

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

**НАУКОВИЙ ВІСНИК
УЖГОРОДСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО
УНІВЕРСИТЕТУ**

Серія

ПРАВО

Випуск 38

Том 1

Ужгород-2016

*Журнал включено до переліку наукових фахових видань,
в яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт
на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук з юридичних дисциплін
(Постанова Президії ВАК України № 205/5 від 08 червня 2005 р.;
проведено перереєстрацію видання, Постанова Президії ВАК України № 105/3 від 08 липня 2009 р.;
проведено повторну перереєстрацію видання,
Наказ МОН України № 793 від 04 липня 2014 р. (додаток № 8).*

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

Головний редактор: Бисага Ю.М. – д.ю.н., професор
Заст. гол. редактора: Бєлов Д.М. – д.ю.н., професор
Відповідальний секретар: Рогач О.Я. – д.ю.н., професор
Члени редколегії: Бєдь В.В. – д.ю.н., професор
Бисага Ю.Ю. – к.ю.н., доцент
Білаш О.В. – доктор теології, к.ю.н., доцент
Бобровник С.В. – д.ю.н., професор
Булеца С.Б. – д.ю.н., доцент
Гарагонич О.В. – к.ю.н., доцент
Гомонай В.В. – к.ю.н., доцент
Греца Я.В. – к.ю.н., доцент
Дзера О.В. – д.ю.н., професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України
Дрозд О.Ю. – к.ю.н., доцент
Колодій А.М. – д.ю.н., професор
Лазур Я.В. – д.ю.н., професор
Лемак В.В. – д.ю.н., професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України
Ленгер Я.І. – к.ю.н., доцент
Марцеляк О.В. – д.ю.н., професор
Митровка Я.В. – к.ю.н., доцент
Палінчак М.М. – к.і.н., доцент
Петришин О.В. – д.ю.н., професор, академік Національної академії правових наук України
Рогач Іван – к.ю.н., Висока школа, м. Сладковічево (Словацька Республіка)
Семерак О.С. – к.ю.н., професор
Севрюков О.П. – д.ю.н., професор Люберецької філії Російського державного соціального університету, м. Люберці (Російська Федерація)
Сідак М.В. – д.ю.н., професор
Скрипнюк О.В. – д.ю.н., професор, академік Національної академії правових наук України
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 та поширення через мережу Internet
Вченою радою Державного вищого навчального закладу
«Ужгородський національний університет», протокол № 7 від 30.06.2016 року.**

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації серія КВ № 21500-11300Р,
видане Державною реєстраційною службою України 24.11.2014 р.

Офіційний сайт видання: www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua

ЗМІСТ

РОЗДІЛ 1

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА;

ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ.....7

Агасиев Р.М. НЕКОТОРЫЕ ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПРЕБЫВАНИЯ, ПРОЖИВАНИЯ ИНОСТРАНЦЕВ И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА В АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ ЛИБО ИХ ТРАНЗИТНОГО ПРОЕЗДА ЧЕРЕЗ ТЕРРИТОРИЮ АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ.....7

Варданян Л.Г. ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЕ РЕПРОДУКТИВНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ: ЭТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ.....11

Коваленко Н.Ю. СУТНІСТЬ ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКУ ПРАВОВОЇ КУЛЬТУРИ ТА ПРАВОВОГО ВИХОВАННЯ.....15

Литвин І.І. СУТНІСТЬ ПОНЯТТЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ.....18

Лемак В.В., Роман Н.М. КОНФЕДЕРАЦІЯ ЯК ПРАВОВИЙ ФЕНОМЕН (НА ПРИКЛАДІ АВСТРО-УГОРСЬКОЇ 1867–1918 РР.).....22

Тихомиров Д.О., Харченко Н.П. ЗЛОВЖИВАННЯ ПРАВОМ ЯК ВІДХИЛЕННЯ ВІД ПРАВОМІРНОЇ ПОВЕДІНКИ.....26

Шимон І.П. СИСТЕМА ОСНОВНИХ ДЖЕРЕЛ ПРАВА РУМУНІЇ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ.....30

РОЗДІЛ 2

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО.....33

Берназюк Я.О. КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ ТА ГЛОБАЛЬНІ СВІТОВІ ПРОЦЕСИ.....33

Горячьев Д.О. СПІВВІДНОШЕННЯ ПРАВОВИХ ТА НАДЗВИЧАЙНИХ ЗАСОБІВ ЗАХИСТУ КОНСТИТУЦІЇ.....38

Завидняк М.І. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ.....42

Зозуля О.І. ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ ПРИНЦИПІВ ДІЯЛЬНОСТІ КОМІТЕТІВ І ТИМЧАСОВИХ КОМІСІЙ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ.....46

Крижановська А.С. ПРИНЦИП ГЛАСНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ: ВІТЧИЗНЯНИЙ І ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД.....51

Осадча І.А. РОЛЬ ПРАВОВОЇ ОСВІТИ В КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРОЦЕСІ.....55

Тулик І.І. ВИЗНАЧЕННЯ ТЕРМІНА «КОМПЕТЕНЦІЯ» В МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ОСНОВНИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ ДОКУМЕНТІВ ТА ПРИНЦИПІВ.....59

Черничко В.В. РОЛЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ У ГАРАНТУВАННІ ПРАВА НА ОБ'ЄДНАННЯ В ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ.....62

Шаповал В.Д. ПРАКТИКА ЗАСТОСУВАННЯ РІШЕНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ЄВРОПИ.....66

РОЗДІЛ 3

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО І ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС;

СІМЕЙНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРИВАТНЕ ПРАВО.....71

Баб'юк М.П. ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВА ПРИРОДА ДОГОВОРУ ПРО НАДАННЯ ВИЩИМ НАВЧАЛЬНИМ ЗАКЛАДОМ ОСВІТНІХ ПОСЛУГ.....71

Весна Н.О. ІСТОТНЕ ПОРУШЕННЯ ДОГОВОРУ ЯК ПІДСТАВА ЙОГО РОЗІРВАННЯ В МІЖНАРОДНОМУ ТА ЗАРУБІЖНОМУ ПРАВІ.....76

Гасяк Я.В. ДОБРОСОВІСНІСТЬ ЗДІЙСНЕННЯ ПОЗИВАЧЕМ ПРАВА НА ЗАЛИШЕННЯ ПОЗОВУ БЕЗ РОЗГЛЯДУ У ЦИВІЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ.....79

Місяць А.П. ОСОБЛИВОСТІ ВІДЧУЖЕННЯ МАЙНА ЗБЕРІГАЧЕМ.....88

Пленюк М.Д. ЗОБОВ'ЯЗАЛЬНІ ВІДНОСИНИ В СИСТЕМІ ЦИВІЛЬНОГО ПРАВА.....91

Стрілько В.Ю. ПРОЦЕСУАЛЬНА ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ ІНОЗЕМЦІВ У НОТАРІАЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ.....94

Таран О.С. ПРОПОЗИЦІЯ УКЛАСТИ БАГАТОСТОРОННІЙ ДОГОВІР (ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ).....98

Черняк Ю.В. ІНСТИТУТ МИРОВОЇ УГОДИ ІЗ СІМЕЙНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ У МІЖНАРОДНОМУ ЦИВІЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ: СТАН ДОКТРИНАЛЬНОЇ РОЗРОБКИ ТА НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ.....	100
--	-----

РОЗДІЛ 4

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО, ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО.....	104
---	------------

Загородня Н.В. ОСОБЛИВОСТІ СИСТЕМИ ДЖЕРЕЛ ГОСПОДАРСЬКОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА: ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ.....	104
--	-----

Руденко М.П. ЛОКАЛЬНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВНУТРІШНЬОГОСПОДАРСЬКИХ ВІДНОСИН: СУТНІСТЬ ТА ПРИНЦИПИ.....	108
---	-----

РОЗДІЛ 5

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ.....	112
---	------------

Клименко А.Л. ДО ПИТАННЯ ПРИНЦИПІВ ОРГАНІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ.....	112
--	-----

РОЗДІЛ 6

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО.....	119
--	------------

Паславська О.Я. ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК ОСОБИСТИХ СЕЛЯНСЬКИХ ГОСПОДАРСТВ.....	119
--	-----

Радченко А.М. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СЕРТИФІКАЦІЇ НАСІННЯ В УКРАЇНІ.....	123
--	-----

Сабовчик А.І. ЕКОЛОГІЧНІ ПОДАТКИ Й СИСТЕМА ТОРГІВЛІ ВИКИДАМИ – СУЧАСНІ РИНКОВІ ІНСТРУМЕНТИ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ.....	126
--	-----

РОЗДІЛ 7

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО.....	131
---	------------

Басва Л.В. ЮРИДИЧНА ПРИРОДА РІШЕНЬ МІСЦЕВИХ РАД: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИЙ АНАЛІЗ.....	131
---	-----

Бондаренко І.М. ФІНАНСУВАННЯ БЮДЖЕТУ: ВИКЛИКИ СЬОГОДЕННЯ.....	135
--	-----

Вісич Г.І. ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАСТОСУВАННЯ ПІДРОЗДІЛІВ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ В ОПЕРАЦІЯХ З ПІДТРИМАННЯ МИРУ ТА БЕЗПЕКИ.....	138
--	-----

Волох О.К. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	141
--	-----

Діденко С.В. ФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОБІГУ ТА ЗАСТОСУВАННЯ ЗБРОЇ В УКРАЇНІ.....	145
--	-----

Жидченко К.П. ОДНОРАЗОВА ГРОШОВА ДОПОМОГА ЯК ЕЛЕМЕНТ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ.....	148
--	-----

Коваль М.В., Благодарська О.О. ДО ПИТАННЯ ПРО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ РЕФОРМУВАННЯ ПОДАТКОВИХ ТА МИТНИХ ОРГАНІВ.....	152
--	-----

Кононець В.П., Мазенко Н.А. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ ПОСАДОВИХ ОСІБ СУДУ ЩОДО РОЗГЛЯДУ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВ.....	156
---	-----

Коробцова Д.В. ПРИНЦИП БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛІЗМУ В МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИНАХ В УКРАЇНІ.....	160
---	-----

Косова Е.В. ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ СТАНОВЛЕННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ.....	164
---	-----

Кучма К.С. СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ З НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ЕКОЛОГІЇ ТА ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ.....	167
---	-----

Легеза Ю.О. ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ.....	172
--	-----

Лиськов М.О. ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В СФЕРІ ЛОТЕРЕЇ.....	176
---	-----

Ліпський В.В. ПОДАТКОВИЙ КОНТРОЛЬ: ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА.....	180
--	-----

Миронова Т.М. ОСОБЛИВОСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ В УКРАЇНІ НА ШЛЯХУ ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ.....	183
---	-----

CONTENTS

SECTION 1

THEORY AND HISTORY OF THE LAW AND THE STATE; HISTORY OF POLITICAL AND LEGAL DOCTRINE.....7

Ahasyev R.M. SOME LEGAL ASPECTS STAY, RESIDENCE OF FOREIGNERS AND STATELESS PERSONS IN AZERBAIJAN REPUBLIC OR THEIR TRANSIT THROUGH THE TERRITORY OF THE REPUBLIC OF AZERBAIJAN.....	7
Vardanian L.H. ASSISTED REPRODUCTIVE TECHNOLOGIES: ETHICAL AND LEGAL ASPECT.....	11
Kovalenko N.Yu. ESSENCE OF RELATIONSHIP OF LEGAL CULTURE AND LEGAL EDUCATION.....	15
Lytvyn I.I. THE ESSENCE OF THE CONCEPT OF LEGAL STATUS.....	18
Lemak V.V., Roman N.M. CONFEDERATION AS LEGAL PHENOMENON (ON THE EXAMPLE OF AUSTRIA-HUNGARY 1867-1918 YEARS).....	22
Tykhomyrov D.O., Kharchenko N.P. ABUSE OF RIGHTS AS A DEVIATION FROM GOOD BEHAVIOR.....	26
Shymon I.P. SYSTEM OF MAIN LAW SOURCES OF ROMANIA: THEORETICAL LEGAL ASPECTS.....	30

SECTION 2

CONSTITUTIONAL LAW; MUNICIPAL LAW..... 33

Bernaziuk Ya.O. CONSTITUTION OF UKRAINE AND WORLD GLOBAL PROCESSES.....	33
Horiachov D.O. THE RELATIONSHIP OF THE LEGAL AND EXTRAORDINARY MEANS PROTECTION OF THE CONSTITUTION.....	38
Zavydniak M.I. THE CONSTITUTIONAL BASIS OF LEGAL REGULATION OF ECONOMIC SECURITY.....	42
Zozulia O.I. DEFINITION AND SYMPTOMS OF SIGNIFICANT COMMITTEES AND TEMPORARY COMMISSIONS UKRAINE PARLIAMENT.....	46
Kryzhanovska A.S. THE PRINCIPLE OF PUBLICITY OF THE HEAD'S OF THE STATE ACTIVITY: THE FOREIGN AND DOMESTIC EXPERIENCE.....	51
Osadcha I.A. ROLE OF CIVIL EDUCATION IN CONSTITUTIONAL PROCESS.....	55
Tulyk I.I. DETERMINATION OF TERM «JURISDICTION» IN LOCAL SELF-GOVERNMENT THROUGH THE PRISM OF BASIC NORMATIVELY LEGAL DOCUMENTS AND PRINCIPLES.....	59
Chernychko V.V. THE ROLE OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS IN GUARANTEEING THE RIGHT TO POLITICAL ASSOCIATION.....	62
Shapoval V.D. PRACTICE OF APPLYING DECISIONS OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS IN UKRAINE AND EUROPEAN COUNTRIES.....	66

SECTION 3

CIVIL LAW AND CIVIL PROCEDURE; FAMILY LAW; PRIVATE INTERNATIONAL LAW.....71

Babiuk M.P. THE CIVIL LEGAL NATURE OF THE CONTRACT FOR A RENDERING THE LEARNING SERVICES BY A HIGHER EDUCATIONAL ESTABLISHMENT.....	71
Vesna N.O. FUNDAMENTAL BREACH OF CONTRACT AS A GROUND FOR ITS TERMINATION IN INTERNATIONAL AND FOREIGN LAW.....	76
Hasiak Ya.V. PLAINTIFF'S RIGHT TO LEAVE LAWSUIT WITHOUT PROCEEDINGS: CONSCIENTIOUS REALIZATION.....	79
Misiats A.P. PECULIARITIES OF PROPERTY CUSTODIANS ALIENATION.....	88
Pleniuk M.D. OBLIGATIONS RELATIONSHIPS IN THE SYSTEM OF PRIVATE LAW.....	91
Strilko V.Yu. PROCEDURAL LEGAL PERSONALITY OF FOREIGNERS IN THE NOTARY PROCESS.....	94
Taran O.S. OFFER TO CONCLUDE A MULTILATERAL CONTRACT (CIVIL ASPECT).....	98
Cherniak Yu.V. THE INSTITUTE OF THE SETTLEMENT ON FAMILY-LAW DISPUTES IN INTERNATIONAL CIVIL LITIGATION: THE STATE OF THE DOCTRINE DEVELOPMENT AND NORMATIVE REGULATION.....	100

SECTION 4

COMMERCIAL LAW, COMMERCIAL PROCEDURE LAW..... 104

Zahorodnia N.V. FEATURES OF SOURCES OF ECONOMIC RIGHTS OF PROCEDURE:
THEORETICAL APPROACHES..... 104

Rudenko M.P. LOCAL REGULATION FOR INTERNAL ECONOMIC RELATIONS:
THE NATURE AND PRINCIPLES..... 108

SECTION 5

LABOUR LAW; SOCIAL SECURITY LAW 112

Klymenko A.L. TO THE ISSUE OF PRINCIPLES OF SOCIAL PROTECTION ORGANIZATION..... 112

SECTION 6

LABOUR LAW; SOCIAL SECURITY LAW 119

Paslavska O.Ia. FEATURES OF THE LEGAL REGIME OF LAND OF PRIVATE FARMS..... 119

Radchenko A.M. LEGAL REGULATION OF CERTIFICATION OF SEED IN UKRAINE..... 123

Sabovchyk A.I. ENVIRONMENTAL TAXES AND THE EMISSIONS TRADING SYSTEM –
THE MODERN MARKET TOOLS OF ENVIRONMENTAL PROTECTION..... 126

SECTION 7

ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS; FINANCIAL LAW; INFORMATION LAW 131

Baieva L.V. THE LEGAL NATURE OF DECISIONS OF LOCAL COUNCILS: GENERAL ANALYSIS..... 131

Bondarenko I.M. BUDGET FUNDING: CHALLENGES..... 135

Visych H.I. LEGAL PRINCIPLES OF APPLICATION OF SUBSECTIONS OF MILITARY POWERS
OF UKRAINE ARE IN OPERATIONS FROM MAINTENANCE OF THE WORLD AND SAFETY..... 138

Volokh O.K. CONCEPTUAL BASES OF DEVELOPMENT E-GOVERNANCE IN UKRAINE..... 141

Didenko S.V. ADMINISTRATIVE FORMS OF ACTIVITY OF THE PUBLIC ADMINISTRATION
FOR ENSURING CIRCULATION AND USE OF WEAPONS IN UKRAINE..... 145

Zhydchenko K.P. ONE-TIME FINANCIAL AID AS PART OF THE SOCIAL PROTECTION
OF SERVICEMEN ARMED FORCES OF UKRAINE..... 148

Koval M.V., Blahodarska O.O. QUESTION OF THE USE IN UKRAINE INTERNATIONAL EXPERIENCE
OF REFORM TAX AND CUSTOMS AUTHORITIES..... 152

Kononets V.P., Mazenko N.A. ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECT OF THE INACTION OF OFFICIALS
OF THE COURT IN ADMINISTRATIVE CASES..... 156

Korobtsova D.V. PRINCIPLE OF FISCAL FEDERALISM WITHIN
INTERGOVERNMENTAL FISCAL RELATIONS IN UKRAINE..... 160

Kosova E.V. HISTORICAL AND LEGAL ANALYSIS OF FORMATION
OF THE STATE FINANCIAL CONTROL ORGAN IN UKRAINE..... 164

Kuchma K.S. THE SYSTEM OF THE PUBLIC ADMINISTRATION'S SUBJECTS
OF THE ADMINISTRATIVE SERVICES IN AECOLOGY AND NATURAL RESOURCES..... 167

Leheza Yu.O. THE IMPLEMENTATION OF THE STATE ENVIRONMENTAL POLICY IN THE CONDITIONS
OF THE DECENTRALIZATION OF STATE POWER IN UKRAINE..... 172

Lyskov M.O. THE CONCEPT AND CHARACTERISTICS OF PUBLIC ADMINISTRATION
IN THE FIELD OF LOTTERIES..... 176

Lipskyi V.V. TAX CONTROL: GENERAL CHARACTERISTIC..... 180

Myronova T.M. FEATURES ENSURE TRAFFIC SAFETY IN UKRAINE
TOWARDS EUROPEAN STANDARDS..... 183

РОЗДІЛ 1 ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

УДК 342.1

НЕКОТОРЫЕ ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПРЕБЫВАНИЯ, ПРОЖИВАНИЯ ИНОСТРАНЦЕВ И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА В АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ ЛИБО ИХ ТРАНЗИТНОГО ПРОЕЗДА ЧЕРЕЗ ТЕРРИТОРИЮ АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

SOME LEGAL ASPECTS STAY, RESIDENCE OF FOREIGNERS AND STATELESS PERSONS IN AZERBAIJAN REPUBLIC OR THEIR TRANSIT THROUGH THE TERRITORY OF THE REPUBLIC OF AZERBAIJAN

Агасиев Р.М.,
*доктор философии по праву,
начальник Управления права и кадров
Национальной академии наук Азербайджана,
докторант кафедры конституционного права
Бакинского государственного университета*

В статье исследуются правила пребывания и проживания иностранцев и лиц без гражданства в Азербайджанской Республике либо их транзитного проезда через территорию Азербайджанской Республики и вносятся ряд научных предложений по совершенствованию действующего отечественного законодательства.

Ключевые слова: иностранцы, лица без гражданства, Азербайджанская Республика, пребывание или проживание на территории.

У статті досліджуються правила знаходження або проживання іноземців та осіб без громадянства в Азербайджанській Республіці або їх транзитного проїзду через територію Азербайджанської Республіки та вносяться низка наукових пропозицій щодо вдосконалення чинного вітчизняного законодавства.

Ключові слова: іноземці, особи без громадянства, Азербайджанська Республіка, знаходження або проживання на території.

In the article, under investigation are the rules of stay and residence of the foreigners and stateless persons in the Republic of Azerbaijan, or their transit through the territory of the Republic of Azerbaijan, where the author also makes a number of scientific suggestions for improvement of the acting domestic legislation.

Key words: foreigners, stateless persons, the Republic of Azerbaijan, stay or residence on the territory.

Вопросы, связанные с правовым положением иностранцев и лиц без гражданства в свете современных мировых событий, являются очень важными и чувствительными. В этом аспекте крайне актуальными являются вопросы, связанные с проживанием иностранцев и лиц без гражданства в Азербайджанской Республике и их выдворением из Азербайджанской Республики.

Данными вопросами занимались многие ученые-правоведы. Следует отметить таких из них, как З.А. Аскеров, В.П. Басик, В.Д. Бекетова, К.А. Гвоздева, А.Д. Машарова, В.Е. Чиркин.

Целью статьи является научно-правовой анализ действующего законодательства Азербайджанской Республики относительно правового положения иностранцев и лиц без гражданства, выявление в связи с этим проблемных аспектов и предложение путей их решения в виде конкретных законодательных предложений.

Принят Закон Азербайджанской Республики об утверждении, вступлении в силу Кодекса Азербайджанской

Республики об административных проступках и о связанных с этим вопросах правового регулирования от 11 июля 2000 года № 906-IQ. Данный закон вступил в силу 1 сентября 2000 года. Нормы, связанные с нарушением правил пребывания, проживания иностранцев и лиц без гражданства в Азербайджанской Республике либо их транзитного проезда через территорию Азербайджанской Республики, регулируются статьей 339 Кодекса Азербайджанской Республики об административных проступках [2].

Следует отметить, что Законом Азербайджанской Республики от 10 июня 2011 года № 155-IVQD статья 339 изложена в новой редакции. Согласно данной статье проживание в Азербайджанской Республике без документов, предоставляющих право на пребывание или проживание, а также без регистрации; пребывание или проживание на территории Азербайджанской Республики с недействительными документами; занятие деятельностью, не соответствующей заявленной цели приезда в Азербайджанскую Республику, в период временного пребывания или

временного проживания на территории Азербайджанской Республики; нарушение установленных законодательством правил при устройстве на работу; несоблюдение установленного законодательством порядка передвижения и выбора места жительства; уклонение от выезда после истечения установленного законодательством срока пребывания; несоблюдение правил транзитного проезда через территорию Азербайджанской Республики влекут наложение штрафа в размере от трехсот до четырехсот манатов с выдворением иностранцев или лиц без гражданства за пределы Азербайджанской Республики в административном порядке или без такового [2].

Санкцию, предусмотренную данной статьей за нарушение иностранцами и лицами без гражданства правил проживания в Азербайджанской Республике, как нам кажется, нельзя считать приемлемой. Так, согласно закону выдворение иностранцев, нарушивших правила проживания, за пределы страны остается под вопросом. В соответствии с требованиями отмеченной статьи выходит так, что субъектов, нарушивших эти правила, можно выдворить за пределы страны, а можно наложить на них штраф. В этом контексте согласиться с санкцией указанной статьи нельзя. Так, в статье должно быть конкретно указано, в каких случаях данные субъекты выдворяются за пределы страны. В связи с этим вопросом предлагаем, чтобы иностранцы и лица без гражданства, совершившие административный проступок, указанный в статье 339.1 Кодекса Азербайджанской Республики об административных проступках, выдворялись за пределы страны без наложения штрафа. Думаем, такой подход послужит формированию уважительного отношения как к нормам международного права, так и к нашим внутригосударственным законам со стороны данных субъектов.

Следует отметить, что, как указано в части первой статьи 69 Конституции Азербайджанской Республики, иностранцы и лица без гражданства, находящиеся на территории Азербайджанской Республики, могут пользоваться всеми правами и должны выполнять все обязанности наравне с гражданами Азербайджанской Республики, если иное не предусмотрено законом или международным договором, стороной которого является Азербайджанская Республика [1].

В этом контексте, в соответствии с требованиями Конституции, выдворение иностранцев и лиц без гражданства, совершивших административный проступок, указанный в статье 339.1 Кодекса Азербайджанской Республики об административных проступках, за пределы страны следует считать закономерным.

Кроме того, в пункте 339.2 данной статьи указано, что непринятие мер для обеспечения своевременного выезда в установленном порядке иностранцев или лиц без гражданства с территории страны после истечения их срока временного пребывания в Азербайджанской Республике пригласившими их в Азербайджанскую Республику и предоставившими им жилую площадь гражданами Азербайджанской Республики или постоянно проживающими в Азер-

байджанской Республике иностранцами или лицами без гражданства влечет наложение штрафа в размере от трехсот до четырехсот манатов [2].

Следует отметить, что Законом Азербайджанской Республики от 10 июня 2011 года № 155-IVQD в отношении ответственности должностных лиц предприятий, учреждений или организаций, принимающих на работу иностранцев или лиц без гражданства в нашей стране, также внесены определенные изменения в сумму штрафов, применяемых к данным лицам. К примеру, в статье 339.3 Кодекса Азербайджанской Республики об административных проступках указано, что нарушение установленных правил оформления документов, предоставляющих иностранцам или лицам без гражданства право пребывания или проживания в Азербайджанской Республике, их регистрации и снятия с регистрации должностными лицами предприятий, учреждений или организаций, принимающих иностранцев или лиц без гражданства в Азербайджанской Республике, обеспечивающих их обслуживание или прием на работу и выполняющих обязанности в связи с соблюдением условий их пребывания, проживания в Азербайджанской Республике или проезда транзитом через территорию Азербайджанской Республики влекут наложение штрафа на должностных лиц в размере от трехсот до пятисот манатов [3].

Приняты новые нормы в связи с принятием мер к регистрации и снятию с регистрации иностранцев и лиц без гражданства. Данные правовые нормы связаны с гражданами страны, принявшими этих субъектов. Так, Законом Азербайджанской Республики от 24 июня 2008 года № 658-IIIQD в диспозиции статьи 340 Кодекса Азербайджанской Республики об административных проступках слова «пригласившими иностранцев и лиц без гражданства в Азербайджанскую Республику по личным делам и предоставившими им» заменены словами «предоставившими иностранцам или лицам без гражданства». Законом Азербайджанской Республики от 24 июня 2008 года № 658-IIIQD изменение было внесено также в санкцию статьи 340 Кодекса Азербайджанской Республики об административных проступках. В данной статье слова «от десяти до пятнадцати манатов» заменены словами «от трехсот до пятисот манатов» [4].

В статье 340 ныне действующего Кодекса Азербайджанской Республики об административных проступках указано, что непринятие гражданами, предоставившими иностранцам или лицам без гражданства жилую площадь, мер к их своевременной регистрации и снятию с регистрации в порядке, установленном законодательством, влечет наложение штрафа в размере от трехсот до пятисот манатов [2].

Считаем, что сумма штрафа (от трехсот до пятисот манатов), применяемого к гражданам страны, сдавшим из-за экономических трудностей свою жилую площадь во временное пользование иностранцам и лицами без гражданства, и к должностным лицам предприятий, учреждений или организаций,

принявшим иностранцев или лиц без гражданства на работу, в нашей стране, не должна быть одинаковой. В этом контексте, предлагаем считать целесообразным установление в статье 340 Кодекса Азербайджанской Республики об административных проступках суммы штрафа, налагаемого на граждан, в размере от пятидесяти до ста манатов.

В связи с нарушением порядка привлечения к работе иностранцев и лиц без гражданства Законом Азербайджанской Республики от 10 июня 2011 года № 155-IVQD Кодекс Азербайджанской Республики об административных проступках дополнен статьей 340-1. Согласно данному закон, привлечение работодателем иностранца или лица без гражданства к работе без получения индивидуального разрешения с нарушением требований законодательства влечет наложение штрафа на должностных лиц в размере от трех тысяч до пяти тысяч манатов, на юридических лиц – в размере от тридцати тысяч до тридцати пяти тысяч манатов [3].

В целях усовершенствования в Азербайджанской Республике института административного выдворения за пределы страны иностранцев и лиц без гражданства в статью Кодекса об административных проступках, регулирующую данную сферу, внесен ряд изменений. К примеру, в статье 29 под названием «Административное выдворение за пределы Азербайджанской Республики» указывалось, что административное выдворение за пределы Азербайджанской Республики иностранцев применяется в случаях, предусмотренных Особенной частью настоящего Кодекса. Как видно из диспозиции статьи, выдворение за пределы страны, то есть депортация, применяется лишь к иностранцам. Эта норма не применялась к лицам без гражданства. Для устранения данного пробела Законом Азербайджанской Республики от 13 июня 2013 года № 684-IVQD в статью 29 Кодекса об административных проступках было внесено дополнение и изменение, и статья изложена в новой редакции. В новом дополнении, внесенном в данную статью, нашло отражение административное выдворение за пределы страны также лиц без гражданства. В статье 29.1 Кодекса Азербайджанской Республики об административных проступках говорится о том, что административное выдворение за пределы Азербайджанской Республики иностранцев или лиц без гражданства применяется в случаях, предусмотренных Особенной частью настоящего Кодекса. Кроме того, в данной статье указано, что право въезда в Азербайджанскую Республику иностранцев или лиц без гражданства, выдворенных в административном порядке за пределы Азербайджанской Республики, ограничивается на срок от 1 года до 5 лет. Однако согласно закону к лицам, получившим статус беженца или политическое убежище в нашем государстве, а также к детям, являющимся жертвами торговли людьми, административное выдворение за пределы Азербайджанской Республики не применяется. Кроме того, нашло отражение неприменение в отношении иностранцев или лиц без гражданства, пострадавших от торговли людьми, ад-

министративного выдворения за пределы страны на срок до 1 года.

Следует отметить, что как к гражданам страны, так и к иностранцам и лицам без гражданства применяются предусмотренные законом основные и дополнительные административные взыскания. Предупреждение, административный штраф, общественные работы или административный арест применяются лишь в качестве видов основного административного взыскания. Согласно закону на данных субъектов не может быть наложено и основное, и дополнительное административное взыскание. Так, в соответствии с Законом Азербайджанской Республики от 2 ноября 2012 года № 462-IVQD за один и тот же административный проступок может быть наложено основное взыскание либо основное и дополнительное взыскания. Согласно требованиям данного закона за административные проступки, совершенные иностранцами и лицами без гражданства, не может применяться и штраф, и административное выдворение за пределы страны. В соответствии с законом возмездное изъятие либо конфискация предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного проступка, ограничение специального права физического лица, административное выдворение за пределы Азербайджанской Республики иностранцев или лиц без гражданства могут применяться в качестве видов как основного, так и дополнительного административных взысканий.

Надо сказать, что до сих пор в Азербайджанской Республике не принят закон о депортации иностранцев и лиц без гражданства. В этом контексте нет единого нормативно-правового акта, регулирующего правила депортации данных субъектов. Хотя статья 457 Кодекса Азербайджанской Республики об административных проступках регулирует некоторые вопросы, связанные с исполнением постановления об административном выдворении за пределы Азербайджанской Республики иностранцев или лиц без гражданства, в целом положения данной статьи не отвечают велению времени. Кроме того, закон признает факт депортации за пределы страны иностранцев или лиц без гражданства, нарушивших правила страны, как административное выдворение за пределы Азербайджанской Республики. Считаем, что такое признание не соответствует нормам международного права. Учитывая высокие темпы экономического развития Азербайджанской Республики и ее стремительную интеграцию в Европу, предлагаем, как можно скорее принять в нашей стране закон «О депортации». Считаем, что этот закон закономерно регулировал бы права и свободы иностранцев и лиц без гражданства, предоставление им таких статусов, как «беженец», «вынужденный переселенец», «политическое убежище», процедурные правила соблюдения порядка сосуществования, добровольную отправку в третью страну, реадмиссию, репортацию, депортацию и другие правовые вопросы.

Следует отметить, что из-за отсутствия единого механизма депортации из страны иностранцев или

лиц без гражданства возникают определенные проблемы в регулировании данных вопросов действующими в Азербайджанской Республике законодательными нормами. К примеру, хотя на основании статьи 457.1 Кодекса Азербайджанской Республики об административных проступках указано, что иностранцы или лица без гражданства обязаны покинуть страну в срок, установленный постановлением об их административном выдворении за пределы Азербайджанской Республики, в ней не нашло отражения то, как, какой структурой, за счет каких финансов исполняется выдворение субъектов данной категории.

Законом Азербайджанской Республики от 24 июня 2008 года № 658-IIIQD в статью 457.2-1 внесено дополнение. Согласно данному дополнению в случае вероятности уклонения иностранца или лица без гражданства от исполнения решения об административном выдворении за пределы Азербайджанской Республики до исполнения решения указанное лицо может содержаться на основании решения суда в учреждении соответствующего органа исполнительной власти, предусмотренном для размещения незаконных мигрантов. С сожалением следует отметить, что до сих пор в Государственной миграционной службе нет такого полностью функционирующего учреждения для размещения незаконных мигрантов.

Законом Азербайджанской Республики от 13 июня 2013 года № 684-IVQD статья 457.2-2 дополнена новым текстом. В дополнении указано, что при временном ограничении права выезда из страны иностранца или лица без гражданства его административное выдворение за пределы Азербайджанской Республики исполняется после устранения обстоятельств, явившихся причиной ограничения [5].

В статье 457.3 Кодекса Азербайджанской Республики об административных проступках указано, что расходы по административному выдворению иностранцев или лиц без гражданства за пределы Азербайджанской Республики ложатся на них самих. В законе не нашло отражения, как и за счет каких средств незаконные мигранты будут выдворяться за пределы страны в случае, если наряду с отсутствием документов, удостоверяющих личность, у них, как показывает практика, нет средств на дорожные расходы (полет, питание и пр.) для административного выдворения (депортации) и отправки в страну, откуда они прибыли. Считаем, что в связи с вышеизложенным должно быть признано целесообразным дополнение законодательства новыми положениями.

В новом дополнении, внесенном в статью 457.6 Законом Азербайджанской Республики от 13 июня 2013 года № 684-IVQD, указано, что другие вопросы, вытекающие из применения в качестве меры административного взыскания административного выдворения за пределы Азербайджанской Республики, решаются в соответствии с Миграционным кодексом Азербайджанской Республики с тем условием, что они не противоречат положениям, предусмотренным настоящим Кодексом [5].

Как видно, Закон в связи с решением данных вопросов ссылается на Миграционный кодекс. Однако

в Миграционном кодексе Азербайджанской Республики не нашло отражения то, в какой форме решаются данные вопросы.

Наряду с нормами Кодекса Азербайджанской Республики об административных проступках, связанных с административным выдворением иностранцев или лиц без гражданства за пределы Азербайджанской Республики, это нашло отражение также в Уголовном кодексе Азербайджанской Республики. Так, статьей 52 Уголовного кодекса Азербайджанской Республики, утвержденного Законом Азербайджанской Республики от 30 декабря 1999 года № 787-IQ, регулируется принудительное выдворение за пределы Азербайджанской Республики. В пункте 52.1 данной статьи указано, что принудительное выдворение за пределы Азербайджанской Республики может назначаться в отношении иностранцев после отбытия ими основного вида наказания, назначенного за совершение преступлений, с учетом обстоятельств, указанных в статье 58.3 настоящего Кодекса [6].

Из требований данной статьи выясняется, что принудительное выдворение за пределы страны распространяется лишь на иностранцев. На лиц без гражданства требования данной статьи не распространяются. Предлагаем, чтобы требования данной нормы распространялись и на лиц без гражданства. Кроме того, в данной статье указано, что они могут быть принудительно выдворены после отбытия основного вида наказания и с учетом обстоятельств, указанных в статье 58.3 Уголовного кодекса. В статье 58.3 Уголовного кодекса указано, что при назначении наказания учитываются характер, степень общественной опасности преступления и личность виновного, в том числе обстоятельства, смягчающие и отягчающие наказание, а также влияние назначенного наказания на исправление осужденного и на условия жизни его семьи [6].

Следует отметить, что согласно статье 52.2 Уголовного кодекса Азербайджанской Республики принудительное выдворение за пределы Азербайджанской Республики не назначается лицам, прожившим на территории Азербайджанской Республики пять лет к моменту вступления приговора в законную силу; состоящим в браке с гражданином (гражданкой) Азербайджанской Республики к моменту вступления приговора в законную силу; родившимся в Азербайджанской Республике; одним из родителей которых является гражданин (гражданка) Азербайджанской Республики; имеющим статус беженца или получившим политическое убежище в Азербайджанской Республике; на иждивении которых находятся несовершеннолетние, а также недееспособные лица или лица, признанные инвалидами I или II группы; в отношении которых имеются достаточные основания предполагать, что они будут подвергаться пыткам или преследованиям в стране, куда придут после выдворения.

Таким образом, проанализировав действующее законодательство Азербайджанской Республики, которое регулирует некоторые аспекты пребывания,

проживания иностранцев и лиц без гражданства в Азербайджанской Республике либо их транзитного проезда через территорию Азербайджанской Республики, считаем, что оно требует тщательного усовер-

шенствования. Полагаем, что предложенные нами изменения в законодательство будут способствовать такому усовершенствованию и приблизят его к соответствующим европейским стандартам.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ:

1. Конституция Азербайджанской Республики от 12 ноября 1995 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.azerbaijan.az/portal/General/Constitution/constitution_01_r.html.
2. Кодекс Азербайджанской Республики об административных проступках от 11 июля 2000 года № 906-IQ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://unrel.org/index.php/ro/populyarnoe/navigatsiya/zakonodatelstvo/azerbaydzhan/kodeks-azerbaydzhanskoj-respubliki-ob-administrativnyh-prostupkah.html>
3. Закон Азербайджанской Республики «О внесении изменений в Кодекс Азербайджанской Республики об административных проступках» от 10 июня 2011 года № 155-IVQD [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=46274.
4. О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Азербайджанской Республики : Закон Азербайджанской Республики от 24 июня 2008 года № 658-IIIQD [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://base.spininform.ru/spisdoc_direct.fwx?countryid=az.
5. О внесении изменений в Кодекс Азербайджанской Республики об административных проступках : Закон Азербайджанской Республики от 13 июня 2013 года № 684-IVQD [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=62601.
6. Уголовный кодекс Азербайджанской Республики от 30 декабря 1999 года № 787-IQ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.taxes.gov.az/uploads/qanun/2011/mecelleler/cinayet_mecellesi_rus.pdf
7. Аскеров З.А. Конституционное право / З.А. Аскеров. – Баку : БГУ, 2006. – 657 с.
8. О гражданстве : Европейская конвенция от 6 ноября 1997 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_004.

УДК 340;614.2

ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЕ РЕПРОДУКТИВНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ: ЭТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

ASSISTED REPRODUCTIVE TECHNOLOGIES: ETHICAL AND LEGAL ASPECT

Варданян Л.Г.,

*кандидат юридических наук,
старший следователь по особо важным делам
Следственного комитета Республики Армения*

Научно-технический прогресс в области биотехнологий и их одновременное внедрение в клиническую практику заставляет принимать законы без должного анализа возможных последствий. Практическое применение вспомогательных репродуктивных технологий сталкивается с несогласованностью правовой регламентации с морально-нравственными ценностями общества. В статье предлагается внесение некоторых законодательных корректировок для преодоления этой несогласованности.

Ключевые слова: репродуктивные права, этические и правовые проблемы, вспомогательные репродуктивные технологии, суррогатное материнство.

Науково-технічний прогрес в області біотехнологій і їх одночасне впровадження в клінічну практику змушує приймати закони без належного аналізу можливих наслідків. Практичне застосування допоміжних репродуктивних технологій стикається з неузгодженістю правової регламентації з морально-етичними цінностями суспільства. У статті пропонується внесення деяких законодавчих коригувань для подолання цієї неузгодженості.

Ключові слова: репродуктивні права, етичні та правові проблеми, допоміжні репродуктивні технології, суррогатне материнство.

The scientific and technical progress in the area of biotechnologies and their simultaneous application in clinical practice force the law makers to adopt laws without making a due analysis of consequences. The practical use of assisted reproductive technologies collides with a lack of coordination between the legislation and moral values of society. The article offers the entry of some legislative adjustments for overcoming this in coordination.

Key words: reproductive rights, ethic and legal problems, assisted reproductive technologies, surrogacy.

Постановка проблемы. Ускоренное развитие биомедицинских технологий и практически одновременное их введение в клиническую практику вынуждают законодателя принимать законы, регулирующие новые либо трансформирующиеся старые общественные отношения, в спешке, без должного анализа моральных последствий их применения. Несогласованность и пробельность законодательства наиболее заметны в сфере регламентации вспомогательных репродуктивных технологий (далее – ВР-технологии).

Актуальность темы исследования подтверждается степенью ее неизученности – в настоящее время в Республике Армения (далее – РА) есть немного работ, в которых исследовались проблемы применения ВР-технологий. Практически нет ни одной фундаментальной работы, в которой обсуждались бы вопросы правового сопровождения указанной сферы. В зарубежной литературе научный анализ проблем в сфере применения ВР-технологий проводился в работах И.В. Силуяновой [1], Л.Ф. Курило [2], С.Г. Стеценко [3]. Тем не менее указанные исследования были проведены на базе зарубежных законодательств. Между тем современный уровень развития ВР-технологий требует разработки и предложения новых законодательных корректировок в современном законодательстве РА с учетом биоэтических принципов, что является целью статьи.

Изложение основного материала. Одним из моральных пробелов Закона РА «О репродуктивном здоровье и репродуктивных правах» является определение круга лиц, имеющих доступ к методам вспомогательной репродукции. Статья 12 Закона РА указывает, что такой доступ имеют «супруг (супруга), состоящий (состоящая) в браке, зарегистрированном в порядке, установленном законодательством РА, а также мужчина или женщина, не состоящие в браке, зарегистрированном в порядке, установленном законодательством РА». Пункт 4 статьи 2 Закона указывает, что ВР-технологии применяются в целях разрешения проблемы бесплодия. Несмотря на то, что закон в качестве условия применения рассматриваемых технологий указывает на наличие медицинского показания, не существует прямого законодательного запрета на возможность применения этих методов в отношении одиноких женщин и мужчин без наличия таких показаний. Также не установлена какая-либо ответственность за проведение такой процедуры. По сути, правовое регулирование данных общественных отношений отсутствует, что не означает невозможность применения этих технологий к указанным лицам.

Такой же подход закреплен в законодательстве Российской Федерации (далее – РФ). Более того, судебная практика РФ свидетельствует о признании права рождения суррогатного ребенка и у одинокого мужчины. Так, в 2010 году Бабушкинский районный суд Москвы вынес решение, в котором районный ЗАГС обязывался зарегистрировать ребенка, родившегося по программе гестационного суррогатного материнства с донорскими ооцитами для одинокого

мужчины. В результате было получено свидетельство о рождении суррогатного ребенка у одинокого мужчины с прочерком в графе «мать». В этом решении суд установил, что в российском законодательстве отсутствуют какие-либо запреты или ограничения относительно возможности для женщины или для мужчины, не состоящих в браке, реализовать себя как мать или отец с применением методов искусственной репродукции [4].

Немаловажным моральным пробелом законодательства РА является отсутствие регламентации возможности применения ВР-технологий в отношении сексуальных меньшинств. Е.К. Борисова говорит «Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина, независимо от его убеждений и других обстоятельств, каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Закон РФ «О репродуктивной деятельности» должен также исходить из репродуктивного права и права свободного репродуктивного выбора каждого человека, что напрямую вытекает из положений Конституции РФ, гарантирующей всестороннее соблюдение прав и свобод человека и гражданина. При разработке любого закона следует исходить из того, что Закон всегда должен соответствовать конституционным принципам равенства всех перед законом» [5].

Вместе с тем известно, что международное право выработало общие принципы ограничения прав человека. Так, Всеобщая Декларация прав человека предусматривает: «При осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других лиц и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократичном обществе» [6]. Любое право, с одной стороны, должно соотноситься с правами других, в случае его реализации не должны игнорироваться права тех детей, которые должны воспитываться в таких семьях, а с другой стороны, не должны также игнорироваться устои общества в целом. Нельзя забывать, что на государство налагаются обязательства по обеспечению здоровья граждан, недопустимости нарушения их прав и свобод, а также уважение норм нравственности, сложившихся в обществе. Эти обязательства определяют допустимость возможных ограничений, налагаемых и на репродуктивные права.

Именно поэтому даже в современных условиях акселерации, глобализации некоторые зарубежные государства, например, Франция и Дания, в своих законодательствах все же ограничивают право иметь детей гомосексуальным парам.

Армянское законодательство лишь закрепляет право человека на жизненно необходимые половые и репродуктивные права, в частности на право самостоятельно распоряжаться своей половой репродуктивной жизнью или на право самостоятельно определять количество своих детей и время их рождения, а это опосредованно может указать на то, что данные

права могут принадлежать и лицам из вышеуказанной категории, и они могут быть осуществлены и с помощью рассматриваемых технологий, в противном случае данная возможность должна быть законодательно четко ограничена.

Решение этого вопроса требует учета еще одного момента: готово ли общество признать такую возможность, потому что общественное мнение так или иначе будет давить на личность этих детей, и об их полной социализации в таких условиях не может быть и речи, а это означает возможность воспитания ущербного поколения. Армянское общество на сегодняшний день не готово принять возможность допущения воспитания детей сексуальными меньшинствами.

По нашему мнению, необходим запрет на доступ к рассматриваемым биотехнологиям указанной категории лиц. Даже при невозможности установления такого запрета в целях защиты интересов будущего ребенка правильнее будет хотя бы до проведения ВР-технологии получить заключение соответствующего органа опеки и попечительства, как делается при усыновлении, механизм которого необходимо будет регламентировать в гражданском законодательстве. В противном случае просто непонятно, почему при усыновлении такое заключение необходимо, а при применении технологий с целью рождения ребенка – нет. Между тем в первом случае данная процедура имеет своей целью обеспечение приоритетной защиты прав и интересов детей. Достижение приоритетной защиты прав и интересов детей предполагает обеспечение права ребёнка иметь мать и отца, решение проблем самоидентичности ребенка, благополучия детей, их физического и психического здоровья. Закон не должен отражать проявления духовно-нравственного кризиса современного общества или становиться специфической формой легализации указанных проявлений.

Наиболее этически нагруженной является технология суррогатного материнства. Моральные проблемы, которые предполагает рождение нанятой женщиной генетически неродного ребенка с последующим отказом от него в пользу других лиц, противоречит традиционному смыслу материнства. Новое социально приемлемое значение материнства пока не разработано, что в свою очередь мешает созданию адекватных правовых оснований для регулирования этих общественных отношений.

В некоторых случаях суррогатное материнство нивелирует феномен материнства из семьи полностью. Так может быть при реализации с помощью этой технологии репродуктивных прав одиноких мужчин и гомосексуальных пар. В этом аспекте биологическая функция женщины завершается рождением ребенка, а дальнейшее воспитание ребенка проводится в нетрадиционной семье. Косвенно метод упрочняет семьи с нетрадиционным составом, формирует толерантность в обществе к этим парам, создает основу для дальнейшей легализации их существования. Ребенок с двумя отцами воспринимает такую модель семьи как вполне нормальную, имен-

но на такой тип семьи в дальнейшем они будут ориентироваться.

Такая ситуация имеет подчеркнута социальную значимость. В исследовании М. Регнеруса указывается на то, что воспитание в нетрадиционной семье накладывает серьезный негативный отпечаток на идентичность и дальнейшую жизнь ребенка [7]. Понятие традиционного отцовства также теряет свою значимость.

Социальные последствия допустимости применения суррогатного материнства вне зависимости от необходимости преодоления бесплодия могут привести к ее рассмотрению как услуги, что порождает спрос на новую женскую профессию, предлагающую «тело в наем» за определенную денежную выплату. Более того, допустимость в РА возмездного суррогатного материнства, как, впрочем, и в России, Украине и Казахстане, приводит к нивелированию материнства как одной из основ нравственности человеческой цивилизации. Между тем, как вполне верно отмечают И.В. Силуянова и К.А. Силуянов, «именно материнская любовь к своему ребенку «цементирует» человеческие отношения, сохраняет человеческое общество от саморазрушения и уничтожения, является краеугольным камнем стабильности социальных отношений» [8]. Поэтому неудивительно, что одни страны (Швеция, Франция, Австрия, Норвегия, Германия) суррогатное материнство запрещают полностью, а другие – только его возмездную форму (Великобритания, Дания, Канада, Израиль).

На основании вышеизложенных аргументов возникает необходимость учета этического аспекта применения ВРТ, оценки их возможных моральных последствий при конструировании норм, регулирующих данную сферу медицинской деятельности.

В этом контексте нельзя также не обратить внимания на нравственно-этические нормы, укорененные в религиозном мировоззрении. Насколько бы ребенок не считался основой для создания крепкой семьи, Армянская Апостольская церковь относится к искусственному оплодотворению с некоторыми оговорками. Согласно Библии целью брака является не деторождение, а совместная жизнь. Церковь полностью отклоняет идею суррогатного материнства, ибо суррогатная мать вынашивает ребенка и становится его матерью [9].

Заметим, что в апреле 2016 года Постоянная комиссия по вопросам здравоохранения, материнства и детства Национального собрания РА в первом чтении обсудила пакет о внесении изменений и дополнений в Закон РА «О репродуктивном здоровье и репродуктивных правах» и УК РА. В частности, предлагается внести запрет на доступ к суррогатному материнству иностранцам, проживающим либо находящимся в РА и не состоящим в браке, зарегистрированном в порядке, установленном законодательством РА. Также предлагается принять норму, запрещающую женщине быть суррогатной матерью более двух раз [10]. Расценивая этот шаг как положительный сдвиг в сторо-

ну решения вопроса о достижении необходимой согласованности моральных ценностей с законодательством, мы считаем, что воспринимать его достаточным не представляется возможным. Эти предложения не включают установление каких-либо категорических запретов, например, на возмездное суррогатное материнство либо на использование ВР-технологий вне цели преодоления бесплодия. Между тем правотворчество в этой области должно быть направлено на предотвращение превращения этих методов в «технологии по производству детей», в доходный бизнес или модный тренд, где обесценивается сам человек, сама связь родителей и ребенка. Конструирование норм с учетом норм нравственности и морали предотвратит редуцирование права от самих традиционных ценностей современного общества.

Таким образом, применение ВР-технологий должно быть строго ограничено, обусловлено наличием медицинских показаний бесплодия, не должно расцениваться как альтернативный вариант реализации репродуктивных прав человека. Оно должно быть крайним методом преодоления бесплодия. Государственная политика в этой сфере должна исходить из необходимости полноценного обеспечения

интересов будущего ребенка, что детерминирует изменение некоторых действующих правовых норм.

Выводы. Обобщая вышесказанное, мы считаем, что представляется правильным:

– законодательно закрепить исчерпывающий перечень тех категорий лиц, которые имеют право на обращение за соответствующей специальной медицинской помощью;

– установить законодательный запрет их применения для реализации репродуктивных прав гомосексуальных пар;

– установить прямой запрет на применение ВР-технологий по отношению к одиноким мужчинам и женщинам при отсутствии медицинских показаний бесплодия;

– установить прямой запрет на возмездное суррогатное материнство;

– установить запрет на предложение, рекламу и посредничество по организации, реализации и сопровождению применения ВР-технологий;

– разработать и внести в Уголовный Кодекс РФ круг новых составов преступлений в рассматриваемой сфере, в частности за незаконное применение ВР-технологий, за возмездное суррогатное материнство и за рекламу указанных биотехнологий.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ:

1. Силуянова И.В. Руководство по этико-правовым основам медицинской деятельности / И.В. Силуянова. – М. : Мед-пресс-информ, 2008. – 224 с.
2. Курило Л.Ф. Биомедицинская этика / Л.Ф. Курило ; под ред. В.И. Покровского. – М. : Медицина, 1997. – 314 с.
3. Стеценко С.Г. Медицинское право Украины / С.Г. Стеценко. – М. : Юридический центр Пресс, 2003. – 608 с.
4. Пуля И.В. Прочерк в графе «мать» / И.В. Пуля // Российская газета. – 2010. – № 5493 (117). – С. 5–8.
5. Борисова Е.К. Некоторые проблемы правовой регламентации искусственного оплодотворения в России / Е.К. Борисова [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://conf.omui.ru/content/nekotorye-problemy-pravovoy-reglamentacii-iskusstvennogo-oplodotvoreniya-v-rossii>.
6. Всеобщая Декларация прав человека. – 1948. – Ст. 29.
7. Regnerus M. Parental same-sex relationships, family instability, and subsequently life outcomes for adult children: answering critics of the new family structures study with additional analyses / M. Regnerus // *Social Science Research*. – 2012. – Vol. 41 Issue 6. – P. 1367–1377.
8. Силуянова И.В. Репродукция человека: этико-правовые проблемы / И.В. Силуянова, К.А. Силуянов // *Медицинское право*. – 2013. – № 4. – С. 20–31.
9. Суррогатное материнство: одному – счастье, другому – деньги [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://hayafisha.ru/yinyan/bebiworld/2792.html>
10. National Assembly of the Republic of Armenia [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.parliament.am>.

СУТНІСТЬ ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКУ ПРАВОВОЇ КУЛЬТУРИ ТА ПРАВОВОГО ВИХОВАННЯ**ESSENCE OF RELATIONSHIP OF LEGAL CULTURE AND LEGAL EDUCATION****Коваленко Н.Ю.,***кандидат юридичних наук,**доцент кафедри соціально-гуманітарних наук та права**Чернівецького торговельно-економічного інституту**Київського національного торговельно-економічного університету*

Стаття присвячена аналізу питань правової культури і правового виховання та їх особливостей. Акцентована увага на взаємозв'язку та співвідношенні правової культури і правового виховання. Визначен вплив правовиховної діяльності на процес формування правової культури.

Ключові слова: права культура, правове виховання, правосвідомість, соціалізація, правове навчання, цілі правового виховання, завдання правового виховання, методи правового виховання, зміст правового виховання, соціально-правова активність.

Статья посвящена анализу правовой культуры и правового воспитания, их особенностей. Акцентировано внимание на взаимосвязи и соотношении правовой культуры и правового воспитания. Определено влияние правовоспитательной деятельности на процесс формирования правовой культуры.

Ключевые слова: правовая культура, правовое воспитание, правосознание, социализация, правовое обучение, цели правового воспитания, задания правового воспитания методы правового воспитания, содержание правового воспитания, социально-правовая активность.

The article is devoted to analysis of legal culture and legal education, its characteristics and peculiarities. Attention is given to questions of the relationship and correlation of legal culture and legal education. Determined the interaction of legal educational activities on the process of legal culture formation.

Key words: legal culture, legal education, sense of justice, socialization, legal teaching, aims of legal education, tasks of legal education, methods of legal education, contents of legal education, socially-legal activity.

Постановка проблеми. Найбільшу актуальність у сучасній державі набуває діяльність, пов'язана з формуванням ціннісно-правових орієнтацій населення, які надають можливість свідомо включатись у суспільно-політичне і правове життя держави.

Без глибокого розуміння соціальної ролі права, суті та змісту правових норм, основних правових принципів, ролі правових відносин неможливе свідоме сприйняття та виконання громадянами правових приписів. Від зростання рівня правової культури і правосвідомості громадян залежить ефективність правового регулювання суспільних процесів, що відбуваються у нашому суспільстві, становлення України як правової, демократичної держави. Ці умови піднімають проблему правового виховання як одного з найважливіших способів формування правової культури на принципово новий рівень, надають їй статус одного з найбільш важливих завдань державного рівня.

Стан опрацювання. Рівень правової культури суспільства прямо пов'язаний з наявністю в суспільстві належних умов для розвитку правової науки.

Проблеми правової культури і правового виховання фундаментально розроблялись і знайшли відображення у працях таких відомих науковців, як С.С. Алексєєв, В.Д. Бабкін, В.М. Баранов, В.В. Головченко, А.І. Долгова, М.І. Козюбра, В.В. Копейчиков, В.О. Котюк, О.А. Лукашева, Г.Д. Маркова, М.І. Матузов, Ю.М. Оборотов, В.В. Оксамитний, П.М. Рабінюк, І.Ф. Рябко.

Проте, не дивлячись на значну кількість ґрунтовних наукових розробок, сфера юридичної науки потребує подальшого розвитку досліджень правового виховання та правової культури, у тому числі й визначення низки особливостей, що впливають на їх стан та рівень.

Метою статті є дослідження специфіки впливу правового виховання на формування правової культури на сучасному етапі, їх співвідношення та взаємодії.

Виклад основного матеріалу. Визнання правової культури органічною частиною загальної культури, світового культурного процесу притаманно більшості юристів-науковців.

Процес формування правової культури має давнє історичне коріння. Одночасно з виникненням держави та перших правових норм виникає й намагання людини усвідомити своє місце та роль у правовій системі, сконструювати досконалі моделі правової поведінки.

Правова культура включає в себе всі цінності, пов'язані з функціонуванням права, системи його норм і принципів, адекватні її призначенню, якими забезпечуються як наявний правопорядок, так і функціонування різноманітних суспільно-політичних і державних інститутів.

Правова культура є показником цивілізованості суспільства взагалі і держави та окремої особистості зокрема. Стан суспільних відносин залежить від того, наскільки особистість і суспільство засвоюють

та поважають правові цінності, перш за все особисті права і свободи, віддають пріоритет правовому підходу у рішенні соціально-культурних і соціально-економічних питань.

Аксіологічне, ціннісне бачення правової культури дає змогу чіткіше відмежувати її від інших близьких і взаємопов'язаних з нею категорій, таких як правова дійсність, механізм правового регулювання.

В загальній теорії права під правовою культурою розуміють якісний стан правового життя суспільства, який характеризується досягнутим рівнем розвитку правової системи – станом та рівнем правової свідомості, юридичної науки, системи законодавства, правозастосовної практики, законності і правопорядку, правової освіти, а також ступенем гарантованості основних прав і свобод людини [1, с. 21; 2, с. 246].

Отже, до найважливіших показників правової культури суспільства слід віднести панування у суспільному житті правових принципів справедливості і гуманізму, відповідальність держави перед громадянами, реальне забезпечення місця людини як вищої соціальної цінності та захист особистості від беззаконня і свавілля з боку посадових осіб, державних органів.

Правова культура охоплює тільки позитивні психічні процеси і стани, проявляється в них, а також у правомірній діяльності і поведінці. Наприклад, можна говорити про культуру правового мислення, спілкування, про інтелектуальну культуру, про емоційно-правову культуру тощо [3, с. 93–94].

У мотивації соціально значимої правомірної поведінки цінності правового культурного комплексу діють не безпосередньо, а опосередковано через формування інформації про сукупність своїх прав і обов'язків, способи їх реалізації, потреби у психолого-педагогічній підготовці до правового виховання, переконаності в доцільності соціально значимої поведінки, тобто через сформовані соціально-психологічні якості особи.

Безумовно, правова культура є одним з компонентів, що формують соціалізацію особи. Соціально-культурна діяльність з підвищення правової культури (через правову освіту) може розглядатись як самостійна підсистема загальної системи соціалізації особи.

У процесі соціалізації громадянин адаптується до тих норм, цінностей, законів, які існують у соціумі, набуває таких соціальних якостей, що необхідні людині для входження в суспільство як певну правову систему, стає дієздатним учасником суспільних відносин.

Правова культура у практичному аспекті є необхідною для того, щоб особа добре орієнтувалася у сьогоденні, знаходила правильний вихід із ситуації, в яку часто потрапляє через відсутність елементарної правової грамотності, добре знала свої права і обов'язки, вміла їх реалізовувати і за допомогою правових засобів ефективно захищала і вміла грамотно вирішувати завдання практичної поведінки у правовій сфері. Також особа має знати права і обов'язки своїх контрагентів (громадян, трудових

колективів, державних чи громадських органів, посадових осіб), а також поважно відноситися до цих прав і обов'язків.

Але існує низка негативних факторів, що впливають на рівень формування правової культури: правовий нігілізм, який засновується на запереченні як соціальної, так і особистісної цінності права; байдужість до всього, що не стосується особисто окремої людини та її родини; інертність, пасивність у суспільних питаннях; пристосовництво тощо.

Виходячи з вищевикладеного, можемо сказати, що критеріями оцінки рівня сформованості правової культури є ступінь правової інформованості, готовності застосовувати правові знання на практиці, потреба у правовому удосконаленні; ступінь ціннісно-правової спрямованості особи, готовності до соціально корисної поведінки і нетерплячості до правопорушень, ступінь сприйняття суті закону як морально значимої для себе цінності; ступінь сформованості правових навиків і вмінь, правомірної поведінки, соціально-правової активності особи.

Слід зазначити, що вихованню і навчанню правовій культурі має бути притаманна цілеспрямованість, що проявляється в активній діяльності на досягнення визначеної мети.

Правова культура неможлива без духовно-інтелектуальної, ідеологічної сторони правового виховання, спрямованої на обґрунтування правових цінностей для подальшого формування системи світоглядно-ціннісних орієнтацій людини і суспільства.

Отже, правове виховання покликане формувати у громадян високий рівень правової культури і правосвідомості суспільства в цілому.

Зазвичай говорять про правове виховання в широкому і вузькому сенсі. У першому випадку йдеться скоріше про правову соціалізацію людини, коли вона «виховується» навколишнім оточенням в цілому, всією юридичною практикою та поведінкою людей, посадових осіб – представників державного апарату у правовій сфері. У вузькому сенсі правове виховання відрізняється своєю спрямованістю на підвищення правової культури людини, групи людей і суспільства в цілому.

Правове виховання – це цілеспрямована, послідовна, систематична діяльність держави та органів влади, а також громадських об'єднань й організацій, які формують певну систему правових знань, вмінь, навиків, правового мислення, правових почуттів (почуття права, законності, почуття поваги до права і закону, до тих соціальних цінностей, які регулюються та охороняються правом і законодавством).

Таким чином, система правового навчання та виховання має спрямовуватись на формування системи правових знань, усвідомлення соціальної цінності права, його значення як засобу захисту прав та інтересів людини, формування правових переконань, мотивів та звичок правомірної поведінки, виховання почуття необхідності правомірної поведінки, організації діяльності держави і громадських організацій.

Тому і питання змісту правового виховання на сьогодні є нагальним, оскільки його правильне роз-

роблення та визначення надасть можливість визначити необхідний рівень і обсяг правових знань («правовий мінімум»).

Нині у сучасному українському суспільстві актуалізуються питання організації та управління правовим вихованням, тому що трансформація політико-правової системи України призвела до майже повної руйнації інститутів правового виховання населення, створених до 1991 року. І за роки незалежності України поки не було створено іншої нової ефективної системи з формування правової свідомості та правової культури населення [4, с. 45].

В організації правового виховання для забезпечення його послідовності і наступності необхідно визначити цілі правового виховання.

Основна ціль правового виховання – надати необхідні у житті юридичні знання і навчити поважати закони і підзаконні акти, дотримуватися їх, тобто сформувати високий рівень особистісної правової культури, що, безперечно, значно знижуватиме кількість правопорушень. Кожна людина, знаючи свої права і обов'язки, зможе грамотно себе захищати від незаконних дій.

Головним завданням правового виховання є вироблення у громадян позитивних соціально-правових установок, що забезпечують правомірну поведінку у всіх сферах правової діяльності, а саме у державно-правовій, адміністративно-правовій, господарсько-правовій, трудовій, цивільно-правовій, і спрямовані на сприяння підняття їх соціально-правової активності.

Правове виховання створює спеціальний інструментарій для донесення до розуму і почуттів кожної людини правових цінностей, для перетворення їх в особисті переконання і внутрішній орієнтир правомірної поведінки. Тому важливими елементами механізму правового виховання є засоби та методи правовиховної роботи.

В цілому засоби правового виховання – це все те, за допомогою чого вихованцям передається інформація про права, про закон, про різноманітні події чи фактори, що мають юридичне значення та можуть впливати на формування активної правової позиції індивідів (преса, телебачення, радіомовлення, мистецтво, кіно, засоби наочної пропаганди та агітації тощо).

Методи правового виховання – це способи, за допомогою яких здійснюється цілеспрямований вплив на правосвідомість і поведінку особи. Формування правосвідомості і правової культури можливе при активному використанні результативних методів її розвитку: тренінг, ділові ігри, самостійна робота, самоосвіта тощо.

Передача теоретичного змісту матеріалу, його добір постає відповідно сформованим процесом, яким виступає правова освіта.

І.Ф. Рябко відносив до правового навчання: а) юридичну освіту, що включає навчання і спеціальну підготовку кадрів вищої і середньої кваліфікації для науки, державного і суспільного апарату; б) юридичну підготовку працівників державних установ, суспільних і самодіяльних органів, пов'язаних із нормотворчою і правозастосовчою роботою, що в

принципі не вимагає спеціальної юридичної освіти; в) правову освіту насамперед чергу молоді [5, с. 142].

Правова освіта та правове виховання органічно пов'язані між собою, оскільки припускають безперервний взаємозв'язок процесів цілеспрямованого формування свідомості особистості і законслухняного громадянина, починаючи від сім'ї, освітніх установ усіх рівнів і включаючи підприємства, установи, організації, громадські організації, а також самоосвіту. І така організація процесу може забезпечити ефективність правової освіти та формування необхідного рівня правосвідомості й правової культури.

Слід зазначити, що формування правової культури залежить не тільки від організації правовиховної діяльності на державному рівні, але й від кожного конкретного громадянина. У особи повинно формуватись почуття відповідальності за свою поведінку перед іншими громадянами, перед суспільством, державою.

Йдеться про соціально-правову активну поведінку особи, що постає кінцевим результатом процесу правового виховання. Активність громадян, залучення всіх і кожного у правомірну діяльність в усіх галузях суспільних відносин, охоплених правовим регулюванням, приводить до найбільш ефективного використання можливостей права як інструменту соціального управління.

У юридичній літературі цілком справедливо зазначається, що у процесі організації правовиховної роботи в нашій державі важливо використовувати весь позитивний досвід, накопичений за минулі десятиліття. Але його використовувати необхідно творчо, оскільки деякі питання правового виховання та освіти необхідно вирішувати на концептуально новій основі, виходячи із завдань розвитку України як суверенної держави, що прагне стати демократичною та правовою.

Правове виховання може бути результативним за умови обґрунтування державної правової політики, а на її основі – концепції правового виховання населення; створення атмосфери поваги до законів та боротьби з корупцією; піднесення загальної моральності громадян; розвитку вітчизняної юридичної науки; підвищення ролі правової освіти у країні; створення багатоступінчастої системи правового виховання та освіти; популяризації правових знань; пробудження інтересу в населення до правових знань та забезпечення їх доступності; підготовки спеціалістів із правового виховання тощо [4, с. 221–222].

Висновки. Підсумовуючи, зазначимо, що правова культура як складова загальної культури – це своєрідна система правових цінностей, що відповідають рівню досягнутого суспільством правового прогресу та відображають у правовій формі стан свободи особи, інші найважливіші соціальні цінності.

Відповідно, правова культура повинна базуватись на таких засадах, як правова інформованість, компетентність, глибокі знання та розуміння правових норм, високосвідоме виконання нормативних приписів законів.

Рівень правової культури є показником ефективності та якості правовиховної роботи.

Правове виховання є систематичним і цілеспрямованим процесом впливу на свідомість, психологію громадян усією сукупністю багатоманітних правових форм, засобів і методів, наявних в арсеналі сучасної правової діяльності.

За сучасних умов й досі існує потреба у формуванні правової культури і у цілеспрямованій правовихов-

ній роботі, що потребує обґрунтованої державної концепції правового виховання населення, об'єднаних зусиль усіх державних органів, органів місцевого самоврядування та громадських інституцій, спрямованих на процес правового виховання як гарантію демократичних і соціальних перетворень відповідно до загальнолюдських принципів права і моралі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Семитко А.П. Правовая культура социалистического общества: сущность, противоречия, прогресс / А.П. Семитко. – Свердловск : Изд-во Урал. ун-та, 1990. – 172 с.
2. Загальна теорія держави і права : [підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів] / [М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Д. Богачова та ін.] ; [за ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина]. – Х. : Право, 2002. – 432 с.
3. Котюк В.О. Теорія права: курс лекцій / В.О. Котюк. – К. : Вентурі, 1996. – 208 с.
4. Філософія правового виховання : [навч. посіб.] / [А.П. Гетьман, О.Г. Данильян, О.П. Дзьобань та ін.] ; за ред. А.П. Гетьмана, О.Г. Данильяна. – Х. : Право, 2012. – 248 с.
5. Рябко И.Ф. Правосознание и правовое воспитание масс / И.Ф. Рябко. – Ростов : Изд-во Ростов. ун-та, 1969. – 192 с.

УДК 340.1

СУТНІСТЬ ПОНЯТТЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ

THE ESSENCE OF THE CONCEPT OF LEGAL STATUS

Литвин І.І.,

*кандидат юридичних наук, доцент, докторант
Класичного приватного університету*

У статті на основі різних поглядів вчених досліджено теоретичні підходи щодо визначення таких понять, як «статус», «соціальний статус» та «правовий статус». Надано авторське бачення щодо тлумачення поняття правового статусу. Наголошено, що правовий статус як вид соціального статусу також визначає становище суб'єкта у соціальній системі, однак лише у тій її частині, яка регулюється правом. Саме завдяки правовому статусу особа включається у систему тих чи інших правовідносин.

Ключові слова: статус, соціальні норми, соціальний статус, правовий статус, юридична норма.

В статье на основе различных взглядов ученых исследованы теоретические подходы к определению таких понятий, как «статус», «социальный статус» и «правовой статус». Предоставлено авторское видение толкование понятия правового статуса. Отмечено, что правовой статус как вид социального статуса также определяет положение субъекта в социальной системе, но только в той ее части, которая регулируется правом. Именно благодаря правовому статусу лицо включается в систему тех или иных правоотношений.

Ключевые слова: статус, социальные нормы, социальный статус, правовой статус, юридическая норма.

The article, based on scientific views of scientists, the theoretical approaches to the definition of concepts such as «status», «social status» and «legal status.» Courtesy of the author's vision on the interpretation of the term «legal status». Emphasized that legal status as a kind of social, also determines the position of subjects in the social system, but only that part which is governed by law. It is because of the legal status of a person involved in the system of certain relationships.

Key words: status, social norms, social status, legal status, legal norm.

Постановка проблеми. Визначення місця та особливостей діяльності будь-якого із суб'єктів правовідносин можливе лише за умови аналізу їх правового статусу, який відображає основні сторони відносин особи з державою та суспільством. Складні зв'язки між державою та індивідами, а також між індивідами у державно-організованому суспільстві фіксуються державою у правовій формі – у формі прав, свобод та обов'язків. У своїй єдності саме вони становлять правовий статус індивіда, який, у свою чергу, відображає особливості соціальної структури

суспільства, рівень розвитку демократичних інститутів та стан законності [1].

Стандослідження. Окремим аспектам з'ясування сутності поняття «правового статусу» приділяли увагу у своїх наукових дослідженнях такі вчені, як С.С. Алексєєв, Д.Н. Бахрах, О.В. Зайчук, С.М. Братусь, М.В. Вітрук, В.М. Горшенєв, А.Г. Чернявський, Н.І. Матулов, Н.М. Оніщенко, В.М. Манохін, В.В. Мальков, та інші. Незважаючи на велику кількість наукових робіт, з'ясування сутності зазначеного поняття потребує подальшого дослідження.

Саме тому **метою статті** є: дослідити сутність поняття правового статусу

Виклад основного матеріалу пропонуємо розпочати з визначення сутності поняття «статус». Слово «статус» походить від латинського «status» – становище. У сучасних словниках української та російської мови термін статут має такі тлумачення:

- а) положення, стан;
- б) у юридичному контексті:
 - правове становище громадян, громадських і державних організацій, міжнародних організацій;
 - сукупність прав і обов'язків фізичних та (або) юридичних осіб;
- в) у соціальному контексті:
 - соціальна роль кого-, чого-небудь;
 - становище індивіда або групи осіб щодо інших індивідів або груп у соціальній системі;
- г) у медичному контексті:
 - стан здоров'я хворого на момент обстеження [2, с. 545].

У філософських словниках поняття «соціальний статус» визначається як соціальний, співвідносна позиція індивідуума або групи в соціальній системі, що визначається за рядом ознак, характерних для даної системи (економічних, професійних, етнічних та інших) [3, с. 663]. О.О. Грицанов наголошує, що соціальні статуси як елементи соціальної організації суспільства складно скоординовані і ранжовані щодо панівної системи цінностей, що надає їм особливу значущість в громадській думці, престиж. Соціальний статус залежить від соціальних визначень реальності в цілому і сам є соціально визначеним, усвідомлюється особистістю як об'єкт орієнтації соціальної дії [3, с. 663].

А.М. Михненко та Е.М. Макаренко розуміють соціальний статус як сукупність прав, привілеїв, моральних норм і обов'язків індивіда або соціальної групи, пов'язану з виконанням первинної соціальної ролі, яка виявляється у формі поведінки, очікуваної відповідно до становища у суспільстві. Дослідники підкреслюють, що розробка і використання поняття соціального статусу робить можливим краще розуміння життєвого шляху людини і соціальної структури суспільства, сприяє ефективності соціального управління, виховних та освітніх процесів [4, с. 675]. А.А. Герасимчук, Ю.І. Палеха, О.М. Шиян вважають, що соціальний статус особистості – це певне місце людини в суспільній ієрархії, яке обумовлене її походженням, професією, віком, статтю, сімейним станом [5]. З точки зору, яку висловлює М.В. Примуш, соціальний статус – це становище індивіда (або групи людей) у системі соціальних зв'язків і відносин, що обумовлюється її приналежністю до певної соціальної спільноти та визначає сукупність її прав та обов'язків [6].

Г.В. Осипов визначає соціальний статус, по-перше, як співвідносну позицію індивіда або групи, яка визначається соціальними ознаками (економічне становище, професія, кваліфікація, освіта і т.п.), природними ознаками (стать, вік і т.д.), а також престижем і місцем в структурі влади; а по-друге, – як сукупність прав і обов'язків індивіда або соціальної групи, пов'язану з виконанням ними певної соціальної ролі [7, с. 343].

Г.Д. Мейн переконаний, що соціальний статус – це сукупність прав і обов'язків індивіда чи соціальної групи, пов'язана з виконанням ними певних соціальних ролей [8]. В.В. Вербець, О.А. Субот, Т.А. Христюк пишуть, що соціальний статус – це положення соціального суб'єкта в суспільстві, що передбачає для нього певні специфічні права і обов'язки, правила поведінки. Таким чином, соціальний статус визначає становище індивіда або соціальної групи стосовно інших індивідів і груп, яке визначається за соціально значущими для даної соціальної системи критеріями (економічними, політичними, соціально-правовими, професійно-кваліфікаційними тощо) [9].

Отже, соціальний статус – це поняття, яке вказує на положення особи у тій чи іншій системі суспільних відносин і зв'язків, яке визначається пануючою у суспільстві в цілому та (або) певній соціальній групі зокрема системою соціальних цінностей та правил, що вимагають від її членів будувати та здійснювати поведінку певним чином. Соціальний статус наділяє учасників суспільних відносин певними можливостями та привілеями, а також покладає на них відповідні соціальні обов'язки, які необхідні для виконання ними своїх соціальних ролей і функцій. В. Радаєв та О. Шкаратан зазначають, що будь-яка людина займає у суспільстві певну позицію, і кожна з цих соціальних позицій, що припускає визначені права та обов'язки, – це «статус» [10, с. 12].

Одним із основних засобів, з використанням яких встановлюються правила поведінки у соціумі та визначаються основоположні соціальні цінності, є соціальні норми. З цього приводу слушно відмічають В.В. Вербець, О.А. Субот, Т.А. Христюк, що поведінка в межах соціальної ролі визначена заздалегідь соціальними нормами і тому є очікуваною з боку інших суб'єктів [9]. М.В. Примуш зазначає, що вимоги оточення (у вигляді приписів, побажань, очікувань) щодо виконання певних соціальних ролей втілюються у конкретні соціальні норми (пошта – правило, взірець, керівний початок). Соціальні норми – сукупність зобов'язуючих принципів, правил, еталонів, вимог, встановлених суспільством, соціальними спільнотами чи уповноваженими суб'єктами для регулювання соціальних відносин, діяльності і поведінки соціальних суб'єктів на всіх рівнях і у всіх сферах людської життєдіяльності [6].

В.В. Радаєв та О.І. Шкаратан визначили соціальні норми як засоби соціальної регуляції поведінки індивідів і груп. Через них суспільство і соціальні спільноти пред'являють своїм представникам вимоги, яким має задовольняти їх поведінка; суспільство і окремі спільноти на основі соціальних норм направляють, контролюють, регулюють, оцінюють цю поведінку. Соціальні норми виражаються в уявленнях людей про належне, допустиме, можливе, бажане, прийнятне або, навпаки, – про небажане, неприйнятне, неприпустиме [10, с. 12]. Дослідники наголошують, що з використанням соціальних норм вимоги та встановлення суспільства, соціальних груп переводяться в еталони, моделі, стандарти належної поведінки представників цих груп. Соціальні норми забезпечують стабільність суспільства, його нормальне відтворення, захист від зовнішніх

і внутрішніх руйнівних впливів. Тому соціальні норми інтегрують, впорядковують, підтримують суспільство в життєздатному стані [10, с. 12].

Г.В. Осипов визначив соціальні норми як сукупність актів, дій, що характеризуються високим ступенем однорідності та повторюваності, в яких втілюється система панівних соціальних цінностей [11, с. 881]. В.М. Кириченко та О.М. Куракін вважають, що соціальні норми – це історично зумовлені загальні правила поведінки людей у суспільстві, які є проявом їх свідомої вольової діяльності та які забезпечуються різними засобами соціального та державного впливу [12, с. 78].

З точки зору, яку висловлює М.В. Кравчук, соціальні норми являють собою загальні правила поведінки людей у суспільстві, що зумовлені об'єктивними закономірностями і є результатом свідомо-вольової діяльності певної частини чи всього суспільства, та що забезпечуються різноманітними засобами соціального впливу [13, с. 119]. На думку О.Ф. Скакун, соціальні норми – система правил поведінки загального характеру, що складаються у відносинах між людьми в певному суспільстві у зв'язку з виявом їх волі (інтересу) і забезпечуються різними засобами соціального впливу. Правник підкреслює, що це не просто правила, оскільки правила існують і в несоціальних утвореннях, таких, наприклад, як математика, граматики, техніка й інші (технічні норми), а правила чітко вираженого соціального характеру. Це не стихійний (природний) регулятор, а свідомий, вольовий, нормативний [14, с. 268].

М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченко та О.В. вважають, що соціальні норми – це правила поведінки загального характеру, які виявляють волю певної частини населення або всього суспільства і гарантуються різними засобами соціального впливу [15, с. 226]. «Соціальні норми, – пише Ю.П. Сурмін, – це стандарти діяльності та правила поведінки, виконання яких очікується від члена групи або суспільства і підтримується за допомогою санкцій. Соціальні норми упорядковують і регулюють соціальні взаємодії [16, с. 664].

Соціальні норми – це узагальнююче поняття, яке складається із декількох різновидів норм, ключовими серед яких є норми права (або правові норми). Першочергова роль саме цього виду соціальних норм пояснюється рядом їх специфічних властивостей, зокрема таких як загальність та загальна обов'язковість, високий рівень формалізації та державна забезпеченість. Тож, як слушно зазначає, О.Ф. Скакун, норма права – це різновид соціальної норми, загальнообов'язкове, формально-визначене правило поведінки (зразок, масштаб, еталон), встановлене або санкціоноване державою як регулятор суспільних відносин, яке офіційно закріплює міру свободи і справедливості відповідно до суспільних, групових та індивідуальних інтересів (волі) населення країни, забезпечується всіма заходами державного впливу, аж до примусу [17, с. 275]. За В.В. Копейчиковим, юридичні (правові) норми – це загальнообов'язкові, формально визначені правила поведінки, встановлені (санкціоновані) державою, які охороняються, захищаються і гарантуються нею та містяться в нормативно-правових актах [18, с. 107].

М.В. Цвік характеризує норму права як соціально обумовлене, спрямоване на регулювання суспільних відносин, обов'язкове для виконання правило поведінки, яке схвалюється або встановлюється державою і у своїй реалізації забезпечується рівнем свідомості виконавців, організаційною та виховною роботою і можливістю застосування державного примусу в разі порушення його вимог. Автор підкреслює, що вона (норма права) нерозривно пов'язана з сутністю права, оскільки є первинним елементом його структури, безпосереднім втіленням такої його ознаки, як нормативність [15, с. 279].

В.К. Баєв вважає, що юридична норма (норма права) – це загальнообов'язкове веління, виражене у вигляді державного владного розпорядження, яке регулює суспільні відносини [19, с. 369]. З позиції К.Г. Волинка, норма права – це загальнообов'язкове формально визначене правило соціально значущої поведінки, встановлене або санкціоноване державою, спрямоване на регулювання суспільних відносин шляхом визначення прав і обов'язків їх учасників і забезпечене можливістю застосування державного примусу [20, с. 113]. З позиції М.І. Байтін, правова норма – це такий, що виходить від держави і нею охороняється, загальнообов'язковий, формально визначений припис, виражений (змодельований) у вигляді правила поведінки або відповідного встановлення, який є державним регулятором суспільних відносин [21, с. 316].

Під впливом правових норм особа набуває правового статусу, який є окремим проявом соціального статусу. Слід зазначити, що використання поняття статусу у юридичному контексті здійснювалося ще у часи Стародавнього Риму, де він позначав обсяг праводієздатності фізичної особи, а саме:

- status libertatis – стан свободи;
- status civitatis – стан громадянства;
- status familiae – сімейний стан;

Тільки ті особи, які були носіями цих трьох статусів, мали повний обсяг праводієздатності [22, с. 47].

Сьогодні на сторінках правової літератури висловлюється багато точок зору з приводу того, що являє собою правовий статус, як слід його розуміти. Так, скажімо, Ю.С. Шемшученко вважає, що правовий статус – це встановлене нормами права положення його суб'єктів, сукупність їх прав та обов'язків [23, с. 626]. О.Ф. Скакун визначила правовий статус особи як систему закріплених у нормативно-правових актах і гарантованих державою прав, свобод, обов'язків, відповідальності, відповідно до яких індивід як суб'єкт права (тобто як такий, що має правосуб'єктність) координує свою поведінку у суспільстві [17, с. 377].

М.В. Кравчук пропонує таке визначення правового статусу: сукупність або система всіх належних громадянину суб'єктивних юридичних прав, свобод і обов'язків, що визначають його правове становище в суспільстві, яке закріплене в чинному законодавстві та інших формах права [24, с. 86–87]. За В.С. Нерсисянцем, правовий статус являє собою одну з найважливіших політико-юридичних категорій, яка нерозривно пов'язана з соціальною структурою суспільства, рівнем демократії, станом законності та являє собою сис-

тему прав і обов'язків, що законодавчо закріплюється державами в конституціях, міжнародно-правових актах про права людини та інших нормативно-юридичних актах [25, с. 225].

Н.К. Шаптала та Г.В. Задорожня пишуть, що правовий статус особи (лат. status – становище) – це юридично закріплене становище особи як соціального суб'єкта в суспільстві, тобто це сукупність прав та обов'язків особи, які визначені та гарантовані Конституцією і законами України, іншими нормативно-правовими актами, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [26]. З позиції М.І. Абдулаєва, правовий статус людини і громадянина є комплексним державно-правовим інститутом, складовою частиною якого є основні права, свободи і обов'язки. Правове становище індивіда визначає його місце в правовому спілкуванні і відображає його стан у взаєминах із суспільством і державою. Воно обумовлюється особливостями соціального статусу, що

існує в даний період розвитку держави і суспільства [27, с. 119–120]. За О.В. Мальком, правовий статус – це комплексна інтеграційна категорія, що відображає взаємовідносини суб'єктів суспільних відносин, особи і суспільства, громадянина і держави, індивіда та колективу, а також інші соціальні зв'язки [21, с. 237].

Висновок. Отже, спираючись на вищевикладене, можемо дійти висновку про те, що правовий статус, як вид соціального, також визначає становище суб'єкта у соціальній системі, однак лише у тій її частині, яка регулюється правом. Тож, положення суб'єкта та його роль у такій системі врегульовується нормами права, шляхом визначення прав, обов'язків та інших юридично значущих властивостей і характеристик суб'єкта, що у своїй сукупності встановлюють для останнього юридичні форми, порядок та межі реалізації ним своєї суспільно значущої поведінки. Саме завдяки правовому статусу особа включається у систему тих чи інших правовідносин.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Панчишин А.В. Поняття, ознаки та структура категорії «правовий статус» / А.В. Панчишин // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 2. – С. 95–98.
2. Словник іншомовних слів / уклад. : С.М. Морозов, Л.М. Шкарапута. – К. : Наукова думка, 2000. – С. 680.
3. Новейший философский словарь / Сост. А.А. Грицанов. – Мн. : Изд. В.М. Скакун, 1998. – 896 с.
4. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін. ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
5. Герасимчук А.А. Соціологія : [навч. посібник]. – [А.А. Герасимчук, Ю.І. Палеха, О.М. Шиян]. – К. : Вид-во Європ. ун-ту, 2004. – 246 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pidruchniki.com/10810806/sotsiologiya/suspilstvo_osobistist.
6. Примуш М.В. Загальна соціологія : [навчальний посібник] / М.В. Примуш. – К. : ВД «Професіонал», 2004. – 592 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pidruchniki.com/16011013/sotsiologiya/sotsialniy_status_sotsialni_rol_i_osobistosti.
7. Социологический энциклопедический словарь. На русском, английском, немецком, французском и чешском языках / под ред. Г.В. Осипова. – М. : Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА–ИНФРА • М), 2000. – 488 с.
8. Дворецька Г.В. Соціологія : [навч. посібник] / Г.В. Дворецька. – К. : КНЕУ, 2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://buklib.net/books/24091/>.
9. Вербець В.В. Соціологія : [навчальний посібник] / В.В. Вербець, О.А. Субот, Т.А. Христюк. – К. : КОНДОР, 2009. – 550 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pidruchniki.com/16330826/sotsiologiya/sotsialni_statusi_rol_i_sotsialniy_strukturi_suspilstva.
10. Радаев В.В. Социальная стратификация : [учебное пособие] / В.В. Радаев, О.И. Шкаратан. – М. : Наука, 1995. – 237 с.
11. Осипов Г.В. Социология. Основы общей теории : [учебник для вузов] / Г.В. Осипов, Л.Н. Москвичев. – М. : Норма, 2003. – 912 с.
12. Кириченко В.М. Теорія держави і права: модульний курс : [навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл.] / В.М. Кириченко, О.М. Куракін. – К. : Центр учбової літератури, 2010. – 264 с.
13. Кравчук М.В. Теорія держави і права. Проблеми теорії держави і права : [навчальний посібник] / М.В. Кравчук. – Тернопіль : Карт-бланш, 2002. – 247 с.
14. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : [підручник] / О.Ф. Скакун. – К. : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2010. – 520 с.
15. Цвік М.В. Загальна теорія держави і права : [підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів] / М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Рогачова та ін. – Харків : Право, 2002. – 432 с.
16. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін. ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
17. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : [підручник] / О.Ф. Скакун. – Харків : Консум, 2001. – 656 с.
18. Копейчиков В.В. Правознавство : [підручник для студ. вищих навч. закладів] / В.В. Копейчиков, А.М. Колодій. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 752 с.
19. Бабаев В.К. Теория государства и права : [учебник] / В.К. Бабаев. – М. : Юристь, 2003. – 592 с.
20. Волинка К.Г. Теорія держави і права : [навч. посіб.] / К.Г. Волинка. – К. : МАУП, 2003. – 240 с.
21. Теория государства и права : Курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – М. : Юристь, 1997. – 672 с.
22. Новицкий И.Б. Римское право / И.Б. Новицкий. – М., 1998. – 245 с.
23. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : «Укр. Енцикл», 1998. – Т. 5 : П – С. – 2002. – 736 с.
24. Кравчук М.В. Теорія держави і права. Проблеми теорії держави і права : [навчальний посібник] / М.В. Кравчук. – Тернопіль : Карт-бланш, 2002. – 247 с.
25. Проблемы общей теории права и государства : [учебник для вузов] / под общ. ред. В.С. Нерсесянца. – М. : Норма, 2004. – С. 832.
26. Шаптала Н.К. Конституційне право України : [навч. посіб.] / Н.К. Шаптала, Г.В. Задорожня. – Дніпропетровськ. : ТОВ «ЛізуновПрес», 2012. – 472 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pidruchniki.com/1566021246876/pravo/osnovi_pravovogo_statusu_osobi_gromadyanina.
27. Абдулаєв М.И. Теория государства и права : [учебник для высших учебных заведений] / М.И. Абдулаєв. – М. : Финансовый контроль, 2004. – 410 с.

КОНФЕДЕРАЦІЯ ЯК ПРАВОВИЙ ФЕНОМЕН (НА ПРИКЛАДІ АВСТРО-УГОРЩИНИ 1867–1918 РР.)

CONFEDERATION AS LEGAL PHENOMENON (ON THE EXAMPLE OF AUSTRIA-HUNGARY 1867-1918 YEARS)

Лемак В.В.,

*доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент*

*Національної академії правових наук України,
завідувач кафедри теорії та історії держави і права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Роман Н.М.,

*здобувач кафедри теорії та історії держави і права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Стаття присвячена історико-правовому аналізу Австро-Угорщини як конфедеративного утворення. Особливу увагу приділено ознакам австро-угорської конфедерації, зокрема угоді між Австрією і Угорщиною, питанням «спільної компетенції». Зроблені висновки щодо збереження суверенного характеру правових систем Австрії і Угорщини.

Ключові слова: Австро-Угорщина, дуалістична монархія, конфедерація, конституція.

Статья посвящена историко-правовому анализу Австро-Венгрии как конфедеративного образования. Особое внимание уделено признакам австро-венгерской конфедерации, в частности соглашению между Австрией и Венгрией, вопросу «общей компетенции». Сделаны выводы о суверенном характере национальных правовых систем Австрии и Венгрии.

Ключевые слова: Австро-Венгрия, дуалистическая монархия, конфедерация, конституция.

The article is devoted to historical and legal analysis of Austria-Hungary as confederation entity. Particular attention is paid to signs Austro-Hungarian confederation, in particular, the agreement between Austria and Hungary, the issue of "joint jurisdiction". The conclusions of the sovereign character of national legal systems in Austria and Hungary.

Key words: Austria-Hungary dual monarchy, confederation, constitution.

Сучасна держава, що постала в новий час, характеризується різноманітністю форм, в тому числі з огляду на форму державного (територіального) устрою. Серед видів територіального устрою помітне місце займає конфедеративне утворення або конфедерація (лат. "confoederatio"). В ході свого генезису значна частина держав Європи і Північної Америки пройшла стадію конфедерації. Однією з перших конфедерацій став Швейцарський Союз у 1291–1848 роках. Незалежна американська держава у 1776 році розпочинала з конфедеративного устрою, а Статті Конфедерації стали її першою конституцією. У XIX столітті, як відомо, Німецький Союз (1815–1866 роки) також мав ознаки конфедеративного утворення. Різні аспекти природи конфедеративних утворень досліджувалися Р. Поповим, Р. Саністебаном, Б. Чичеріним, М. Пергаментом, Ф. Кокошкіним та іншими вченими.

Метою статті є історико-правовий аналіз Австро-Угорщини як конфедеративного утворення, виявлення його особливостей.

Попри різноманітність позицій, висловлюваних у літературі, нами конфедерація розуміється як союз суверенних держав, які на підставі міжнародного договору передають частину владної компетенції спільним органам з метою координації їх політики в деяких сферах (безпеки, оборони, зовнішньої політики).

Шлях Австрії і Угорщини як її складової до конфедеративних відносин був тривалим. Станом на початок XVIII століття більша частина земель, які пізніше склали територію Австро-Угорщини (за винятком Галичини, Буковини, Далмації і Зальцбургу, набутих пізніше), були об'єднані під владою Габсбурзької династії на засадах особистої унії. Всі вони поділялися на три головні групи: 1) власне австрійські володіння; 2) землі богемської корони; 3) землі угорської корони. Особливе становище займала Угорщина (і пов'язані з нею Трансильванія та Хорватія), де законодавча влада монарха була обмеженою і де сейм в 1687 році, визнавши право престолонаслідства за чоловічою лінією Габсбургів, зберіг за собою давнє право обрання короля на випадок припинення всіх чоловічих ліній. Карл VI (в Угорщині рахувався як III), який вступив на престол в 1711 році, задався метою об'єднати всі свої володіння в одну непорушну монархію шляхом введення єдиного порядку престолонаслідства, який би охоплював і чоловічу, і жіночу лінії. Першим відповідне рішення схвалив сейм Хорватії (Кроації) в 1712 році. В Угорщині скликана для попереднього обговорення цього питання «палатинська конференція», яка складалася з вищих службовців під головою намісника короля в Угорщині – палатина, хоч і підтримала таку ідею, однак висловила позицію щодо укладення з цього приводу союзного договору між

усіма підвладними монарху землями, в якому, окрім іншого, було би також визначена фінансова участь земель у спільній обороні від Туреччини. В такий спосіб поступово могла формуватися реальна унія. Король Австрії, однак, не погодився з таким варіантом і в 1713 році видав і оприлюднив своєю владою так звану Прагматичну Санкцію, яка вводила єдиний порядок престолонаслідства для всій його володінь [1]. Для підтвердження такого акта, надання йому неоспорюваної сили він повинен був отримати згоду сеймів в усіх землях і в такий спосіб стати частиною їх законодавства. У 1720–1722 роках Прагматична Санкція була представлена всім сеймам і визнана ними у всіх землях, а в 1723 році вона була схвалена Сеймом Угорщини [2, с. 193–194].

У другій половині XVIII століття політика «освіченого абсолютизму» привела до цілковитої ліквідації політичної окремішності окремих земель австрійської і богемських корон, однак Угорщині вдалося зберегти певну частину самостійності. За результатами Віденського конгресу 1815 року Австрійська імперія ще більш посилила свій вплив, в тому числі й на тлі розпаду Священної Римської імперії та створення нестійкого Німецького союзу (35 монархій і 4 вільних міста). Абсолютизм не перешкодив розвитку однієї з найбільших імперій: у 1843 році її населення складало 37,5 млн. осіб, що показувало зростання на 40% у порівнянні з 1792 роком (населення Відня – 400 тис. осіб) [3, с. 22–24].

В ході революції 1848 року Сейм Угорщини, проголошуючи незалежність, посилався, окрім іншого, також і на «договір» 1723 року. У конституційному законі 1848 року «Про утворення угорського відповідального міністерства» говорилося про особливого угорського міністра, який при особі короля повинен брати участь у вирішенні спільних справ Угорщини і Австрії та представляти угорські інтереси. Після придушення революції уряд Австрії оголосив Угорщину як таку, що позбавляється всіх древніх прав, об'єднавши її з іншими частинами монархії і виокремивши з її складу (як покарання) Хорватію (Кроацію), сербську провінцію Воеводину і Трансильванію. Але створена в такий спосіб абсолютистська держава проіснувала не більше 10 років [2, с. 195–196].

В період відновлення конституційного правління в Австрії (1859–1867 роки) спочатку були вчинені спроби поставити Угорщину в становище автономії в складі Австрії: у цьому полягав контекст «жовтневого диплому» 1860 року і особливо «лютневого патенту» 1861 року. Через зайняту позицію сеймів Угорщини і Хорватії, які відмовилися надсилати делегації до складу загальноімперської ради, передбаченої «лютневим патентом», король пішов на поступки. Внаслідок перемовин короля і угорського сейму протягом 1867 року серією законів в Угорщині та Австрії було закріплено конституційні основи Австро-Угорщини як конфедерації (реальної унії).

Ознаки конфедерації Австро-Угорщини.

1) *Угода двох держав.* Угода була укладена у формі закону Угорщини, санкціонованого королем 12 червня 1867 року, і групи законів Австрії, схвалених 21 груд-

ня 1867 року. Угорський закон виступав пропозицією Угорщини вступити в договір (оферту), а австрійські закони – прийняттям цієї пропозиції (акцепт), які визначили термін, з якого договір отримав обов'язкову силу для обох сторін. Додатковим фактором, який сприяв цьому, було повернення до Угорщини всіх раніше вилучених від неї земель (Хорватія при цьому зберегла автономію). Австро-угорська угода не заміняє Прагматичної санкції 1723 року, але тлумачить її та доповнює на підставі конституційного правління, що сформувалося в обох частинах імперії.

2) *«Спільні справи»* для обох держав умовно можна розділи на дві групи: а) спільні справи у власному смислі слова, тобто завдання, які випливають з Прагматичної Санкції; б) справи, спільність яких хоча й не випливає з Прагматичної Санкції, але які повинні вестися в обох державах «на однакових підставах, що встановлюються час від часу особливими угодами». До першої групи спільних справ належать: а) іноземні відносини; б) спільна армія і флот; в) спільні фінанси (витрати з наведених спільних справ). З 1878 року до спільних справ було додано ще одну – спільне управління Боснією і Герцеговиною, яка була надана Австро-Угорщині на підставі Берлінського трактату. Таке «спільне управління» здійснювалося частково актами короля, частково паралельними законами двох парламентів, які схвалювалися одночасно.

3) *Спільні органи влади.* Окрім спільного монарха (одночасно король Австрії і Угорщини), в Австро-Угорщині були засновані такі спільні органи: три міністерства (закордонних справ, військово-фінансові); так звані делегації – представництва двох держав, які формувалися парламентами Австрії та Угорщини.

Спільні міністри призначалися королем з числа австрійських або угорських громадян і одне з їх основних завдань полягало у тому, щоб скріпляти підписом укази короля (окрім тих, які стосуються управління армією). Вони були відповідальними за королівські укази, скріплені (контрасигновані), та за свою діяльність перед делегаціями. В сукупності спільні міністри утворюють міністерську раду (раду міністрів), в якій головував зазвичай міністр закордонних справ.

Спільні делегації (свого роду сурогат спільного парламенту) – це дві комісії, які обиралися щорічно парламентами Австрії та Угорщини і були наділені законодавчою владою, наданою їм конституційно, нарівні з парламентами двох частин імперії. Кожна з них складалася з 60 членів (по 40 від нижньої і по 20 від верхньої палат). При формуванні делегацій враховується складна структура кожної держави. Коло повноважень делегацій вкрай обмежене (закони зі спільних справ схвалюються паралельно парламентами Австрії і Угорщини) й зосереджені на контролі за спільним бюджетом. Якщо в справах, які вимагають узгодженого рішення обох делегацій, після трьохкратного обміну посланнями угоди не буде досягнуто, то організувалося спільне засідання обох палат, на якому спірне питання вирішувалося без дебатів більшістю голосів. При цьому кількість австрійських та угорських делегатів має бути рівною.

В Угорщині Палата магнатів прямим голосуванням обирала 20 делегатів, з яких один мав бути хорватом; Палата Представників – 40, з яких чотири обиралися депутатами-хорватами. В Австрії 20 делегатів прямим голосуванням обирала Палата Панів; 40 – виборчі колеги Палати Представників від різних провінцій за квотою, що залежала від розміру провінції. Так, Богемія посилала 10 делегатів, а Тіроль або Форарльберг – по одному. Таким чином, угорська делегація репрезентувала інтереси унітарної угорської держави, визнаючи лише обмежені права Хорватії; делегація ж від Австрії була останньою версією станових зборів [4, с. 129]. Делегації скликалися щорічно імператором (почергово у Будапешті й Відні), засідали окремо і повідомляли одна одну про свої рішення письмово. Якщо після таких трьохкратних письмових повідомлень обидві делегації все ж таки не могли прийти до згоди, то вони сходилися на спільне засідання і приймали рішення шляхом спільного голосування.

Згідно зі статтею 13 Закону про спільні справи всіх земель Австрійської монархії і про порядок управління ними від 27 грудня 1867 року «до компетенції делегацій входять питання, що торкаються спільних справ. Інші питання не входять до сфери компетенції делегацій». Статті 14 і 15 цього ж Закону вказували на роль делегацій як органу, що приймає закони. Урядові пропозиції передаються кожній з обох делегацій спільним міністерством. Ініціювати розгляд питання, що входять до спільної компетенції може і самостійно делегація. Для схвалення законів, які входять до компетенції делегацій, вимагається згода обох делегацій або, якщо така згода відсутня, схвалення загальними зборами делегацій, і в обох випадках – санкція імператора. Делегаціям, згідно зі статтею 16 вказаного Закону, належало ще одне повноваження – право притягувати до відповідальності спільне міністерство у випадку, якщо ним порушено прийнятий відповідно до конституції закон, що торкається спільних справ. Рішення про притягнення до відповідальності у такому випадку приймається, якщо його схвалюють обидві делегації окремо або загальні збори обох делегацій [5].

4) *Спільна австро-угорська армія* управляється королем через військове міністерство. Однак, окрім спільної армії, в Австрії і в Угорщині існують окремі територіальні армії (ландвер в Австрії, гонведи в Угорщині), які управляються міністерствами державної оборони в кожній державі. За угодою Австрії і Угорщини чисельність армії з 1868 року визначалася законом на кожні 10 років. У 1868 році така чисельність австро-угорської армії визначалася у 800 тисяч. На чолі армії стояв імператор-король, який управляв нею самостійно, так само він управляв територіальними військами, однак мобілізація до останніх проводилася за указом, контрасигнованим відповідним міністром.

5) *Імперський суд*. Згідно з Законом про застосування Імперського Суду, прийнятого 21 грудня 1867 року, Імперський Суд розглядав справи щодо спорів: а) між судовими та адміністративними органами;

б) між представниками держав і вищими органами державної влади; між автономними органами державної влади різних держав (стаття 2). Крім того, цей Суд вирішував майнові претензії однієї частини імперії до іншої, ініційовані муніципалітетами, корпораціями, приватними особами, царствами, землями, якщо використано звичайні правові засоби, а також скарги громадян на порушення їх гарантованих Конституцією політичних прав після того, як таке питання не було вирішене згідно з передбаченим законом адміністративним порядком [6].

6) *Фінансове утримання реалізації спільних справ на підставі додаткових угод* між Австрією та Угорщиною. У 1867 році було укладено таку угоду, за якою на фінансування «спільних витрат» спрямовувалися всі доходи від митних тарифів (за відрахуванням з нього повернення акцизів за товари, що вивозилися). На покриття інших витрат Угорщина погодилася вносити 30%, а Австрія – 70%. Така угода була схвалена двома парламентами й делегаціями. В Австро-Угорщині існувала єдина грошова системи і єдина валюта, центральний банк – Австро-угорський банк – управлявся спільно. Податки на сіль, тютюн, пиво, горілку і цукор встановлені за єдиними підставами, які могли бути змінені за згодою двох сторін і підлягали обов'язковому контролю з боку спеціальних інспекторів.

Весь блок економічних відносин повинен був обговорюватися і переглядатися через кожні десять років, що давало можливість обоим партнерам плекати надії на його удосконалення [7, с. 361]. Угорщина з населенням, котре становило дві п'ятих від кількості населення імперії, сплачувало спочатку лише 30 відсотків спільних видатків. І хоча пізніше ця частка зросла до 36,4%, тарифна політика була для неї надзвичайно вигідною. У 1878 році було створено імперський Національний банк. Необхідність оновлення економічної угоди між Австрією і Угорщиною через кожні десять років призводило до справжньої політичної кризи австро-угорської державності [4, с. 129–130].

7) *Єдина митна територія Австро-Угорщини*. Створена угодою 1867 р. (паралельними законами) на 10 років, які двічі продовжувалися, єдина митна територія охоплювала також князівство Ліхтенштейн та Боснію і Герцеговину. Митні правила, порядок збору мита був єдиним на величезному просторі, однак управління в цій сфері було роздільним.

8) *Збереження двома державами незалежності й суверенного характеру* правової системи. До такого висновку приводить аналіз усіх основних елементів держави. По-перше, територія Австрії окреслена законами від 21 грудня 1867 року, від 19 травня 1868 року і в низці договорів з сусідніми державами. Наявність території Угорщини впливає з закону 1867 року, а також з присяги короля, який присягає охороняти цілісність і непорушність її території. Поняття «австро-угорської території» не вживається зовсім в основних законах імперії. По-друге, має місце окреме підданство як для Австрії, так і для Угорщини. Закон про загальні права громадян Австрії від 21

грудня 1867 року визначає «єдине підданство» для всіх осіб, представлених у Рейсраті. В Угорщині закон 1879 року так само визначає «єдине підданство». По-третє, носії верховної влади в східній і західній частині Габсбурзької монархії різні. Спільний монарх є однією фізичною особою, але з юридичної точки зору це дві особи. В Австрії він імператор, в Угорщині – король; у кожній державі ведеться власний особливий відлік государям одного імені. У кожній державі має місце особлива корона. В Австрії обряду вінчання на царство не передбачено, і, вступаючи на престол, імператор у присутності обох палат рейхсрату лише виносить присягу дотримуватися конституції держави. Натомість в Угорщині була передбачена процедура урочистого вінчання короною святого Стефана, виготовлення особливого королівського диплому, а також особлива присяга – «Свято і непорушно берегти національні закони і конституцію Угорщини, її права і привілеї, привілеї жителів і станів, засновані на Золотій буллі короля Андрія II». Відповідно цього двоякого становища монарха повна назва його титулу така: «Імператор Австрійський і король Богемський і апостолітичний король Угорський» [8, с. 59–60].

Наведене дає змогу зробити такі **висновки**. По-перше, конфедеративна природа відносин між Угорщиною і Австрією в моделі 1867 року стала результатом їх тривалих стосунків, визначених загалом Прагматичною санкцією 1713 року до якої Угорщина добровільна, тобто на договірних засадах, приєдналася 1723 року. Зміст цього документу зберігав актуальність у найскладніші часи для відносин двох держав. По-друге, формування конфедерації 1867 року йшло закономірним шляхом, тобто через формування повноцінних інститутів конституційної монархії в обох державах, з формуванням інститутів народного представництва та відповідального перед парламентом уряду. По-третє, на формування механізмів конфедерації Австро-Угорщини, без сумніву, впливав досвід вже наявних конфедеративних утворень і передусім конфедерація Швеції та Норвегії, порівняно з якою Австро-Угорщина була «більш симетричною» в забезпеченні рівноправності учасників. По-четверте, сутність конституційних основ і реальної взаємодії Австрії і Угорщини дає змогу оцінити її як конфедерацію в формі реальної унії з усіма основними характеристиками.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Pactum mutuae successionis 1703 / „Pragmatische Sanktion“ 1713 // Quellensammlung zu den StEOP-Pflichtübungen aus Rechts- und Verfassungsgeschichte Redaktion : Gabriele Schneider Wien, September 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://rechtsgeschichte.univie.ac.at/fileadmin/user_upload/inst_rechtsgeschichte/Quellen_StEOP-P%C3%9C.pdf.
2. Кокошкин Ф. Австро-Венгрия / Ф. Кокошкин, Б. Вышеславцев // Политический строй современных государств. – СПб. : Изд. кн. П. Долгорукова, И. Петрункевича при участии ред. газеты «Право», 1906. – С. 127–221.
3. Austria a country study. Federal Research Division Library of Congress Edited by Eric Soisten and David E. McClave. Research Completed December, 1993. – 99 p.
4. Тейлор А. Габсбурзька монархія 1809–1918 років. Історія Австрійської імперії та Австро-Угорщини / А. Тейлор. – Львів : ВНТ-Класика, 2002. – 268 с.
5. Закон об общих делах всех земель Австрийской монархии и о порядке управления ими, 21 декабря 1867 года // Сборник документов по истории нового времени. Экономическое развитие и внутренняя политика стран Европы и Америки. 1870–1914 года / сост.: П. Остриков, П. Вандель. – М. : Высшая школа, 1989. – С. 241–245.
6. Staatsgrundgesetz über die Einsetzung eines Reichsgerichtes 1867 RGBl. 143/1867; Manual Rz. 1681 ff [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=rgb&datum=18670004&seite=00000397>.
7. Контлер Л. История Венгрии. Тысячелетие в центре Европы / Л. Контлер. – М. : Весь мир, 2002. – 656 с.
8. Пергамент М. Юридическая природа реальной унии / М. Пергамент. – О. : Тип. Шт.Войск Одесского военного округа, 1893. – 136 с.

ЗЛОВЖИВАННЯ ПРАВОМ ЯК ВІДХИЛЕННЯ ВІД ПРАВОМІРНОЇ ПОВЕДІНКИ

ABUSE OF RIGHTS AS A DEVIATION FROM GOOD BEHAVIOR

Тихомиров Д.О.,

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри теорії держави та права
Національної академії внутрішніх справ*

Харченко Н.П.,

*кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри теорії держави та права
Національної академії внутрішніх справ*

У статті проаналізовано підходи до розуміння терміну «зловживання правом», наведені основні ознаки даного явища, при цьому визначене обґрунтування потреби розуміння зловживання правом саме як особливого виду (відхилення) у рамках правомірної поведінки особи.

Ключові слова: зловживання правом, ознаки зловживання правом, класифікація зловживання правом, протиправна поведінка, правомірна поведінка, правопорушення.

В статье анализируются подходы к пониманию термина «злоупотребление правом», приведены основные признаки этого явления, определено обоснование потребности понимания злоупотребления правом именно как особенного вида (отклонения) в рамках правомерного поведения лица.

Ключевые слова: злоупотребление правом, признаки злоупотребления правом, вид классификация злоупотребления правом, противоправное поведение, правомерное поведение, правонарушение.

The article analyzes the approaches to the understanding of the term «abuse of rights», are the main signs of this phenomenon, to determine the validity of understanding the needs of abuse of rights is as special form (branch) the lawful conduct of the person.

Key words: abuse of the right, signs of abuse of law, abuse of the right kind of classification, unlawful behavior, good behavior, offenses.

Повноцінне функціонування громадянського суспільства є вкрай необхідним для будь-якої держави. Питання правомірної поведінки як невід'ємної складової високого рівня розвитку суспільства неодноразово розглядалось науковцями в різних аспектах, при цьому дуже часто поза їх увагою залишалась межа, яка стоїть між явищами «правомірна поведінка» і «зловживання правом».

Мета роботи – дослідити поняття та види зловживання правом, визначити його співвідношення з правомірною поведінкою.

Виходячи із мети дослідження, доцільно виокремити такі завдання:

- визначити основні ознаки зловживання правом як відхилення у правомірній поведінці;
- розглянути підходи до розуміння зловживання правом;
- здійснити класифікацію зловживання правом.

Цю проблему вивчали такі видатні вчені правознавці, як В. Доманжо, М. Агарков, Г. Гаджієв, В. Грибанов, Л. Щеннікова, Т. Яценко, В. Ємельянов, С. Зайцева, А. Малиновський, Г. Онищенко, М. Хміль, О. Поротікова., Н. Дурново.

Одним з правових феноменів, що створює перешкоди до злагодженого функціонування правової системи, є категорія зловживання правом [1].

Для подальшої роботи доцільно визначити поняття «правомірна поведінка» та «зловживання правом».

Правомірна поведінка – це суспільно необхідна, бажана і допустима з точки зору інтересів громадян-

ського суспільства поведінка індивідуальних чи колективних суб'єктів, яка полягає в дотриманні (виконанні, використанні) норм права, що охороняються і гарантуються державою [1].

Зловживання правом – це особливий вид правової поведінки, який полягає у використанні особами своїх прав у недозволені або не передбачені правотворцем способи, що суперечать призначенню права, внаслідок чого завдаються збитки (школа) суспільству, державі, окремій особі [2].

Існує інше трактування даного поняття, а саме зловживання правом вважається використання суб'єктивного права з порушенням меж його дії, ненормальне (марне, незвичайне, шкідливе, аморальне) здійснення права, яке виражається в недозволених конкретних діях, що заподіюють шкоду іншій особі чи загрожують чужому праву [3]. При зловживанні правом виникає загроза і перешкода в реалізації законних прав та інтересів іншої особи, суспільства або держави.

О. Скакун наводить доречний приклад щодо зловживання правом: «...зловживанням правом є свідомі дії громадянина, якому належить будинок на праві приватної власності, спрямовані на погіршення житлових умов з метою виселення наймача. Або інший приклад: член сім'ї наймача жилого приміщення без будь-яких причин не дає згоди на обмін. Зловживаючи своїм правом, він обмежує права інших членів сім'ї». Зловживанням правом є також мнимі угоди та фіктивні шлюби, що набирають великої популярності у сьогоденні [4, с. 2].

Виділяють такі ознаки зловживання правом:

- 1) наявність в особи суб'єктивного права (зловживати можна тільки суб'єктивним правом);
- 2) діяльність особи, що спрямована нібито на реалізацію цього права, видимість легальності поведінки; відсутність порушення конкретних юридичних заборон (їх додержання) чи невиконання обов'язків (їх виконання);
- 3) використання недозволених засобів і способів здійснення права;
- 4) здійснення права всупереч його соціальному призначенню;
- 5) усвідомлення особою своїх дій, свідомий вихід за встановлені законом межі (наявність умислу);
- 6) заподіяння шкоди (збитку) інтересам суспільства чи інтересам іншої особи (окрім інтересів, що напряму охороняються законом);
- 7) невиразність протиправності поведінки як юридичної ознаки правопорушення;
- 8) нетрадиційність юридичних наслідків – відсутність юридичної відповідальності, що властива правопорушенню [4].

Виходячи з ознак зловживання правом, в теорії права часто визначають наступні його елементи:

- 1) зловживання правом виникає з реалізації права;
- 2) зловживання правом може завдати шкоду певним інтересам особи, суспільства або держави (включаючи інші держави);
- 3) цей акт пов'язаний з певним наміром використати суб'єктивне право і в інших цілях, окрім тих, для яких воно передбачене [5].

Категорія зловживання правом перебуває на межі морального та аморального, прямо урегульованого правом та не урегульованого (діянь, вчинених на основі принципів права, але напряму не визначених правотворцем), тому вона викликає досить велику кількість спорів щодо місця зловживання в системі класифікації правової поведінки. Одні називали зловживання видом правомірної поведінки, другі – правопорушенням, треті – самостійним видом правової поведінки, четверті – взагалі видом неправової поведінки [6].

У теорії права визначають наведені нижче основні підходи до розуміння зловживання правом [7]:

- реалізація наданих повноважень з порушенням встановлених законом меж, внаслідок чого спричиняється шкода іншим учасникам суспільних відносин;
- реалізація суб'єктивних прав у встановлених законом межах, але всупереч їх призначенню, що спричиняє шкоду іншим учасникам суспільних відносин (на думку А.С. Шабурова);
- форма здійснення права всупереч його призначенню, через яку спричиняється шкода іншим учасникам суспільних відносин. Причому така діяльність може здійснюватися як у визначених законом межах, так і з порушенням приписів правових норм (з точки зору О.О. Малиновського);
- здійснення суб'єктивного права всупереч добрій совісті, добрій моралі;

– дія чи бездіяльність, що заподіє шкоду, порушує закон (на думку Аль Шатибі). «Порушення закону, – згідно з думкою цього арабського дослідника, – проявляється у: а) намірі заподіяти шкоду дією, що, у свою чергу, вважається порушенням закону; б) припустимому намірі заподіяти шкоду; в) зневагою до суспільних інтересів». Таким чином, у рамках цієї теорії зловживання правом зближується з перевищенням права (повноважень);

– різновид неправових діянь, пов'язаних зі зловживанням правовою свободою, тобто заснована на егоїстичних намірах поведінка уповноваженого суб'єкта, що суперечить природі права, закріпленої в його нормах, або пов'язана із залученням неправових засобів для її досягнення. Але, у свою чергу, вже види та форми зловживання правом прихильники цієї точки зору відносять до видів правової поведінки, що суперечить самому трактуванню та змісту категорії зловживання правом (у працях В. Гоймана);

– діяння правомірне, яке завжди зовні спирається на суб'єктивне право і формально не суперечить об'єктивному праву, суб'єкт права діє виключно в рамках наданих йому законом можливостей, вчинює дії, які точно відповідають положенням того чи іншого нормативно-правового акту, але при цьому заподіє шкоду іншим суб'єктам права або завдає серйозну загрозу її заподіяння. Наголошуючи на особливості співвідношення термінів «зловживання правом» та «правомірна поведінка», слід наголосити на суспільній користі та бажаності як головних ознаках правомірної поведінки, в той час як зловживання правом, хоча і не суперечить букві закону, не приносить користь оточуючим або державі (М. Бару, Р. Ісмагілов, С. Зайцева);

– правомірне, проте аморальне здійснення суб'єктивного права всупереч його призначенню.

– особливий тип правопорушення, що вчинюється вповноваженою особою при здійсненні нею належного їй права, пов'язане з використанням недозволених конкретних форм в рамках дозволеного їй загального типу поведінки. (І. Покровський, М. Агарков, В. Грібанов, Н. Малєїн, В. Смельянов, О. Поротікова, Т. Яценко).

При зловживанні правом особи не вчиняють протиправні вчинки (суб'єкт діє у «правовому полі»), не тільки не порушуючи закон, але і вчинюючи діяння, які відповідають положенням законодавства. Таким чином, обставини, що є підставою для кваліфікації дій особи як зловживання правом, не передають цим діям властивості протиправності.

Стимування зловживання правом – це боротьба не з самою поведінкою, а з конкретними проявами правової поведінки, що завдають шкоди суспільству і особі.

Протиправність поведінки як юридична ознака правопорушення при зловживанні правом явно не виражена. Тому деякі вчені не схильні кваліфікувати зловживання правом як правопорушення. Разом з тим його не можна вважати і правомірною поведінкою, оскільки остання є соціально корисною. Врешті-решт, зловживання правом – це феномен або

правової поведінки (тут критерієм оцінки є літера закону), або протиправної поведінки (тут критерієм оцінки є дух права).

Протиправність поведінки при зловживанні правом полягає в суперечності не стільки закону, скільки правам та інтересам осіб. Зловживання правом слід віднести до правової поведінки, яка може набути неправомірного характеру, стати правопорушенням, але не завжди ним стає.

У разі встановлення факту зловживання правом воно не захищається і не охороняється. Юридичні наслідки зловживання правом не традиційні: тут відсутня юридична відповідальність, характерна для правопорушення [8].

Здебільшого під зловживанням правом в науковій літературі пропонується розуміти поведінку суб'єкта, що не порушує норм права, але об'єктивно може спричинити чи спричиняє шкоду. В даному випадку можливі ситуації, за яких:

а) суб'єкт діє у рамках належного йому суб'єктивного права, але порушує загальні принципи права, моралі;

б) суб'єкт діє у рамках належного йому суб'єктивного права, але, отримуючи користь для себе, порушує чийсь інтереси (при цьому суб'єкт міг скористатися іншими, менш шкідливими засобами, і заподіяти шкоду є більшою, ніж отримана користь);

в) суб'єкт діє у рамках належного йому суб'єктивного права, але своїми діями унеможливує користування правами іншими суб'єктами [3].

Виходячи з наведеного вище, можна сказати, що категорія зловживання правом перебуває на межі морального та аморального, прямо урегульованого правом та не урегульованого (діянь, вчинених на основі принципів права, але напряду не визначених правотворцем), тому вона викликає досить велику кількість спорів щодо місця зловживання в системі класифікації правової поведінки. Тому, проаналізувавши підходи до визначення зловживання правом, доцільно привести класифікацію цього явища за наступними критеріями:

1. За правовою кваліфікацією – на:

а) правомірне (легальне) зловживання правом – не тягне за собою юридичну відповідальність, воно може бути:

– аморальним (наприклад, шлюб за розрахунком);

– недоцільним (наприклад, застосування слідчим до всіх без винятку осіб, які вчинили вперше нетяжкі злочини, запобіжного заходу у вигляді взяття під варту);

б) протиправне зловживання правом – це вид правопорушення, яке характеризується наступними ознаками, що відрізняють його від інших видів правопорушень:

– при зловживанні правом його суб'єкт реалізує надані йому права, свободи, службові повноваження, тоді як інші правопорушення є забороненими протиправними діями;

– при зловживанні правом право використовується як засіб («інструмент») здійснення протиправного діяння, тоді як за інших правопорушень використовуються інші засоби;

– на початковій стадії зловживання правом знаходиться в рамках закону, тоді як інші правопорушення на будь-якій стадії знаходяться поза рамками закону [1].

2. За рівнем соціальної шкоди:

– поведінка несе соціальну шкоду;

– поведінка без негативних наслідків для суспільства держави або третіх осіб.

3. За суб'єктом:

– поведінка здійснюється уповноваженою особою (державний службовець, працівник МВС, прокуратури тощо);

– поведінка здійснюється «звичайною» або неуповноваженою фізичною особою;

– поведінка здійснюється юридичною особою (включаючи державні органи, об'єднання громадян).

4. За характером суб'єктивного права:

– зловживання індивідуальним правом (наприклад, правом на написання індивідуальних скарг);

– зловживання колективним правом (наприклад, правом на мітинги, пікетування, страйки) [1].

5. За кількістю суб'єктів здійснення:

– індивідуальна;

– групова;

6. За наслідками:

– виражається в соціально шкідливій поведінці уповноваженої особи, яка спирається на належне їй суб'єктивне право;

– виражається у виході особи за межі встановленого законом обсягу суб'єктивного права, що спричиняє перекручення призначення права.

7. За галузеву ознакою:

– у сфері конституційного права («чорний піар», використовуваний у передвиборній агітації);

– у сфері сімейного права (фіктивні шлюби; зловживання батьківськими правами – заподіяння фізичної, психічної, моральної шкоди дитині);

– у сфері цивільного права (зловживання домінуючим становищем на ринку; підкуп службовців конкурентом; несумлінна реклама з метою створення умов для збуту товарів) та ін.

8. За їх субординацією у правовому регулюванні:

– зловживання матеріальними правами;

– зловживання процесуальними правами (можливе на будь-якій стадії судового провадження).

9. За суб'єктивною стороною:

– необережне – вчиняється без наміру, але об'єктивно спричиняє настання шкоди (відмова члена сім'ї наймача житлового приміщення без наміру та будь-яких причин дати згоду на його обмін);

– навмисне – вчинене з наміром нашкодити іншій особі; найбільш відомий вид зловживання правом (сфера застосування цивільного права), що полягає у здійсненні навмисних дій в галузі договірних, зобов'язальних та інших цивільно-правових відносин з наміром заподіяти іншій особі майнову шкоду (зменшення або втрата доходу потерпілим) та моральну шкоду (зазіхання на гідність, ділову репутацію тощо) [2].

Зловживання правом є багатоаспектною, складною категорією, і однозначного розуміння її суті в науковій літературі немає. Виходячи з проведеного

аналізу, бачимо, що основна кількість науковців вважають, що зловживання перебуває у рамках букви закону, при цьому може порушувати його дух. Отже, формальна ознака протиправності діяння відсутня, саме тому зловживання правом є відхиленням правомірної поведінки, яка може знаходитись на межі між правомірністю і правопорушенням. Тобто під зловживанням правом можна розуміти особливий вид правової поведінки, який виражається у діяннях по використанню особами своїх прав у недозволені або не передбачені правотворцем способи, що суперечать призначенню права, формально не порушуючи його, внаслідок чого може завдаватись шкода інтер-

есам суспільства, держави або окремої особи, при чому здебільшого юридична відповідальність за такі діяння не настає (існують винятки у рамках діянь, які порушують інтереси, що прямо охороняються законом, а отже, в даному випадку діяння будуть відноситись до одного з виду правопорушень: цивільні, сімейні, господарські тощо).

Приведена класифікація, окрім загального теоретичного значення для юриспруденції, має і практичне для правотворця, оскільки, виходячи з конкретного виду, можна визначити причини, мотиви поведінки, можливі шляхи її попередження та недопущення в подальшому.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Гіда Є.О. Теорія держави і права : [підручник] / [Є.О. Гіда, Є.В. Білозьоров, А.М. Завальний та ін.] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pidruchniki.com/1584072045035/pravo/teoriya_derzhavi_ta_prava.
2. Гіда Є.О. Теорія держави і права : [підручник] / [Є.О. Гіда, Є.В. Білозьоров, А.М. Завальний та ін.] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pidruchniki.com/1221060545095/pravo/pravova_povedinka_osobi.
3. Гіда Є.О. Теорія держави і права : [підручник] / [Є.О. Гіда, Є.В. Білозьоров, А.М. Завальний та ін.] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://westudents.com.ua/glavy/69594-3124-sotsaln-vdhlennya-obktivno-protipravna-povednka-ta-zlovzhivannya-pravom-yak-osobliv-suspln-yavischa.html>.
4. Скакун О.Ф. Теорія держави і права / О.Ф. Скакун [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pidruchniki.com/1408040243165/pravo/zlovzhivannya_pravom.
5. Скакун О.Ф. Теорія держави і права / О.Ф. Скакун [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.vuzlib.su/beta3/html/1/11993/12180/>.
6. Вдовичен О.О. Законодавче закріплення категорії зловживання правом / О.О. Вдовичен // Адвокат. – 2009. № 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/adv_2009_2_7.pdf.
7. Калюжний Р.А. Зловживання правом: сутність та шляхи протидії / Р.А. Калюжний, І.Г. Андрущенко // Бюлетень Міністерство юстиції України. – 2006. – № 8. – С. 16-21.
8. Вдовичен О.О. Поняття зловживання правом / О.О. Вдовичен // Право і суспільство. – 2008. № 4. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.jurcompany.kiev.ua/en/publications-of-vdovichen-oleg/ponyattya-zlovzhivannya-pravom.html>.

СИСТЕМА ОСНОВНИХ ДЖЕРЕЛ ПРАВА РУМУНІЇ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

SYSTEM OF MAIN LAW SOURCES OF ROMANIA: THEORETICAL LEGAL ASPECTS

Шимон І.П.,

*здобувач кафедри теорії та історії держави і права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Стаття присвячена розкриттю системи основних джерел права в Румунії. З'ясовані місце і роль Конституції 1991 р., співвідношення законів і актів делегованого законодавства. Зроблено висновок щодо системності джерел права та її відкритості для взаємодії з європейським та міжнародним правопорядками.

Ключові слова: Румунія, джерело права, конституція, делеговане законодавство.

Статья посвящена раскрытию системы основных источников права в Румынии. Выяснены место и роль Конституции 1991 г., соотношение законов и актов делегированного законодательства. Сделан вывод о системности источников права и их открытости для взаимодействия с европейским и международным правопорядками.

Ключевые слова: Румыния, источник права, конституция, делегированное законодательство.

The article is devoted to disclosure of basic sources of law in Romania. The place and role of the Constitution in 1991, the ratio of laws and acts of delegated legislation. The conclusion on systematic sources of law and their openness to cooperation with European and international law.

Key words: Romania, source of law, constitution, delegated legislation.

Конституційна традиція Румунії, розпочата в середині XIX століття, розвивалася, хоч і не послідовно, до середини XX століття. Після перерви, викликані функціонуванням комуністичного державного режиму, в 1989–1990 рр. вона була відновлена і розвивалася в умовах демократії та наближення і вступу до Європейського Союзу в 2007 р. (разом із Болгарією).

Метою статті є з'ясування системи основних джерел права в Румунії, їх ролі в національному правопорядку та взаємозв'язків між ними. Дослідження з указаним предметом не велися в Україні в рамках правової науки.

У сучасних умовах національний правопорядок Румунії функціонує в тісній взаємодії з наднаціональним (в рамках Європейського Союзу) та міжнародним правопорядком. Його каркас складає система нормативних актів. При цьому відштовхуємося від того, що система джерел права – це сукупність всіх форм та засобів закріплення юридичних норм (і інших елементів права), взаємопов'язаних відповідними (генетичними, ієрархічно-структурними і функціональними) зв'язками, що формує нормативну складову галузі права, національної або регіональної (наднаціональної) правової системи чи міжнародного правопорядку [1, с. 15].

Серед компонентів системи основних джерел права Румунії необхідно назвати такі: 1) Конституція Румунії; 2) закони, схвалені парламентом (органічні закони і звичайні закони); 3) нормативні акти Уряду (рішення, ордонанси, надзвичайні укази); 4) правові акти ЄС (установчі акти, закони, директиви, рішення); 5) міжнародні договори. Наведене не означає відповідної ієрархії правових норм.

Ієрархія норм права, котра визначається переважно Конституцією Румунії, має деякою мірою інший вигляд.

1) Конституція Румунії 1991 р. [2] очолює ієрархічну систему норм права з огляду на юридичну силу. Усі інші закони і підзаконні акти повинні відповідати її змісту. Роль Конституції як джерела права визначається у різних площинах. По-перше, вона визначає як загальні параметри правопорядку, так і межі правотворчої діяльності органів публічної влади (нормотворчі повноваження), а також встановлює форми такої діяльності. По-друге, саме Конституція передбачає механізми взаємодії національної правової системи з міжнародним правом та наднаціональними правовими системами, зокрема, Європейсько-Союзу.

2) Конституційні закони – це закони, якими вносяться зміни і доповнення до Конституції Румунії. На сьогодні, тобто протягом майже двох десятиліть функціонування Конституції 1991 р., було схвалено всього один конституційний закон – у 2003 р. [3].

3) Органічні закони знаходяться на третьому місці ієрархії джерел права в Румунії. Відповідно до частини третьої статті 72 Конституції установлені діяльності суспільних відносин, які включені до предмету регулювання саме органічними законами, в тому числі: а) виборча система; б) організація і діяльність політичних партій; в) організація і проведення референдуму; г) організація Уряду і Верховної Ради Оборони Країни; г) режим воєнного чи надзвичайного стану; д) правопорушення, покарання і режим їх виконання; е) оголошення амністії або колективного помилування; е) організація і діяльність Вищої Ради Магістратури, судових інстанцій, прокуратури

і Рахункового Суду; ж) статус державних посадових осіб; з) адміністративний спір; і) загальний правовий режим власності та успадкування; і) загальний режим трудових відносин, професійних спілок та соціального захисту; й) загальна організація освіти; к) загальний режим культів; л) організація місцевої адміністрації, території, а також загальний режим місцевої автономії; м) порядок встановлення виняткової економічної зони; н) інші відносини, для регулювання яких Конституцією передбачається прийняття органічних законів.

Окрім предмета, органічні закони відрізняються ще однією особливістю – вони приймаються, на відміну від звичайних законів, абсолютною більшістю голосів депутатів і senatorів.

Необхідно доповнити, що, крім спеціально визначеного предмета, практично всі бланкетні конституційні норми для своєї реалізації передбачають схвалення органічного закону, зокрема, у таких випадках: умови і порядок набуття, збереження і втрати румунського громадянства (стаття 5); установа герба і печатки країни (стаття 12); організація публічних радіо- і телевізійних служб, гарантування ними доступу до ефіру для всіх значних соціальних і політичних груп, здійснення за ними парламентського контролю (стаття 31); перелік категорій осіб – носіїв публічних функцій, яким заборонено входити до складу політичних партій (стаття 37); умови і межі права особи, ушкодженої в її правах публічною владою через адміністративний акт або невирішенням заяви у законний строк (стаття 48); організація і порядок діяльності Адвоката Народу (стаття 55); випадки несумісності депутата і сенатора (стаття 68) тощо.

4) Звичайні закони – це такі закони, які схвалюються Парламентом і при цьому через них не можуть вноситися зміни до Конституції чи органічного закону. Важливо підкреслити, що звичайний закон покликаний врегулювати всі відносини, які не повинні бути врегульовані органічним законом. Процедура законотворення, введення законів у дію визначається статтями 73–78 Конституції. Підвищенню якості законодавчої роботи в Парламенту сприяє Законодавча рада, котра «є спеціалізованим консультативним органом Парламенту, який дає висновки про проекти нормативних актів з метою систематизації, уніфікації та координації всього законодавства», а також «веде офіційний облік законодавства Румунії» (стаття 79 Конституції). Оригінальним підходом конституцієдавця в Румунії вже є факт надання конституційного статусу подібному державному органу.

5) Акти делегованого законодавства, які видаються Урядом Румунії. Це одна з найбільш вагомих характеристик, яка відрізняє форму правління в Румунії від інших «змішаних республік», передбачений Конституцією інститут делегованого законодавства уряду. Йдеться про повноваження уряду видавати акти з юридичною силою звичайних законів (тих, які не є «органічними законами»), котрі залежно від процедури набрання ними чинності мають дві форми: ордонанси і надзвичайні укази.

Згідно зі статтею 114 Конституції Уряд Румунії приймає два види актів: рішення (для організації виконання законів) та ордонанси (акти делегованого законодавства, які видаються на основі спеціального уповноважуючого закону в межах і на умовах, передбаченими цим законом). Відповідно до статті 114 Конституції ордонанси видаються лише в галузях, які не є предметом регулювання органічних законів, а уповноважуючий закон встановлює питання і строки, в рамках яких вони можуть видаватися. Якщо уповноважуючий закон вимагає цього, ордонанси представляються на затвердження Парламенту відповідно до законодавчої процедури до спливу строку уповноваження, а недотримання строку тягне за собою припинення чинності ордонансу. У виняткових випадках Уряду надається право схвалювати ордонанси в терміновому порядку (так звані надзвичайні укази), і в такому разі вони вступають в силу тільки після їх представлення на затвердження Парламенту (з цією метою він скликається в обов'язковому порядку, навіть якщо не перебуває в режимі сесійного засідання).

Передбачені ще первинною редакцією Конституції Румунії 1991 р. акти делегованого законодавства спочатку планувалися як інструмент вирішення актуальних суспільних проблем в умовах, коли були відсутні гарантії стабільної роботи Парламенту.

Перші акти делегованого законодавства були схвалені в 1992 р.: 28 ордонансів і 1 надзвичайний указ. У наступні роки винятковість практики видання урядом актів з силою закону підтверджувалася їх незначною кількістю: в 1993 р. було видано 27 ордонансів і 2 надзвичайні укази, в 1994 р. – відповідно 70 і 2. Наприклад, із двох надзвичайних указів 1994 р. один стосувався перегляду закону про державний бюджет на поточний рік, а другий – перегляду закону про фонд державного соціального страхування.

Проте за декілька років кількість актів делегованого законодавства зростає в рази (надзвичайних указів – у сотні разів), і говорити про «винятковість» такої практики стало недоречно. За нашими підрахунками, у 2000 р. було видано урядом 138 ордонансів і 297 надзвичайних указів. Привертає до себе увагу як значна кількість актів делегованого законодавства протягом року в мирний час – 435, так і дворазове перевищення кількості надзвичайних указів. Але ще більше неймовірним є співвідношення актів делегованого законодавства (435) до кількості законів – актів, які були схвалені в 2000 р. в звичайному режимі Парламентом – 233. Така практика, коли більшість актів силою закону приймаються в обхід Парламенту, свідчила, окрім іншого, про серйозну кризу інституту парламентаризму в Румунії. Враховуючи, що на цей час Румунія активно здійснювала кроки щодо інтеграції правової системи до стандартів ЄС, подібна практика гостро критикувалася інститутами Європейського Союзу, зокрема, в «Щорічних доповідях Єврокомісії», в яких відзначався «прогрес» держави [4].

Претензії Єврокомісії мали наслідки, бо після 2000 р. ніколи кількість актів делегованого законодавства в Румунії не перевищувала кількості законів,

хоча й залишалася великою. Напередодні прийняття Румунії до складу ЄС (1 січня 2007 р.) співвідношення актів з силою закону було таким:

– 2004 р.: 94 ордонанси, 142 надзвичайних указів, 602 закони;

– 2005 р.: 55 ордонансів, 209 надзвичайних указів, 415 законів;

– 2006 р.: 64 ордонанси, 136 надзвичайних указів, 517 законів.

Привертає увагу різке зростання кількості законів. Протягом трьох років напередодні вступу Румунії до Європейського Союзу Парламент країни схвалив понад 1,5 тис. законів, але й цього виявилось недостатньо, бо за цей же час уряду довелося схвалити майже півтисячі актів делегованого законодавства. Як робився висновок у Підсумковій доповіді Єврокомісії про стан готовності Румунії до вступу в ЄС у 2006 р., уряд продовжує покладатися на надзвичайні укази (105 були затверджені в період з лютого по липень 2006 р.). Такі рішення Уряду обходять законодавчу та наглядову роль парламенту і повинні мати місце тільки у виняткових випадках [5].

Характерно, що і після вступу Румунії в ЄС та незважаючи на критику ЄС, роль інституту делегованого законодавства не знижувалася. Наприклад, у 2010 р. було схвалено 29 ордонансів, 131 надзвичайний указ і 292 закони.

У 2013 р. уряд продовжував видавати ордонанси і надзвичайні укази (відповідно 32 і 115). Якщо врахувати, що в цьому році Парламентом було схвалено 384 закони, то стає очевидною все ще значна питома вага актів делегованого законодавства, які схвалюються урядом без участі Парламенту.

б) Інші акти Уряду, які покликані встановити порядок ефективної реалізації законів, створити організаційні аспекти їх здійснення. Схвалені Урядом акти підписуються прем'єр-міністром і контрагуються міністрами, які зобов'язані вжити заходів до їх виконання.

Серед інших джерел права необхідно насамперед звернути увагу на три види джерел.

– Право Європейського Союзу, яке складається з так званого первинного, вторинного і третинного прав. Первинне право – це установчі договори ЄС та договори, які вносять до них зміни й доповнення, а також договори, на підставі яких до ЄС вступають нові члени. Вторинне право – акти, які видаються органами ЄС, а третинне – це рішення Суду ЄС та

інших судових органів. Право ЄС має властивість прямої дії на території держав – членів ЄС і є пріоритетом щодо національного законодавства держав. Право Європейського Союзу діє безпосередньо в усіх державах-членах, у тому числі в Румунії. При цьому йдеться і про установчі договори, і про рішення інститутів ЄС. Стаття 288 Договору про функціонування ЄС передбачає, що «з метою здійснення повноважень Союзу інституції схвалюють правила, директиви, рішення, рекомендації та думки. Правила мають загальну чинність. Вони є обов'язковими в своїй цілісності і прямо застосовуються в усіх державах-членах» [6].

– Практика Європейського Суду з прав людини. Правові позиції, закріплені в рішеннях Європейського суду з прав людини, використовуються як джерело права без огляду на те, рішення, винесені вказаним Судом щодо Румунії чи щодо інших держав, на які поширюється юрисдикція цього Суду.

– Міжнародні договори Румунії. При цьому річ йдеться не лише про ратифіковані Парламентом міжнародні договори Румунії. Стаття 20 Конституції не обмежується виголошенням пріоритету міжнародних пактів і договорів про основні права людини, стороною яких є Румунія, перед «внутрішніми законами», а й прямо називає «Загальну декларацію прав людини, пакти й інші договори, стороною яких є Румунія». Іншими словами, Загальна декларація прав людини визнається джерелом права, яке визнається на території Румунії, відштовхуючись від якої «будуть тлумачитися і застосовуватися конституційні положення про права і свободи громадян».

З наведеного випливають такі висновки. По-перше, національний правопорядок в Румунії конституційований на підставі Конституції 1991 р., яка є його «базовою нормою» (термін Г. Кельзена). Основний Закон Румунії, на відміну від інших держав Центральної і Південно-Східної Європи, залишається стабільним документом (одна поправка за чверть століття). По-друге, загалом система джерел права демонструє внутрішню чіткість і водночас відкритість для взаємодії з наднаціональним та міжнародним правопорядками. По-третє, на відміну від інших європейських держав, зберігається висока роль актів делегованого законодавства уряду Румунії, що проявляється у значній питомій вазі цих актів серед інших форм права.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Тополевський Р.Б. Системні зв'язки юридичних джерел права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Р.Б. Тополевський ; Національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2004. – 29 с.
2. Constitution of Romania [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?den=act1_2.
3. LAW for the revision of the Constitution of Romania [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.cdep.ro/pdfs/reviz_constitutie_en.pdf.
4. Regular Report on Romania's progress towards accession [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2003/rr_ro_final_en.pdf.
5. Monitoring report on the state of preparedness for EU membership of Bulgaria and Romania. Brussels [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/sept/report_bg_ro_2006_en.pdf.
6. Konsolidované znenie Zmluvy o fungovaní Európskej únie // Úradný vestník Európskej únie. – 2010. – S. 47–200.

РОЗДІЛ 2 КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342(477)

КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ ТА ГЛОБАЛЬНІ СВІТОВІ ПРОЦЕСИ CONSTITUTION OF UKRAINE AND WORLD GLOBAL PROCESSES

Берназюк Я.О.,
*доктор юридичних наук, доцент,
заслужений юрист України,
професор кафедри загальноправових дисциплін
Київського національного торговельно-економічного університету*

Стаття присвячена дослідженню глобальних світових процесів сучасності та визначенню місця в них конституційної реформи, що триває в Україні. Проведено аналіз сучасного стану конституційної реформи в Україні; охарактеризовано основні тенденції глобальних світових процесів, що тривають в Європі та світі, з'ясовано їх вплив на провадження конституційної реформи в Україні; виявлено проблеми на шляху до таких реформ в контекстному зв'язку із глобальними світовими процесами; запропоновано власне бачення можливих способів їх вирішення.

Ключові слова: Конституція України, глобалізація, світові процеси, Європейський Союз.

Статья посвящена исследованию глобальных мировых процессов современности и определению места в них конституционной реформы, которая проходит в Украине. Произведен анализ современного состояния конституционной реформы в Украине; охарактеризованы основные тенденции глобальных мировых процессов, имеющих место в Европе и мире, установлено их влияние на осуществление конституционной реформы в Украине; выявлены проблемы на пути к таким реформам в контекстной связи с глобальными мировыми процессами; предложено собственное видение возможных способов их решения.

Ключевые слова: Конституция Украины, глобализация, мировые процессы, Европейский союз.

The article investigates contemporary global world processes and identifying places them constitutional reform that continues in Ukraine. The analysis of the current state of constitutional reform in Ukraine; describes the main trends of global world processes that are continuing in Europe and the world, to determine their effect on the proceedings of constitutional reform in Ukraine; identified problems towards such reforms in the context of the global communication processes; offered their own vision of their possible solutions.

Key words: Constitution of Ukraine, globalization, global developments, the European Union.

Постановка проблеми. Зовсім не випадково Україна як найбільша за площею та одна з найбільших за кількістю населення в Європі держава останнім часом досить активно залучена у глобальні процеси, що відбуваються у світі.

Така тенденція напряму зачіпає і конституційний процес, який перманентно триває в Українській правовій системі та до якого вже залучено значну кількість вітчизняних та іноземних теоретиків, практиків і досить часто, на жаль, політику.

Науковці, політичні та громадські діячі, які залучені до конституційного процесу, що триває в Україні, намагаються враховувати як внутрішньодержавні процеси, так і загальносвітові тенденції, які напряму зачіпають Україну та її громадян. Між тим на сьогодні виникає ряд проблем, пов'язаних не тільки з відсутністю єдиного бачення нової Конституції України в контексті глобальних світових змін, але і процесу її розробки та прийняття. У зв'язку з цим постає питання про необхідність проведення ґрунтовного наукового дослідження проблеми провадження конституційної реформи в Україні в умовах глобальних світових процесів.

Стан опрацювання. Окремі аспекти проблем, що виникають на сучасному етапі провадження кон-

ституційної реформи в Україні, досліджували такі вчені, як Ю.В. Баскакова, П.В. Качанова, Б.І. Ольховський, Ю.С. Шемшученко. При цьому позитивним є той факт, що до вже сформованої школи українських вчених-конституціоналістів протягом останніх двох років приєдналася плеяда молодих науковців: О.Ф. Мельничук [1], К.О. Павшук [2], Т.С. Подорожна [3] та ін., що доповнюють науку свіжими ідеями та новаторськими пропозиціями.

Однак на сьогодні актуальні комплексні дослідження, присвячені Конституції України в контексті глобальних світових процесів, практично відсутні, що підкреслює важливість та актуальність запропонованої теми.

Метою статті є визначення шляхів та напрямів провадження конституційної реформи в Україні в умовах глобальних світових процесів. Для досягнення поставленої мети необхідно виконати такі завдання: визначити сучасний стан конституційної реформи в Україні; охарактеризувати основні тенденції глобальних світових процесів, що тривають в Європі та світі, з'ясувати їх вплив на провадження конституційної реформи в Україні; виявити проблеми на шляху до таких реформ в контекстному зв'язку із

глобальними світовими процесами; запропонувати власне бачення можливих способів їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Події політико-правового характеру, що відбувались в Україні протягом останніх декількох років, привернули до себе підвищену увагу з боку світової спільноти. Це не тільки змусило владу нашої держави активізувати свою позицію у напрямі євроінтеграції, але і створило передумови для залучення України до світових глобальних процесів. Така ситуація не змогла не вплинути на провадження конституційної реформи в нашій державі та задіяти до неї авторитетні міжнародні інституції.

Так, наприклад, в 2015 році Президент Венеціанської комісії Джанні Букіккіо у своєму виступі на конференції «Конституційна реформа в Україні. Досягнення та перспективи» зробив заяву, згідно з якою Венеціанська комісія повністю підтримує прийняття Україною змін до Конституції в частині реформування судової гілки влади та децентралізації, хоча процес і відбувається з великим запізненням; прийняття змін до Конституції в частині децентралізації дасть змогу Україні відійти від радянської спадщини у вигляді централізованої системи влади, а зміни у частині правосуддя значно зменшать політичний вплив на суддів [5].

Крім того, варто звернути увагу на досить широке представництво у створеній Президентом України Конституційній Комісії з боку міжнародних організацій, зокрема Роберт Боер – керівник дорадчого відділу адміністрування юстиції Консультативної місії Європейського Союзу з реформування сектору цивільної безпеки України (КМЄС в Україні); Алан Делькамп – радник з конституційних питань Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи, доктор права; Франческо Палермо – директор Інституту з вивчення федералізму та регіоналізму Європейської академії прикладних досліджень та підвищення кваліфікації – Больцано (м. Больцано, Італійська Республіка), член Консультативного комітету Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин [6].

Отже, особливістю сучасної конституційної реформи, що триває в нашій державі, є те, що вона як ніколи раніше проходить під пильною увагою представників світової спільноти; значний вплив на неї справляють ідеї світового глобального конституціоналізму. Тому зупинимось на тих подіях світового масштабу, під дію яких потрапляє конституційний процес України.

Так, на початку 2016 року серед найважливіших подій на просторах Європейського Союзу, які безумовно стосуються конституційних процесів і в Україні, слід відзначити дійсно історичний виступ Генерального секретаря Ради Європи Турбйорна Ягланда 26 січня на сесії ПАРЄ, в якій досить аргументовано звернуто увагу на наявність суттєвих загроз для Конвенції з прав людини та вперше публічно оголошено про системну загрозу того, що Європейська конвенція з прав людини – документ, який визначає та втілює спільні європейські цінності, – може бути зруйнована [7; 8].

Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод прийнята відповідно до Загальної декларації прав людини з метою додержання країнами-підписантами (учасниками Ради Європи) та забезпечення на своїй території прав та основоположних свобод людини. Конвенція, що була відкрита для підписання 4 листопада 1950 року та набула чинності 3 вересня 1953 року, запровадила судовий механізм захисту визнаних міжнародним правом загальних стандартів політичних, економічних, соціальних і культурних прав та свобод людини в країнах-членах Ради Європи [9].

У своєму виступі Генеральний секретар Ради Європи, акцентуючи увагу на тому, що «Європейська Конвенція з прав людини зміцнила свободу, демократію і верховенство права в кожній з наших країн», звертає увагу на основні загрози, які відбуваються у нас на очах:

- жахливі події на Центральному вокзалі Кельна (проблема гендерної нерівності та культурно-релігійних особливостей);

- суперечка навколо законодавчих змін у Польщі (проблема політичної нейтральності Конституційного Суду);

- дебати у Великій Британії стосовно рішення ЄСПЛ щодо виборчих прав ув'язнених;

- своєрідний виклик РФ стосовно права держави не виконувати рішення ЄСПЛ з огляду на можливу наступну негативну оцінку цього рішення з боку Конституційного Суду РФ;

- збір у Швейцарії достатньої кількості підписів під петицією для проведення референдуму з питання ролі міжнародних договорів у порівнянні з національним законодавством;

- прийняття парламентом Норвегії резолюції, в якій йдеться про те, що міжнародні Конвенції повинні бути адаптовані до так званих нових реалій (криза з біженцями), вважаючи, що такі Конвенції були написані для «сонячних днів».

Свій виступ Турбйорн Ягланд завершує нагадуванням того, що система Конвенції – у якій всі 47 держав-членів поділяють відповідальність – кріпиться на статті 46 цього документу, в якій йдеться, що Сторони зобов'язуються виконувати рішення Європейського суду. Там не сказано «мали би», а написано чітко – «зобов'язані» [7].

Проблема виконання рішень Європейського суду з прав людини та дотримання положень Конвенції з прав людини є актуальною і для України. Зокрема, у Листі Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини на адресу Кабінету Міністрів України та Апарату Верховної Ради України «Подання щодо вжиття заходів загального характеру, необхідних для виконання рішень Європейського суду з прав людини, що набули статусу остаточного у I кварталі 2015 року» від 3 квітня 2015 року міститься стислий огляд проблем, які привели до визнання Європейським судом з прав людини порушень Україною Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, та пропозиції щодо їх вирішення [10]. Наприклад, факти пору-

шення Україною статті 3 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод встановлено у рішеннях від 16 жовтня 2014 року у справі «Гордієнко проти України» (заява № 27620/09), від 11 грудня 2014 року у справі «Кушнір проти України» (заява № 42184/09), від 27 лютого 2015 року у справі «Аднаралов проти України» (заява № 10493/12).

З цього приводу також слід зазначити, що статистика показує, що кількість позовів ЄСПЛ у Страсбурзі від українських громадян кожного року зростає. Згідно з даними, які подані на сайті ЄСПЛ, на стадії розгляду знаходиться 16 150 скарг від українських позивачів, що становить 19% від кількості справ з усіх 47 країн. У цій статистиці Україна лідирує [11, с. 4].

Серед піднятих у виступі Генерального секретаря Ради Європи Турбйорна Ягланда проблем досить близькою для України є також конституційна криза в сусідній Польщі, яка призвела до того, що Європейська комісія відкрила провадження проти Польщі щодо закону про Конституційний суд, який був підданий критиці як такий, що суперечить основоположним принципам верховенства права. Як зазначають експерти, цей крок є першим у затяжній процедурі, яка зрештою може призвести до відкликання права голосу Польщі в ЄС [12].

Таким рішучим кроком Європейської комісії передували такі події: 235 членів Сейму проголосували на користь законопроекту, який, незважаючи на багатотисячні акції протесту в країні і гостру критику з-за кордону, передбачає, що відтепер для прийняття будь-якого рішення Конституційного Суду необхідно дві третини голосів серед 15 конституційних суддів, а не проста більшість голосів, як було раніше. Новий закон розцінюється як спроба парламентської більшості взяти суд під політичний контроль [13].

Дещо схожою була ситуація з прийняттям Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України» (щодо виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку у багатомандатному окрузі)» від 22 грудня 2015 року № 3700 [14]. Після прийняття цього Закону громадянська мережа ОПОРА та Комітет виборців України виступили з критикою цього Закону і закликали нардепів скасувати його, а Президента – накласти на нього вето. Низка депутатів, зокрема група «Єврооптимісти», виступали категорично проти прийняття цього закону, зауважуючи, що він принесе у політику диктатуру партійних лідерів [15]. Однак, незважаючи як на відсутність підтримки з боку сторони громадськості, так і критику деяких депутатів, Закон набрав чинності.

Конституційна реформа в Україні сьогодні зосереджена навколо трьох основних питань: недоторканність народних депутатів і суддів, система правосуддя та децентралізація влади. Ці питання піднімаються у трьох внесених Президентом України законодавчих ініціатив стосовно змін до Основного Закону України:

– проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів

України та суддів) (від 16 січня 2015 року № 1776) [16], позитивний висновок до якого Конституційний Суд України надав ще 30 червня 2015 року;

– проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) (від 1 липня 2015 року № 2217а), позитивний висновок до якого Конституційний Суд України надав ще 31 серпня 2015 року [17];

– проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) (від 25 листопада 2015 року № 3524), позитивний висновок до якого Конституційний Суд України надав 2 лютого 2016 року [18].

Слід зазначити, що всі вказані проекти законів мають також позитивні висновки головних комітетів Верховної Ради України, але станом на початок травня 2016 року не винесені на голосування до сесійної зали парламенту.

Причиною ситуації, що склалася навколо розробки та прийняття нової Конституції України, є ряд проблем політичного та правового характеру, які суттєво гальмують цей процес. Зокрема, серед таких проблем слід особливо виділити: відсутність правового визначення процедури підготовки проекту нової Конституції України, який виноситься на всеукраїнський референдум; не сформованість єдиного бачення меж та способів провадження конституційної реформи; існування проблем з дотриманням чинної Конституції та законів України, що свідчить про те, що прийняття нової Конституції України ще не гарантує її виконання.

Аналізуючи ці проблеми, необхідно передусім зауважити, що Конституція України не містить положень щодо порядку прийняття нової Конституції України. Процедура підготовки проекту нової Конституції України на сьогодні законодавством України не визначена. Між тим в Розділі XIII Конституції України чітко встановлений порядок прийняття змін до Конституції України [19].

З цього приводу слід погодитись з думкою С.В. Каденюка, який у своїй статті доходить висновку, що стан у країні такий, що конче потрібна нова Конституція, але громадянам необхідно пояснити особливості таких змін елементів суспільного ладу (стаття 5 Основного Закону): у чому перевага тієї чи іншої форми республіки – що дасть формування уряду президентом чи парламентом; як від того зміниться виконання Урядом Державного бюджету та Програми його діяльності; чим завадить Україні друга державна мова; в чому полягає загроза державі від подвійного громадянства [20].

Отже, головними ініціаторами та розробниками проекту нової Конституції мають стати саме громадяни України.

Така позиція цілком кореспондує з пунктом 2 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України (у справі про здійснення влади народом), де зазначено, що положення частини 3 статті 5 Конституції України треба розуміти так, що «тільки народ має право безпосередньо шляхом всеукраїнського референдуму визначати конституційний лад в Україні,

який закріплюється Конституцією України, а також змінювати конституційний лад внесенням змін до Основного Закону України в порядку, встановленому його розділом XIII. Належне тільки народові право визначати і змінювати конституційний лад в Україні не може бути привласнене у будь-який спосіб державою, її органами або посадовими особами» [21].

Однак через політико-правову ситуацію в Україні та суспільний запит на прийняття нової Конституції України існує необхідність правового визначення процедури підготовки проекту нової Конституції України, який виноситься на всеукраїнський референдум.

Проект Закону про процедуру підготовки проекту нової Конституції України (від 18 січня 2016 року № 3781), розроблений на забезпечення реалізації конституційного права Українського народу визначати і змінювати конституційний лад в Україні, був внесений народними депутатами України С.О. Тарутою, І.В. Луценком, В.В. Чумаком, Є.П. Фірсовим та ін. Законопроект встановлює процедуру підготовки нового проекту Конституції України за умов, що Український народ ініціює проведення всеукраїнського референдуму з питання прийняття нової Конституції України в порядку, визначеному Конституцією України та Законом України «Про всеукраїнський референдум». Відповідно до демократичної практики реалізація установчої влади народу відбувається шляхом обрання спеціального органу установчої влади – Конституційних Зборів, які мають підготувати проект нової Конституції України на підставі результатів широких громадських обговорень для винесення його на всеукраїнський референдум [22].

Отже, прийняття зазначеного законопроекту є вкрай важливою умовою для подальшого провадження конституційної реформи і, зокрема, для легітимізації процедури розробки та прийняття нової Конституції України.

Що ж до другої проблеми – меж та способів провадження конституційної реформи, то з цього приводу аргументованим видається зауваження О.О. Жмеренецького, який, досліджуючи питання меж реформ та конституційної революції, робить досить цікаві висновки: все різноманіття громадсько-політичних ініціатив, які сьогодні борються за зміни в Україні, залежно від методів роботи, умовно можна поділити на декілька видів, зокрема реформаторів та конституціоналістів. Реформатори та конституціоналісти вважають первинними для змін інститути, тобто систему законодавства та управлінську модель. Однак перші бачать зміни шляхом вирішення безлічі наявних в системі проблем, інші спираються на існування ключових параметрів, які тягнуть за собою усі інші інституційні зміни [23].

Пристосовуючи будь-яку теоретичну модель конституційної реформи до практики, необхідно акцен-

тувати увагу на очікуваних від її впровадження результатах. Прийняття нової Конституції України не повинно бути самоціллю; до того ж самі досконалі конституційні зміни нічого не варті без їх практичної реалізації. Тут підходимо до гострої для нашого суспільства проблеми – порушення Конституції та законів України, а також зловживання владою. Найбільш болючою в цій сфері є проблема порушення прав та свобод людини та громадянина, зокрема тих, що закріплені в Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Як показує огляд глобальних світових процесів, ця проблема нині характерна не тільки для України. Сьогодні в ряді європейських країн відчувається загострення політичної та соціально-економічної ситуації, що призводить до нестабільності та зростаючого суспільного невдоволення. Саме на їх усуненні зосереджена увага європейської спільноти. Досвід європейських держав засвідчує, що тільки ті дії влади, які ґрунтуються на базових демократичних та загальнолюдських цінностях, здатні подолати такі негативні явища.

З урахуванням вищезазначеного слід констатувати, що провадження конституційної реформи в Україні має здійснюватися з урахуванням досвіду розвинутих європейських країн. При цьому процеси щодо розробки та прийняття нової Конституції України мають супроводжуватися розв'язанням цілого комплексу проблем політичного та правового характеру: демократизація суспільних інститутів та розширення форм безпосередньої демократії; подолання корупції; підвищення конституційних гарантій дотримання основоположних прав, свобод та інтересів людини та громадянина тощо. Тільки за таких умов можна говорити про ефективність конституційної реформи.

Висновки. Проведене наукове дослідження показало, що конституційні реформи, що тривають в нашій державі, зазнають суттєвого впливу з боку глобальних процесів, що відбуваються в світі. До нашої держави прикута увага європейського співтовариства та його провідних інституцій, що вимагає вжиття Україною найрішучіших кроків в напрямі провадження конституційної реформи. Тому одне з пріоритетних місць у конституційному процесі повинно займати вдосконалення Основного Закону України та законів, що деталізують його положення, у напрямі створення більш дієвих гарантій виконання всіх положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод як документа, що визначає та втілює спільні цивілізаційні людські цінності.

У зв'язку з цим вважаємо, що перспективою подальших наукових досліджень мають стати узагальнення проблем і недоліків чинної Конституції України та розробка моделі нової Конституції з урахуванням позитивного досвіду країн Європи.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Мельничук О.Ф. Конституційно-правове забезпечення права на освіту в Україні в контексті Європейського досвіду : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / О.Ф. Мельничук. – К., 2015. – 43 с.
2. Павшук К.О. Демократичні засади конституційного ладу України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне парво» / К.О. Павшук. – Х., 2014. – 20 с.

3. Подорожна Т.С. Теоретико-прикладні засади конституціоналізації правової системи та модернізації Конституції України : [монографія] / Т.С. Подорожна ; за ред. і з передм. проф. Н.М. Пархоменко. – Львів : ПАІС, 2014. – 308 с.
4. Про затвердження Порядку присвоєння вчених звань науковим і науково-педагогічним працівникам : Міністерство освіти і науки України від 14 січня 2016 року № 13 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0183-16/print1433867927924814>.
5. Венеціанська комісія дорікнула Україні: зволікає з реформою Конституції / Укрінформ. – 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrinform.ua/rubric-politics/1924660-venetsianska-komisiya-doriknula-ukrajini-zvolikaete-z-reformoyu-konstitutsiji.html>.
6. Питання Конституційної Комісії : Указ Президента від 31 березня 2015 року № 190 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/190/2015/print1449159910658222>.
7. Communication on the occasion of the first part of the 2016 Parliamentary Assembly Session [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.coe.int/en/web/secretary-general/speeches-2016/-/asset_publisher/TQ9yIWpDFtLP/content/communication-on-the-occasion-of-the-first-part-of-the-2016-parliamentary-assembly-session.
8. «Конвенція з прав людини – під загрозою». Історичний виступ Генсека РЄ / Європейська правда. – 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.eurointegration.com.ua/articles/2016/01/26/7043923/view_print/.
9. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : Міжнародний документ від 4 листопада 1950 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
10. Подання щодо вжиття заходів загального характеру, необхідних для виконання рішень Європейського суду з прав людини, що набули статусу остаточного у I кварталі 2015 року : лист Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини від 3 квітня 2015 року № 12.0.1-9/2194 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://cct.com.ua/2015/03.04.2015_12.0.1-9_2194.htm.
11. Беззуб І.В. Національна стратегія у сфері прав людини в Україні: оцінки експертів / І.В. Беззуб // Конституційний процес в Україні. Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів. – 2015. – № 1–2. – С. 3–11.
12. EU opens case against Poland over new media, court laws [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://bigstory.ap.org/article/0b56a8400c274e2f90ef6f163d6160df/eu-opens-case-against-poland-over-rule-law>.
13. Polish government curtails constitutional tribunal's powers [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://euobserver.com/political/131662>.
14. Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України» (щодо виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку у багатомандатному окрузі) : Закон України від 22 грудня 2015 року № 3700 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57526.
15. Закон про «партійну диктатуру» таки протиснули [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/news/2016/02/16/7099214>.
16. Про внесення змін до Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України та суддів) : проект Закону України від 16 січня 2015 року № 1776 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53602.
17. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : проект Закону України від 1 липня 2015 року № 2217а [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.
18. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : проект Закону України від 25 листопада 2015 року № 3524 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57209.
19. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
20. Каденюк С.В. Конституція? – Виключно від народу!.. / С.В. Каденюк // Українська правда. – 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/columns/2015/03/23/7062401>.
21. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом) : Рішення Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 41. – Ст. 2605.
22. Про процедуру підготовки проекту нової Конституції України : проект Закону України про процедуру підготовки проекту нової Конституції України від 18 січня 2016 року № 3781 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57684.
23. Жмеренецький О.О. Межі реформ та конституційна революція / О.О. Жмеренецький // Українська правда. – 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/columns/2015/11/16/7088610>.

СПІВВІДНОШЕННЯ ПРАВОВИХ ТА НАДЗВИЧАЙНИХ ЗАСОБІВ ЗАХИСТУ КОНСТИТУЦІЇ

THE RELATIONSHIP OF THE LEGAL AND EXTRAORDINARY MEANS PROTECTION OF THE CONSTITUTION

Горячов Д.О.,

*здобувач кафедри конституційного права та порівняльного правознавства
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

У статті визначено співвідношення між надзвичайними і правовими засобами захисту Конституції. Наведено аргументи щодо значення конституційного контролю як повсякденної практики захисту верховенства Конституції на реалізації права народу на опір тиранії.

Ключові слова: верховенство Конституції, конституційний контроль, право на опір, правовий захист Конституції, принцип правової держави.

В статье определено соотношение между чрезвычайными и правовыми средствами защиты Конституции. Приведены аргументы о значении конституционного контроля как повседневной практики защиты верховенства Конституции на реализации права народа на сопротивление тирании.

Ключевые слова: верховенство Конституции, конституционный контроль, право на сопротивление, правовая защита Конституции, принцип правового государства.

The article defines the relation between the extraordinary and legal means remedies of the Constitution. Shows the argument about the importance of constitutional protection as an everyday practice of protection supremacy of the constitution in comparing with the right people for resisting tyranny.

Key words: constitutional control, legal protection of the Constitution, state governing by law, supremacy of the Constitution, right to resistance.

У статті буде запропонована робоча гіпотеза щодо розмежування надзвичайних і правових засобів захисту Конституції, яка виражається на обґрунтуванні значення конституційного контролю як повсякденної практики захисту верховенства Конституції на протипагу арбітражним повноваженням глав держави та права народу на опір тиранії.

Зазвичай прийнято вважати, що глава держави відіграє одну із провідних ролей у забезпеченні верховенства конституції. Також обґрунтовується право народу на опір тиранії, при якій ухвалюються несправедливі закони, існує практика масових порушень прав людини та неефективно здійснюється судочинство. Насправді ж верховенство Конституції проявляється у прямій дії конституційних положень, належному дотриманні положень Конституції та судовому конституційному контролі.

Оскільки теза про можливість повсякденної реалізації права народу на спротив тиранії у разі ухвалення несправедливих законів суперечить природі політичної активності та самій динаміці правовідносин, то здійснення такого права є порівняно рідкісним і воно реалізується лише при виняткових обставинах [1, с. 1190]. Так само використання главою держави своїх дискреційних повноважень для врегулювання політичної чи конституційної кризи є сумнівним з точки зору верховенства права.

Перша частина роботи присвячена визначенню основних елементів права на опір тиранії, зокрема Помаранчевої Революції та Революції гідності, а також Арабської весни із потенційними загрозами їх перебігу у силовий спосіб розв'язання політичної

кризи. У другій частині роботи буде коротко розкрито роль конституційної юстиції у забезпеченні верховенства Конституції як повсякденної практики відстоювання верховенства права та основоположних конституційних цінностей і принципів.

Право народу на опір тиранії та верховенство Конституції. У доктрині конституціоналізму право на опір тиранії визнається як природне право і воно виводиться із конституційних цілей щодо обмеження сваволі правителя. Таке право на супротив частково визнається і в Конституції України, яка в ч. 5 ст. 55 визначає його як право кожного будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань у рамках конституційного головного обов'язку держави з утвердження і забезпечення прав і свобод людини (ч. 2 ст. 3), а також неприпустимості узурпації влади народу (ст. 5). Також у ч. 1 ст. 17 Конституції України визнається справою всього Українського народу захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки. Як свідчать дослідження, опір тиранії як може бути повсякденною справою, спрямованою на захист прав людини від свавілля влади, так і мати характер організованого ненасильницького спротиву, який при ескалації насильства з боку влади може перерости у силову зміну влади: повстання чи революцію [11; 12]. Так, С. Погребняк та О. Уварова вважають, що опір тиранії сам по собі є позаінституціональним, тобто таким, який не може бути вирішений у рамках усталених інституцій та процедури, і може поєднувати як громадський ненасильницький супротив, так і активні

насильницькі дії, а у разі повалення тиранії є крайнім засобом (*ultima ratio*) захисту природних прав людини [12, с. 7, 36]. Нижче будуть проаналізовані події, пов'язані із поваленням недемократичних урядів, які утискали права і свободи людини, на прикладі подій в Україні та «Арабської весни».

«Арабська весна». Події «Арабської весни», що розпочалися з акцій протесту в Тунісі 17 грудня 2010 р., переважно поєднувалися із силовими акціями спротиву чинній на той час владі. Причиною цих буремних подій стали переважно низький рівень зайнятості серед високоосвіченої молоді (біля 10% за офіційними даними або 25% – за неофіційними), чимало представників якої отримало вищу освіту в європейських університетах, та патріархальний уклад життя в суспільстві, який істотно знижував ймовірність зміни політичної еліти. Прикладом цього є розгортання подій у Тунісі, в якому акції протесту проти уряду фактично розпочалися зі самоспалення торгівця на ринку, якого місцева влада змусила згорнути свою діяльність у зв'язку з відмовою сплатити офіційний, на його думку, непомірний платіж. Як підкреслюють дослідники, події «Арабської весни» вельми тісно пов'язані з емоційним сплеском невдоволення серед молоді, а в Сирії події розпочалися фактично із протестів учнівської молоді проти утисків щодо них з боку шкільної адміністрації, на які влада застосувала очевидно непропорційно збройну силу, відкриваючи на учасників протестів вогнепальну зброю на ураження.

Характерною рисою подій «Арабської весни» було використання соціальних мереж Facebook, Twitter, Messengers для мобілізації учасників протесту, завдяки чому про їх проведення стало відомо для медіа та значно розширило коло їх учасників. Також надзвичайне значення для поширення інформації від соціальних мереж до загалу відіграв катарський інформаційний холдинг AlJazeera, що дав змогу значно розширити вплив протестних ідей серед місцевого населення.

Наступною прикметною рисою «Арабської весни» стало те, що масові протести відбувалися в країнах, в яких переважно діяли світські авторитарні режими із доволі високим рівнем доходів на душу населення серед мусульманських країн Близького Сходу та Північної Африки (Туніс, Лівія, Єгипет, Сирія). Як правило, обґрунтування легітимності цих режимів спиралося на ідеї опору ортодоксальним течіям ісламу, які б гарантували світський характер державності, маючи за взірць турецьку модель державності. Водночас в абсолютних монархіях (Саудівська Аравія, Катар) та конституційних дуалістичних монархіях (Йорданія, Марокко, Об'єднані Арабські Емірати) легітимність монархій спиралася на наявну традицію правління та їх намагання підтримувати наявні інститути правління через напіврозподілені владні повноваження та на «милість Аллаха».

Натомість в Ємені та Сирії події набули трагічного характеру, оскільки в зазначених країнах протягом тривалого часу продовжується громадянська війна, пов'язана із розпадом державності у цих країнах. На сьогодні склалася ситуація, яка потребує певного

міжнародно-правового вирішення задля стабілізації та встановлення конституційного порядку.

Таким чином, в умовах традиційно-релігійного суспільства супротив тиранії може супроводжуватися ломкою легітимності традиційних монархічних чи релігійних інститутів влади і на перший план висувається трансформація традиційно-релігійних інституцій та їх заміщення нейтральними інститутами громадянського суспільства та політичної системи.

Революція гідності 2013–2014 рр. Масові акції протесту, що отримали назву Революції гідності відображають характерну рису конституційної традиції України, яка ґрунтується на засадах народоправства (насамперед віче) та республіканізму (підзвітності і підконтрольності влади). Проф. С. Погребняк і О. Уварова виділяють залежно від ситуації та засад пропорційності несилі та силі форми спротиву тиранії, які мають на меті поновити конституційний порядок, який згортається внаслідок узурпації влади [10]. Це дослідження цілком підтверджується перебігом подій на Євромайдані, який розпочався як акція мирного протесту проти тиранічних дій влади, перерісши незабаром до силових акцій, чому посприяли ескалація насильства з боку органів захисту правопорядку держави і непропорційне застосування ними сили проти учасників акцій масового протесту проти політичного курсу Януковича. По суті, тиранія є розірванням соціального контракту, який є основою конституційного порядку.

Євромайдан виник як протест проти згортання процесу підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС внаслідок ухвалення 21 листопада 2011 р. Прем'єр-міністром М. Азаровим розпорядження № 905-р про припинення процесу її підписання, яке було ухвалено із порушенням конституційного розподілу повноважень між вищими органами держави у сфері зовнішньої політики. Після цього розпочалися акції протесту проти згортання офіційної політики європейської інтеграції України, що було одним із джерел легітимності влади Президента В. Януковича поряд із його програмою проведення ліберальних економічних реформ, процес яких фактично припинився з невдачею так званого Податкового майдану, який завершився притягненням його організаторів за абсурдним кримінальним переслідуванням за нанесення шкоди бруківці Майдану Незалежності.

У ніч з 29 на 30 листопада 2013 р. відбувся жорстокий розгін учасників Євромайдану, активність якого вже згорталася, працівниками спецпідрозділу міліції «Беркут», які на той час фактично діяли на підставі підзаконного нормативно-правового акту, будучи фактично незаконним воєнізованим формуванням. Це спричинило так званий марш мільйонів 1 грудня 2013 р., від чого починається інтенсивна фаза Євромайдану.

Реакція влади загалом була неадекватною на події Євромайдану.

По-перше, при декларованому проведенні «круглих столів» представників влади із представниками Євромайдану та опозиційних парламентських партій влада була неготовою йти на поступки. Адже

досвід «оксамитових революцій» країн Центральної та Східної Європи засвідчує, що формат «круглих столів» означав не що інше, як згоду влади йти на дострокові вибори, у зв'язку з чим на ліберальніших засадах вносилися зміни у законодавство про об'єднання, виборче законодавство, а також відмова від різного роду зловживання владою при визначенні результатів голосування на виборах.

По-друге, фактичним переростанням мирних протестів у протести із застосуванням сили стало не розслідування владою фактів кіднепінгу, катування, зникнення чи вбивства учасників Євромайдану та ухвалення із грубими порушеннями конституційної процедури так званих диктаторських законів 16 січня. Саме їхнє ухвалення стало точкою неповернення, оскільки «диктаторські закони» передбачали обмеження права на мирні зібрання, визнання окремих організацій як «зарубіжних агентів» тощо, тобто ці закони були відвертою калькою з російського законодавства, яке легалізувало у свій час режим особистої диктатури В. Путіна.

По-третє, жорстока розправа спецпідрозділів міліції та Внутрішніми військами МВС з учасниками протесту протягом 18–19 лютого, які вимагали ухвалення рішення Верховною Радою України про поновлення дії Конституції України у редакції від 8 грудня 2004 р., поставила ситуацію у глухий кут. А після розстрілу Небесної сотні 20 лютого 2014 р. взагалі виникло питання про подолання колапсу влади, яка фактично злочинно бездіяла у сфері захисту прав людини. Якщо аналізувати дії влади через призму ст. 7 Римського статуту, то можна побачити, що існують достатні підстави для того, щоб сформувані доказову базу стосовно потурання або вчинення посадовцями таких злочинів, як вбивство; арешт або інше жорстоке позбавлення фізичної свободи на порушення міжнародних зобов'язань держави; тортури; переслідування групи, яка ідентифікувалася за політичними ознаками чи мотивами; насильницьке зникнення людей. Як правило, ці заходи мали на меті залякати суспільство і не допустити подальші масові акції протесту. Ця тактика цілком справдилася вже на території Донецької і Луганської областей, на які навесні 2014 р. проникли російські диверсійно-розвідувальні групи, що вчинили серію резонних вбивств жорстоким способом, зокрема, вбивство депутата міської ради Горлівки Володимира Рибак. Саме після цих подій на території згаданих областей припинилися масові зібрання їх жителів на підтримку суверенітету і територіальної цілісності України.

Спробою поновлення цього соціального контракту стали переговори між В. Януковичем, лідерами трьох опозиційних фракцій Парламенту, міністрами закордонних справ Польщі, Німеччини, Франції та спеціального представника від Російської Федерації, результатом чого стала Угода про врегулювання політичної кризи від 21 лютого 2014 р.

Таким чином, події Помаранчевої революції та Революції гідності засвідчують, що зміна влади внаслідок масових протестів набуває характеру соціальної революції лише в результаті глибинних реформ в політичній, економічній, соціальній та культурній сферах

суспільства, докорінної зміни ціннісних установок громадян щодо вирішення питань суспільного значення.

Загалом використання права на повстання як крайня форма спротиву має відповідати критеріям, яка вже наводилася в юридичній літературі: 1) підтримка застосування сили більшістю громадян; 2) застосування сили має бути крайнім, винятковим засобом захисту від тиранії чи гніту; 3) причиною застосування сили має бути пригнічення з боку держави у вигляді систематичного порушення конституції та фундаментальних прав і свобод людини; 4) застосування сили має бути спрямовано проти уряду, який пригнічує, а не проти окремих громадян. При цьому має бути розумна надія на успіх революції у цілому.

Конституційна юстиція і правовий захист Конституції. Діяльність конституційної юстиції спрямована на повсякденне забезпечення верховенства конституції. Тобто реакція на несправедливі закони має стати звичайною юридичною практикою в державі, яка має на меті себе утверджуватись як конституційна, заснована на повазі гідності та прав людини. Таким чином, конституційна юстиція перетворюється на провідний інструмент обмеження державної влади, запобігаючи зловживанню повноваженнями.

Як справедливо пише К. Собота: «Гарантований законом судовий захист від несправедливості з боку держави означає не більше і не менше, як те, що держава повинна визнавати власну правну прогрішність». Такі функції належним чином здійснює саме конституційний суд або інституція з аналогічними функціями (верховний суд, касаційний суд тощо). Загалом сьогодні склалися американська та європейська моделі конституційної юстиції. Для американської моделі конституційної юстиції притаманний захист верховенства конституції судами загальної юрисдикції, в якій провідну роль відіграє саме Верховний Суд, оскільки правило прецеденту орієнтує суди додержуватися рішень найвищої судової інстанції та ухвалювати рішення в аналогічних справах згідно зі вже встановленим взірцем.

Європейська модель конституційної юстиції відрізняється такими рисами: 1) діяльність спеціалізованих конституційних судів або палат у складі верховних судів; 2) конституційні суди здійснюють тільки владні повноваження із забезпечення верховенства конституції, зокрема судовий конституційний контроль; 3) справи розглядаються, як правило, за зверненням депутатів парламенту, глави держави, уряду та загальних судів; 4) конституційний контроль здійснюється за спеціальною процедурою; 5) контроль переважно має характер абстрактного або в деяких випадках попереднього; 6) визнання судом акта неконституційним означає втрату ним чинності; 7) у федераціях поряд із федеральним конституційним судом можуть діяти конституційні суди суб'єктів федерації.

Як пише професор М. Савчин, «конституційна юстиція є центральним елементом конституційно-правового захисту Основного Закону держави. Саме конституційна юстиція може відіграти певну роль при зміні соціально-політичної ситуації, коли положення Конституції України необхідно витлумачити».

чити з урахуванням потреб суспільного розвитку». Конституційна юстиція як інститут конституційного права становить сукупність принципів і норм, що визначають: а) правовий механізм вирішення конституційних спорів; б) організаційно-правову модель здійснення функцій спеціалізованого конституційного правосуддя; в) особливу процесуальну форму здійснення конституційного судочинства, яка при наявності спеціалізованого органу конституційної юстиції має суттєві відмінності від моделі загального судового процесу; г) забезпечення інтерпретації конституції та провідної форми конституційного контролю; ґ) особливу юридичну природу та специфічний механізм виконання рішень, які становлять конституційну юриспруденцію.

Виходячи із такої ролі інституту конституційного контролю у системі правового захисту Конституції, ми можемо визначити такі основні форми співвідношення правових і надзвичайних засобів захисту Конституції: 1) конституційна юстиція як неупереджена і незалежна інституція при звичайних умовах здійснює систематичну діяльність із забезпечення конституційного порядку, зокрема перевірку обґрунтованості рішення щодо запровадження воєнного чи надзвичайного стану; 2) за будь-яких обставин має існувати спеціальна процедура перевірки обґрунтованості рішень щодо підстав запровадження воєнного чи надзвичайного стану і стислі терміни, зважаючи на реальну загрозу життєздатності нації (протягом 5–10 днів); 3) до процесу ухвалення таких рішень та провадження справи у конституційному суді має залучатися омбудсман або представник інституції з аналогічними функціями; 4) метою таких заходів має бути забезпечення цінностей вищого порядку: гідність людини, права і основоположні свободи, суверенітет і територіальна цілісність України.

Отже, право на опір тиранії визнається як природне право, і воно виводиться із конституційних цілей щодо

обмеження сваволі правителя, виступаючи надзвичайним засобом захисту Конституції. Таке право на спротив частково визнається і в Конституції України, яка в ч. 5 ст. 55 визначає його як право кожного будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань у світлі конституційного головного обов'язку держави з утвердження і забезпечення прав і свобод людини (ч. 2 ст. 3). Також у ч. 1 ст. 17 Конституції України визнається справою всього Українського народу захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки.

В умовах традиційно-релігійного суспільства супротив тиранії може супроводжуватися ломкою легітимності традиційних монархічних чи релігійних інститутів влади і на перший план висувається трансформація традиційно-релігійних інституцій та їх заміщення нейтральними інститутами громадянського суспільства та політичної системи.

Події Революції гідності засвідчують, що зміна влади внаслідок масових протестів набуває характеру соціальної революції лише в результаті глибинних реформ в політичній, економічній, соціальній та культурній сферах суспільства, докорінній зміні ціннісних установок громадян щодо вирішення питань суспільного значення.

У системі захисту конституції важливу роль відіграє конституційна юстиція, яка в умовах демократичної конституційної державності повсякденно стоїть на сторожі фундаментальних цінностей конституційного порядку. Загалом інститут конституційної юстиції відіграє провідну роль у забезпеченні верховенства конституції за звичайних умов, але таких засобів може бути недостатньо у разі зовнішньої агресії, при екологічних чи техногенних катастрофах, що може служити загрозою життєздатності нації, суверенітету і територіальної цілісності України, правам і свободам людини.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. When to Overthrow Your Government: The Right to Resist in the World's Constitutions / [T. Ginsburg, D. Lansberg-Rodriguez, M. Versteeg] // *UCLA Law Review*. – 2013. – № 60. – P. 1184–1260
2. Погребняк С. Сопротивление угнетению. Восстание. Революция (теоретико-правовой анализ в свете доктрины прав человека) / С. Погребняк, Е. Уварова // *Право і громадянське суспільство*. – 2013. – № 2. – С. 4–61.
3. Шарп Дж. Від диктатури до демократії: концептуальні засади здобуття свободи / Дж. Шарп. – Бостон, 1993. – 250 с.
4. Щодо справи за скаргю на рішення, дії та бездіяльність Центральної виборчої комісії по встановленню повторного голосування з виборів Президента України 21 листопада 2004 р. : Рішення Верховного Суду України від 3 грудня 2004 р. № 0090700-04 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/n0090700-04>.
5. Мирзоев С. Гибель права: легитимность в «оранжевых революциях» / С. Мирзоев. – М. : Изд-во «Европа», 2006. – 232 с.
6. Габер Є. Арабська весна і роль Туреччини у трансформації Близького Сходу / Є. Гарбер // *Суспільно-політичні трансформації в країнах Сходу на сучасному етапі*. – К. : Інститут сходознавства ім. А. Кримського НАН України, 2012. – С. 11–30.
7. *The Arab Spring: An Essay on Revolution and Constitutionalism*. By Antoni Abati Ninet, Mark Tushnet. – Northampton : Edward Elgar Publishing, 2015. – 296 p.
8. Активісту «податкового Майдану» загрожують до 15 років в'язниці для створення злочинної групи для псування плитки та переkritтя доріг [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.newsru.ua/ukraine/03mar2011/nalmajdan.html>.
9. Карпак О. Депутата Рибак переконали не знімати прапор сепаратистів / О. Карпак [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.bbc.com/ukrainian/politics/2014/04/140424_rybak_funeral.
10. Marsavelski A. The Crime of Terrorism and the Rights of Revolution in International Law / A. Marsavelski // *Connecticut Journal of Int'l Law*. – 2013. – Vol. 28. – № 241. – P. 278–287.
11. Собота К. Принцип правної держави: конституційно-правні та адміністративно-правні аспекти / К. Собота ; пер. з нім. ; відп. ред. О. Сироїд. – К. : ВАІТЕ, 2013. – 608 с.
12. Конституційна юрисдикція : [підручник] / [Ю. Барабаш, І. Дахова, О. Євсєєв та ін.] ; за ред. Ю. Барабаша, А. Селіванова. – Х. : Право, 2012. – 168 с.
13. Савчин М. Конституціоналізм і природа конституції: теорія і практика реалізації / М. Савчин. – Ужгород, 2013. – 564 с.

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

THE CONSTITUTIONAL BASIS OF LEGAL REGULATION OF ECONOMIC SECURITY

Завидняк М.І.,

*здобувач кафедри конституційного права та порівняльного правознавства
Ужгородського національного університету*

У статті розкрито основні конституційні вимоги щодо правового регулювання у сфері економічної безпеки, зокрема законодавчого регулювання та регулювання у підзаконних правових актах. Визначено основні критерії правового регулювання у сфері економічної безпеки згідно з принципом верховенства права. Сформульовано основні критерії здійснення парламентського контролю за правовими актами з обмеженим доступом, що регулюють негласні способи слідства.

Ключові слова: верховенство права, економічна безпека, законність, підзаконні правові акти, правове регулювання.

В статье раскрыты основные конституционные требования относительно правового регулирования в сфере экономической безопасности, в частности законодательного регулирования и регулирования в подзаконных правовых актах. Определены основные критерии правового регулирования в сфере экономической безопасности по принципу верховенства права. Сформулированы основные критерии осуществления парламентского контроля над правовыми актами с ограниченным доступом, регулирующие негласные методы следствия.

Ключевые слова: верховенство права, законность, подзаконные правовые акты, правовое регулирование, экономическая безопасность.

The article reveals basic constitutional requirements of legal regulation in the sphere of economic security, including legislative and regulatory regulations. Been determined the main criteria of legal regulation in the sphere of economic security under the rule of law. Has formulated the basic criteria of parliamentary overview of the acts with limited access that is regulated governing covert methods of investigation.

Key words: economic security, legal regulation, legality, rule of law, subordinate regulations.

Правове регулювання будь-якої сфери суспільного життя має спиратися на наукову основу і враховувати принцип заборони ретроспективності законодавства, згідно з яким правила мають бути спрямовані на майбутнє, відповідно до чого його адресати можуть планувати власну діяльність. Значення системного підходу до правового регулювання економічної безпеки (далі – ЕБ) зростає, оскільки право водночас володіє програмним характером, однак воно може лише визначати певні рамки втручання держави в економічні процеси з метою захисту певних конституційних цінностей.

При цьому справедливим є твердження, згідно з яким при виробленні програми законотворення слід мати такі компоненти а) чітку методологічну основу з урахуванням досягнень сучасних інформаційних технологій; б) належний рівень техніки правотворчості, зокрема термінології, мовних конструкцій, техніки викладу відсильних і бланкетних норм; в) розроблену техніку делегування законодавчих повноважень парламенту та контроль за його здійсненням; г) при розробці проектів правових актів має діяти принцип залучення до процесу їх розробки всіх заінтересованих суб'єктів права (так званих стейкхолдерів) [1, с. 134–135].

Питанням правового регулювання присвячена чимала кількість літератур як з теорії права (Р. Алексі, М. Козюбра, О. Петришин, С. Погребняк та ін.), так і з конституційного права (А. Дайсі, М. Савчин,

А. Селіванов, С. Шевчук, Е. Шмідт-Ассманн та ін.), адміністративного права (Б. Авер'янов, Д. Галлінан, І. Коліушко, Б. Ткач, Г. Шупперт та ін.), однак науковці не торкалися конституційних засад правового регулювання економічної безпеки. Тому у статті буде розкрито основні конституційні вимоги щодо правового регулювання у сфері економічної безпеки, зокрема законодавчого регулювання та регулювання у підзаконних правових актах.

Особливості законодавчого регулювання у структурі механізму правового регулювання економічної безпеки. Належне законодавче регулювання діяльності органів влади, до предмета відання яких належать питання забезпечення ЕБ, є основою для законності та ефективності їх діяльності щодо посягання, порушення та усунення негативних впливів на економічний добробут, державний суверенітет та права людини і основоположні свободи. У законах також мають бути вироблені межі допустимого розсуду органів влади із забезпечення ЕБ, щоб не було потенційних спокус до зловживання повноваженнями та мінімізації цього чинника у повсякденній діяльності посадових осіб.

Задля забезпечення якості законодавчого регулювання, як зазначається у літературі, закони мають відповідати таким критеріям якості: а) забезпечувати повноту (інтенсивність) законодавчого регулювання; б) мати організаційну та процедурну забезпеченість свого виконання; в) бути фінансово та ресурсно об-

грунтованими; г) закон має містити сукупність правил загального, абстрактного характеру; д) задовольняти вимоги чіткості та однозначності змісту положень закону [2, с. 51].

У Доповіді Європейської комісії за демократію через право (Венеційської комісії) «Про верховенство права» від 25–26 березня 2011 р. визначено основні параметри принципу законності, які стосуються саме якості законів і законодавства у цілому. У Доповіді із посиланням на британського конституціоналіста А. Дайсі наголошується на тому, що закони повинні виконуватися, оскільки законність відноситься до дій державних посадових осіб, це має на увазі також і те, що вони повинні отримати дозвіл на здійснення певних дій і що вони діють в рамках тих повноважень, які їм були надані. Законність передбачає також, що ніхто не може бути покараний крім як за порушення раніше ухваленого або визначеного закону, при цьому сам закон не може бути порушений безкарно» [3, с. 12]. З урахуванням положень Доповіді Венеційської комісії про верховенство права стосовно органів забезпечення ЕБ (далі – ОЗЕБ) принцип верховенства права визначає такі вимоги.

1) Наділення ОЗЕБ повноваженнями на підставі закону і відповідно до нього, зокрема, у разі конкретизації положень закону стосовно здійснення особливостей оперативного-розшукової діяльності (далі – ОРД) підзаконними правовими актами із обмеженим доступом.

2) Ухвалення законів у ході прозорого, підзвітного і демократичного закону. Закони мають виражати баланс інтересів більшості і меншості, а в разі ухвалення правового акту на підставі речення другого ч. 5 ст. 8 Закону України «Про контррозвідальну діяльність» така правотворча діяльність спецслужб та правоохоронних органів підлягає парламентському контролю.

3) Здійснення повноважень тільки у тих випадках, коли дозволяє закон – це правило загалом відтворено у ч. 2 ст. 19 Конституції України. Цьому критерію стало відповідати законодавство України, ввівши у Кримінальний процесуальний кодекс України (далі – КПК України) главу про негласні слідчі дії. До тих пір законодавство України у сфері забезпечення ЕБ в аспекті проведення негласних слідчих дій не відповідало аналізованому критерію законності, хоча практика застосування не завжди відповідає цим стандартам.

4) Ступінь виконання закону і контроль за його виконанням у сфері ЕБ залежить від свободи розсуду компетентного органу влади, що буде розглянуто нижче, а також від ефективності парламентського і громадського контролю за діяльністю ОЗЕБ.

5) Чи застосовуються виняткові заходи чи процедури, спрямовані на забезпечення ЕБ, які є відмінними від загальних правил? Це питання стосується випадків застосування вилучення власності поза межами правової процедури, згідно з якою мають забезпечуватися гарантії недоторканності власності відповідно до приписів ст. 41 Конституції України.

Виходячи із зазначених критеріїв законності дій ОЗЕБ, слід аналізувати також і загальний стан за-

конодавчого регулювання у сфері ЕБ, що пов'язано із необхідністю аналізу потенційних загроз у цій сфері. Згідно з п. 3.4 Стратегії національної безпеки визначено такі актуальні загрози ЕБ: а) монопольно-олігархічна, низькотехнологічна, ресурсовитратна економічна модель; б) відсутність чітко визначених стратегічних цілей, пріоритетних напрямів і завдань соціально-економічного, воєнно-економічного та науково-технічного розвитку України, а також ефективних механізмів концентрації ресурсів для досягнення таких цілей; в) високий рівень «тінізації» та криміналізації національної економіки, кримінально-кланова система розподілу суспільних ресурсів; г) деформоване державне регулювання і корупційний тиск на бізнес; д) надмірна залежність національної економіки від зовнішніх ринків; е) неефективне управління державним боргом; є) зменшення добробуту домогосподарств та зростання рівня безробіття; ж) активізація міграційних процесів унаслідок бойових дій; з) руйнування економіки та систем життєзабезпечення на тимчасово окупованих територіях, втрата їх людського потенціалу, незаконне вивезення виробничих фондів на територію Росії.

Сьогодні основною загрозою ЕБ є надмірна зарегульованість ринку, що призводить до численних колізій та прогалин у законодавстві, що, у свою чергу, є джерелом зловживань в економічних відносинах і знижує рівень економічного добробуту в Україні. Адже згідно з теоремою Коуза немає значення, як першопочатково розподіляються права, за умови, що ними можливо вільно обмінюватися. Однак такий розподіл можливий при дієвій системі гарантування виконання господарських договорів, необхідною умовою є доступ до незалежного і безстороннього суду та можливості мінімізації видатків щодо ведення переговорів, укладення й виконання умов договорів, на які може вплинути багато факторів, які призведуть до надмірних витрат [4, с. 80]. Такі ж закономірності діють у сфері правового регулювання, оскільки його ускладнення має своїм наслідком збільшення витрат для учасників господарських правовідносин, а тому таке регулювання має бути збалансованим і ґрунтуватися на засадах пропорційності.

Для подолання негативних наслідків надмірного правового регулювання ухвалено Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [5], який передбачає комплекс відповідних заходів, зокрема, відстеження та аналіз показників результативності регуляторного акту, аналіз його регулятивного впливу (ст. 1 Закону).

З цією метою можливе внесення змін і пропозицій до регуляторних актів, які здійснюються на основі аналізу відстеження та аналізу показників результативності цих актів з боку як органів влади, так і громадських об'єднань. Це може здійснюватися шляхом участі у роботі щодо розробки проектів регуляторних актів чи ініціювати їхній перегляд, підготовки проектів аналізів регуляторного впливу чи самостійного їх здійснювання (ст. 6).

Якщо йдеться про діяльність у межах компетенції СБУ щодо забезпечення ЕБ, то тут поширюються пра-

вила, передбачені Законом України «Про контррозвідувальну діяльність». Зокрема, ст. 8 цього Закону передбачає проведення гласних і негласних заходів. Проведення гласних заходів із забезпечення ЕБ може поєднуватися із правилами і процедурами, передбаченими Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». У ході проведення негласних методів застосовуються правила, визначені ст. ст. 8 і 9 Закону «Про контррозвідувальну діяльність», а також гл. 21 КПК України. Закон про ОРД конкретизує підстави щодо проведення негласних методів, серед яких у контексті забезпечення ЕБ можна виділити (пп. 2-4 ч. 1 ст. 6):

- запити повноважних державних органів, установ та організацій про перевірку осіб у зв'язку з їх допуском до державної таємниці і до роботи з ядерними матеріалами та на ядерних установках;

- потреба в отриманні розвідувальної інформації в інтересах безпеки суспільства і держави;

- наявність узагальнених матеріалів центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, отриманих в установленому законом порядку.

Оскільки у конституційному сенсі йдеться про колізію між цінностями економічного добробуту суспільства, суверенітету і територіальної цілісності України, з одного боку, та права приватної власності і свободи підприємницької діяльності, з іншого боку, то забезпечення ЕБ полягає у знаходженні відповідного балансу між цими конституційними цілями.

Особливості підзаконних нормативно-правових актів у структурі механізму правового регулювання економічної безпеки. Закон про державну службу та спеціальне законодавство про окремі категорії службовців лише в загальних рисах встановлює відповідальність публічних службовців за належне здійснення владних повноважень і майже не визначає критерії відповідності верховенству права адміністративних актів. Як стверджується у літературі, за своєю природою такі акти органів публічної влади є публічно-владними, а тому вони підпадають під перевірку адміністративними судами на предмет відповідності критеріям, визначених Кодексом адміністративного судочинства (ст. 2 та інші) [6, 128]. Загалом розсуд у вітчизняному праві визначено в Конституції через конструкції можливості діяти органам публічної влади на підставі, в межах повноважень та у спосіб, визначених у Конституції і законах України (ч. 2 ст. 19 Основного Закону).

Інколи розсуд у вітчизняній юридичній науці асоціюється із гнучкістю, яку формулюють, виходячи з аналізу ч. 2 ст. 19 Конституції України. Зокрема, на думку І. Коліушка, така гнучкість означає, що «коли правовий припис, не встановлюючи конкретного варіанта дій, наділяє орган певним ступенем свободи у вирішенні конкретної справи і прийнятті відповідного рішення, тобто вона означає можливість вибору в межах, встановлених правовою нормою» [7, с. 166]. Подібним чином трактує розсуд і Г. Ткач, вважаючи за

можливе «вибирати один із кількох варіантів дій (або утримуватись від дій) чи один з варіантів можливих рішень» [8, с. 124]. Однак таке виправдання розсуду, як можливість обирати варіант в межах вибору, суперечить засадам правової визначеності, що може послужити джерелом свавілля та звинувачення посадових з осіб у зловживанні владними повноваженнями.

Водночас слід підкреслити, що принцип «Дозволено все, що не заборонено законом» стосується фізичних і юридичних осіб, а не органів влади, який не повністю, але в основних рисах відтворюється ч. 1 ст. 19 Конституції України. Так само автономія волі притаманна саме приватним юридичним і фізичним особам, а не органам влади [9, с. 86–89]. Тому найбільш близьким варіантом розуміння свободи розсуду як можливості діяти, виходячи із раціональності та оптимальності вибору, можна зустріти у Т. Коломоща [10, с. 40].

Закони отримують свою конкретизацію і деталізацію в адміністративних актах, які повинні відповідати визначеним у Конституції і законах України критеріям. Така конкретизація здійснюється у рамках відповідних адміністративних процедур, до основних завдань яких належить: 1) створення упорядкованого метода провадження адміністративної справи, в тому числі вносять вклад в ефективну, економну та своєчасну реалізацію конституційних законів, а також забезпечують засоби, за допомогою яких сторони можуть розпочати дії для отримання ліцензій, дозволів чи пільг; 2) створення інструменту, за допомогою якого загальні цінності адміністративного права втілюються у практичне адміністрування (зокрема, справедливість, рівність, відкритість і прозорість, підзвітність і додержання встановлених строків) [11, с. 276].

Зокрема, керуючись засадами правової автономії, Служба безпеки України (далі – СБУ) як спецслужба наділена повноваженнями конкретизувати і деталізувати акти законодавства на рівні відомчих підзаконних нормативно-правових актів. Наприклад, Закон про контррозвідувальну діяльність визначає, що СБУ на його основі може приймати нормативно-правові акти, які конкретизують порядок використання негласних методів та засобів діяльності при контррозвідувальній діяльності (ч. 5 ст. 8). Водночас у Законі про СБУ не розкриваються критерії легітимності реалізації такої правової автономії СБУ, а тому слід підтримати думку, що потреба у ній з міркувань вимог законності та обмеження свободи розсуду виконавчих органів влади є нагальною [12, с. 98].

Конкретизація і деталізація законів ґрунтується на абстрактному характері положень законодавчих актів, які мають бути достатньо гнучкими і придатними до застосування на практиці або підлягають конкретизації відповідно до засад диференціації правового регулювання [13, с. 379–380].

Німецькі адміністративісти І. Ріхтер та Г.Ф. Шуперт виділяють такі загальні критерії правового змісту актів адміністрації: а) принцип законності, з якого випливає верховенство закону та заснованість правових актів адміністрації на законі як формального парламентського акта; б) зв'язаність правом і свобода

дій адміністрації у випадку наявності положень закону програмного характеру, що зумовлює його конкретизацію в адміністративних актах, невизначених правових понять та свободу розсуду [14].

При конкретизації законів органи із забезпечення ЕБ користуються свободою розсуду. Як правило, свободу розсуду ототожнюють із можливістю обирати бажаний для органу влади, оптимальний варіант рішення. Хоча насправді свобода розсуду означає діяти, насамперед виходячи із мети закону та його цілей. Справедливо при цьому зазначається, що свобода розсуду полягає в тому, що закони можуть містити програмні положення або норми загального характеру, які потребують конкретизації саме в правових актах компетентного органу влади. При цьому органи публічної влади самостійно визначають моделі реалізації таких програмних положень чи установчих правових норм. У випадку наявності конкретного припису чи норми у законі свобода розсуду може означати, що закон наділяє орган місцевого самоврядування правом самостійно визначати форми втілення цієї норми у життя. Якщо ж норма закону носить конкретний характер та містить чітку вказівку на форми, способи і засоби її реалізації, то свободи розсуду немає [6, с. 134].

Свобода розсуду є ключовою категорією при конкретизації і деталізації правових норм у діяльності публічної адміністрації. Німецький спеціаліст у сфері публічного адміністрування Міхаель Герхардт дав таку характеристику свободі розсуду: «Відповідно до основоположної вимоги правової держави, яка не потребує докладнішого виведення, щодо раціональності (інтерсуб'єктної зрозумілості) реалізації державної влади рішення органів публічної адміністрації повинне дотримуватися трьох вимог:

– процес віднайдення рішення слід структурувати, завдяки цьому зробивши його прозорим; зразком при цьому може бути вимога законодавства про планування щодо зваженої оцінки (обґрунтування), розроблена на основі принципу пропорційності;

– вивчення обставин, оцінювання та судження про ймовірність подальшого розвитку мають по можливості відштовхуватися від реальності. За допомогою відповідних методів слід мінімізувати непевності або ж, якщо позбутися їх неможливо, врахувати їх у зважуванні;

– під час обмірковування та зваженої оцінки (обґрунтування) орган публічної адміністрації повинен, з одного боку, зважати на нормативні вимоги (директиви), причому головного значення набуває принцип пропорційності як (матеріальний) основний закон зваженої оцінки (обґрунтування) згідно з засадами правової держави. З іншого боку, закон зобов'язує орган публічної адміністрації застосовувати «позаправові» критерії правильності, пов'язані з дорученням певного завдання для виконання під «остаточну відповідальність», та реалізовувати ці критерії в рішеннях, тобто доцільно та справедливо врегульовувати окремі справи (загальний адміністративний розсуд), в архітектурно-планувальному розумінні оптимізувати переваги та недоліки об'єктів інфраструктури (розсуд щодо планування та проектування) або здійснювати

фахове оцінювання згідно з максимальним рівнем знань (уповноваження щодо оцінки)» [15].

У вітчизняній літературі під розсудом розуміють такі явища: 1) право особи самостійно приймати рішення; 2) здійснення владних прерогатив відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України; 3) повноваження або процедура уповноваження на виконання закону; 4) спеціальні вимоги до застосування закону публічною адміністрацією [16, с. 398].

Таким чином, у діяльності ОЗЕБ свобода розсуду означає діяльність відповідно до законної мети на підставі та в межах повноважень, визначених законом з додержанням встановленої процедури діяльності, а також ухвалення обґрунтованих правових актів чи вчинення адміністративних дій.

Отже, розробка концепцій, програм розвитку у певних галузях публічного управління мають змішаний характер, оскільки вони можуть визначати напрями розвитку законодавства та відповідної адміністративної практики в сфері ЕБ. Особливого значення тут набуває співвідношення законодавчого регулювання із підзаконними нормативними актами, оскільки з питань ЕБ окремі підзаконні правові акти можуть носити характер з обмеженим доступом, що пов'язано зі специфікою проведення оперативно-розшукових заходів та негласної слідчої діяльності, що необхідно для досягнення легітимних цілей: забезпечення державного суверенітету, економічного добробуту та національної безпеки.

З урахуванням положень Доповіді Венеційської комісії про верховенство права стосовно органів забезпечення ЕБ засади верховенства права визначають такі вимоги щодо правового регулювання: а) наділення ОЗЕБ повноваженнями на підставі закону і відповідно до нього; б) ухвалення законів у ході прозорого, підзвітного і демократичного закону; в) здійснення повноважень тільки у тих випадках, коли дозволяє закон; г) ступінь виконання закону і контроль за його виконанням у сфері ЕБ залежить від свободи розсуду компетентного органу влади; д) чи застосовуються виняткові заходи чи процедури, спрямовані на забезпечення ЕБ, які є відмінними від загальних правил, наприклад, винятки щодо гарантій недоторканності власності чи свободи підприємницької діяльності.

У конституційному сенсі колізія між цінностями економічного добробуту суспільства, суверенітету і територіальної цілісності України, з одного боку, та права приватної власності і свободи підприємницької діяльності, з іншого боку, вирішується таким чином, що забезпечення ЕБ полягає у знаходженні відповідного балансу між цими конституційними цілями.

При конкретизації законів ОЗЕБ користуються свободою розсуду. Свобода розсуду означає діяти, насамперед виходячи із мети закону та його цілей. Вона полягає в тому, що закони можуть містити програмні положення або норми загального характеру, які потребують конкретизації саме в правових актах компетентного органу влади відповідно до законної мети на засадах пропорційності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Олексик Х. Система законодавства України: до питання про критерії побудови / Х. Олексик, М. Савчин // Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики : матер. наук.-практ. конф. – К., 1999. – С. 133–138.
2. Савчин М. Джерела конституційного права України / М. Савчин // Конституційне право України : [підручник] / авт. кол. – 8-е вид. переробл. і доп. – Ужгород : Видавничий дім «Гельветика», 2016. – 476 с.
3. Доклад о верховенстве права, утвержденный на 86-й пленарной сессии Венецианской комиссии (Венеция, 25–26 марта 2011 г.) : Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия). – 19 с.
4. Публічна власність: проблеми теорії і практики : [монографія] / під заг. ред. В. Устименка. – Чернігів : Десна Поліграф, 2014. – 308 с.
5. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>.
6. Публічне урядування, права людини та демократія: регіональний зріз євроінтеграції : [монографія] / [Т. Карабін, Я. Лазур, М. Менджул, Р. Натуркач] ; за заг. ред. М. Савчина. – Ужгород : Вид-во УжНУ «Говерла», 2015. – 344 с.
7. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права / за заг. ред. Р. Куйбіди, В. Шишкіна. – К. : Старий світ, 2006. – 576 с.
8. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
9. Алексі Р. Теорія дискурсу і права людини / Р. Алексі // Філософія права та загальна теорія права. – 2013. – № 1. – С. 73–98.
10. Коломоєць Т. Адміністративне право України / Т. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
11. Административное право: история развития и основные концепции : [учебн. пособ.] / [Д. Галлиган, В. Полянский, Ю. Стариков]. – М. : Юрист, 2002. – 410 с.
12. Завидняк І. Служба безпеки України в механізмі забезпечення національної безпеки: конституційно-правові засади : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / І. Завидняк ; ДВНЗ «Ужгородський національний університет». – Ужгород, 2014. – 208 с.
13. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання. Основні засади та завдання систематики адміністративного права / Е. Шмідт-Ассманн ; пер. з нім. – 2-ге вид., переробл. та доп. – К. : Вид-во «К.І.С.», 2009. – 552 с.
14. Рихтер И. Судебная практика по административному праву : [учеб. пособ.] / И. Рихтер, Г.Ф. Шупперт ; пер. с нем. – М. : Юристъ, 2000. – 562 с.
15. Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar / [F. Schoch, E. Smidt-Assmann, R. Pietzner]. – Stand, 2003. – 650 p.
16. Шлоер Б. Принцип адекватності у європейському публічному праві та його розвиток в українському адміністративному праві / Б. Шлоер // Право України. – 2011. – № 4. – С. 65–103.

УДК 342.536(477)

**ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ ПРИНЦИПІВ ДІЯЛЬНОСТІ КОМІТЕТІВ
І ТИМЧАСОВИХ КОМІСІЙ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ**

**DEFINITION AND SYMPTOMS OF SIGNIFICANT COMMITTEES
AND TEMPORARY COMMISSIONS UKRAINE PARLIAMENT**

Зозуля О.І.,

*кандидат юридичних наук, докторант
Ужгородського національного університету,
доцент кафедри загальноправових дисциплін
Харківського національного університету внутрішніх справ*

Виконано аналіз теоретико-правових положень щодо розуміння сутності принципів організації та діяльності комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України, визначено їх ознаки, поняття та функції, а також обґрунтовано пріоритетні напрями вдосконалення принципів як стрижневого елемента конституційно-правового статусу парламентських комітетів і тимчасових комісій в Україні.

Ключові слова: поняття, ознаки, принципи, засади, комітети, тимчасові комісії, Верховна Рада України.

Выполнен анализ теоретико-правовых положений относительно понимания сущности принципов организации и деятельности комитетов и временных комиссий Верховной Рады Украины, определены их признаки, понятие и функции, а также обоснованы приоритетные направления совершенствования принципов как стержневого элемента конституционно-правового статуса парламентских комитетов и временных комиссий в Украине.

Ключевые слова: понятие, признаки, принципы, основы, комитеты, временные комиссии, Верховная Рада Украины.

The analysis of the theoretical-legal basis regarding understanding the essence of the principles of organization and activity of committees and temporary commissions of the Verkhovna Rada of Ukraine is made; also it was determined its features, concept and functions, as well as substantiated priority directions of improving the principles as the core element of the constitutional-legal status of parliamentary committees and temporary commissions in Ukraine.

Key words: concept, features, principles, bases, committees, temporary commissions, Verkhovna Rada of Ukraine.

Постановка проблеми. Через активні процеси розбудови України як правової соціальної держави та її європейської інтеграції раціональна організація та ефективна діяльність парламентських комітетів і тимчасових комісій насамперед мають ґрунтуватись на сучасних демократичних принципах. Водночас на сьогодні як у науковій літературі, так і у законодавстві відсутній єдиний усталений підхід до розуміння юридичної природи та сутності правових принципів. Це і здебільшого лише декларативне врегулювання окремих основних принципів комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України не дає змоги говорити про однозначність їх розуміння, та, як наслідок, дійсно провідну роль в організації та діяльності парламентських комітетів і тимчасових комісій. Отже, в контексті вдосконалення конституційно-правового статусу комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України першочергово й вбачаються актуальними питання розуміння принципів їх організації та діяльності.

Стан опрацювання. Зазначимо, що деякі аспекти правових принципів і засад функціонування парламенту та його органів раніше вже розглядалися такими вченими, як С.П. Головатий, А.М. Колодій, А.Б. Медвідь, С.П. Погребняк, В.О. Серьогін, І.Є. Словська. В той же час їхні дослідження розкривають або найбільш загальні питання природи правових принципів, або ж специфіку тільки окремих принципів, які мають відношення до комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України, комплексно не характеризуючи сутність і природу принципів їх функціонування.

Метою статті є аналіз теоретико-правових положень щодо розуміння сутності принципів організації та діяльності комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України, визначення їх ознак, поняття та функцій, а також обґрунтування пріоритетних напрямів вдосконалення принципів як стрижневого елемента конституційно-правового статусу парламентських комітетів і тимчасових комісій в Україні.

Виклад основного матеріалу. Передусім відзначимо, що належне нормативно-правове врегулювання принципів та їх реальне впровадження в організацію і практичну діяльність комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України безпосередньо має ґрунтуватись на цілісному й узгодженому розумінні природи та змісту таких фундаментальних вихідних положень. Складність і важливе значення правових принципів як центрального елемента статусу, суперечливість теоретичного розуміння цих категорій та відсутність їх чіткого правового визначення зумовлюють необхідність всебічного з'ясування сутності та співставлення принципів і засад як правових явищ.

У науковій літературі нині сформувались різні підходи з приводу загального поняття «принципи», які, з одного боку, є єдиними в частині визнання провідного значення принципів, але, з іншого боку, відображають дещо різні аспекти їх природи та ознаки. В енциклопедичних і філософських джерелах на найбільш абстрактному рівні принципи розкрива-

ються як певні особливості чи правила, які складають основу створення/здійснення чого-небудь або діяльності організації [1, с. 1125]; вихідне положення, першооснова, постулат, керівна ідея, установка в діяльності [2, с. 382] тощо. Подібна неоднозначність спостерігається і в дослідженнях вчених щодо розуміння правових принципів, які ними так само характеризуються як керівні ідеї [3; 4, с. 27], юридичні погляди [5, с. 55], ціннісні орієнтири [6], цінності [7], вихідні положення [8, с. 16], головні правила і закономірності [9, с. 50–51], вимоги і правила [10, с. 164], основні та керівні засади [11] тощо. Наголосимо на тому, що усе вищевикладене тією чи іншою мірою є проявом сутності принципів діяльності комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України, які лише комплексно максимально повно і достовірно визначають природу таких принципів.

Отже, узагальнено принципи уособлюють вихідні положення, в яких закладені відповідні концептуальні ідеї (закономірності, цінності), що слугують основою суспільних відносин, організації та/або діяльності. При цьому принципи діяльності комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України за своєю суттю є правовими, що зумовлює їх своєрідність порівняно з загальною категорією «принципи». Саме тому такі принципи відображають не загалом будь-які ідеї, а керівні політико-правові ідеї, що мають науково обґрунтовану і практично доведену цінність. Наголосимо на тому, що покладені в основу принципів діяльності парламентських комітетів і тимчасових комісій політико-правові ідеї повинні відповідати актуальним суспільним цінностям, закономірностям, соціально-політичним процесам і фундаментальним засадам конституційного ладу. Крім того, принципи та ідеї, які вони відображають, також мають узгоджуватись із цілями і реальними потребами раціональної організації та ефективної діяльності парламентських комітетів і тимчасових комісій.

Маємо зауважити неприйнятність формального визначення як принципу певного нормативного положення, яке не є концентрованим виразом фундаментальних політико-правових ідей. Звичайні, безпосередньо не пов'язані з сучасною правовою ідеологією норми права не можуть виконувати роль принципів і складати основу статусу комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України. Філософські категорії «явище» (форма) та «сутність» (зміст) мають діалектичний взаємозв'язок [12], внаслідок чого явище (нормативно закріплені принципи) не може існувати без сутності (ідеї, закономірності, цінності).

Звідси також випливає, що іманентною рисою правових принципів виступає об'єктивне вираження закладених в них політико-правових ідей, що не тільки забезпечує однозначність і стабільність змісту таких принципів, але й взагалі уможливує їх реальне застосування у відповідних правовідносинах. Саме тому мусимо не погодитись із деякими радянськими вченими, на думку яких загальні керівні ідеї можуть бути принципами незалежно від їх нормативно-правового врегулювання [13, с.72]. Більш констук-

тивною вбачається позиція А.М. Колодія [4, с. 27] і С.П. Погребняка [14, с. 37], які до принципів відносять законодавчо закріплені пануючі політичні та правові ідеї. На нашу думку, в цілому не тільки законодавче, але й підзаконне нормативно-правове врегулювання може бути належною формою зовнішнього вираження принципів, хоча з огляду на статус комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України дійсно єдино прийнятним постає відображення принципів їх діяльності саме у чинному законодавстві. Як слушно відзначає з цього приводу А.Л. Борко [15], нормативна визначеність певних політико-правових ідей виступає необхідною умовою їх трансформації з правосвідомості у відповідні принципи як керівні й загальнообов'язкові положення.

Отже, слід підкреслити пряму зумовленість керівного і обов'язкового характеру принципів діяльності комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України їх нормативно-правовим врегулюванням (тоді як навіть усталені звичаї та закономірності самі по собі не стають обов'язковими). Юридичне визнання та закріплення в актах міжнародного та національного законодавства принципів (ідей, закономірностей, цінностей) дає змогу їх чітко сформулювати та встановити забезпечений державою конкретний обов'язок владних суб'єктів і громадян дотримуватись та керуватись такими принципами, передбачити необхідні правові гарантії реального впровадження їх цілком конкретного змісту. У свою чергу, викладене становить один із аспектів забезпечення єдності статусу комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України, а також погодженості та ефективності їх діяльності.

Водночас було би дещо обмеженим керуватись тільки позитивістським розумінням правових принципів. Зокрема, слід зважати на природно-правову сутність основоположних принципів верховенства права, гуманізму та ін., поширення яких на організацію та діяльність парламентських комітетів і тимчасових комісій не повинно залежати від їх додаткового схвалення державою, закріплення національним та/або міжнародним законодавством. Проте це не означає відсутність потреби упорядкування і детального правового визначення головних положень таких принципів, ґрунтового державного забезпечення і гарантування їх практичного дотримання та виконання. Отже, погоджуємось із А.Б. Медвідем [5, с. 55] в тому, що провідна роль принципів забезпечується їх прямим чи непрямым закріпленням у правових нормах. При цьому дещо неоднозначною вбачається позиція І.П. Бахновської, яка відносить до принципів не тільки відповідні нормативні положення, але й ідеї правосвідомості, що набули загальне визнання в діяльності певних суб'єктів [7]. Загалом погоджувачись із викладеним в частині основоположних правових принципів, також маємо зауважити недостатню чіткість та однозначність означеного «загального визнання» як критерію визначення принципів.

Повнота характеристики сутності принципів діяльності комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України потребує співставлення таких спо-

віднених понять, як «принципи» і «засади», які паралельно широко застосовуються як у чинному законодавстві, так і в наукових дослідженнях вчених. Неоднозначність розуміння принципів і засад може негативно позначатись на правильному формулюванні та ефективному впровадженні подібних вихідних основ організації та діяльності парламентських комітетів і тимчасових комісій. У нормативно-правовому регулюванні відсутня достатньо усталена практика щодо співвідношення цих понять, зокрема у Конституції України [16] називаються як принципи, так і засади. Вчені ж висловлюють різні підходи до співвідношення принципів і засад, наприклад, так чи інакше дорівнюючи їх один до одного [15, с. 40], визначаючи засади різновидом принципів або навпаки. Як зазначає з цього приводу О.В. Марцеляк [17], правові принципи похідні від засад, які й визначають зміст таких принципів.

На нашу ж думку, принципи та засади (не тільки у лексичному [1, с. 419, 1125], але і в юридичному значенні) змістовно досить наближені один до одного, означаючи певні основи та вихідні положення. В той же час під засадами часто розуміються не тільки нормативно закріплені концептуальні ідеї (тобто принципи), але й інші важливі особливості, умови та чинники, які так само складають основу статусу відповідних суб'єктів (наприклад, усталеними є поняття «загальні засади», «організаційні засади», «правові засади»). Враховуючи викладене, пропонуємо розглядати принципи як особливий різновид засад організації та діяльності комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України, що відображають провідні політико-правові ідеї (закономірності, цінності), на яких ґрунтується їхній статус.

Відзначимо, що принципи функціонування парламентських комітетів і тимчасових комісій як юридична категорія мають низку загальних сутнісних ознак, що комплексно розкривають їх природу та відмінності від інших суміжних категорій. Так, вище нами вже були фактично названі такі риси принципів, як їх концептуальне вихідне значення, змістовне відображення провідних політико-правових ідей та нормативно-правове вираження. Останнє безпосередньо зумовлює юридичну обов'язковість правових принципів, їх забезпеченість і гарантованість державою. Хоча тут мало би йтися не просто про обов'язковість принципів, а й про їх підвищену юридичну силу порівняно з іншими нормами права. Зокрема, деякими вченими вказується вища імперативність принципів (примат перед нормами права) [4; 17], з чим повністю можна погодитись тільки у теоретико-правовому аспекті. Чинне ж законодавство України не передбачає більшу юридичну силу принципів, яка прямо залежить від джерела їх закріплення. Тому можна говорити про вищу імперативність насамперед основоположних (природно-правових за походженням) принципів і принципів, встановлених Конституцією України. Вважаємо, що юридичне визнання фактично наявної керівної, основоположної ролі принципів та їх пріоритету перед іншими нормами права в значній мірі сприятиме реальному

дотриманню та впровадженню таких принципів у практичну діяльність комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України.

До ознак принципів як юридичної категорії необхідно відносити досить високий рівень їх стабільності (постійності), не властивий звичайним правовим нормам. Це забезпечується істотною узагальненістю та універсальністю принципів, покладенням в їх основу провідних політико-правових ідей (цінностей, закономірностей), які були науково обґрунтовані та підтверджені практикою. Деякими вченими апробація практикою також виділяється як окрема риса принципів [3], що дійсно безпосередньо вказує на їх корисність та раціональність, наслідком чого і є стабільність таких принципів. Водночас стабільність принципів не означає їх абсолютну «незалежність від часу та обставин» (на якій наполягає В.І. Семчик [3]). З одного боку, самі по собі закладені у принципах ідеї зазвичай мають постійний незмінюваний зміст. Проте, з іншого боку, перелік конкретних принципів діяльності комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України цілком може оновлюватись залежно від досвіду їх функціонування, зміни соціально-політичних умов, стану суспільного розвитку і реалій конституційного ладу.

Окрім того, принципи – це не просто сукупність, а цілісна система, на чому прямо акцентують увагу А.Л. Борко [15], І.Е. Данильєва [6] та інші вчені. Системність означає внутрішню єдність, взаємну узгодженість і доповнюваність фундаментальних вихідних основ організації та діяльності парламентських комітетів і тимчасових комісій. Саме комплексний характер таких принципів зумовлює їх синергетичний ефект, найбільш істотно забезпечуючи конструктивність організації та функціонування комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України.

В контексті розуміння принципів діяльності комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України варто означити й визначення А.Б. Медвідем [5, с. 55] принципів функціонування парламентських тимчасових комісій як зафіксованих у законодавстві універсальних юридичних поглядів і керівних ідей, які «є результатом еволюції правової думки щодо способу функціонування цього виду парламентських органів». Зауважимо, що наведена дефініція хоча й називає деякі суттєві ознаки таких принципів (відображення у законодавстві, універсальність, зв'язок з керівними ідеями), проте загалом є надто абстрактною, зокрема фактично залишає поза увагою предметну спрямованість принципів. У той же час посилення на зумовленість юридичних поглядів та керівних ідей «еволюцією правової думки» має доволі очевидний характер і вбачається нами недостатньо інформативним.

Характеристика принципів функціонування парламентських комітетів і тимчасових комісій буде неповною без з'ясування їх основних функцій, тобто ключових напрямів впливу на правове регулювання статусу комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України, їх організацію та діяльність. У науковій літературі виділяються такі функції принципів:

регулятивна, стабілізуюча, перетворююча, охоронна, інтегративна, комунікативна, інтерпретаційна [11] або ж ціннісна, регулятивна і системоутворююча [7]. Враховуючи пов'язаність і змістовну близькість перелічених вище функцій, вважаємо, що відносно принципів діяльності парламентських комітетів і тимчасових комісій насамперед слід говорити про регулятивну, системну, стабілізуючу, ціннісну та охоронну функції.

Регулятивна функція принципів передбачає їх провідне значення у визначенні змісту та векторів розвитку конституційно-правових засад статусу комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України. Регулюючий вплив принципів також виявляється у самостійному регулюванні певних відносин і в процесі правореалізації, визначаючи її способи і методи та вимагаючи беззаперечного дотримання принципів при застосуванні законодавства у практичній діяльності (зокрема, у разі виникнення правових колізій і прогалин, суперечливості норм права). Щоправда тут варто погодитись й з А.М. Колодієм [4, с. 17] в тому, що принципи мають більш обмежене власне регулятивне значення, ніж регулятивний вплив норм права.

Суміжною із регулятивною функцією є системна функція принципів, яка перш за все пояснюється їх основоположною, об'єднуючою роллю для усього конституційно-правового регулювання статусу комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України, що має формуватись у послідовній відповідності до принципів. У свою чергу, постійність і відносна незмінюваність принципів в значній мірі сприяє стабільності конституційно-правового регулювання статусу комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України. Крім того, в цілому можна погодитись із І.П. Бахновською [7] і В.В. Колесніченко [11] в тому, що принципи, виражаючи певні ідеї, цінності та закономірності, здійснюють (принаймні повинні здійснювати) позитивний вплив на правосвідомість відповідних суб'єктів правотворчості і правореалізації, тим самим реалізуючи свою ціннісну функцію.

Охоронна функція принципів втілюється у впорядкуванні правовідносин та спрямуванні правового регулювання, у гарантуванні дотримання базисних стандартів в організації та діяльності парламентських комітетів і тимчасових комісій, а також у недопущенні довільної зміни чи неправомірного відходу від конституційно-правового регулювання їх статусу. Хоча одночасно слід визнавати й дещо неповну реалізацію охоронної функції принципів з огляду на вище вже розглянуту остаточну нормативну невизначеність їх пріоритету перед звичайними правовими нормами.

Зазначимо, що організація та діяльність комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України ґрунтується на низці принципів, що мають різну природу, призначення та зміст. Водночас, попри це, такі принципи мають однаково важливе значення для забезпечення належного виконання завдань і функцій парламентських комітетів і тимчасових комісій. При цьому, як слушно вказує А.Б. Медвідь [5, с. 198],

лише найширше впровадження у діяльність комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України саме всіх принципів «дасть змогу розглядати їх як прогресивний інститут парламентського права».

Неоднорідність принципів дає можливість характеризувати їх за класифікаційними ознаками. Так, цілком очевидно, що одні принципи діяльності комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України за своєю спрямованістю є загальними, будучи властивими всім іншим державним інституціям, а інші – спеціальними (функціональними та структурними), що стосуються саме парламентських комітетів і тимчасових комісій. Наголосимо на тому, що загальні принципи (верховенство права, демократизм, гуманізм тощо) здебільшого відображають певні загальносоціальні базові вихідні стандарти і вимоги до функціонування державного апарату чи його частини, необхідність дотримання яких зумовлюється державною природою і функціями комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України. У свою чергу, спеціальні принципи (наприклад, плановості та колегіальності) стосуються вже більш сутнісних аспектів організації та діяльності парламентських комітетів і тимчасових комісій, індивідуалізуючи порядок і правила їх функціонування.

Крім того, існує поділ принципів залежно від джерела їх закріплення на конституційні та законодавчі [15, с. 46]. При цьому, як вище нами вже вказувалося, принципи додатково також можуть встановлюватися підзаконним регулюванням і міжнародним правом. В цілому ж джерело закріплення нині прямо зумовлює юридичну силу та стабільність таких принципів, що актуалізує врегулюван-

ня принципів організації та діяльності комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України актами вищої юридичної сили: Конституцією та законами України. Як критерій класифікації принципів може розглядатись їх поіменованість, оскільки деякі принципи безпосередньо не називаються у нормах права, але так чи інакше знаходять своє вираження у нормативно-правових актах. Спосіб закріплення принципів, на нашу думку, має передбачати їх конкретне формулювання та розгорнуте правове визначення змісту, що сприятиме однозначності та зрозумілості принципів парламентських комітетів і тимчасових комісій, їх реальному впровадженню у практичну діяльність.

Висновки. Виходячи з вищенаведеної характеристики сутності принципів діяльності комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України, пропонуємо їх визначати як систему виражених у законодавстві керівних вихідних положень, в яких закладені основоположні політико-правові ідеї, законності та цінності, що визначають провідні риси і зміст конституційно-правового регулювання статусу парламентських комітетів і тимчасових комісій, їх організації та діяльності. Основними ознаками принципів діяльності комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України є їх концептуальне вихідне значення, змістовне відображення провідних політико-правових ідей, нормативно-правове вираження, системність, стабільність, узагальненість і універсальність, об'єктивна зумовленість, наукова обґрунтованість і підтвердження практикою. Такі принципи здійснюють регулятивну, системну, стабілізуючу, ціннісну, охоронну та інші функції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
2. Філософський словарь / под ред. И.Т. Фролова. – 5-е изд. – М. : Политиздат, 1986. – 590 с.
3. Семчик В.І. Принципи кооперативного права / В.І. Семчик // Альманах права. Основоположні принципи права як його ціннісні виміри. – 2002. – Вип. 3. – С. 30–34.
4. Колодій А.М. Принципи права України / А.М. Колодій. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 208 с.
5. Медвідь А.Б. Конституційно-правовий статус тимчасових комісій Верховної Ради України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / А.Б. Медвідь ; Ужгород. нац. ун-т. – Ужгород, 2008. – 252 с.
6. Данильєва І.Е. Принципи організації та функціонування державної служби в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І.Е. Данильєва ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2005. – 20 с.
7. Бахновська І.П. Основоположні принципи права як інтегруючий елемент правової системи України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / І.П. Бахновська ; Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». – Х., 2011. – 19 с.
8. Добровольская Т.Н. Принципы советского уголовного процесса (Вопросы теории и практики) / Т.Н. Добровольская. – М. : Юрид. лит., 1971. – 200 с.
9. Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління / Н.Р. Нижник, О.А. Машков. – К. : УАДУ, 1998. – 160 с.
10. Собко Ю.В. Принципи внутрішньовідомчої координації правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ / Ю.В. Собко // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2011. – № 2. – С. 162–168.
11. Колесніченко В.В. Принципи права Європейського Союзу: загальнотеоретичне дослідження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / В.В. Колесніченко ; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2010. – 22 с.
12. Кремень В.Г. Філософія : мислителі, ідеї, концепції : [підручник] / В.Г. Кремень, В.В. Ільїн. – К. : Книга, 2005. – 528 с.
13. Строгович М.С. Природа советского уголовного процесса и принцип состязательности / М.С. Строгович. – М. : Юриздат, 1939. – 148 с.
14. Погребняк С.П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика) : [монографія] / С.П. Погребняк. – Х. : Право, 2008. – 240 с.
15. Борко А.Л. Адміністративно-правове забезпечення функціонування судової системи України : [монографія] / А.Л. Борко. – Х. : НікаНова, 2014. – 521 с.
16. Конституція України : від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
17. Марцеляк О.В. Вибори народних депутатів України: історія, теорія, практика : [навч. посіб.] / О.В. Марцеляк. – Х. : Прометей-Прес, 2008. – 635 с.

ПРИНЦИП ГЛАСНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ: ВІТЧИЗНЯНИЙ І ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

THE PRINCIPLE OF PUBLICITY OF THE HEAD'S OF THE STATE ACTIVITY: THE FOREIGN AND DOMESTIC EXPERIENCE

Крижановська А.С.,

аспірант кафедри державного будівництва

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

У статті проводиться порівняльний аналіз зарубіжного та вітчизняного досвіду гласної організації діяльності Президента України та глав інших держав. Проведено класифікацію моделей реалізації принципу гласності в організаційній діяльності глав держав: відкрита, помірно відкрита, обмежено відкрита та модель закритого типу. Надано рекомендації щодо шляхів вдосконалення гласної діяльності Президента України.

Ключові слова: принцип гласності, глава держави, Президент України, свобода слова, «м'яка політика».

В статье проводится сравнительный анализ зарубежного и отечественного опыта гласной организации деятельности Президента Украины и глав других государств. Осуществлена классификация моделей реализации принципа гласности в организационной деятельности глав государств: открытая, умеренно открытая, ограниченно открытая и модель закрытого типа. Предложены рекомендации по совершенствованию гласной деятельности Президента Украины.

Ключевые слова: принцип гласности, глава государства, Президент Украины, свобода слова, «мягкая политика».

The article carries out the comparative analyses of the foreign and domestic experience in public organization of the activity, which is performed by the President of Ukraine and heads of other states. This article classifies the realization models of the principle of publicity of the heads of state organizational activity as open, moderately open, limitedly open and the model of the closed type. The article offers the recommendations for the improvement of the Ukrainian President's public activity.

Key words: principle of publicity, head of the state, the President of Ukraine, freedom of speech, «soft policy».

Постановка проблеми. Елементи принципу гласності відносно глав держав в законодавстві зарубіжних країн безпосереднє правове закріплення на конституційному та законодавчому рівні знаходять лише частково. В основному відповідні нормативні положення стосуються, як і в Україні, лише процедури проведення виборів глави держави, вступу його на пост і принесення присяги на вірність народу. Водночас досить значний масив законодавчих актів стосується гласності діяльності органів публічної влади, органів влади, до яких більшість сучасних науковців відносять і главу держави.

Стан дослідження. Серед теоретиків правознавства ґрунтовно проблему гласності діяльності Президента України та глав зарубіжних держав мало хто досліджував (Е. Афонін, Е. Барендт, Г. Голік, В. Лісовий, Дж. Макклорі, Т. Скенлон, О. Суший). В основному праці вчених стосуються вирішення загальних проблем реалізації принципу гласності – місця і ролі в системі принципів права, а також в організації і діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Однак нерозв'язаною залишається проблема гласної організації діяльності Президента України.

Метою цієї наукової роботи є проведення порівняльного аналізу зарубіжного і вітчизняного досвіду організаційної діяльності глав держав на основі принципу гласності, удосконалення інституту президентури шляхом надання відповідних рекомендацій.

Виклад основного матеріалу. Принцип гласності діяльності глав зарубіжних держав обумовлений невід'ємним природним правом кожного на свободу висловлення думок або свободу слова, що закріплене у ст. 10 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (1950 р.), учасницею якої з 1997 року є і Україна. Це право є пріоритетним правом кожного, незалежно від державних кордонів.

Д. Гом'єн, Д. Харріс, Л. Зваак зауважують, що до останнього часу ст. 10 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод не охоплювала право на доступ до інформації про діяльність органів публічної влади. Однак останнім часом Європейський Суд з прав людини (далі – ЄСПЛ) в ході тлумачення положень Конвенції поступово наближається до визнання права на доступ до суспільно важливої інформації, що знаходиться у володінні органів державної влади [2, с. 20–24], а, отже, і у володінні глави держави.

Міжнародне та європейське право включає ряд документів, що закріплюють не лише право на інформацію, а й обов'язок держав-учасниць гарантувати доступ до інформації, участь громадськості у прийнятті суспільно-важливих рішень. Серед них – Загальна декларація прав людини (1948 р.), що проголосила свободу інформації фундаментальним правом людини; Міжнародний пакт про громадянські та політичні права (1966 р.), що закріпив вільний обіг інформації й свободи слова, свободи масової

інформації; Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи (1979 р.) та Рекомендація Комітету Ради Європи (1981 р.) про доступ громадськості до інформації, розпорядниками якої є державні органи; Рекомендації Комітету Ради Європи «Про доступ до офіційних документів» (2002 р.). Означені міжнародні та європейські документи закріплюють наступні елементи гласності: обов'язок максимальної відкритості, ясність наданих відомостей, пріоритет суспільного інтересу в отриманні інформації, механізм позасудового та судового захисту гласності, захист «свистунів».

На законодавчому рівні доступ до публічної інформації забезпечено в понад 90 країнах світу [2, с. 10]. Однак прийняті закони не завжди відповідають загальним принципам законодавства про свободу інформації, а саме: вимогам максимального розголошення інформації, відповідно до якої інформація за будь-яких обставин є суспільною, оскільки належить народу, тому не вимагається пояснення причин її запитування; опублікування органами публічної влади ключової інформації (про цілі діяльності, бюджет, результати аудиту, внутрішню структуру і склад персоналу апарату; розміщення попередньо запитуваної громадськістю інформації; роз'яснення механізму участі громадськості в ухваленні рішень тощо); нормативного закріплення зрозумілих винятків обмеження інформації; відкритості засідань органів публічної влади для громадськості (винятки можуть складати засідання, що стосуються особистих питань службовців апарату глави держави, кадрових проблем, національної безпеки, інших аспектів); захищеності «свистунів» (whistleblowers), які уповноважені розкривати відомості, навіть таємні, у випадку превалювання суспільної значимості над конфіденційністю (розголошення інформації про зловживання захищаються, наприклад, у випадку скоєння злочину, ігнорування юридичного обов'язку, корупції, неналежного управління, ризику громадського здоров'я, загрози довкіллю; не допускається застосування каральних заходів за розголошення державної таємниці) [4, с. 18–25].

Однакозначені вимоги не є загальнообов'язковими до застосування. Саме тому США проігнорували вимогу щодо захищеності «свистунів» у так званій справі «Кібер-Перл-Гарбор» – справі Сноудена про розголошення секретної інформації та крадіжку секретних файлів, за що 13 червня 2013 р. йому було висунуто звинувачення у шпіднажі та крадіжці державної таємниці [11].

Звинувачення у шпіднажі в 2003 р. пред'являлося і аналітику Головної комунікаційної штаб-квартири електронної організації прослуховування британського уряду Кетрін Ган (Katherine Gun) за витік інформації про детальний план США щодо прослуховування дипломатів країн-членів Ради Безпеки ООН з метою санкціонування вторгнення до Іраку. Але на відміну від Сноудена, звинувачення проти Ган зняли [4, с. 26].

При апараті президентів багатьох розвинутих країн світу утворені спеціальні служби, основними

завданнями яких є: доведення до відома громадськості інформації з ключових питань організації діяльності глави держави; доведення до відома глави держави інформації, що розробляється та зберігається органами державної влади, суб'єктами у сфері науково-дослідної діяльності з важливих суспільно-політичних та економічних питань; інформування глави держави про запити громадськості відносно прийняття відповідних рішень. Наприклад, Інформаційне агентство США (USIA) підтримує бібліотеки більше 90 держав, сприяє американським письменникам у поширенні їх творів за кордоном, спонсує освітні програми в різних країнах. Заслугою Барака Обами вважають прозоре врядування шляхом залучення громадськості до прийняття рішень на основі політики «відкритого врядування» та Меморандуму для глав виконавчих департаментів і агентств [10]. Механізм відкритого врядування передбачає надання американцями рекомендацій Білому дому шляхом застосування вікі-технологій. Успішні форми спільної реалізації політики на основі електронного врядування перейняті більшістю постсоціалістичних держав (найбільш успішно – Естонією) [7, с. 25–29].

Категорія «гласність» пов'язана не тільки з категорією «свобода інформації», а й з категорією «свобода слова», поняттям «м'яка політика».

За даними Міжнародної організації Freedom House, опублікованими 27 квітня 2016 р. у щорічному звіті «Свобода преси у світі – 2016», Україна серед колишніх радянських республік за рівнем свободи слова знаходиться в групі «частково вільних» держав, займає друге місце після Грузії. Натомість у списку «вільних країн» – Латвія, Литва, Естонія. Серед «невільних країн» – Вірменія, Росія, Білорусь, Туркменистан. Близький Схід та Туреччина означені як території, де чинився найбільший тиск на свободу слова [12].

Гласність, виражена у формі свободи слова, з європейської точки зору, реалізується також і шляхом критики органів державної влади, їх посадових осіб, політичних діячів держави. Така критика розглядається ЄСПЛ та судами більшості країн світу як одна зі свобод, унормована ст. 10 Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

ЄСПЛ дуже критично оцінює будь-яке втручання, у тому числі державне, у право на свободу висловлювання в контексті політичних дебатів. Так, у справі Кастельс проти Іспанії (Castells v. Spain, № 11798/85, 23 квітня 1992 р.), що стосувалася критики членом парламенту урядової політики відносно проблем тероризму у Країні Басків, ЄСПЛ підкреслив важливість свободи вираження поглядів у політичному контексті [3, с. 88, 126].

Аналогічні рішення винесені ЄСПЛ у 2005 р. відносно українських позивачів. Зокрема, у справі Компанії «Українська Прес-Група проти України», яка представляла інтереси газети «День», що поширила образливі відомості про лідерів політичних партій Н. Вітренко та П. Симоненка, ЄСПЛ констатував, що політичні діячі повинні бути готовими до критики у демократичному суспільстві. У справі адвоката

«Салов проти України», що поширив недостовірні відомості про смерть кандидата в Президенти України Л.Д. Кучми, опубліковані у номері газети «Голос України», створено прецедент про недопущення за судження і покарання за обговорення політично значимої інформації [6; 5].

Науковці, розглядаючи категорію свободи слова (free speech) у негативному контексті, як свободу проти держави, суперечливе протистояння держави та індивіда, констатують факти лояльного відношення уряду до заборони на розкриття конфіденційної інформації (американське, німецьке право та, набагато менше, британське право). Суди інших правових систем неохоче підтримують урядові обмеження на розголошення державної таємниці (наприклад, справа Генерального прокурора проти «Джонатан Кейп Лтд.» (Att.-Gen. v. «Jonathan Cape Ltd.», 1976 p.)). На користь означеної позиції судів свідчить аргумент Мілля про необхідність з'ясування істини у політичній дискусії. І неважливо, що політичні висловлювання можуть бути образливими або такими, що не містять правди, якщо вони сприяють публічному обговоренню, але за умови, що вони не є зловмисними. Т. Скенлон, зокрема, виходячи з тези про правління народу самим народом, аргументує обмеженість влади держави на розсуд громадян, наполягає на необхідності доступності до військових і наукових таємниць, навіть якщо цей процес нашкочить суспільству, за виключенням надзвичайних обставин [1, с. 1027–1034].

Недотримання принципу гуманізму громадськість нині закидає Президенту США Біллу Клінтону, який «прослав» геноцид в Уганді; Президенту Союзу Республіки Югославія (1997–2000 рр.) та Сербії (1986–1997 рр.) Слободану Милошевичу, якого у 1999 р. обвинувачено у злочинах проти людства; Радовану Караджичу (1992–1996 рр.), якого 24 березня 2016 р. визнано винним за військові злочини і геноцид у війні 1992–1995 рр. між Сербією і Боснією.

Гласність знаходить прояв у проведенні світовими лідерами політики «м'якої сили» (soft power). «М'яка сила» нині є формою зовнішньополітичної стратегії у забезпеченні світової безпеки, етичною альтернативою «жорсткій силі» (hard power), тобто військовому втручання і присутності, економічному тиску. «М'яка сила» ґрунтується на мирному врегулюванні конфлікту шляхом привертання до національної проблеми світової уваги [9].

Позитивними прикладами політики «м'якої сили» є Оттавський процес заборони протипіхотних мін, стрілецької зброї ООН, договір про торгівлю зброєю. В епоху становлення інформаційного суспільства традиційна ієрархічна влада національної держави на арені міжнародних відносин стає розмитою. Країна вже не є єдиним актором у вирішенні внутрішньонаціональних проблем глобального характеру, наприклад, сирійського конфлікту. На сьогодні нерозв'язаними проблемами, що стосуються безпеки всього світу, залишаються проблеми зміни клімату, нерозповсюдження зброї масового знищення, водної і продовольчої безпеки, міжнародного

тероризму, кібер-безпеки. «М'яка політика» має за мету переорієнтацію протистояння різних держав, пов'язаного, зокрема, з територіальними суперечками Індії і Пакистану, Палестини та Ізраїлю, України і Російської Федерації, конфліктом у Південно-Китайському морі, – в мирне співіснування у світовому просторі [9].

Лідери зарубіжних держав, державні інституції, які відстоюють цінності прозорості і справедливості, є більш привабливими для громадськості. Політика «м'якої сили» Великобританії, Німеччини, Швейцарії, Франції, Скандинавських країн, Сінгапуру, Ірландії, Нової Зеландії, в меншій мірі – США, Японії, Південної Кореї, а останнім часом – і Бразилії та частково Китаю, – сприяє існуванню та формуванню сильного громадянського суспільства. Застосування політики soft power Китаєм дозволило йому конкурувати у сфері зовнішньополітичного впливу з такими впливовими суб'єктами, як США, Європейський Союз, Японія та Південна Корея [8].

В аспекті міжнародного діалогу, діалогу влади та громадськості, уникнення інформаційного вакууму та забезпечення доступності і достовірності інформації про діяльність Президента України набувають актуальності механізми цифрової публічної та соціальної дипломатії, громадської дипломатії в соціальних мережах (наприклад, результати спільної прес-конференції президента США та Індії отримали близько 16,5 млн. постів на сторінці Facebook). Громадська мережева дипломатія є рушійною силою політичних, економічних та соціальних змін. Позитивні результати проведення політики цифрової дипломатії в Ізраїлі, Естонії, Південній Кореї і Сінгапурі, Великобританії, Німеччині і США [9] сприяють розвитку внутрішньої та зовнішньої комунікації. Публічне спілкування з громадськістю в режимі онлайн скорочує час на особистий прийом громадян. Політичний діалог з громадськістю формує широку аудиторію з учасниками різних прошарків суспільства, сприяє залученню до цього процесу світової спільноти.

Висновки. Характер взаємовідносин глави держави з громадськістю має різний прояв: імперативні відносини – суб'єктно-об'єктні відносини, де громадськість є об'єктом, а президент – суб'єктом, що наділений повноваженнями з прийняття загальнообов'язкових до виконання рішень; партнерські відносини – суб'єктно-суб'єктні відносини на основі рівності і незалежності обох сторін.

За результатами порівняння реалізації принципу гласності в організації діяльності глав різних держав можна виокремити декілька моделей: 1) відкрита модель організації діяльності глави держави (Латвія, Литва, Естонія); 2) модель помірно відкритої діяльності глави держави (США, Німеччина, Великобританія); 3) модель обмежено відкритої діяльності (Україна, Російська Федерація, Казахстан); 4) модель закритого типу діяльності глави держави (Туркменістан, країни Близького Сходу, Туреччина).

Шляхами забезпечення гласності роботи Президента України можуть бути: участь громадськості

у розробленні, експертизі, лобюванні прийняття важливих рішень; відкритий для громадян країни моніторинг порушень принципу гласності в організації діяльності глави держави; підтримання постійного партнерського діалогу президента з громадянською; розміщення на веб-сайтах РНБО та Президента України протоколів засідань щодо важливих суспільно-політичних питань, наприклад, в

сфері довілля; періодичне проведення круглих столів, дискусій за участю представників громадськості про хід розв'язання політичних, територіальних та інших проблем, що стосуються прав і свобод людини і громадянина, територіальної цілісності та державного суверенітету, національної безпеки, довілля та інших ключових завдань державної політики.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Барендт Е. Три теорії свободи слова / Е. Барендт // Лібералізм : Антологія. – К. : ВД «Простір» , «Смолокип», 2009. – С. 1024–1037.
2. Головенко Р. Закон України «Про доступ до публічної інформації» : науково-практичний коментар / Р. Головенко, Д. Котляр, О. Нестеренко. – К., 2012. – 335 с.
3. Посібник з Європейського антидискримінаційного права / Агенція Європейського Союзу з питань основоположних прав, Рада Європи. – Люксембург : Видавничий дім Європейського Союзу, 2011. – Українське видання ТОВ «К. І. С.», 2013. – 196 с.
4. Свобода інформації : [навчальний посібник для державних службовців]. – К. : Тютюкін, 2010. – 128 с.
5. Справа «Салов проти України» [Заява № 65518/01] від 6 верес. 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/980_428.
6. Справа «Українська Прес-Група» проти України» (Заява № 72713/01) від 29 берез. 2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/980_382.
7. Афонін Е.А. Транспарентність влади в контексті європейської інтеграції України : конспект лекції до короткотермінового семінару в системі підвищення кваліфікації кадрів / Е.А. Афонін, О.В. Суший. – К. : НАДУ, 2010. – 48 с.
8. Holik Gregory G. Paper Tiger? Chinese Soft power in east Asia / Gregory G. Holik // Political Science Quarterly. – Vol. 126. – Issue 2. – Summer 2011. – P. 223–254.
9. McClory J. The soft power 30 / Jonathan McClory : a global ranking of soft power // Portland ComRes. – London, New-York, Washington, Nairobi, Doha, 2015. – 56 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://softpower30.portland-communications.com/pdfs/the_soft_power_30.pdf.
10. Obama B. Transparency and Open Government : Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies / Barack Obama [Електронний ресурс] – Режим доступу : https://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOPenGovernment.
11. Peter F. U.S. charges Snowden with espionage / Peter Finn, Sari Horwitz / The Washington Post [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.washingtonpost.com/world/national-security/us-charges-snowden-with-espionage/2013/06/21/507497d8-dab1-11e2-a016-92547bf094cc_story.html.
12. Press Freedom in 2015 : the Battle for the Dominant Message : research / by Jennifer Dunham / Freedom of the Press. – 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/freedom-press-2016>.

РОЛЬ ПРАВОВОЇ ОСВІТИ В КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРОЦЕСІ

ROLE OF CIVIL EDUCATION IN CONSTITUTIONAL PROCESS

Осадча І.А.,

*старший викладач кафедри соціології, філософії і права
Одеської національної академії харчових технологій,
адвокат*

У статті досліджено роль правової освіти в конституційному процесі на основі аналізу сучасної вітчизняної та зарубіжної літератури. Зроблено висновок, що отримання необхідних знань та навичок розширює для громадян можливість участі в конституційному процесі. Ця участь є дуже важливою, бо дозволяє легітимізувати конституційний процес, зменшити напруженість в постконфліктних суспільствах. Правова освіта в Україні має бути системною і включати в себе як навчання в рамках шкільного навчання, так і ознайомлення з важливими правовими поняттями та принципами дорослого населення.

Ключові слова: конституційний процес, правова освіта, громадянин.

В статье проведено исследование роли правового образования в конституционном процессе на основе анализа современной отечественной и зарубежной литературы. Сделан вывод, что получение необходимых знаний и навыков расширяет для граждан возможности участия в конституционном процессе. Это участие очень важно, так как позволяет легитимизировать конституционный процесс, уменьшить напряженность в постконфликтных обществах. Правовое образование в Украине должно быть системным и включать в себя как обучение в рамках школьного обучения, так и ознакомление взрослого населения с важными правовыми понятиями и принципами.

Ключевые слова: конституционный процесс, правовое образование, гражданин.

The article studied the role of civil education in the constitutional process on the basis of the analysis of modern Ukrainian and foreign literature. It is concluded that the obtaining of the necessary knowledge and skills leads to expanding of opportunities for citizens to participate in the constitutional process. This direction is very important, as it allows to legitimize the constitutional process, to reduce tensions in post-conflict societies. Legal education in Ukraine should be systematic and include both training in the framework of school education and acquainting the adult population with important legal concepts and principles.

Key words: constitutional process, civil education, citizen.

Постановка проблеми. Вважається, що конституційний процес займає центральне місце серед інших видів юридичного процесу. Під ним розуміють зазвичай процес створення, трактування, а також реалізації норм конституційного права, під час якого відбувається взаємодія різних юридичних суб'єктів: посадовців різних рівнів, державних інституцій, міжнародного співтовариства, різноманітних організацій, а також громадськості. Роль правової освіти в конституційному процесі є маловивченою проблемою, в науковій літературі відсутнє її чітке визначення та завдання.

З огляду на вищевикладене можна висунути твердження, що роль правової освіти в конституційному процесі є досить актуальною проблемою, в тому числі і для України, оскільки останнім часом у Верховній Раді та в цілому в суспільстві постійно постає питання зміни окремих конституційних норм, а деякі експерти заявляють про необхідність її повного переформатування. Постійно ведуться публічні дискусії за участю представників владних органів щодо необхідності внесення змін до Конституції України. Звісно, актуалізується ідея, що суспільство має в той чи інший спосіб отримати певні знання, розуміння необхідної юридичної термінології, уявлення про етапи та мету конституційного процесу.

Стан дослідження. Деякі проблеми правової освіти були висвітлені в працях І.П. Коваленко, Н.О. Тка-

чова, Н.І. Матвіїшина, М.І. Городиського, О.І. Дмитрієвої, Н.М. Ляпунової, А.І. Долгової та інших. Однак роботи, в яких досліджувалась би роль правової освіти в конституційному процесі, нам не відомі.

Мета статті: проаналізувати роль правової освіти в конституційному процесі, надати рекомендації щодо підвищення правової освіченості населення.

Одна з пануючих позицій в науковій літературі належить вченим, які вважають правову освіту елементом загальної соціалізації особи. Наприклад, І.П. Коваленко розглядає правову культуру як продукт правової соціалізації особистості. Правова освіта в такому ракурсі виступає як складова частина правової соціалізації особистості як процесу формування її правової культури. Правова культура в рамках такого підходу тлумачиться як сукупність стереотипів правової свідомості та поведінки, а правова соціалізація є невід'ємною складовою загальної соціалізації особистості [1, с. 2–4].

Підхід до правової освіти, проаналізований вище, важко поставити під сумнів. На його користь свідчить той факт, що в Україні населення досить слабо соціалізоване з цієї точки зору. Наприклад, на 2014 р. лише кожен десятий громадянин повністю був знайомий з текстом Конституції. Близько половини (49%) опитаних – знайомі частково. 40% опитаних – з текстом Основного Закону не знайомі зовсім. Подібні оцінки висловлювалися й у листопаді 2014 р., отже,

за півроку кардинальних змін в обізнаності громадян з текстом Конституції не відбулося. На Сході і на Донбасі рівень обізнаності з Конституцією є помітно нижчим, ніж в інших регіонах. Також у суспільстві немає усталеної думки стосовно необхідності зміни чинної Конституції: за її зміну висловилися 41% громадян, проти – 23%, не змогли відповісти – 36% опитаних. Порівняно з листопадом 2014 р. дещо більше стало тих, хто вважає, що Конституцію змінювати не потрібно. Серед тих, хто вважає, що Конституцію потрібно змінювати, 60% виступають за внесення до неї часткових змін (у листопаді 2014 р. – 69%). 36% громадян вважають, що слід прийняти нову Конституцію [2, с. 22–23]. Значна кількість громадян України практично не знайомі із своїми правами, мають нечіткі уявлення про правову систему держави, не мають адекватних моделей правомірної поведінки. У житті вони частіше за все дослухаються до власної інтуїції, традицій, досвіду. Відомості про праві норми, зміни в законодавстві, що поширюються газетами, радіо, телебаченням та іншими засобами масової інформації, з різних причин можуть мати суттєві прогалини та серйозні деформації. Отже, дані факти дозволяють стверджувати, що Україні як незалежній та суверенній державі конче потрібна продумана стратегія правової освіти населення. Прийняття Президентом України 18 жовтня 2001 р. Національної програми правової освіти було закономірним та важливим кроком. Вона передбачала створення необхідних умов для набуття широкими верствами населення правових знань та навичок у їх застосуванні, забезпечення доступу громадян до джерел правової інформації, а також визначила основні напрями правоосвітньої діяльності та першочергові заходи щодо їх реалізації. Метою програми було задекларовано «підвищення загального рівня правової культури та вдосконалення системи правової освіти населення, набуття громадянами необхідного рівня правових знань, формування у них поваги до права» [3].

Слід зазначити, конституційний процес з точки зору правової освіти є досить складним явищем. Фактично він уявляє собою тривалий процес вироблення, узгодження та імплементації тих чи інших конституційних норм за наявності великої кількості учасників. Зменшення ж кола осіб, що приймають участь в конституційному процесі, на нашу думку, неминуче призведе до кризи легітимності даного процесу і серйозним проблемам на стадії реалізації конституційних норм. При цьому для розробників конституційних положень дуже важливо мати у фокусі вимоги пересічних громадян. Останні ж, в свою чергу, повинні мати необхідний рівень або для безпосередньої участі, або для коректного формулювання власних вимог та цілей, що будуть враховані в майбутній конституції. Які ж мінімальні вимоги правової освіченості в даному випадку? По-перше, для участі в ньому від громадян вимагається мати несуперечливе, логічно побудоване уявлення про державу, її завдання та можливості. По-друге, важливим є розуміння досить складних процедур, що дозволяють виробити більш

менш прийнятну версію тексту конституції, узгодити та затвердити його. Процес розробки Конституції встановлює багатоваріантність в рішенні дуже складних завдань. Ті, хто відповідає за вибір завершальної стадії, як правило, вимагають значного обсягу інформації, пов'язаного з питаннями, що торкаються конституційного процесу.

З цього приводу Н.І. Матвіїшин підкреслює, що тільки мисляча людина нормально витлумачить правовий текст, що особливо важливо для юридичної діяльності, тому він наполягає на необхідності приділяти більшу увагу розвиткові мислення, а саме: сприяти новим, інтерактивним методам та формам навчання, застосовувати новітній вітчизняний та закордонний досвід у суміжних галузях застосування права. На його думку, поширення в суспільстві правових знань має бути покладено на спеціалістів-юристів та викладачів правових дисциплін. Він переконаний, що розвиток правового мислення треба прив'язувати до певного історичного ґрунту. З огляду на це Н.І. Матвіїшин пропонує зосередити увагу на формуванні в кожній людині позитивно-правових знань та психологічних механізмів поваги до права [3, с. 244–426]. Цілком очевидно, що сьогодні в Україні існує потреба в побудові дієвої системи громадянської освіти, яка б об'єднувала різні державні і недержавні інституції. Також актуальними є розробка і ухвалення концепції громадянської освіти, яка б визначала дієві механізми цього процесу на всіх рівнях.

Глобалізаційні процеси, що розгорнулись останнім часом у світі, в тому числі перехід людської цивілізації інформаційного етапу розвитку, все більше впливають на формування правосвідомості громадян окремих країн. Глобалізаційні чинники метарівня міжнародної системи – демократизація сучасного світу, імплементація міжнародного права до правових систем більшості країн, локальні конфлікти, економічні кризи тощо. На макрорівні окремого соціуму формування правової культури детермінується характером національної правової системи, домінуючими соціально-економічними відносинами, змістом національної культури, типом політичного режиму. На мікрорівні (рівні малих соціальних груп) велике значення для формування правової парадигми особистості виступають особливості правосвідомості родини, трудового колективу, неформального спілкування в різноманітних групах [4].

В США велику роль в правовій освіті відводять шкільним установам, які можуть створювати власні концепції надання знань та навичок в цій галузі, а також застосовувати різноманітні методи викладання. В той же час існує і певний стандарт правової освіти, який включає обов'язкове означення учнів з поняттям громадянства, його соціально-правовою сутністю, також детальний аналіз ліберально-демократичних принципів спільного співжиття в країні різних націй, рас, класів. Шкільним викладачам доводиться самостійно шукати баланс між поясненням індивідуальних прав громадян та свобод, що передбачає ліберальний устрій. В той же час зберігається важливий принцип нейтральної позиції школи, не-

упередженого ставлення до релігійних переконань та політичних ідеологій. В першу чергу, учням намагаються привити критичне мислення, терпимість, прагнення до вдосконалення характеру. Їх привчають до ведення різноманітних дискусій, вироблення навичок відстоювання своїх переконань та громадянських інтересів [5, с. 366–367].

В контексті вивчення ролі правової освіти заслуговує на увагу підхід до конституційного процесу Н.М. Ляпунової. Вона вважає, що конституційний процес характеризується широкою участю громадян країни, які повинні отримати можливість зробити власний внесок у вибір варіанту розвитку тієї чи іншої країни. Без доступу до детальної інформації про конституційний процес або знань про проблеми та перспективи конституційного вибору і основні громадянські навички більша частина громадської діяльності буде мати недостатньо можливостей, щоб реально брати участь в процесі. Саме тому дослідник називає актуальною проблемою сьогодення правову освіту, оскільки вона має, на її думку, не лише освітню, а й виховну функцію, державне значення для країни [6].

Аналіз досвіду США щодо громадянського виховання молоді створює можливості для реалізації освітніх проектів в Україні щодо створення стандартів громадянської освіти, посилення ролі громадських організацій в забезпеченні позашкільної освіти. Громадянська освіта дає можливість молоді увійти в простір громадянського суспільства, зайняти більш активну позицію серед своїх однолітків, сформувати в собі вміння і компетенції жити в громадянському демократичному суспільстві [7].

Глобалізація конституційного права спостерігається в багатьох сферах. Міжнародний вплив на розробку конституцій часто є вирішальним у процесі їх розробки, велике значення набули міжнародний захист прав людини, глобальне панування ліберальних правових норм, судовий діалог з конституційних питань в більшості цивілізованих країн.

Американська дослідниця Д. Оуен підкреслює, що дослідження політичної соціалізації як одного з ефектів правової освіти має фокусуватись на підтримці, яку отримують в кінцевому рахунку політичні режими, для яких важливо збереження соціальної стабільності. Заклопотаність у зв'язку з передачею політичних норм, характерних для того чи іншого режиму, закономірно приводить політиків в цивілізованих країнах до створення системи правової освіти населення. На думку Д. Оуен, ця сфера освіти має на меті «відкалібрування» громадян в трьох іпостасях: в якості лояльного до законодавчої системи та устрою держави громадянина; в якості виборця; в якості учасника політичних процесів [8, с. 7–9]. Конституція, на думку М.С. Бренсон, об'єднує монарха, народ, державу, націю і закон. Вона є фундаментом, на якому створюється будівля всієї законодавчої системи країни, тому вивчення понять та правових інститутів, пов'язаних з конституцією, є критично важливим для правової освіти [9].

Сучасні суспільства зацікавлені в тому, щоб громадяни навчилися брати участь в суспільному житті та займали активну громадську позицію. В цьому процесі існують проблеми не тільки для країн так званого Третього світу, а й для провідних демократичних держав. Американська дослідниця М.С. Бренсон вказує, що рівень громадської освіти в США не дозволяє отримати від громадян необхідну підтримку для вдосконалення конституційної демократії. «Демократичний дух», на її думку, не успадковується, бо кожне нове покоління повинно набувати необхідних знань, опановувати навички політичної участі, оскільки демократичний устрій не є «машиною, що рухається сама по собі», – він повинен свідомо відтворюватись покоління за поколінням [9].

Грунтуючись на аналітичному доробку М.С. Бренсон, можна сформулювати основні питання, які має прояснювати для громадян правова освіта: 1) що таке політика, громадянське життя і уряд? 2) які основи існуючої політичної системи? 3) як уряд втілює цілі, цінності і принципи демократії, встановлені конституцією? 4) яке відношення України до інших держав у сфері міжнародних відносин? 5) яка роль громадян в демократичній системі.

У кожної людини формується свій образ політичної системи відповідно до отриманих знань, досвіду, переконань і т.д. Однак дискусії, дорадчі процедури в ході конституційного процесу дозволяють сформувати певний консенсус серед великого числа учасників, тобто спільне та однозначне бачення тих чи інших конституційних принципів, засад, повноважень владних органів тощо.

Реалізація освітніх програм з підвищення правової обізнаності дозволяє громадянам приймати обґрунтовані рішення в ході виборів, отримати уявлення про діяльність уряду, його кроки щодо зміцнення демократичної системи.

М.С. Бренсон також вказує, що, крім необхідних знань, громадяни повинні отримати певні навички: 1) вміння критично осмислювати політичні рішення уряду; 2) аналізувати причини виникнення тих чи інших політико-правових проблем; 3) користуватись під час міркувань необхідними елементами юридичної науки, ідеологій та інших інструментів.

Здатність ідентифікувати емоційну мову і символи має особливе значення для серед навичок громадської участі, адже учасники політичних процесів повинні бути в змозі розрізнити справжні цілі один одного, вміти розуміти емоційну мову і символи, що використовуються. На додаток до придбання знань і інтелектуальних навичок, під час процесу правової освіти в демократичному суспільстві необхідно зосереджуватись на навичках, які необхідні для обґрунтованої, ефективної і відповідальної участі як в політичних процесах, так і в громадянському житті. Ці навички можуть бути визначені як: 1) організація горизонтальної та вертикальної взаємодії учасників політичних процесів; 2) моніторинг; 3) створення тиску для просування та захисту власних ініціатив, позицій, інтересів [9].

Проведений нами аналіз доводить, що правова освіта є невід'ємним елементом конституційного

процесу в сучасному світі. Вона є важливим і актуальним процесом, необхідним для залучення громадян до політичної сфери суспільного життя. Під час правової освіти учасники конституційного процесу отримують організаційні навички, формується їх активна громадська позиція, критичне мислення та важливі аналітичні інструменти. Завдання спеціалістів на всіх етапах правової освіти полягає не тільки в тому, щоб дати знання, а навчити осягати юридичні поняття, усвідомити необхідність правового самовдосконалення громадянина, тобто правової ресоціалізації протягом усього життя. Щодо організації правової освіти можна подати наступні

рекомендації: 1) правова освіта населення має враховувати досвід розвинутих країн світу, таких як США, Канада, Франція і т.д.; 2) базові юридичні поняття та принципи мають бути засвоєні ще в школі, що дозволить особистості після досягнення відповідного віку зайняти гідну громадянську позицію; 3) Україна як держава, що дуже відстала від інших країн світу в сфері правової освіти населення, має розробити серйозну програму подолання даної проблеми, має включати в себе різноманітні прийоми та методи ознайомлення дорослого населення з сутністю конституційного процесу та можливостей участі в ньому.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Коваленко І.П. Правова соціалізація особистості як процес формування правової культури / І.П. Коваленко // *Культура України*. – 2011. – № 32. – С. 1–8.
2. Зміни до конституції та конституційний процес очима громадян / Конституційний процес в Україні: нові реалії, нові виклики, нові підходи. Інформаційно-аналітичні матеріали до Круглого столу «Конституційний процес в Україні: відповідь на нові виклики чи повторення старих помилок?» 9 липня 2015 р. – Київ : Центр Разумкова, 2015. – С. 22–32.
3. Національна програма правової освіти населення [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/992/2001>.
4. Матвіїшин Н.І. Система правової освіти України / Н.І. Матвіїшин // *Актуальні проблеми держави і права*. – 2008. – Вип. 42. – С. 241–247.
5. Дмитрієва О.І. Дослідження деяких аспектів правового виховання у науковій літературі / О.І. Дмитрієва // *Актуальні питання корекційної освіти*. – 2010. – Вип. 1. – С. 140–148.
6. Parker W.C. Citizenship Education in the United States: Regime Type, Foundational Issues, and Classroom Practice / Walter C. Parker // *The Handbook of Moral and Character*. – Washington, Education University of Washington, 2014. – Рр. 347–367.
7. Ляпунова Н.М. Правова освіта населення як запорука правової держави / Н.М. Ляпунова // *Вісник КДПУ імені Михайла Остроградського*. – Вип. 1/2010(60). – Ч. 1. – С. 178–182.
8. Ковальчук В. Виховання громадянської свідомості молоді в контексті освітньої реформи: Досвід США / Василь Ковальчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://education-ua.org/ua/porivnyalna-pedagogika/466-vikhovannya-gromadyanskoji-svidomosti-molodi-v-konteksti-osvitnikh-reform-dosvid-ssha>.
9. Owen D. Citizenship Identity and Civic Education in the United States / Diana Owen // *Conference on Civic Education and Politics in Democracies: Comparing International Approaches to Educating New Citizens*, sponsored by the Center for Civic Education and the Bundeszentrale für Politische Bildung, San Diego, CA, September 26 – October 1, 2004. – 17 P.
10. Branson M.S. The Role of Civic Education [Електронний ресурс] / Margaret Stimmann Branson // *A Forthcoming Education Policy Task Force Position Paper from the Communitarian Network* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.civiced.org/papers/articles_role.html.

ВИЗНАЧЕННЯ ТЕРМІНА «КОМПЕТЕНЦІЯ» В МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ОСНОВНИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ ДОКУМЕНТІВ ТА ПРИНЦИПІВ

DETERMINATION OF TERM «JURISDICTION» IN LOCAL SELF-GOVERNMENT THROUGH THE PRISM OF BASIC NORMATIVELY LEGAL DOCUMENTS AND PRINCIPLES

Тулик І.І.,

*здобувач кафедри конституційного права та порівняльного правознавства
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Стаття присвячена з'ясуванню необхідної як для суспільства, так і для місцевого самоврядування категорії «компетенція». Поглядів на визначення терміна «компетенція» досить багато, але всі вони вказують на те, що «компетенція є певним елементом правового статусу (правового становища) будь-якого державного органу». Кожний суб'єкт будь-якої системи управління має певні повноваження (володіє правами і виконує покладені на нього обов'язки). Без цих елементів неможливе було б розкриття сутності певного суб'єкта правових відносин.

Ключові слова: категорія, компетенція, права і обов'язки органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Статья посвящена выяснению необходимой как для общества, так и для местного самоуправления категории «компетенция». Взглядов на определение термина «компетенция» достаточно много, но все они указывают на то, что «компетенция является определенным элементом правового статуса (правового положения) любого государственного органа». Каждый субъект системы управления имеет определенные полномочия (владеет правами и исполняет положенные на него обязанности). Без этих элементов невозможно было бы раскрытие сущности определенного субъекта правовых отношений.

Ключевые слова: категория, компетенция, права и обязанности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

The article is devoted to the clarification necessary for society, and for the local government category "competence". A look at the definition of "competence" the term a lot, but they all point to the fact that "the competence of a particular element of the legal status (legal status) of any governmental authority". Each management entity has certain powers (which owns the rights and fulfill the duties laid upon him). Without these elements, it would be impossible to subject disclosure certain legal relationships.

Key words: category, jurisdiction, right and duties public and organs of local self-government authorities.

Постановка завдання. Через права виражаються певні можливості, надані суб'єкту, реалізуючи які, він проявляє себе в повному обсязі, але в дозволенних межах. Стосовно обов'язків варто зазначити, що саме обов'язки дають можливість визначити, яку роль виконує той чи інший суб'єкт певних правовідносин. Незважаючи на проведені численні дослідження, на сучасному етапі наукове співтовариство не дійшло єдиної точки зору стосовно визначення поняття «компетенція» і співвідношення останнього із такою дефініцією, як «повноваження». Зазначене актуалізує необхідність визначення, розуміння та тлумачення вищенаведених понять.

Взагалі єдиної позиції щодо визначення поняття «компетенція» в науковій правовій літературі не існує. Так, за визначенням одних вчених, цей термін позначає «сукупність юридично встановлених повноважень, прав та обов'язків певного державного органу (органу місцевого самоврядування) або посадової особи, які визначають його місце в системі державних органів»; інші визначають компетенцію тільки як сукупність (перелік) прав та обов'язків чи сукупність повноважень або прав; існує також думка про те, що компетенція – це сукупність владних повноважень з вказівкою підвідомчості. Більш загальне тлумачен-

ня, було запропоноване Б.М. Лазарєвим: компетенція окреслює коло та зміст правового впливу, який може здійснюватись складними адміністративними системами на ті чи інші об'єкти управління. Частина науковців стверджує, що поняття «компетенція» і «повноваження» тотожні або що «компетенція визначається через їх функції» [4, с. 145].

Стан опрацювання. У юридичній науці питання про визначення основних категорій місцевого самоврядування, зокрема такої, як «повноваження», з'ясування їх через призму основних нормативно-правових актів як національного характеру, так і тих, що відповідно до ст. 9 Основного Закону є частиною національного законодавства, серед науковців вирішується неоднозначно. Найбільш вагомими є думки Б.М. Лазарева, А.В. Солонара, О.Я. Рогача, В.К. Колпакова, О.І. Харитонова та інших авторів.

Метою статті є аналіз основних принципів, що стосуються визначення компетенції та закріплені в Європейській хартії місцевого самоврядування, а також з'ясування через їх призму однозначного розуміння категорії «компетенції» в місцевому самоврядуванні як елемента правового статусу, який встановлює сукупність юридично встановлених прав та обов'язків органу публічної влади або його

керівника, реалізація яких забезпечує виконання їх основних функцій.

Виклад основного матеріалу. В цілому проблема ефективності організації влади є надзвичайно складною, і різні наукові доктрини пропонують різні шляхи її досягнення. Наприклад, економічна теорія федералізму, яка базується на аналізі пропозиції послуг, оцінює її з урахуванням таких факторів, як близькість (дає можливість із мінімальними витратами визначити потреби громадян і пропозиції щодо обсягу послуг), ефект надлишків (оптимальний розподіл повноважень досягається тоді, коли всі блага приносять користь лише членам тієї громади, яка їх виробляє), економія на масштабах виробництва (мірою зростання вироблених обсягів зменшуються витрати) [6, с. 5].

У загальному вигляді найважливіші питання, віднесені до відання місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, ст. 143 якої передбачає: «Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції» [3, с. 14].

Деталізується та конкретизується компетенція місцевого самоврядування в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», в галузевому законодавстві та в інших правових актах шляхом закріплення повноважень територіальних громад та органів місцевого самоврядування.

У національному законодавстві України та у вітчизняній юридичній літературі термін «компетенція» застосовується, як правило, для характеристики сукупності юридичних (тобто таких, які визначені в законі) предметів відання, прав та обов'язків органу публічної влади.

При визначенні компетенції місцевого самоврядування необхідно враховувати такі міркування: а) місцеве самоврядування і його органи знаходяться найближче до громадян, які мешкають на відповідній території, тому можуть швидко, конкретно, практично просто з організаційної позиції і з найменшими витратами вирішити велику частину питань, що виникають; б) розмежовуючи предмети відання, необхідно керуватись принципом «субсидіарності», суть якого полягає в тому, що система «питань місцевого значення» повинна будуватись знизу [6, с. 201].

Більш точним розумінням цього терміна, на наш погляд, буде розуміння повноважень як категорії, яка позначає комплекс прав та обов'язків певної функціональної спрямованості. Така позиція виправдана не тільки з точки зору теоретичної доцільності, до-

тримання чистоти юридичної техніки, оскільки, недоречно вживати декілька термінів для позначення одного й того самого явища, але й з точки зору нормотворчої практики – аналізуючи чинні нормативно-правові акти, що встановлюють правовий статус органів місцевого самоврядування, можна побачити, що багато з них містять цілі розділи (глави) або ж статті, які мають приблизно такі назви: «Повноваження в галузі бюджету та фінансів», «Повноваження в сфері житлово-комунального господарства» тощо. Тобто мається на увазі, що в цьому випадку повноваження – це категорія, яка об'єднує в собі декілька окремих складників (прав та обов'язків) за ознакою їх галузевої приналежності.

Розглянемо, як цю категорію трактують міжнародні документи та національне законодавство.

В Європейській хартії місцевого самоврядування, Конституції та інших законодавчих актах України, в юридичній літературі широко застосовуються терміни «компетенція місцевого самоврядування», «сфера компетенції місцевого самоврядування», «повноваження місцевого самоврядування», «компетенція органів місцевого самоврядування», «повноваження органів місцевого самоврядування», «предмети відання місцевого самоврядування та його органів» тощо. На жаль, відсутність нормативних визначень цих термінів обумовила різне їх тлумачення. При цьому висловлюються різні думки як щодо сутності компетенції, так і щодо змісту цього поняття, його співвідношення з іншими близькими поняттями й термінами [1; 2; 3].

Зокрема, в Європейській хартії місцевого самоврядування вживається термін «компетенція місцевого самоврядування» [1]. Це новий для українського законодавства та вітчизняної юридичної науки термін, який ще не отримав ні нормативного, ні доктринального визначення. У закордонній літературі під компетенцією місцевого самоврядування розуміють установлену нормами конституції, законів, підзаконних актів сукупність прав, обов'язків і предметів відання територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування для здійснення функцій і завдань місцевого самоврядування [1].

В аналізі змісту поняття «компетенція місцевого самоврядування» необхідно враховувати такі фактори.

1) Конституційна модель місцевого самоврядування в Україні передбачає, що ядром компетенції місцевого самоврядування є предмети відання та повноваження територіальної громади, вони обумовлюють і визначають зміст предметів відання та повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Такий висновок базується на положеннях ст. 143 Конституції України: «Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відпо-

відно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції» [3, с. 14].

2) Компетенцію місцевого самоврядування не можна розглядати як механічну суму компетенцій територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування, оскільки до компетенції останніх законом віднесено як самоврядні, так і делеговані повноваження, реалізація яких пов'язана з виконанням функцій та завдань виконавчої влади [6, с. 210]. Водночас компетенцію місцевого самоврядування мають становити тільки самоврядні повноваження, саме вони виступають юридичним вираженням призначення та функцій місцевого самоврядування як публічної влади територіальної громади [6, с. 208].

Що стосується змісту поняття компетенції місцевого самоврядування, то Хартія передбачає, що він має визначатися на основі дотримання таких принципів.

1) *Принцип правової автономності місцевого самоврядування.* «Основні повноваження і функції місцевих властей мають визначатися конституцією або законом держави» (ч. 1 ст. 4) [1]. Законодавче визначення компетенції місцевого самоврядування вже саме по собі є важливою гарантією права територіальної громади на самостійне вирішення всіх питань місцевого значення, оскільки у правовій державі заборонене втручання органу публічної влади у сферу компетенції іншого органу.

2) *Принцип повноти повноважень місцевого самоврядування та необмеженості самоврядних прав.* «Повноваження, якими наділяються місцеві власті, як правило, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним, органом, якщо це не передбачене законом» (ч. 4 ст. 4) [1].

3) *Принцип субсидіарності.* «Муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії» (ч. 3 ст. 4) [1].

Принцип субсидіарності сьогодні розглядається як один із найважливіших принципів організації інститутів влади в цілому. Основна ідея цього принципу полягає в тому, що публічна влада повинна втручатися лише тією мірою і в тих межах, за яких суспільство та його групи (від індивідумів до сім'ї, територіальних громад та інших значніших груп) не в змозі задовольнити свої різнобічні потреби.

У визначенні принципу субсидіарності, наведеному в енциклопедії папи П'я XI, закладено певну двозначність, бо реалізація цього принципу включає два діаметрально протилежні аспекти: з одного боку, субсидіарність передбачає, що влада вищого територіального рівня може втручатись у сферу влади

нижчого рівня лише тією мірою, в якій остання продемонструвала свою нездатність [5, с. 254]. Тобто субсидіарність у цьому значенні базується на принципі невтручання державної влади або органу місцевого самоврядування вищого територіального рівня у вирішення питань місцевого значення.

Отже, відповідно до принципу субсидіарності, передавати повноваження від влади нижчого рівня до влади вищого рівня дозволяється лише тією мірою, якою самі ці повноваження можуть бути краще здійснені на вищому рівні. При цьому непорушно залишається ідея, що ці повноваження повинні здійснюватися на рівні, настільки близькому до громадянина, наскільки це можливе.

Зі змісту ч. 3 ст. 4 Хартії видно, що обидва ці аспекти принципу субсидіарності знайшли в Хартії досить чітке відображення [1].

Хартія також визначає критерії, які повинні бути застосовані в розмежуванні повноважень між владою різних рівнів:

- об'єктивні критерії: обсяг і характер завдання;
- суб'єктивні критерії: ефективність і економія.

Тобто до компетенції нижнього рівня влади має бути віднесене все те, що не може бути більш ефективно здійснене на вищому рівні влади.

Слід зазначити, що принцип субсидіарності неможливо розглядати ізольовано від інших принципів, що покладені в основу територіальної організації влади, зокрема принципи єдності дій влади різних рівнів, солідарності, єдності застосування тощо.

4) *Принцип підзаконності місцевого самоврядування.* «Місцеві власті в межах закону повинні мати повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене ніякому іншому органу» (ч. 2 ст. 4) [1].

5) *Принцип адаптації делегованих повноважень до місцевих умов.* «Якщо повноваження делегуються місцевим властям центральним чи регіональним органом, місцеві власті, мірою можливості, мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов» (ч. 5 ст. 4) [1].

6) *Принцип врахування інтересів територіальних громад.* «У процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються місцевих властей, з останніми мають проводитися консультації та, мірою можливості, своєчасно і належним чином» (ч. 6 ст. 4) [1].

Висновки. Компетенція органу публічної влади є складною юридичною категорією, структура якої складається з предметів відання, прав і обов'язків. Вивчення компетенції її основних складових – не лише теоретична, але й практична проблема, оскільки системне забезпечення компетенції є запорукою її ефективності. Необхідно ставити питання про те, чи зможуть органи місцевого самоврядування успішно вирішити певну задачу, використовуючи адміністративні повноваження, організаційні можливості, компетентні кадри, і тільки при отриманні негативної відповіді на ці питання доцільно передавати задачу для вирішення іншим органам.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року : ратифікована Законом від 15 липня 1997 року № 452/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
3. Конституція України від 28 червня 1996 року. – Х. : ТОВ «Одіссей», 2006. – Ст. 48.
4. Лазарев Б.М. Компетенція органів управління / Б.М. Лазарев. – М. : Юрид. література, 1972. – 280 с.
5. Солонар А.В. Окремі аспекти розкриття змісту поняття «повноваження» / А.В. Солонар // Порівняльно-аналітичне право. – 2014. – № 2. – С. 253–256.
6. Муніципальне право України : [навчальний посібник] / [Ю.М. Бисага, О.Я. Рогач, А.В. Бачинська]. – Ужгород : Ін-т інноваційних технологій і змісту освіти, 2008. – 437 с.

УДК 342.72/.73

**РОЛЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ У ГАРАНТУВАННІ ПРАВА
НА ОБ'ЄДНАННЯ В ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ**

**THE ROLE OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
IN GUARANTEEING THE RIGHT TO POLITICAL ASSOCIATION**

Черничко В.В.,

*здобувач кафедри конституційного права та порівняльного правознавства
Ужгородського національного університету*

У статті досліджується роль Європейського суду з прав людини у гарантуванні права на об'єднання в політичні партії. Аналізуються окремі тлумачення положень ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та їх вплив на реалізацію права на об'єднання в політичні партії в країнах – учасницях Конвенції.

Ключові слова: права людини, політичні права, гарантії прав, право на об'єднання, право на об'єднання у політичні партії, політичні партії, Європейський суд з прав людини.

В статье исследуется роль Европейского суда по правам человека в гарантировании права на объединение в политические партии. Анализируются отдельные толкования ст. 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и их влияние на реализацию права на объединение в политические партии в странах – участницах Конвенции.

Ключевые слова: права человека, политические права, гарантии прав, право на объединение, право на объединение в политические партии, политические партии, Европейский суд по правам человека.

The article studies the role of the European Court of Human Rights in guaranteeing the right to political association. Different interpretations of Article 11 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and their impact on the exercise of the right to political association in the member countries of the Convention are examined.

The author suggests that the guarantees of the right to associate into political parties should be understood as a set of statutory and organizational conditions, means and legal mechanisms provided for by international agreements and national laws which ensure the protection and proper exercise of the right to political association.

The country's European choice declared by Ukraine and established in the EU-Ukraine Association Agreement calls for the gradual harmonization of the national legislation regulating the right to political association with the EU norms and standards. Taking into account the fact that the European Court of Justice takes into consideration opinions of the European Court of Human rights and treats them as sources of general EU principles, studying practical experience of the European Court of Human rights as to the right to political association is highly topical.

The European Court of Human rights stands high in the system of international guarantees of human and citizen's rights as a whole and the right to political association in particular due to the following: its opinions are both law-enforcement and law-interpretive; the interpretations of the European Court of Human rights have a significant impact on systems of law; and they are gradually incorporated into the court proceeding in the member countries of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

Key words: human rights, political rights, guarantees of rights, right to association, right to political association, political parties; the European Court of Human rights.

Постановка проблеми. Право на об'єднання в політичні партії є одним з основних політичних прав, яке закріплено в ряді міжнародних нормативно-правових актах і в національному законодавстві країн Європи. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [1] відіграє особливу роль у захисті прав та свобод в Європі, що, зокрема, про-

являється в діяльності Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), який функціонує для забезпечення дотримання країнами-учасницями їхніх зобов'язань за Конвенцією та протоколами до неї. Будучи обов'язковими для виконання в усіх державах – членах Ради Європи, рішення ЄСПЛ на сьогоднішній день є одним з джерел права цих держав

[2, с. 529]. Як джерело права розглядає рішення ЄСПЛ також і Суд Європейського Союзу.

Задекларований курс на Євроінтеграцію, визначений в Угоді про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [3], зумовлює необхідність поступового наближення національного законодавства, що регулює право на об'єднання в політичні партії, до норм та стандартів Європейського Союзу (далі – ЄС). В цьому аспекті актуальним вбачається вивчення досвіду ЄС у вказаній сфері.

Метою статті є дослідження ролі ЄСПЛ у гарантуванні права на об'єднання в політичні партії в країнах – учасниках Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Стан опрацювання. В Україні окремі аспекти гарантії права на об'єднання в політичні партії, в тому числі і ЄСПЛ, досліджували такі вчені, як Н.В. Богашева [4], І.В. Бондарчук [5], Н.П. Гаєва [6], С.І. Ішук [7], В.І. Кафарський [8], Ю.Г. Кириченко [9], Ю.М. Ситник [10].

Виклад основного матеріалу. В юридичній літературі наводиться багато визначень гарантії прав та свобод. Наприклад, А.Ю. Олійник вважає, що гарантіями прав і свобод людини є система норм-принципів, умов і засобів, що забезпечують у своїй сукупності здійснення конституційних прав і свобод та недоторканості людини і громадянина [11, с. 157]. На думку Т.М. Заворотченко, гарантіями прав і свобод людини і громадянина є передбачена Конституцією і законами України система правових норм, організаційних засобів і способів, умов і вимог, за допомогою яких здійснюються охорона і захист прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина [12, с. 4]. В.Л. Федоренко під гарантіями конституційних прав і свобод людини розуміє систему умов і засобів, юридичних механізмів забезпечення належної реалізації визначених Конституцією та законами України прав і свобод людини і громадянина [13, с. 235].

Гарантії прав та свобод класифікуються на загальні та спеціальні. Спеціальні гарантії поділяються на нормативно-правові, організаційно-правові та міжнародні гарантії [12, с. 3]. Міжнародні гарантії прав та свобод, у свою чергу, поділяються на нормативні (або конвенційні) та інституційні гарантії. Нормативні міжнародні гарантії представлені системою міжнародних договорів, угод і рамкових конвенцій у сфері охорони прав та свобод людини і громадянина [13, с. 237–238]. Основними інститутами європейської системи захисту прав людини виступають Суд Європейського Союзу, ЄСПЛ, Європейська комісія, Європейський Омбудсмен, Комітет міністрів Ради Європи, Комісар Ради Європи з прав людини, Парламентська асамблея Ради Європи, Європейський комітет із соціальних прав, Європейський комітет з питань запобігання катуванням тощо [14, с. 58].

Таким чином, під гарантіями права на об'єднання в політичні партії слід розуміти передбачену міжнародними угодами та національним законодавством сукупність правових та організаційних умов, засобів

та юридичних механізмів, за допомогою яких забезпечується охорона та належна реалізація права на об'єднання в політичні партії.

Особливе місце у гарантуванні прав людини і громадянина в цілому і права на об'єднання в політичні партії зокрема відіграє ЄСПЛ. Відповідно до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [1] ЄСПЛ створений та функціонує для забезпечення дотримання державами – учасниками Конвенції їхніх зобов'язань за Конвенцією та протоколами до неї. ЄСПЛ може приймати заяви від будь-якої особи, неурядової організації або групи осіб, які вважають себе потерпілими від допущеного однією з держав – учасниць Конвенції порушення прав, викладених у цій Конвенції або протоколах до неї. Остаточні рішення ЄСПЛ є обов'язковими до виконання для всіх Договірних Сторін в будь-яких справах, у яких вони є сторонами, остаточне рішення ЄСПЛ передається Комітетові Міністрів, який здійснює нагляд за його виконанням. Велике значення має положення ст. 33 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, за яким будь-яка з держав – учасниць Конвенції може передати на розгляд ЄСПЛ питання про будь-яке порушення положень Конвенції та протоколів до неї, яке допущене, на її думку, іншою державою – учасницею Конвенції. Таке положення посилює гарантування прав та свобод, в тому числі і права на об'єднання в політичні партії.

Хоча ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [15] передбачає, що суди застосовують при розгляді справ Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод та практику ЄСПЛ як джерело права, все ще поширеними у рішеннях вітчизняних судів є випадки абстрактного посилання на практику ЄСПЛ без вказівок на його конкретне рішення, тобто суди не мають чіткого і однозначного уявлення про те, у чому полягає правовий зміст такого застосування [16, с. 65].

Питання порушення державами-учасниками положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, які гарантують право на об'єднання в політичні партії, неодноразово були предметом розгляду в ЄСПЛ.

Відповідно до ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод кожен має право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами, включаючи право створювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів. Здійснення цих прав не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб. Ця стаття не перешкоджає запровадженню законних обмежень на здійснення цих прав особами, що входять до складу збройних сил, поліції чи адміністративних органів держави.

Отже, в ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод профспілка – це єдиний

вид об'єднання, який конкретно згадується. Таке формулювання привело до того, що у кількох справах в ЄСПЛ розглядалося твердження про те, що ст. 11 вимагає від урядів мати справу з профспілками [17, с. 242]. Хоча ЄСПЛ у рішенні по справі «Сідіропулос та інші проти Греції» [18] зазначає, що право на створення об'єднань є невід'ємною частиною ст. 11 Конвенції, не дивлячись на те, що ця стаття робить пряме посилання тільки на право створювати профспілки. А Європейська комісія з прав людини висловила думку про те, що в тексті ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод не міститься нічого, що обмежувало б сферу її дії особливою формою асоціації чи групи або передбачало б, що вона не поширюється на політичні партії. Навпаки, якщо розглядати ст. 11 як юридичну гарантію, яка забезпечує належне функціонування демократії, то політичні партії представляють одну з найбільш важливих форм асоціації, захист яких вона передбачає [19].

Важливим для розуміння самого терміна «об'єднання» є позиція ЄСПЛ, викладена у справі Об'єднаної комуністичної партії Туреччини та інші проти Туреччини [20]. В даній справі ЄСПЛ, зокрема, вказує, що право гарантоване ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод було би за великим рахунком теоретичним і ілюзорним, якби було зведено тільки до формування об'єднання, так як національна влада могла би негайно розпускати об'єднання без необхідності дотримуватися Конвенції. З цього випливає, що захист який надається ст. 11 Конвенції триває протягом усього періоду існування об'єднання. Слід погодитися з А.М. Моїсеєвим, який зазначає, що в цьому аспекті "об'єднання" слід розуміти як великий процес, що включає в себе всі стадії створення, ліквідації, реформування об'єднань, оснований на поєднанні загальних інтересів учасників об'єднання [21, с. 46].

Важливе значення для гарантування права на об'єднання в політичні партії має тлумачення ЄСПЛ положень ч. 2 ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, яка регламентує обмеження у здійсненні даного права. Так, у справі Корецький та інші проти України [22] ЄСПЛ наголошує, що вислів "передбачений законом" в ч. 2 ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод не тільки вимагає, щоб дія, яка оскаржується, була передбачена національним законодавством, але також містить вимогу щодо якості і сформульований з достатньою чіткістю для того, щоб вона могла, якщо це необхідно, за допомогою кваліфікованих радників передбачити в розумних межах, виходячи з обставин справи, ті наслідки, які може спричинити означена дія. Щоб положення національного закону відповідали цим вимогам, він має гарантувати засіб юридичного захисту від свавільного втручання органів державної влади у права, гарантовані Конвенцією.

У справі Об'єднаної комуністичної партії Туреччини та інших проти Туреччини [20] ЄСПЛ наголо-

сив на тому, що ст. ст. 8, 9, 10, 11 Конвенції вимагають, щоб будь-яке втручання в гарантовані ними права піддавалося оцінці з використанням мірила того, що є «необхідним в демократичному суспільстві». Тому єдиним видом необхідності, який може виправдати таке втручання, може бути необхідність, яка виникає з потреб демократичного суспільства. Коли йдеться про політичні партії, винятки, передбачені в ст. 11 Конвенції, мають бути детально витлумачені. Тобто тільки незаперечні причини можуть виправдати будь-яке обмеження права на об'єднання в політичні партії.

При тлумаченні словосполучення «є необхідними в демократичному суспільстві» ЄСПЛ визначає, що держави мають пов'язувати застосування принципу «необхідності в демократичному суспільстві» з дією однієї зі спеціальних підстав про обмеження, перелічених у відповідній статті, а держава не може законно посилається на загальну необхідність для того, щоб виправдати обмеження прав і свобод [23, с. 67–68].

У рішенні по справі «Гожелік та інші проти Польщі» [24] ЄСПЛ визначає, що термін «необхідний» в ст. 11 не має такого гнучкого значення, як, наприклад, терміни «корисний» або «бажаний». Окрім того, показниками «демократичного суспільства» є плюралізм, терпимість і широта поглядів. Хоча інтереси окремої особи повинні в деяких випадках підкорятися інтересам групи, демократія не означає, що інтереси більшості повинні переважати; необхідний баланс для забезпечення справедливого і гідного ставлення до меншин, і при цьому слід уникнути зловживань домінуючою позицією. Хоча країни-учасники і мають право вимагати від об'єднань щоб їх цілі та дії відповідали законодавству цієї країни, те, як вони це роблять, має бути сумісним з їх зобов'язаннями відповідно до Конвенції та підлягати контролю з боку інститутів Конвенції.

В країнах ЄС велике значення для реалізації права об'єднання в політичні партії має тлумачення Суду ЄС. У зв'язку з наміром ЄС приєднатися до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод великого значення набуває питання про співвідношення рішень ЄСПЛ та Суду ЄС. Ця проблематика викликала значний інтерес у вітчизняних і зарубіжних науковців. Як зазначає Р. Арнольд, приєднання ЄС до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод зумовить суттєві зміни, особливо інституційного характеру. Це торкнеться, зокрема, й праворозуміння державами – членами ЄС природи основних прав людини і громадянина, водночас зустрічний процес як своєрідний зворотній зв'язок повинен відбутися і в ЄСПЛ [25, с. 64]. Суд ЄС від початку своєї діяльності враховував позицію ЄСПЛ і розглядав його рішення як джерело загальних принципів співтовариства [26, с. 15].

Висновки. Отже, ЄСПЛ посідає особливе місце у системі міжнародних гарантій прав людини і громадянина в цілому і права на об'єднання в політичні партії зокрема, оскільки його рішення носять як правозастосовний, так і правоінтерпретаційний ха-

ракти. Тлумачення положень ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, які надаються ЄСПЛ, мають суттєве значення для підвищення стандартів гарантування права на об'єднання в політичні партії, що проявляється у їх впливі на національні правові системи країн-учасниць Конвенції.

Гарантії права на об'єднання в політичні партії можна визначити, як передбачену міжнародними угодами та національним законодавством сукупність правових та організаційних умов, засобів та юридичних механізмів, за допомогою яких забезпечується охорона та належна реалізація права на об'єднання в політичні партії.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. // Офіційний вісник України. – 1998. – № 13. – Ст. 270.
2. Цвігун Л.А. Принципи тлумачення права Європейським судом з прав людини / Л.А. Цвігун // Актуальні проблеми держави і права. – 2011. – № 62. – С. 529–536. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.apdp.in.ua/v62/73.pdf>.
3. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27 червня 2014 р. // Офіційний вісник України. – 2014. – № 75. – Ст. 2125.
4. Богашева Н.В. Відносини держави і політичних партій в Україні: конституційно-правові аспекти : [монографія] / Н.В. Богашева. – К. : Логос, 2012. – 446 с.
5. Бондарчук І.В. Конституційно-правові основи легалізації громадських організацій і політичних партій в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / І.В. Бондарчук. – Х., 2014. – 20 с.
6. Гаєва Н.П. Право на свободу об'єднання як суб'єктивне право / Н.П. Гаєва // Часопис Київського університету права. – 2011. – № 4. – С. 123–127.
7. Іщук С.І. Концептуальні засади реалізації права на свободу об'єднань в Україні / С.І. Іщук // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2012. – №2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2012/n2/12isiovu.pdf>.
8. Кафарський В.І. Політичні партії України: конституційно-правове регулювання організації та діяльності : [монографія] / В.І. Кафарський. – К. : Логос, 2008. – 560 с.
9. Кириченко Ю.Г. Право на свободу об'єднання в політичні партії: порівняльно-правовий аналіз конституцій України та європейських держав / Ю.Г. Кириченко // Юридичний вісник. – 2014. – № 6. – С. 199–204.
10. Ситник Ю.М. Поняття та ознаки конституційного права на свободу об'єднання у політичні партії / Ю.М. Ситник // Право і суспільство. – 2012. – № 1. – С. 106–111.
11. Олійник А.Ю. Конституційно-правовий механізм забезпечення основних свобод людини і громадянина в Україні : [монографія] / А.Ю. Олійник. – К. : Алерта, 2008. – 472 с.
12. Заворотченко Т.М. Конституційно-правові гарантії прав і свобод людини і громадянина в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Т.М. Заворотченко. – К., 2002. – 19 с.
13. Конституційне право України : [підруч.] / за заг. ред. проф. В.Л. Федоренка. – 3-вид. перероб. і доопр. – К. : КНТ, Ліра-К, 2011. – 532 с.
14. Богачова Л.Л. Юридичні гарантії прав і свобод людини і громадянина в європейському та національному праві / Л.Л. Богачова // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2011. – № 22. – С. 56–70.
15. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23 лютого 2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 30. – Ст. 260.
16. Онопенко В.В. Механізм захисту прав людини в Україні потребує істотного вдосконалення (виступ на міжнародній конференції) / В.В. Онопенко // Право України. – 2011. – № 7. – С. 64–68.
17. Європейське право у галузі прав людини: Джерела і практика застосування / [М. Дженіс, Р. Кей, Е. Бредлі]. – К. : АртЕк ; Будапешт : COLPI, 1997. – 624 с.
18. Case Sidiropoulos and Others v. Greece (57/1997/841/1047) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"fulltext":\["SIDIROPOULOS"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-58205"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{).
19. Case of Socialist Party and Others v. Turkey (20/1997/804/1007) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"fulltext":\["Socialist Party and Others v. Turkey"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-58172"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{).
20. United Communist Party of Turkey v. Turkey (133/1996/752/951) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"dmdocnumber":\["696005"\],"itemid":\["001-58128"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{).
21. Моисеев А.М. Конституционное право граждан на объединение в политические партии и судебная практика его защиты : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / А.М. Моисеев. – М., 2008. – 180 с.
22. Справа «Корецький та інші проти України» (Заява № 40269/02) : Рішення Європейського суду з прав людини від 3 квітня 2008 р. // Офіційний Вісник України. – 2009. – № 69. – Ст. 2411.
23. Гом'єн Д. Короткий путівник Європейською конвенцією з прав людини / Д. Гом'єн. – Львів : Кальварія, 1999. – 176 с.
24. Case of Gorzelik and Others v. Poland (44158/98) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"fulltext":\["GORZELIK AND OTHERS V. POLAND"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-61637"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{).
25. Арнольд Р. Юридичні наслідки приєднання Європейського Союзу до Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод / Р. Арнольд // Вісник Конституційного Суду України. – 2012. – № 4. – С. 63–68. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/vksu_2012_4_11.
26. Хроновскі Н. Формування єдиного європейського стандарту прав людини: приєднання Європейського Союзу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод / Н. Хроновскі // Європейське право. – 2013. – № 1–2. – С. 14–27.

ПРАКТИКА ЗАСТОСУВАННЯ РІШЕНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ЄВРОПИ

PRACTICE OF APPLYING DECISIONS OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS IN UKRAINE AND EUROPEAN COUNTRIES

Шаповал В.Д.,

*кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри
Кременчуцького національного університету імені Михайла Остроградського*

У статті проаналізовано положення про те, що рішення Європейського суду з прав людини по суті потрібно розглядати як прецеденти, в яких міститься офіційне тлумачення Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, що конкретизує та доповнює її зміст.

Ключові слова: Європейський суд з прав людини, Конституційний Суд України, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, право громадян на правову допомогу.

В статье проанализировано положение о том, что решения Европейского суда по правам человека по сути нужно рассматривать как прецеденты, в которых содержится официальное толкование Конвенции о защите прав человека и основоположных свобод, которые конкретизируют и дополняют ее содержание.

Ключевые слова: Европейский суд по правам человека, Конституционный Суд Украины, Конвенция о защите прав человека и основоположных свобод 1950 года, право человека на правовую помощь.

The article deals with analyzing the fact that the decisions of the European Court of Human Rights should be factually viewed as precedents containing official interpretation of European Convention on Human Rights specifying and complementing its content.

Key words: European Court of Human Rights, Constitutional Court of Ukraine, European Convention on Human Rights of 1950, right of citizens of legal support.

Виходячи з того, що Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод є частиною національного законодавства України (Конвенцію було ратифіковано відповідно до Закону України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» від 17 липня 1997 року № 475/97) [1], а рішення Європейського суду є обов'язковими для виконання, що передбачено статтею 2 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 року № 3477-IV [2, с. 5], можна зробити висновок, що рішення Європейського суду з прав людини по суті потрібно розглядати як прецеденти, в яких міститься офіційне тлумачення Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, що конкретизує та доповнює її зміст.

Щороку збільшується кількість прикладів застосування національними судами практики Європейського суду під час вирішення справ чи прийняття процесуальних рішень, у тому числі й при забезпеченні права на правову допомогу. Виникає питання: «Як має вчинити національний суд, якщо, розглядаючи 82 справу, він установлює наявність конфлікту між положеннями закону та положеннями Конвенції чи практики Європейського суду?».

На наш погляд, у такому разі одним з можливих виходів із ситуації є звернення судів загальної юрисдикції до Конституційного Суду України (згідно зі статтею 83 Закону України «Про Конституційний Суд» [3] спори щодо конституційності норми закону, що застосовується судом у процесі загального судо-

чинства, мають розглядатися Конституційним Судом з одночасним припиненням провадження по справі) через Верховний Суд України. В такому зверненні питання про неконституційність певної норми закону може додатково обґрунтовуватися посиланнями на положення Конвенції та практику Європейського суду. До того ж, Конституційний Суд України уже застосовує положення Конвенції та практику Європейського суду під час вирішення справ. Можливо, це не розв'яже всіх проблем і не запобігатиме порушенню Конвенції в усіх випадках, але це може значною мірою поліпшити судовий захист гарантованих Конвенцією прав та свобод. Це також допоможе уникнути ситуації, коли деякі суди віддаватимуть перевагу нормі закону, а інші в аналогічній справі нехтуватимуть такою нормою, посилаючись на положення Конвенції та практику Європейського суду.

З метою кращої обізнаності та поінформованості національних судів з правовими позиціям Європейського суду важливим є, на нашу думку, проведення науково-практичних конференцій та семінарів, а також здійснення комплексного дослідження практики Європейського суду в питанні забезпечення права особи на правову допомогу і висвітлення його на офіційному веб-сайті Міністерства юстиції України як головного державного органу у забезпеченні реалізації державної правової політики у сфері надання правової допомоги. Важливо, щоб у засобах масової інформації, особливо в офіційних друкованих виданнях українською мовою, була викладена практика Європейського суду не тільки щодо України, але й щодо інших держав. Відсутність офіційно визнаного

державою джерела публікацій рішень Європейського суду та достатньої «правової культури» у використанні правових позицій Європейського суду вищими судовими інстанціями України і їх негативний приклад для інших судів є перешкодами в ознайомленні національними судами з практикою Європейського суду.

Крім того, національним судам найважливіше ознайомитися безпосередньо з текстами рішень Європейського суду, оскільки, вирішуючи питання про виправданість втручання органів виконавчої влади в певні права людини, гарантовані Конвенцією, суди мають знати, як саме після них це питання, можливо, розглядатиме Європейський суд.

Нині в Україні актуальним залишається питання про надання безоплатної правової допомоги, гарантованої Законом України «Про безоплатну правову допомогу» від 2 червня 2011 року [4]. Слід зазначити, що під час судового розгляду та прийняття рішень у кожному конкретному випадку судові органи повинні обов'язково вжити заходів щодо забезпечення права кожного на правову допомогу, особливо на безоплатну правову допомогу на досудових стадіях розслідування в рамках кримінального судочинства.

На думку А. Коршенко, судові органи України під час здійснення судочинства повинні беззаперечно керуватися приписами Конвенції у поєднанні з прецедентним правом Європейського суду, яке є безпосереднім джерелом права, що є важливим в утвердженні права особи на правову допомогу. Ігнорування вказаних правових позицій означатиме недотримання взятих Україною міжнародно-правових зобов'язань у сфері прав людини [5, с. 109].

Слід наголосити на тому, що у разі, якщо Європейський суд знаходить у тій чи іншій справі порушення права особи на отримання правової допомоги та забезпечення права на захист, гарантованого Конвенцією, державні органи влади України мають вжити індивідуальних заходів з метою усунення встановлених порушень і, де можливо, їх наслідків для заявника, а також загальних заходів з метою запобігання порушенням положень Конвенції, аналогічним тим, що були визначені у рішеннях Європейського суду. В останньому випадку державні органи влади повинні забезпечити адекватними правотворчими заходами належну узгодженість національного законодавства з нормами Конвенції та переорієнтувати правотлумачну та правозастосовну національну практику згідно зі стандартами прав людини в Раді Європи.

Проблема належної обізнаності суддів для вирішення такої болючої проблеми, як застосування практики Європейського суду, досі не вирішена, а в контексті останніх тенденцій судово-правової реформи питання належного використання практики Європейського суду також є досить критичним. Маємо надію, що органи державної влади скоординовано підходять до створення належного механізму застосування практики Європейського суду, особливо у зв'язку із судово-правовою реформою в Україні.

Враховуючи вищевикладене, слід зауважити, що насправді застосування практики Європейського суду як джерела права національними судами є проблематичним. Завдяки прийнятому Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 року № 3477-IV Україна визнала практику Європейського суду джерелом права, що свідчить про впевнений крок до адаптації вітчизняного законодавства до законодавства Європейського Союзу. Законодавець підтвердив прагнення українців жити у європейському правовому просторі.

Ураховуючи практичні кроки України на шляху до утвердження верховенства права та останні позитивні тенденції в українському правовому полі, можна сподіватись, що застосування положень Конвенції та практики Європейського суду національними органами та судовими інстанціями дасть змогу у майбутньому уникати констатації Європейським судом порушення Україною положень Конвенції [5, с. 110].

Що стосується Європейської конвенції з захисту прав людини і основоположних свобод то вона тісно взаємодіє з Конституційним судом України. Цей взаємозв'язок досить успішно розкритий в праці В. Кампо, М. Савчин та Н. Сергієнко [6, с. 186].

Застосування положень міжнародно-правових актів у діяльності органів конституційної юрисдикції є досить поширеним явищем, що, зокрема, проявляється у діяльності Конституційного Суду України. Така практика узгоджується із загальними тенденціями гармонізації національних правових систем із міжнародним правопорядком у галузі захисту прав людини [5, с. 110].

Дослідженню питань впливу Європейської конвенції на правозастосовну діяльність КСУ, судів загальної юрисдикції та правову систему України загалом присвячувались праці таких українських дослідників, як В. Палюк [7, с. 117], С. Рабінович [8, с. 18], О. Соловійов [9, с. 167–168], С. Шевчук [10, с. 422]. Більшість таких праць присвячується дослідженню питань застосування Європейської конвенції в українському судочинстві, надто мало уваги приділяється питанню застосування її положень саме у конституційному судочинстві.

Водночас останнє питання більше досліджується у зарубіжних країнах. Зокрема, В. Зорькін [11, с. 34] розглядає цю проблему у контексті реалізації Європейської конвенції у діяльності Конституційного Суду Російської Федерації. М. Бондар [12, с. 113], акцентує увагу на співвідношенні юрисдикції Конституційного Суду РФ та Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ). Питання співвідношення національного конституційного права і Європейської конвенції 1950 року з точки зору Федерального конституційного суду Німеччини також проаналізував колишній Голова цього Суду Х. Папір [13, с. 28].

Таким чином, на сьогодні наукова розробка проблем адаптації, реалізації та популяризації положень Європейської конвенції 1950 року посідає певне місце у вітчизняній та зарубіжній літературі. На жаль, порівняно мало літератури присвячено питанням

ролі органів конституційної юрисдикції, в тому числі Конституційного Суду України в реалізації цієї Конвенції [6, с. 188].

Заслугує на увагу питання визначення статусу Європейської конвенції в державах – членах Ради Європи, оскільки, незважаючи на її характер як багатостороннього міжнародного договору, виникнення спірних ситуацій уникнути не вдалося. Це насамперед було викликано різницею в часі набуття нею чинності для держав, які її ратифікували, а також відмінностями в національних підходах щодо пріоритету її норм перед іншими правовими актами. У зв'язку з цим варто розглянути умови, за яких держави надавали згоду на обов'язковість Європейської конвенції, що стало поштовхом для нововведення – впровадження контролю відповідності Європейській конвенції національних законів чи їх окремих положень. З цією метою необхідно зробити компаративний аналіз відповідно до вимог його комплементарності.

В Австрійській Республіці статус Європейської конвенції був визначений Актом від 4 березня 1964 року. Прийняття цього Акта було необхідне, з огляду на дискусію з приводу того, чи сама по собі Європейська конвенція є частиною правової системи держави. У Рішенні № 4049/1961 Конституційний суд Австрійської Республіки не визнав конституційного статусу Європейської конвенції, хоча саме такий статус передбачали для неї парламентарії при ратифікації цього міжнародного договору. Після оголошення цього Рішення 4 березня 1964 року парламентом було прийнято поправку до Федеральної Конституції, за якою положення Європейської конвенції набули конституційного статусу та надали їй зворотної сили [14, с. 113–114].

Після довготривалих мирних переговорів та вироблення єдиної концепції Конституції Боснії та Герцеговини Європейська конвенція була включена до так званого конституційного блоку, зокрема до розділу про права та свободи людини, і відтепер її положення є конституційними нормами. Конституція цієї держави встановлює, що «права та свободи, закріплені в Конвенції про захист прав та основних свобод людини і протоколах до неї, мають пряму дію в Боснії та Герцеговині. Вони мають переважну силу щодо всіх інших норм права». При цьому і в Закон про Конституційний суд Боснії та Герцеговини були внесені відповідні положення щодо особливих повноважень Конституційного суду держави. Це відбулося завдяки цілому ряду чинників, серед яких досить значним було те, що державні органи Боснії та Герцеговини формувалися під наглядом світового співтовариства. За цих умов Конституційний суд розглядає справи щодо встановлення відповідності Конституції положень національних нормативних актів, а отже, відповідним положенням Європейської конвенції. Майже в кожному рішенні у випадку встановлення невідповідності нормам Конституції поряд міститься посилання на відповідну статтю Європейської конвенції.

У Федеративній Республіці Німеччина Європейська конвенція з часу її прийняття мала «статус

звичайного права», проте Федеральний конституційний суд значно розширив її «масштаби». У своєму Рішенні від 26 березня 1987 року Суд зазначив, що «при тлумаченні Основного Закону береться до уваги зміст та рівень розвитку Конвенції настільки, наскільки це не призводить до обмеження та скасування правових методів захисту, встановлених Основним Законом. З цієї причини прецедентне право Європейського суду з прав людини слугує допоміжним засобом при тлумаченні й визначенні змісту та обсягу основних прав людини та принципів Основного Закону». Варто відзначити і застереження, що було зроблено ФРН під час ратифікації, яке стосувалося поширення дії Європейської конвенції на Західний Берлін, чим були розширені географічні межі захисту прав і свобод людини.

Королівство Іспанія, як і більшість країн – членів Ради Європи, пішло шляхом введення до своєї правової системи положень Європейської конвенції у вигляді звичайного ратифікаційного закону. Водночас у Конституції Королівства Іспанії міститься правило міжнародно-конформного способу тлумачення положень Конституції: «Конституційні положення щодо основних прав та свобод громадян повинні тлумачитися відповідно до Загальної декларації прав людини та інших міжнародних договорів з права людини, ратифікованих Іспанією» (пункт 2 статті 10). У свою чергу, в рішенні від 25 жовтня 1993 року Конституційний трибунал Іспанії зазначив, що «прецедентне право Європейського суду з прав людини може бути прямо застосоване в іспанському праві».

Французька Республіка ратифікувала Європейську конвенцію та Протоколи № 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8. Фактично положення цієї Конвенції мають у Франції пріоритет щодо положень поточного законодавства, які їм не відповідають, незалежно від дати прийняття національних правових норм. Отже, Європейська конвенція має вищу юридичну силу, ніж звичайне законодавство.

Встановлено, що для забезпечення ефективності дії Європейської конвенції у внутрішньому праві Франції суди загальної юрисдикції повинні здійснювати контроль за відповідністю законів зазначеній Конвенції. З 1975 року Касаційний суд, а з 1989 року і Державна Рада Франції проводять перевірку відповідності застосованого закону положенням Європейської конвенції і в разі необхідності відхиляють закон, навіть якщо він був прийнятий після її ратифікації. Щодо Конституційної ради Франції, то з моменту прийняття Рішення від 15 січня 1975 року щодо конституційності Закону про переривання вагітності ця Рада відмовлялася перевіряти відповідність міжнародним угодам законів, що подаються їй на розгляд. Як зазначає експерт Ради Європи М. Мерлен-Де-мартис, «такий «статус-кво» має і свої переваги: забезпечуючи на належному рівні захист основних свобод, він забезпечує для Конституційної ради необхідний для неї простір самостійності. Звичайно ж, Рада побоюється того, що, прямо застосовуючи Конвенцію, вона надто залежатиме від юрисдикції Страсбурзького суду і що система Євро-

пейської конвенції з прав людини стане в питаннях основних прав другим рівнем юрисдикції стосовно національної конституційної системи» [15, с. 51].

Отже, французький підхід залишає малий простір для застосування міжнародно-конформного тлумачення Конституції, спираючись на засади її верховенства над міжнародними договорами.

Європейська конвенція містить як матеріальні, так і процесуальні норми щодо формування Європейського суду з прав людини, порядку розгляду справ та ухвалення рішень, цим самим встановлюючи в Європейській конвенції реальні механізми забезпечення прав і свобод людини на відміну від деяких інших міжнародних актів.

Положення Європейської конвенції знаходять своє відображення в національній правовій системі України як через пряме посилання на норми конвенції при ухваленні правозастосовних актів уповноваженими органами, так і через перенесення фундаментальних конвенційних принципів у національну правову систему України [6, с. 190].

Конституційний Суд України (далі – КСУ) здійснює контроль за додержанням конституційності положень законів, якими надається згода на обов'язковість міжнародного договору України. Також КСУ як орган публічної влади України покликаний добросовісно виконувати міжнародні договори, зокрема положення Європейської конвенції. Проте існує досить багата судова практика, яка свідчить про тривалий процес узгодження норм національного законодавства з положеннями Європейської конвенції.

Європейська конвенція використовувалася при ухваленні КСУ 20 рішень і одного висновку: згадка про Конвенцію без посилання на конкретні статті мала місце у чотирьох рішеннях, згадка про преамбулу Конвенції – в одному рішенні; стаття 1 Конвенції була використана при ухваленні одного рішення; стаття 2 – при ухваленні двох рішень; стаття 3 – при ухваленні одного рішення; стаття 5 – при ухваленні одного рішення; пункт 1 статті 5 – одного рішення; стаття 6 – п'ятьох рішень і одного висновку; пункт 1 статті 6 – чотирьох рішень; стаття 7 – одного рішення; стаття 10 – одного рішення; стаття 11 – двох рішень; стаття 13 – двох рішень; стаття 16 – одного рішення; стаття 61 – одного рішення [6, с. 190].

Більшість рішень КСУ, в яких використовувались положення Європейської конвенції, було ухвалено у справах за конституційними поданнями. І лише чотири рішення КСУ базувалися на положеннях Європейської конвенції під час розгляду справ за конституційними зверненнями (з них одне рішення за зверненням юридичної особи і три рішення за зверненнями фізичних осіб).

Таким чином, існує певна багатоманітність у практиці Конституційного Суду України застосування положень Європейської конвенції, що вказує на одне: КСУ добре орієнтується в ній та вміє її застосовувати.

Зокрема, в Рішенні від 25 грудня 1997 року № 9-зп Суд установив, що «частина перша статті 55

Конституції України відповідає зобов'язанням України, які виникли, зокрема, у зв'язку з ратифікацією Україною <...> Конвенції про захист прав і основних свобод людини (Рим, 1950 рік), що згідно зі статтею 9 Конституції України є частиною національного законодавства» (абзац четвертий пункту 2 мотивувальної частини). По суті рішення опосередковано акцентувало увагу на необхідності на той час приведення положень поточного законодавства відповідно до положень Конституції України і міжнародного права [6, с. 191].

В іншому Рішенні від 12 лютого 2002 року № 3-рп Суд наголосив на тому, що його позиція «кореспондується з ратифікованою Україною у 1997 році Конвенцією про захист прав людини та основних свобод 1950 року, якою державам-учасникам дозволено за допомогою національного закону використовувати певні регулюючі механізми користування об'єктами права власності відповідно до суспільних потреб, внутрішньої соціальної та економічної політики» (абзац четвертий пункту 3.1 мотивувальної частини).

У Рішенні від 30 вересня 2009 року № 23-рп КСУ наголосив на тому, що гарантії права особи на захист впливають із взятих Україною міжнародно-правових зобов'язань: «Гарантування кожному права на правову допомогу є не тільки конституційно-правовим обов'язком держави, а й дотриманням взятих Україною міжнародно-правових зобов'язань відповідно до положень Загальної декларації прав людини 1948 року, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 року тощо» (абзац четвертий пункту 3.2 мотивувальної частини) [6, с. 191].

Таким чином, низка рішень КСУ свідчить про систематичне та узгоджувальне застосування положень Європейської конвенції під час розгляду справ як щодо конституційності законодавчих актів, так і щодо офіційного тлумачення Конституції України.

22 січня 1993 року в Мінську (Республіка Білорусь) в рамках країн СНД з метою забезпечення належного захисту прав і законних інтересів громадян та осіб, що проживають на їхніх територіях, була підписана Конвенція про правову допомогу і правові відносини у цивільних, сімейних та кримінальних справах (далі – Конвенція) [16].

10 листопада 1994 року Верховною Радою України ратифіковано цю Конвенцію та 14 липня 1995 року вона набула чинності для України.

Застосовується Конвенція у відносинах України з Республікою Білорусь, Азербайджанською Республікою, Республікою Узбекистан, Російською Федерацією, Республікою Казахстан, Республікою Таджикистан, Республікою Вірменія, Киргизькою Республікою, Республікою Молдова, Грузією та Туркменістаном [16].

Громадяни кожної із держав-учасниць цієї Конвенції (далі – Договірні Сторони), а також особи, що проживають на їхніх територіях, користуються на території всіх інших Договірних Сторін по відношенню до своїх особистих і майнових прав таким

самим правовим захистом, як і громадяни цієї Договірної Сторони.

Слід вказати, що громадяни кожної Договірної Сторони, а також особи, які проживають на їхніх територіях, мають право вільно та безперешкодно звертатися до суду, прокуратури та інших закладів

кожної Договірної Сторони, до компетенції яких відносяться цивільні, сімейні та кримінальні справи, можуть бути їх учасниками, подавати клопотання, подавати позови і здійснювати інші процесуальні дії на тих самих умовах, що і громадяни кожної Договірної Сторони.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції : Закон України від 17 липня 1997 року № 475/97 // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 40. – Ст. 263.
2. Фурса С. Науково-практичний коментар до Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» / С. Фурса, Є. Фурса. – К. : Видавець С. Фурса, 2007. – 52 с.
3. Про Конституційний Суд України : Закон України від 16 жовтня 1996 року № 422/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 49. – Ст. 272.
4. Про безоплатну правову допомогу : Закон України від 2 червня 2011 року № 3460-VI Відомості Верховної Ради України. – 2011. – №51. – Ст. 577.
5. Коршенко А. Застосування практики Європейського суду з прав людини судовими органами України в забезпеченні права особи на правову допомогу / А. Коршенко // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2013. – № 6. – С. 106–111.
6. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року та Конституційний Суд України / [В. Кампо, М. Савчин, Н. Сергієнко]. – Право України. – 2010. – С. 186–198).
7. Паліюк В. Практика застосування судами України Конвенції про захист прав людини та основних свобод / В. Паліюк // Юридичний журнал. – 2003. – № 1. – С. 115–119.
8. Рабінович С. Конвенційність versus конституційність? [Про співвідношення за юридичною силою в праві України конституційних норм та міжнародних стандартів] / С. Рабінович // Юридичний вісник України. – 2008. – № 18–19. – С. 18.
9. Соловйов О. Реалізація і тлумачення Європейської конвенції з прав людини в Україні: до питання про можливість Конституційного Суду України / О. Соловйов // Право України. – 2010. – № 6. – С. 167–174.
10. Шевчук С. Конвенція про захист прав людини та основних свобод: практика застосування та принципи тлумачення у контексті сучасного право розуміння / С. Шевчук // Європейський суд з прав людини. Базові матеріали. Застосування практики. – К., 2003. – С. 421–437.
11. Зорькин В. Роль Конституционного Суда Российской Федерации в реализации Конвенции о защите прав человека и основных свобод / В. Зорькин // Сравнительное конституционное обозрение. – 2006. – № 1. – С. 34–38.
12. Бондарь Н. Национальный конституционный контроль в соотношении с конвенционной юрисдикцией Европейского суда по правам человека / Н. Бондарь // Юстиция. – 2006. – № 3. – С. 89–96.
13. Папир Х. Соотношение между национальным конституционным правом и Европейской конвенцией о защите прав человека с точки зрения Федерального Конституционного Суда Германии / Х. Папир // Конституционное правосудие. – 2006. – № 4. – С. 28–35.
14. Адамович Л. Выполнение международно-правовых обязательств. Дилеммы национального конституционного права / Л. Адамович [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.concourt.am/hr/ccl/vestnik/2.12D2001/Adamovich_rus.htm.
15. Мерлен-Де-мартис М. Застосування Європейської конвенції з прав людини на національному рівні на прикладі Франції / М. Мерлен-Де-мартис // Вісник Конституційного Суду України. – 2002. – № 4. – С. 49–51.
16. Конвенція про правову допомогу і правові відносини у цивільних, сімейних і кримінальних справах від 22 січня 1993 року № 997_009.

РОЗДІЛ 3 ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО І ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС; СІМЕЙНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРИВАТНЕ ПРАВО

УДК 347.45/.47

ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВА ПРИРОДА ДОГОВОРУ ПРО НАДАННЯ ВИЩИМ НАВЧАЛЬНИМ ЗАКЛАДОМ ОСВІТНІХ ПОСЛУГ

THE CIVIL LEGAL NATURE OF THE CONTRACT FOR A RENDERING THE LEARNING SERVICES BY A HIGHER EDUCATIONAL ESTABLISHMENT

Баб'юк М.П.,
здобувач

Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова

У статті аналізуються питання, присвячені розкриттю цивільно-правової природи договору про надання освітніх послуг вищим навчальним закладом. Висвітлюються істотні умови зазначеного договору, зокрема розкриваються різні підходи до розуміння змісту поняття освітньої послуги, що виступає предметом досліджуваного договору. Особливу увагу приділено правам та обов'язкам сторін договору про надання освітніх послуг, а також порядку припинення, в тому числі розірвання, договору про надання вищим навчальним закладом освітніх послуг.

Ключові слова: вищий навчальний заклад, договір, освітня послуга, студент.

В статье анализируются вопросы, посвященные раскрытию гражданско-правовой природы договора о предоставлении образовательных услуг высшим учебным заведением. Освещаются существенные условия указанного договора, в частности раскрываются различные подходы к пониманию содержания понятия образовательной услуги, которая выступает предметом исследуемого договора. Особое внимание уделено правам и обязанностям сторон договора о предоставлении образовательных услуг, а также порядку прекращения, в том числе расторжения, договора о предоставлении высшим учебным заведением образовательных услуг.

Ключевые слова: высшее учебное заведение, договор, образовательная услуга, студент.

The article analyzes the issue devoted to disclosure of the nature of civil legal contract to provide learning services by the higher education institution. There are highlighted the binding terms of the contract, in particular there are revealed the different approaches to understanding the meaning of learning services as the subject of studied contract. Special attention is paid to the rights and obligations of the parties contract for learning services, as well as to the termination including denunciation of contract for a rendering the learning services by a higher educational establishment.

Key words: higher educational establishment, contract, learning service, student.

Одним з найважливіших гарантованих Конституцією України соціальних прав людини є право на освіту. Протягом тривалого періоду часу освіта була покликана забезпечувати насамперед потреби держави. Сьогодні ситуація дещо змінилася. Освіта, особливо вища, починає орієнтуватися на задоволення особистих потреб людини, пов'язаних з її духовним розвитком і вдосконаленням знань. Зазначені обставини зумовили динамічне включення освітніх закладів у ринкові відносини. У сфері освіти це свідчить про активне залучення вищих навчальних закладів в майновий, товарно-грошовий оборот.

Відносини між вищим навчальним закладом і громадянином, який бажає отримати освітню послугу, втілюються у формі договору надання освітніх послуг. До теперішнього часу в юридичній доктрині не існує єдиної загальноприйнятої точки зору стосовно правової природи вказаного договору. Різноманітність думок вражає: від конструювання самостійної, відмінної від цивільно-правової моделі освітнього договору до віднесення його до категорії адміністративних договорів.

У науці питанням договору про надання освітніх послуг цікавилися, зокрема, такі вчені, як А.А. Василенко, С.А. Загородній, І.В. Кудряшов. Однак існує ряд проблемних невисвітлених в повній мірі питань, пов'язаних із особливостями договору про надання освітніх послуг. З огляду на зазначене метою статті є розкриття правової природи договору про надання вищим навчальним закладом освітніх послуг.

В юридичній літературі переважає точка зору, згідно з якою договір про надання освітніх послуг наділений цивільно-правовою природою, оскільки заснований на рівності, автономії волі та майновій самостійності сторін.

В юридичній літературі переважає точка зору, що договір про надання платних освітніх послуг поєднує в собі як цивільно-правову, так і адміністративно-правову природу освітньої діяльності з огляду на його публічно-правовий характер. Не вдаючись до дискусії з цього приводу, в статті ми зупинимось на аналізі лише цивільно-правової природи цього договору.

Відповідно до законодавства у сфері освіти підставою для надання освітніх послуг є договір (контракт) із фізичною або юридичною особою, в

якому визначаються порядок надання послуги, розмір і терміни оплати за надану послугу.

Необхідно відзначити, що Постановою Кабінету міністрів України від 19 серпня 2015 року № 634 затверджено Типовий договір про надання освітніх послуг між вищим навчальним закладом та фізичною (юридичною) особою [1].

Договір про надання послуг у сфері вищої освіти укладається у письмовій формі та є консенсуальним, оскільки вважається укладеним з моменту досягнення згоди за всіма істотними умовами.

Укладенню договору про надання освітніх послуг передують, як правило, ряд юридичних фактів, зокрема йдеться про успішне проходження вступних випробувань і проходження конкурсу. На думку О.В. Розгон, за своїм змістом договір між вступником та вищим навчальним закладом щодо допуску до вищої освіти є правочином щодо надання освітніх послуг із відкладеною умовою (попереднім договором, передбаченим ст. 635 Цивільного кодексу України). Відкладеною умовою у цьому випадку вважається успішне проходження конкурсу. Однак вчений наголошує на тому, що, на відміну від юридичного змісту попереднього договору, до такого договору не застосовується положення щодо примушення сторони, яка ухиляється від укладення основного договору, до його укладання та відшкодування збитків [2, с. 102].

Також О.В. Розгон переконана в тому, що договір про надання освітніх послуг містить елементи публічного договору. Так, вищий навчальний заклад шляхом оферти заздалегідь повідомляє потенційним контрагентам відомості про ліцензію на здійснення освітньої діяльності, про акредитацію та атестацію, інформує про перелік, правила, процедури, строки та форму вступних випробувань, порядок оскарження їхніх результатів тощо. Акцептом ж вступника вважається особисте подання ним заяви про прийом та відповідних документів, письмове підтвердження ознайомлення з умовами вступу і навчання та письмова згода на участь у процедурі допуску до вищої освіти [2, с. 102].

Таким чином, для виникнення зобов'язань за договором про надання освітніх послуг необхідна наявність таких юридичних фактів, як: 1) конкурс (відбір абітурієнтів); 2) укладення договору; 3) видання наказу про зарахування абітурієнта на навчання.

Ученими пропонується такий набір елементів юридичного складу, необхідних для виникнення досліджуваних правовідносин: 1) публічне оголошення вищим навчальним закладом про набір студентів; 2) наявність у вступника повної загальної середньої освіти або відповідного освітньо-кваліфікаційного рівня; 3) волевиявлення вступника, оформлене заявою, про намір брати участь у конкурсі; 4) рішення вищого навчального закладу про допуск осіб, які подали заяви, до конкурсу; 5) успішне проходження претендентами вступних випробувань і конкурсного відбору; 6) укладення договору про надання освітніх послуг [2, с. 103].

Зміст договору становлять умови, що визначаються на розсуд сторін і погоджені ними, та умови,

що є обов'язковими відповідно до актів цивільного законодавства. Розрізняють кілька видів умов договору: істотні (без погодження яких договір не може вважатися укладеним), звичайні (які можуть бути викладені в договорі) та випадкові.

Згідно зі ст. 638 Цивільного кодексу України договір вважається укладеним, якщо сторони в належній формі досягли згоди з усіх істотних умов договору. Істотними умовами договору є умови про предмет договору, умови, що визначені законом як істотні або є необхідними для договорів цього виду, а також умови, щодо яких за заявою хоча б однієї зі сторін має бути досягнуто згоди [3].

Істотні умови договору про надання освітніх послуг можна визначити, проаналізувавши положення цивільного законодавства і законодавства у сфері освіти.

До істотних умов договору про надання освітніх послуг відносяться предмет, строк і ціна договору, а також порядок здійснення розрахунків, ступінь освіти та форма навчання, різновид документа про освіту, умови розірвання договору, відповідальність сторін.

Відповідно до ч. 1 ст. 638 Цивільного кодексу України істотними умовами договору перш за все вважаються умови про його предмет [3]. Предметом договору про надання послуг є нематеріальна послуга, тобто те нематеріальне благо, яке отримує замовник у процесі вчинення виконавцем певних дій або здійснення певної діяльності. Для договорів цього типу велике значення має якість послуг, що надаються. Це стосується усіх видів послуг, у тому числі освітніх.

Предметом договору про надання освітніх послуг виступає, відповідно, освітня послуга. В юридичній літературі склалося неоднозначне розуміння змісту цієї категорії. Спробуємо внести певну ясність в це питання.

Так, окремі науковці до правових ознак послуги відносять такі: 1) послуга є діяльністю особи, яка її надає; 2) надання послуг не створює уречевленого результату; 3) корисний ефект послуги споживається у процесі її надання, а споживча вартість зникає; 4) послуга є невіддільною від джерела; 5) прийняття послуги замовником і процес її надання виконавцем відбуваються одночасно; 6) неможливість її зберігання; 7) невичерпність; 8) предметом послуги виступають відповідні дії, а не їх кінцевий результат [4, с. 73].

І.В. Жилінкова під послугою розуміє певне нематеріальне благо, яке надається однією особою (виконавцем) і споживається іншою особою (замовником) у процесі вчинення виконавцем певних дій або здійснення певної діяльності [5, с. 267]. Схожу думку висловлюють й інші автори, які вважають, що об'єктом правовідносин з надання послуг є діяльність, яка здійснюється з метою виконання цивільного обов'язку і не пов'язана зі створенням матеріального блага [6].

На думку В.В. Резнікової, послуга у широкому розумінні – це будь-яка діяльність, спрямована на

створення корисного ефекту, який може знаходити своє втілення в об'єктах матеріального світу, а також бути необ'єктивованим, полягати у здійсненні певної діяльності. Послуга у вузькому розумінні полягає у здійсненні діяльності, в результаті якої створюється корисний ефект, що не знаходить свого об'єктивованого втілення у матеріальному світі. Матеріальна послуга отримала назву роботи [7, с. 113].

В той же час в юридичній літературі до специфічних ознак освітніх послуг відносять такі: 1) залежність якості послуги і від виконавця, і від споживача; 2) застосування принципу самоосвіти в процесі споживання послуги; 3) невіддільність послуг освіти від вищих навчальних закладів; 4) нестабільність рівня якості освітніх послуг; 5) тривалість надання освітніх послуг; 6) ліцензування послуг; 7) конкурсний характер освіти; 8) висока корисність та унікальність [8].

Окремі дослідники освітні послуги пропонують поділяти на послуги теоретичного і практичного характеру. Послуги теоретичного характеру покликані ознайомлювати студентів із базовими науково-теоретичними положеннями та прикладними аспектами теоретичних питань, розвивати здатність до систематичної творчої роботи та стимулювати зацікавленість студента у поглибленні своїх знань, прищеплювати потяг до творчості та розуміння того, що не існує «істини в останній інстанції». Послуги ж практичного характеру дають можливість студентам закріпити, розширити, поглибити та деталізувати набуті теоретичні аспекти, одержати практичні навички прийняття й обґрунтування управлінських рішень, оволодіти методикою та технікою здійснення техніко-економічного й організаційно-управлінського аналізу, а також акцентувати увагу на розвитку творчої активності й самостійної особистості [8].

Деякі дослідники пропонують визначати освітні послуги, що надаються державними вищими навчальними закладами, як освітню діяльність, яка фінансується з державного бюджету та за рахунок додаткових джерел фінансування, пов'язана із забезпеченням реалізації конституційних прав людини і громадянина на отримання вищої освіти на платній чи безоплатній основі і яка здатна задовольнити потреби особи, суспільства та держави [9, с. 13].

З метою кращого розуміння змісту поняття освітньої послуги необхідно звернути увагу на ст. 1 Закону України «Про вищу освіту», в якій дається визначення вищої освіти (це сукупність систематизованих знань, умінь і практичних навичок, способів мислення, професійних, світоглядних і громадянських якостей, морально-етичних цінностей, інших компетентностей, здобутих у вищому навчальному закладі (науковій установі) у відповідній галузі знань за певною кваліфікацією на рівнях вищої освіти, що за складністю є вищими, ніж рівень повної загальної середньої освіти) та освітньої діяльності (це діяльність вищих навчальних закладів, що провадиться з метою забезпечення здобуття вищої, післядипломної освіти і задоволення інших освітніх потреб здобувачів вищої освіти та інших осіб) [10].

На підставі вищевикладеного можна зробити висновок, що освітня послуга, яка надається вищими навчальними закладами, представляє собою діяльність, спрямовану на задоволення освітніх потреб здобувачів вищої освіти та інших осіб, зокрема на формування певних навичок та вмінь, необхідних для здобуття вищої освіти.

Необхідно відзначити, що вищий навчальний заклад створює необхідні умови для отримання саме якісної освіти.

Іншими істотними умовами є розмір плати і строк дії. Вищий навчальний заклад може диференціювати розмір плати за надання платної освітньої послуги, виходячи з ліцензованого обсягу, співвідношення попиту та пропозиції за конкретними напрямками (спеціальностями). Розмір плати встановлюється за весь строк надання освітньої послуги (навчання) і не може змінюватись.

Відповідно до ч. 6 ст. 73 Закону України «Про вищу освіту» розмір плати за весь строк навчання для здобуття відповідного ступеня вищої освіти, підвищення кваліфікації, а також порядок оплати освітньої послуги (разово, щороку, щосеместрово, щомісяця) встановлюються у договорі (контракті), що укладається між вищим навчальним закладом та фізичною (юридичною) особою, яка замовляє платну освітню послугу для себе або для іншої особи, беручи на себе фінансові зобов'язання щодо її оплати [10].

Порядок надання платних освітніх та інших послуг, включаючи порядок визначення їх вартості для здобувачів вищої освіти, встановлюється центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері економічного розвитку і торгівлі, та центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної фінансової, бюджетної, податкової політики.

При цьому державні і комунальні вищі навчальні заклади мають право надавати додатково платні освітні та інші послуги тільки понад обсяги, встановлені державним стандартом, та поза діяльністю, що фінансується за рахунок коштів відповідних бюджетів.

Платні освітні послуги можуть надаватися тими самими структурними підрозділами, що здійснюють освітній процес за державним замовленням, або утвореними для надання платних послуг окремими структурними підрозділами навчального закладу, що діють на підставі положення, затвердженого відповідно до законодавства та статуту вищого навчального закладу.

Платні освітні та інші послуги надаються вищими навчальними закладами за умови відповідності матеріально-технічної бази вимогам законодавства, а у разі встановлення законодавством вимог щодо необхідності ліцензування або отримання дозволів для надання платної послуги – після отримання таких дозвільних документів.

Варто наголосити на тому, що розмір плати за весь строк навчання для здобуття відповідного сту-

пеня вищої освіти, підвищення кваліфікації встановлюється вищими навчальними закладами в національній валюті. Вищий навчальний заклад має право змінювати плату за навчання у порядку, передбаченому договором, не частіше одного разу на рік і не більш як на офіційно визначений рівень інфляції за попередній календарний рік. Розмір плати за весь строк навчання або за надання додаткових освітніх послуг підлягає оприлюдненню у засобах масової інформації, на офіційних веб-сайтах, на інформаційних стендах та в будь-який інший спосіб [10].

Відповідно до ст. 901 Цивільного кодексу України за договором про надання послуг одна сторона (виконавець) зобов'язується за завданням другої сторони (замовника) надати послугу, яка споживається в процесі вчинення певної дії або здійснення певної діяльності, а замовник зобов'язується оплатити виконавцеві зазначену послугу, якщо інше не встановлено договором [3].

Сторонами договору з надання освітніх послуг є вищий навчальний заклад (виконавець) та замовник (студент).

Якщо навчання здійснюється за кошти не держави, а юридичних і фізичних осіб (підприємства, самого студента, його батьків), то також укладається двосторонній (або тресторонній) договір.

Права та обов'язки сторін освітніх правовідносин визначаються в договорі з надання освітніх послуг.

Виконавцем виступають вищі навчальні заклади. Замовником може бути як сама особа, що має намір отримувати освітню послугу, так й інші особи (зокрема, законні представники здобувача освіти). Участь останніх є обов'язковою, якщо здобувач освіти є неповнолітньою особою. При цьому замовників освітніх послуг поділяють на споживачів (одержувачів) та інвесторів (покупців). Безпосередніми споживачами освітньої послуги виступають студенти, а інвесторами – ті, які фінансують отримання студентом такої послуги.

В літературі учасників правовідносин стосовно надання освітніх послуг йменують також кредитором і боржником. У зв'язку з цим науковці поділяють договори з надання освітніх послуг на три групи: 1) договір з виконанням обов'язку на користь третьої особи; 2) договір з виконання обов'язку на користь кредитора; 3) договір, відповідно до якого обов'язок боржника виконує перед кредитором інша особа [2, с. 104].

Після укладення договору кожна зі сторін набуває права та обов'язки, які складають його зміст. Так, виконавець зобов'язується вчинити певні дії або здійснити певну діяльність, а замовник – оплатити виконавцеві зазначену послугу, а у випадку безоплатності договору – відшкодувати усі фактичні витрати, понесені у зв'язку з виконанням договору.

До основних обов'язків вищого навчального закладу відносяться: 1) надати одержувачу освітню послугу на рівні стандартів вищої освіти (якщо законодавством передбачені державні стандарти надання освітньої послуги); 2) забезпечити дотримання прав замовника та одержувача; 3) видати одержувачу

документ про вищу освіту (науковий ступінь) державного зразка (якщо відповідно до законодавства за освітньою (науковою) програмою передбачено видачу такого документа) за умови виконання одержувачем навчального навантаження в обсязі, необхідному для здобуття певного ступеня вищої освіти; 4) інформувати одержувача про правила та вимоги щодо організації надання освітньої послуги, її якості та змісту, про його права і обов'язки під час надання та отримання зазначеної послуги [2, с. 104].

У свою чергу, замовник зобов'язаний своєчасно вносити плату за освітню послугу в розмірах та в порядку, встановлених цим договором.

Обов'язки одержувача освітньої послуги передбачені у ст. 63 Закону України «Про вищу освіту». До них відносяться такі:

1) дотримуватися вимог законодавства, статуту та правил внутрішнього розпорядку вищого навчального закладу;

2) виконувати вимоги з охорони праці, техніки безпеки, виробничої санітарії, протипожежної безпеки, передбачені відповідними правилами та інструкціями;

3) виконувати вимоги освітньої (наукової) програми [10].

За невиконання або неналежне виконання зобов'язань договору про надання освітніх послуг сторони несуть відповідальність згідно із законом та цим договором, в тому числі в договорі може бути передбачений обов'язок замовника сплачувати пеню за кожний день прострочення у разі несвоечасної оплати освітніх послуг.

У разі дострокового розірвання договору внаслідок порушення виконавцем договірних зобов'язань або з ініціативи замовника, у разі відрахування одержувача освітньої послуги (крім випадків, коли одержувач відрахований у зв'язку з невиконанням обов'язків, визначених ст. 63 Закону України «Про вищу освіту») кошти, що були внесені замовником як плата за надання освітньої послуги, повертаються йому в обсязі оплати частини послуги, не наданої на дату розірвання договору.

У разі дострокового розірвання договору у зв'язку з порушенням замовником договірних зобов'язань або невиконанням одержувачем обов'язків, визначених ст. 63 Закону України «Про вищу освіту», кошти, що були внесені замовником, залишаються у виконавця та використовуються для виконання його статутних завдань.

Відповідно до чинного законодавства договір розривається в таких випадках:

1) за згодою сторін;

2) у разі неможливості виконання стороною договору своїх зобов'язань у зв'язку з прийняттям нормативно-правових актів, що змінили умови, встановлені договором щодо освітньої послуги, і незгоди будь-якої зі сторін внести зміни до договору;

3) у разі ліквідації юридичної особи – замовника або виконавця, якщо не визначений правонаступник;

4) у разі відрахування з навчального закладу одержувача згідно з законодавством;

5) за рішенням суду в разі систематичного порушення або невиконання однією зі сторін умов договору.

Окремі науковці наголошують на тому, що дія договору тимчасово припиняється у разі надання одержувачу освітньої послуги академічної відпустки відповідно до законодавства на весь строк такої відпустки, про що вносяться відповідні зміни до договору [2, с. 104].

При цьому варто наголосити на тому, що особливістю договору про надання освітніх послуг, на відміну від надання інших послуг, є, як вірно зазначається в літературі, неможливість гарантування виконавцем досягнення високого результату своєї діяльності, оскільки він (результат) залежить не тільки від виконавця, а й від самої особи, яка навчається, від її спроможності, уваги, старання, працелюбності. Так, у випадку невідповідності знань, навичок і

умінь встановленим законодавством вимогам студент може не отримати документ про вищу освіту, а договір про надання освітніх послуг може бути достроково розірваний за ініціативою навчального закладу [11].

Таким чином, на підставі викладеного можна визначити договір про надання вищим навчальним закладом освітніх послуг як домовленість, згідно з якою виконавець зобов'язується надати якісні освітні послуги шляхом вжиття заходів навчального, наукового, методичного, організаційного і матеріально-технічного характеру, обсяг, зміст і характер яких повинні відповідати державним стандартам освіти та/або домовленості між сторонами, а замовник зобов'язується належним чином споживати надані послуги і, якщо це передбачено домовленістю між сторонами, оплатити надану послугу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про затвердження Типового договору про надання освітніх послуг між вищим навчальним закладом та фізичною (юридичною) особою : Постанова Кабінету міністрів України від 19 серпня 2015 року № 634 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/634-2015-%D0%BF>.
2. Розгон О.В. Специфіка договору про надання освітніх послуг у вищому навчальному закладі / О.В. Розгон // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2013. – Вип. 3. – Т. 1. – С. 102–105.
3. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 року № 435-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
4. Мілаш В.С. До питання про об'єкт договору про надання послуг / В.С. Мілаш // Вісник господарського судочинства. – 2008. – № 4. – С. 72–77.
5. Цивільне право України : [підручник] : у 2 т. – К. : Вентурі, 2004– . Т. 2 / [В.І. Борисова, Л.М. Баранова, І.В. Жилінкова та ін.] ; [за заг. ред. В.І. Борисової, І.В. Спасибо-Фатєєвої, В.Л. Яроцького]. – 2004. – 380 с.
6. Дерев'яно Б.В. Щодо визначення понять «надання освітніх послуг» та «надання послуг у сфері освіти» / Б.В. Дерев'яно [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dspace.uabs.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/12704/1/Derevyanko.pdf>
7. Резнікова В.В. Послуга та суміжні правові категорії / В.В. Резнікова // Університетські наукові записки. – 2009. – № 2. – С. 105–115.
8. Головій Л.В. До питання класифікації та ознак освітніх послуг / Л.В. Головій [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://elibrary.nubip.edu.ua/12938/1/11glv.pdf>.
9. Пономаренко Г.О. Поняття та особливості освітніх послуг, які надаються державними вищими навчальними закладами / Г.О. Пономаренко // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2009. – № 3 (46). – С. 6–14.
10. Про вищу освіту : Закон України від 1 липня 2014 року № 1556-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.
11. Федорченко Н.В. Зобов'язання про надання освітніх послуг в Україні / Н.В. Федорченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://er.nau.edu.ua/handle/NAU/14860>.

ІСТОТНЕ ПОРУШЕННЯ ДОГОВОРУ ЯК ПІДСТАВА ЙОГО РОЗІРВАННЯ В МІЖНАРОДНОМУ ТА ЗАРУБІЖНОМУ ПРАВІ

FUNDAMENTAL BREACH OF CONTRACT AS A GROUND FOR ITS TERMINATION IN INTERNATIONAL AND FOREIGN LAW

Весна Н.О.,

*здобувач кафедри цивільного права та процесу
Хмельницького університету управління та права*

Стаття присвячена висвітленню визначення істотного порушення договору як підстави його розірвання в міжнародних та зарубіжних актах. Визначено, що істотне порушення є підставою розірвання договірних відносин на усіх рівнях договірного регулювання відносин. Акцентовано увагу на критеріях, які визначають порушення як істотне. Вказано, що акти по-різному визначають істотне порушення договору.

Ключові слова: договір, умови договору, істотне порушення договору, критерії визначення істотного порушення, розірвання договору.

Стаття посвячена определению существенного нарушения договора как основания его расторжения в международных и зарубежных актах. Указано, что существенное нарушение является основанием расторжения договорных отношений на всех уровнях договорного регулирования. Акцентировано внимание на критериях, которые определяют нарушение как существенное. Определено, что акты по-разному регулируют существенное нарушение договора.

Ключевые слова: договор, условия договора, существенное нарушение договора, критерии определения существенного нарушения договора, расторжение договора.

The article is devoted to coverage of the definition of fundamental breach of contract as a ground for its termination in international and foreign acts. Determined that a fundamental breach as a ground for termination of contractual relationships is at all levels of contractual regulation. The attention is focused on the grounds that define a breach as fundamental breach. Indicated that acts differently define a fundamental breach of contract.

Key words: contract, terms of a contract, fundamental breach, grounds for determining the fundamental breach, termination of contract.

Вступаючи в договірні відносини, сторони завжди сподіваються, що вони завершаться належним виконанням. Однак в силу певних обставин не завжди вдається припинити правовідносини їх належним виконанням. Виникають ситуації, коли одна зі сторін змушена розірвати взаємозв'язки, зважаючи на істотне порушення договору іншою стороною. На жаль, такі ситуації є непоодинокими, що підтверджується тим, що істотне порушення договору визначається однією з підстав для його розірвання як у міжнародному, так в зарубіжному праві.

На даний час законодавство України потребує змін, зважаючи на процес приведення цивільного законодавства України відповідно до законодавства Європейського Союзу, що породжує необхідність трансформації законодавчих актів. В той же час не потрібно забувати і про країни, які не є членами Союзу, однак мають високий рівень законодавчого розвитку та виступають частими партнерами у різних сферах суспільних відносин.

Метою дослідження є висвітлення зарубіжних та міжнародних актів, які регулюють можливість розірвання договірних відносин на підставі їх істотного порушення однією зі сторін.

Проблемою розірвання договору через його істотне порушення займалися такі автори, як С.М. Бервенко, С.О. Бородовський, О.Ю. Димінська, Л.В. Маркчук, П.А. Меденцев, В.В. Луць, А.Г. Карапетов, Н.С. Кузнєцова, Н.М. Процьків, І.В. Розізнана,

О.С. Стребкова, Я. Шапп. Проте на даний час існує ряд невирішених питань, що пов'язані з тим, які саме порушення договору можуть визначитися істотними та які критерії віднесення порушення до категорії істотного.

Проблематика істотності порушення договірних зобов'язань знаходить своє відображення не лише у внутрішніх законодавствах країн, але й у міжнародних нормативно-правових актах.

Вказівку на істотне порушення договору як на підставу для припинення дії договору знаходимо у Віденській конвенції про право міжнародних договорів. [1] Стаття 60 цієї Конвенції визначає, що істотне порушення договору полягає у такій відмові від договору, яка не допускається Конвенцією, або у порушенні положення, яке має істотне значення для здійснення об'єкта і цілей договору. Акцентується увага на необхідності дотримання вимог нормативного акту, що стосується порядку виконання договірних зобов'язань. Тобто у випадку, якщо сторона припинила здійснення договору, але в межах правил Конвенції, такі дії не будуть визнані істотним порушенням зобов'язання. Крім цього, стаття містить пряму вказівку на необхідність визначення об'єкту та цілі договору, а також необхідних та важливих елементів для їх здійснення. Можна сказати, що істотність виводиться через істотність, що створює додаткову оціночну навантаженість.

Істотне порушення договору як підстава для його розірвання міститься і в законодавчих актах бага-

тьох зарубіжних країн. Проте варто зауважити, що деякі держави відмовились від такого поняття у своїх нормативних актах. Так, Цивільний кодекс Франції не містить критеріїв, якими слід керуватися при прийнятті рішення про розірвання договору. Така ситуація вказує на те, що суд на власний розсуд приймає рішення про те, чи порушення було досить істотним для того, щоб розірвати договірні відносини [2, с. 760]. При розгляді питання про розірвання договору суд може взяти до уваги разом з іншими фактами і такі обставини, як відсутність вини та наявність форс-мажорних обставин [3, с. 348].

На відміну від французького, Цивільний кодекс Італії вже включає істотне порушення договору як підставу для розірвання останнього. Крім цього, при визначенні істотності порушення враховується як об'єктивний (характер порушення), так і суб'єктивний (вплив порушення на ступінь заінтересованості кредитора в збереженні порушеного договору) фактори [4, с. 409].

Законодавство Англії пов'язує можливість розірвання договору з тим, які саме умови договору (*conditions* або *warranty*) порушено стороною зобов'язання. У випадку порушення боржником *conditions* кредитор завжди має право на розірвання договору, а в разі порушення *warranty* кредитор такої можливості позбавлений. Однак останнім часом суди почали відходити від цієї концепції та виділяти неназвані умови як третій вид договірних умов. Наслідки порушення таких умов визначаються їх характером та ступенем, інакше кажучи, істотністю порушення договірних відносин. Суди визначають, чи позбавило таке порушення кредитора всього чи більшої частини того, на що він міг розраховувати у випадку, якби договір був виконаний належним чином. Суддя Діплок зауважив, що порушення має позбавляти кредитора лівової долі вигоди, яку він передбачав отримати, укладаючи договір [5, с. 765].

Слід зауважити, що для визначення «істотне порушення» використовуються різні словосполучення (*“fundamental breach”*, *“breach going to the root of the contract”*, *“breach affecting the very substance of the contract”*). Ці вирази вживаються як синоніми для позначення одного і того ж поняття.

Для сталості практики судова система Англії виробила певні критерії, які допомагають віднести конкретне порушення до категорії істотного. До обставин, які можуть вказувати на істотне порушення, належать:

- 1) відсутність розумних причин для порушення;
- 2) неадекватність збитків як способу захисту прав кредитора;
- 3) невизначеність в подальшому виконанні;
- 4) мізерність виконаного в порівнянні з обсягом зобов'язань боржника;
- 5) відвертий та грубий характер порушення та інші обставини [6, с. 770].

В той же час практика показує, що суди можуть відмовити у визнанні порушення істотним та розірванні договору, якщо

- 1) в результаті розірвання договору відбудеться безпідставне збагачення кредитора;

- 2) розірвання договору спричинить значні збитки або витрати боржника, які будуть не співрозмірними з незручностями кредитора, що виникли в результаті порушення договору;

- 3) кредитор намагається розірвати зобов'язання не по причині грубого порушення договору боржником, а для того, щоб використати незначне порушення як привід позбавитися від договору, що став не вигідним з незалежних від порушення причин [7, с. 357].

В англійському праві відсутність вини або наявність форс-мажорних обставин не впливає на можливість розірвання договірного зобов'язання. Однак такі фактори можуть враховуватися при визначенні істотності порушення зобов'язання та наявності підстав для його розірвання [8, с. 348].

Договірне право Сполучених Штатів Америки також використовує інститут істотного порушення договору як підставу для його розірвання. Однак в силу федеративного територіального устрою відсутній єдиний документ або прецедент, який би регулював відносини у всіх штатах однаково. В різних штатах можуть існувати різні погляди та судова практика щодо вирішення цього питання. Спільним є використання схожого до англійського інституту *conditions*, який поділяється на види, деякі з них передбачають наявність істотного порушення для розірвання договірних відносин, а інші – ні. Так, категорія *“constructive conditions”* передбачає право кредитора на розірвання договору лише у випадку істотного порушення боржником конструктивних умов зобов'язання [8, с. 424].

Істотне порушення договору як підстава для його розірвання закріплено і в цивільному законодавстві Російської Федерації. Так, ч. 2 ст. 450 Цивільного кодексу Російської Федерації визначає, що істотним є порушення договору однією зі сторін, яке спричиняє іншій стороні такі збитки, що вона в значній мірі позбавляється того, на що могла розраховувати при укладенні договору [9]. Під збитками розуміються витрати, які особа, право якої порушено, здійснила або змушена буде здійснити для відновлення порушеного права, а також вартість втраченого чи пошкодженого майна. Однак для визнання порушення істотним разом із збитками одночасно має бути відсутність можливості досягти мети договору, тому в кожному випадку слід встановлювати ціль укладення договору. Якщо не буде поєднання цих елементів, то порушення не буде визначатися як істотне.

Варто зауважити, що судовою практикою російських судів істотним визнаються різні порушення. Так, істотним порушенням визначається неперерахування покупцем продавцеві встановленої договором суми попередньої оплати, систематична несплата орендних платежів, невиконання покупцем обов'язку по оплаті нерухомості, укладення договору суборенди без дозволу орендодавця тощо. Практика постійно змінюється та формує нові приклади віднесення порушень до категорії істотних [10].

Таким чином, законодавства країн, по-різному висвітлюючи поняття «істотне порушення», мають і

спільні риси. Зокрема, у всіх випадках визначається ступінь виконання та його співвідношення з усім зобов'язанням за договором, акцентується увага на позбавленнях кредитора, які він зазнає внаслідок порушення зобов'язання. Захищаючи інтереси кредитора, законодавства країн не допускають ситуації, коли боржник може опинитися у вкрай критичному положенні. Однак держави по-різному розцінюють наявність/відсутність вини боржника або форс-мажорних обставин.

Істотне порушення договору знаходить своє відображення і в неофіційних документах. Так, Принципи європейського договірної права є одним з трьох основних документів, на базі яких укладається більшість договорів купівлі-продажу товарів у Європейському Співтоваристві (PECL) [11, с. 12].

Відповідно до ст. 8:103 PECL істотним вважається порушення, якщо безумовне виконання зобов'язання має суттєве значення для договору; або невиконання значною мірою позбавляє сторону того, на що вона могла розраховувати відповідно до умов договору, крім випадків, коли інша сторона не передбачала та не могла розумно передбачити такий результат; або невиконання є навмисним та дає підстави стороні вважати, що вона не може розраховувати на виконання іншою стороною свого зобов'язання у майбутньому [12].

Дещо по-іншому визначають істотне порушення договори «Принципи, визначення та модельні правила європейського приватного права» (DCFR). Ст. 3:502 DCFR, на відміну від ст. 8:103 PECL, прямо зазначає, що для віднесення порушення до категорії істотного не має значення, вчинено воно навмисно чи по необережності, однак таке невиконання має давати кредитору підстави вважати, що він не може розраховувати на виконання зобов'язання боржником. DCFR, як і PECL, пов'язують позбавлення в значній мірі кредитора з тим, що воно може мати місце у випадку, коли боржник в момент укладення договору передбачав такий результат, проте DCFR по-іншому визначає суб'єкта розумних очікувань порушення – покладає їх не на боржника, а на кредитора, що, на нашу думку, зменшує ризик ймовірних зловживань з боку останнього.

Велике значення в регулюванні міжнародних договірних зобов'язань відіграють Принципи міжнародних комерційних договорів (Принципи УНІДРУА) [13], які, порівняно з DCFR та PECL, містять значно ширший перелік критеріїв віднесення порушення до категорії істотного. Можна сказати, що вони поєднують в собі критерії DCFR та PECL, однак з певними особливостями. Відповідно до ч. 2 ст. 7.3.1 Принципів УНІДРУА для визначення, чи можна вважати порушення істотним, слід враховувати низку факторів:

- чи в значній мірі невиконання позбавляє сторону того, чого вона вправі була очікувати згідно з договором, крім випадків, коли інша сторона не передбачала та не могла розумно передбачити такий результат;

- чи має принципове значення з точки зору договору його безумовне дотримання;

- чи є порушення умисним або вчинено по причині грубої недбалості;

- чи дає порушення стороні підстави вважати, що вона не може розраховувати на виконання договору іншою стороною у майбутньому;

- чи понесе сторона, яка порушила зобов'язання, невідповідні втрати у випадку розірвання договору.

З аналізу цієї норми слідує, що відсутність вини сторони або наявність форс-мажорних обставин не впливають на процес визнання порушення істотним та розірвання на підставі цього факту договірної зобов'язання.

Принципи УНІДРУА, на відміну від DCFR та PECL, при вирішенні питання про розірвання договору внаслідок його істотного порушення боржником передбачають вирішення питання про втрати останнього, тобто спрямовані на встановлення справедливого балансу інтересів сторін, недопущення невідповідних втрат, що, на наше переконання, є вкрай позитивним при регулюванні відносин.

Принципи УНІДРУА, DCFR та PECL, хоча і є неофіційними джерелами регулювання договірних відносин, доволі часто використовуються сторонами шляхом вказівки в тексті договору на те, що до відносин, що виникають з договору застосовуються Принципи УНІДРУА, DCFR або PECL. Таке застереження допомагає сторонам уникнути непорозумінь та неточностей, що можуть виникнути в результаті різного підходу до регулювання зобов'язання законодавствами країн, предстативними яких є сторони договору, а також визначити єдиний акт, відповідно до положень якого вони будуть здійснювати взаємні права та обов'язки.

Підсумовуючи викладене, бачимо, що існують різні підходи для визначення істотного порушення договору. Як зазначено, деякі країни відмовилися від конкретизації критеріїв для визначення істотного порушення в нормативних актах, передавши вирішення цього питання на розсуд суду. В міжнародних нормативних актах та неофіційних виданнях, навпаки, йдеться про такі критерії, проте вони містять багато загальних та оціночних понять. Однак спільним для міжнародного та зарубіжного права є той факт, що при розірванні договору воно направлено на збалансування інтересів сторін, захист потерпілої від порушення сторони, однак без надмірної відповідальності для сторони, яка здійснила порушення.

На нашу думку, підхід, який орієнтований на визначення взаємоприйняттого балансу при розірванні договору повністю відповідає меті цього етапу взаємовідносин осіб. В такому випадку виправданою показується практика, коли суди, враховуючи усі обставини, приймають виважене та справедливе рішення.

Висвітливши основні аспекти міжнародного та зарубіжного регулювання істотного порушення договору, можна зробити висновок, що воно направлено на захист інтересів не тільки кредитора, а й боржника. Такий підхід дає змогу встановити справедливий баланс інтересів сторін, уникнути зловживань та безпідставної відповідальності. Вважаємо, що ці положення необхідно імплементувати до національного законодавства, оскільки нині цивільне законодавство не містить подібних положень, що призводить до частих проблем у випадку порушення договірних зобов'язань.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Віденська конвенція про право міжнародних договорів від 11 квітня 1980 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_118.
2. Cases, Materials and Text on Contract Law / [H. Beale, A. Hartkamp, H. Kotz, D. Tallon]. – Oxford, 2002. – 760 p.
3. Marsh P.D.V. Comparative Contract Law. England, France, Germany / P.D.V. Marsh. – 1996. – 515 p.
4. Antonioli L. Principles of European Contract Law and Italian Law. A Commentary. The Hague / L. Antonioli, A. Veneziano. – 2005. – 409 p.
5. Рішення по справі “Hongkong Fir Shipping Co. Ltd. V. Kawasaki Kisen Kaisha Ltd” (1962). – Oxford, 2002.
6. Treitel G.H. The Law of Contract / G.H. Treitel. – London, 2003.
7. Treitel G.H. Remedies for Breach of Contract. A Comparative Account / G.H. Treitel. – Oxford, 1988.
8. Perillo J.M. Calamari and Perillo on Contracts / J.M. Perillo. – St. Paul, Minn., 2003.
9. Цивільний кодекс Російської Федерації від 30 листопада 1994 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://base.garant.ru/10164072/30>.
10. Перелік позицій вищих судів до ст. 450 РФ «Підстави зміни та розірвання договору» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req>.
11. Принципи європейського договірного права. Коментарі та рекомендації. – К. : Асоціація «ЗЕД», 2013. – 304 с.
12. Принципи європейського договірного права [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://law.edu.ru>.
13. Принципи міжнародних комерційних договорів (Принципи УНІДРУА) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_920.

УДК 347.921.1:347.937.2(347.951)

ДОБРОСОВІСНІСТЬ ЗДІЙСНЕННЯ ПОЗИВАЧЕМ ПРАВА НА ЗАЛИШЕННЯ ПОЗОВУ БЕЗ РОЗГЛЯДУ У ЦИВІЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

PLAINTIFF’S RIGHT TO LEAVE LAWSUIT WITHOUT PROCEEDINGS: CONSCIENTIOUS REALIZATION

Гасяк Я.В.,

*аспірант кафедри цивільного права та процесу
Львівського національного університету імені Івана Франка*

У статті досліджується добросовісність здійснення позивачем права на залишення позову без розгляду на підставі п. 5 ч. 1 ст. 207 Цивільного процесуального кодексу України, а також порядок та умови реалізації цього права. Проаналізовано судову практику застосування судами відповідних норм ЦПК України, а також цивільне процесуальне законодавство іноземних держав. Зроблено висновки, надано практичні поради та рекомендації щодо внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України з метою унеможливлення недобросовісного здійснення позивачем свого права на залишення позову без розгляду.

Ключові слова: позивач, залишення позову без розгляду, предмет та підстави позову, цивільне судочинство, судова практика.

В статье исследуется добросовестность осуществления истцом права на оставление иска без рассмотрения на основании п. 5 ч. 1 ст. 207 Гражданского процессуального кодекса Украины, а также порядок и условия реализации этого права. Проанализировано судебную практику применения судами соответствующих норм Гражданского процессуального кодекса Украины, а также гражданское процессуальное законодательство иностранных государств. Сделаны выводы, даны практические советы и рекомендации по внесению изменений в Гражданский процессуальный кодекс Украины с целью предотвращения недобросовестного осуществления истцом своего права на оставление иска без рассмотрения.

Ключевые слова: истец, оставление иска без рассмотрения, предмет и основания иска, гражданское судопроизводство, судебная практика.

The article investigates the problem of legal right abuse by plaintiff, when court determines to leave lawsuit without proceedings under clause 5 paragraph 1 of Article 207 of The Civil Procedural Code of Ukraine, and also the procedure and conditions for the realization of this right. The article deals with the analysis of court practice based on the relevant provisions of The Civil Procedural Code of Ukraine and civil procedural law of foreign countries. Article gives conclusions, practical tips, reasoning and proposes to amend The Civil Procedural Code of Ukraine concerning the issues how to prevent abuse of procedural legal right by plaintiff to leave lawsuit without proceedings.

Key words: plaintiff, leaving lawsuit without proceedings, grounds and substance of the lawsuit, civil proceeding, court practice.

Постановка проблеми. Інститут залишення позову без розгляду спрямований на закінчення розгляду цивільної справи без ухвалення рішення суду у зв'язку з наявністю підстав, вичерпний перелік

яких визначений законом, які перешкоджають подальшому розгляду справи, але можуть бути усунені в майбутньому. Однією із таких підстав є подання позивачем заяви про залишення позову без розгляду

(п. 5 ч. 1 ст. 207 Цивільного процесуального кодексу України (далі – ЦПК України)) [1].

Стан опрацювання. В юридичній літературі залишенню позову без розгляду на підставі п. 5 ч. 1 ст. 207 ЦПК України не було приділено багато уваги. Заслужують на увагу окремі дослідження таких науковців, як В.І. Велівіс [2], Є.Г. Пушкар [3], В.М. Кравчук, О.І. Угриновська [4], О.Я. Рогач [5].

Однак аналіз судової практики застосування норм ЦПК України, що регулюють відносини щодо залишення позову без розгляду, одноставно дають підстави вважати, що позивачі досить часто реалізують це право недобросовісно, а суди при цьому по-різному тлумачать норми ЦПК України та ухвалюють різні за змістом судові рішення.

Метою статті є з'ясування правових підстав, умов та порядку залишення позову без розгляду на підставі п. 5 ч. 1 ст. 207 ЦПК України (звернення позивача із заявою про залишення позову без розгляду) з огляду на здійснений аналіз судової практики та виокремлення пропозицій щодо внесення змін до чинного законодавства України задля забезпечення права на справедливий суд та унеможливлення недобросовісного здійснення позивачем своїх процесуальних прав.

Виклад основного матеріалу. Диспозитивність цивільного судочинства полягає, зокрема, в тому, що суд розглядає цивільні справи не інакше, як за зверненням фізичних чи юридичних осіб, в межах заявлених ними вимог і на підставі доказів сторін та інших осіб, які беруть участь у справі; особа, яка бере участь у справі, розпоряджається своїми правами щодо предмета спору на власний розсуд (ст. 11 ЦПК України).

Відповідно до ч. 1 ст. 3 ЦПК України кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до суду за захистом своїх порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів, тому право позивача припинити провадження, що відкрите за його заявою, є закономірною реалізацією принципу диспозитивності в цивільному процесі.

Позивач може припинити провадження, подавши заяву про відмову від позову або ж заяву про залишення позову без розгляду. Слід пам'ятати, що заява про залишення позову без розгляду і заява про відмову від позову відрізняється одна від іншої за своїм змістом та правовими наслідками. За результатами розгляду заяви про залишення позову без розгляду суд постановляє ухвалу про залишення заяви без розгляду, а за результатами розгляду заяви про відмову від позову, якщо така заява прийнята судом, – ухвалу про закриття провадження у справі. Ухвала про закриття провадження у справі перешкоджає повторному зверненню до суду з приводу спору між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав (ч. 3 ст. 206 ЦПК України). Тоді як ухвала про залишення позовної заяви без розгляду не перешкоджає такому повторному зверненню, і особа, яка подавала позовну заяву, має право звернутися до суду повторно (ч. 2 ст. 207 ЦПК України).

Якщо провадження у справі було закрито за заявою позивача на підставі відмови його від позову, останньому при повторному зверненні до суду з тою ж вимогою потрібно буде змінювати предмет чи підстави свого позову або залучати до участі у справі інших сторін. В протилежному випадку суд відмовить у відкритті провадження у справі з підстави, передбаченої п. 2 ч. 1 ст. 122 ЦПК України – є таке, що набрало законної сили, рішення суду про закриття провадження у справі у зв'язку з відмовою позивача від позову у спорі між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав. Відмова від позову не позбавляє другу сторону права пред'явити такий самий позов до особи, яка відмовилась від позову.

Право на залишення позову без розгляду є диспозитивним, тобто позивач не зобов'язаний повідомляти причини подання відповідної заяви, а мотиви залишення позову без розгляду не мають жодного значення для суду. Здавалося б, залишення позову без розгляду на підставі п. 5 ч. 1 ст. 207 ЦПК України буде задовольняти всіх учасників процесу, а також суд. І на перший погляд здійснювати право на залишення позову без розгляду всупереч його цільовому призначенню досить складно. Однак реалізація цього права залежно від мети, яку ставить позивач, за певних умов має вирішальне значення для останнього. Це можна описати на прикладі, який часто застосовується на практиці: банк звертається до суду з позовом про стягнення заборгованості за кредитним договором з боржника і поручителя. З метою зупинення провадження в цій справі боржник подає до іншого суду позов про визнання недійсним кредитного договору. І хоча правових підстав для задоволення позову немає, такий позов за формою та змістом відповідає вимогам ЦПК України. На підставі п. 4 ч. 1 ст. 201 ЦПК України провадження у справі про стягнення заборгованості буде зупинено до вирішення справи про визнання недійсним кредитного договору. У справі про визнання недійсним кредитного договору суд, розглянувши цивільну справу, що внаслідок недобросовісного здійснення сторонами своїх процесуальних прав може тривати роками, та встановивши відсутність правових підстав для задоволення позовних вимог, ухвалить рішення про відмову в позові. Особливо не засмучуючись таким результатом, боржник подає апеляційну скаргу, в якій вказує на «незаконність» та «необґрунтованість» такого рішення суду. Після відкриття апеляційного провадження боржник звертається із заявою про залишення позову без розгляду. Суд апеляційної інстанції постановляє ухвалу про скасування рішення суду першої інстанції і залишення позовної заяви про визнання недійсним кредитного договору без розгляду. Перевагою для боржника та поручителя в такій ситуації є те, що обставини, встановлені судом в ході розгляду справи про визнання недійсним кредитного договору, не матимуть преюдиційного значення, адже рішення суду першої інстанції буде скасоване. Згодом, оскільки обставини, що зумовили зупинення провадження у справі про стягнення

заборгованості відпали, суд постановляє ухвалу про відновлення провадження та призначення справи до розгляду. Проте до суду із заявою про зупинення провадження у справі про стягнення заборгованості звертається вже поручитель, який також подав окремий позов про визнання недійсним кредитного договору. І якщо слідувати букві закону, суду не залишається нічого іншого, як зупиняти провадження у справі про стягнення заборгованості до набрання законної сили судового рішення за позовом поручителя про визнання недійсним кредитного договору.

Заслуговує на увагу правова кваліфікація вищеописаних дій сторони у справі, яка розглядалась Луцьким міськрайонним судом Волинської області. Суд своєю ухвалою відмовив в задоволенні клопотання про зупинення провадження у цій справі, вказавши, що «*пред'явлення аналогічного позову про визнання припиненими зобов'язання за договором поруки після залишення його без розгляду в суді апеляційної інстанції суд розцінює як зловживання стороною своїми процесуальними правами, а тому доходить висновку про відмову в задоволенні заявленого представником відповідача клопотання про зупинення провадження у справі*» [6].

Вищеописана ситуація є класичним прикладом недобросовісного здійснення сторонами своїх процесуальних прав, однак чинні норми ЦПК України не передбачають правового механізму протидії такій поведінці.

Проаналізована за останніх півтора роки судова практика апеляційних судів дає підстави стверджувати, що заяви позивачів про залишення позову без розгляду на стадії апеляційного розгляду часто задовольняються судами, а рішення судів першої інстанції, якими законними вони не були б, скасовуються. На підтвердження цієї тези наводимо конкретні приклади з Єдиного державного реєстру судових рішень.

1) «Оскільки позивач погодився з доводами апеляційної скарги, визнав їх, просив скасувати ухвалене у справі рішення та залишити його позов без розгляду, про що подав до апеляційного суду завірену у нотаріуса письмову заяву, таке його право є безумовним, а тому рішення суду першої інстанції слід скасувати та залишити позов без розгляду» (*ухвала Апеляційного суду Одеської області від 22 липня 2015 року у справі № 2-6646/08*) [7].

2) «В ході апеляційного розгляду справи ОСОБА_3 подала заяву про залишення позову без розгляду. У судовому засіданні ОСОБА_3 та її представник підтримали заяву та просили її задовольнити. Враховуючи наведене, колегія суддів доходить висновку, що заява ОСОБИ_3 про залишення позову без розгляду підлягає задоволенню, а рішення Тернопільського міськрайонного суду Тернопільської області від 11 серпня 2014 року – скасуванню» (*ухвала Апеляційного суду Тернопільської області від 19 листопада 2014 року у справі № 607/7480/14-ц*) [8].

3) «Рішенням Зарічного районного суду м. Суми від 16 грудня 2014 року позов ОСОБИ_3 задоволено. 15 січня 2015 року до суду надійшла заява ОСОБИ_3 про залишення позову без розгляду. В судовому за-

сіданні позивач її підтримав. Заслухавши пояснення сторін, колегія суддів вважає, що зазначена заява підлягає задоволенню, рішення суду скасуванню, а позов – залишенню без розгляду» (*ухвала Апеляційного суду Сумської області від 22 січня 2015 року у справі № 591/8820/14-ц*) [9].

4) «Рішенням Комсомольського міського суду Полтавської області від 24 грудня 2014 року у задоволенні позовних вимог ОСОБИ_2 відмовлено повністю. Водночас 3 березня 2015 року ОСОБА_2 надав до суду апеляційної інстанції заяву про залишення його позову без розгляду. Колегія суддів доходить висновку про задоволення заяви ОСОБА_2 та залишення без розгляду поданого ним позову: рішення Комсомольського міського суду Полтавської області від 24 грудня 2014 року скасувати; позов ОСОБИ_2 залишити без розгляду» (*ухвала Апеляційного суду Полтавської області від 04 березня 2015 року у справі № 534/2898/14-ц*) [10].

5) «Звертаючись до апеляційного суду із заявою про залишення його позову без розгляду, позивач скористався своїм правом, передбаченим п. 5 ч. 1 ст. 207 ЦПК України, яка регламентує, що суд постановляє ухвалу про залишення заяви без розгляду, якщо позивач подав заяву про залишення позову без розгляду. Статтею 307 ЦПК України передбачено, що за наслідками розгляду апеляційної скарги на рішення суду першої інстанції апеляційний суд має право, зокрема, постановити ухвалу про скасування рішення суду першої інстанції і закриття провадження у справі або залишення заяви без розгляду. Зважаючи на зазначене, колегія суддів дійшла висновку про задоволення заяви ОСОБИ_2 про залишення позову без розгляду із зазначених вище підстав» (*ухвала Апеляційного суду Харківської області від 24 грудня 2014 року у справі №646/4214/14*) [11].

6) «Не погоджуючись із вказаним рішенням, представник позивача – ОСОБА_2 подав апеляційну скаргу, в якій просить скасувати вказане рішення. 17 жовтня 2014 року до суду надійшла заява від представника позивача – ОСОБИ_2, в якій він просить скасувати рішення суду та залишити позовну заяву без розгляду. Заслухавши доповідь судді О.В. Немировської, пояснення представника відповідача, дослідивши матеріали справи, колегія дійшла висновку, що заява підлягає задоволенню. Таким чином, рішення суду першої інстанції підлягає скасуванню, а позовну заяву слід залишити без розгляду» (*ухвала Апеляційного суду м. Києва від 30 жовтня 2014 року у справі № 22-ц/796/11478/2014*) [12].

І хоча суди апеляційної інстанції в різних областях України постановляють відповідні ухвали, така практика не є сталою та єдиною (про що буде зазначено нижче).

Варто також наголосити на тому, що нормами ЦПК України імперативно не заборонено суду касаційної інстанції постановляти ухвалу про залишення позову без розгляду (п. 4 ч. 1 ст. 336 ЦПК України). Відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 344 ЦПК України суд, розглянувши справу касаційної інстанції, постановляє ухвалу у разі скасування судових рішень із закрит-

тям провадження у справі або залишенням заяви без розгляду. Це ще більше розширює варіативність поведінки позивача, який може подати заяву про залишення позову без розгляду і на стадії касаційного провадження.

До недавнього часу жодних роз'яснень щодо застосування п. 5 ч. 1 ст. 207 ЦПК України судами першої, апеляційної чи касаційної інстанцій не було. Пленум Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних та кримінальних справ у п. 17 своєї Постанови «Про судову практику розгляду цивільних справ у касаційному порядку» від 14 червня 2012 року вказав: «*Статтею 333 ЦПК України встановлено порядок розгляду справи судом касаційної інстанції, який є відмінним від порядку, встановленого для судів першої та апеляційної інстанцій. У зв'язку з цим, зокрема у касаційній інстанції, не застосовуються правила про залишення позову без розгляду (п. 5 ч. 1 ст. 207 ЦПК України)*» [13].

Аналогічною є і практика правозастосування суду касаційної інстанції. В ухвалі від 26 березня 2014 року у справі № 6-51670св13 Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних та кримінальних справ вказав, що «*у главі ЦПК України про касаційне провадження є лише два випадки, коли сторони можуть реалізувати диспозитивні права щодо розпорядження своїми процесуальними способами захисту: відмова позивача від позову та мирова угода сторін (ст. 334 ЦПК України), внаслідок чого рішення суду на підставі ст. ст. 205 і 340 ЦПК України підлягає скасуванню із закриттям провадження у справі. Вищезазначене свідчить про те, що на стадії касаційного провадження не допускається залишення позову без розгляду. Така заява може бути розглянута і вирішена лише до ухвалення рішення судом першої інстанції*» [14].

У своїх ухвалах, посилання на які є надалі по тексту, Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних та кримінальних справ з аналогічним обґрунтуванням створив єдиний підхід до вирішення цього питання – на стадії касаційної інстанції заява позивача про залишення позову без розгляду не підлягає задоволенню. На наше переконання, позиція суду касаційної інстанції концептуально є правильною, адже право позивача подати заяву про залишення позову без розгляду повинно бути обмежене у часі.

Суддя Іллічівського районного суду м. Маріуполя Донецької області Ю.В. Мірошніченко висловив думку про те, щоб взагалі відмовитись від можливості залишення позовної заяви без розгляду за ініціативою позивача у цивільному судочинстві [15]. Наприклад, положення Господарського процесуального кодексу України не наділяють позивача правом звернутись до суду із заявою про залишення позову без розгляду, а лише передбачають право відмовитись від позову.

Зазначена позиція є слушною, адже з огляду на наявну судову практику реалізація позивачем свого права на залишення позову без розгляду не завжди є добросовісною. Наприклад, ст. 222 ЦПК Росій-

ської Федерації [16], ст. 249 ЦПК Казахстану [17] та ст. 165 ЦПК Білорусії [18] не передбачають такого права позивача. Можливо, найближчим часом в процесі реформування судової системи впровадження адвокатської монополії на представництво прав та інтересів в цивільному процесі та інших суспільно-політичних змін, інститут залишення позову без розгляду необхідно ретельно переглянути на законодавчому рівні. Проте на даний час, вважаємо, що позивача не можна позбавити права на залишення позову без розгляду, адже у тому разі, коли позивач буде наділений лише правом на відмову від позову, суттєво ускладниться захист його прав та інтересів. На нашу думку, право позивача на залишення позову без розгляду необхідно певним чином обмежити, внівши декілька змін до ЦПК України, про які ми скажемо нижче.

Причини звернення позивача із заявою про залишення позову без розгляду можуть бути різні: забезпечення можливості повторного звернення до суду з аналогічним позовом з урахуванням обставин, які встановлені в ході судового розгляду; унеможливлення встановлення судом преюдиційних обставин, які не підлягатимуть доказуванню при розгляді інших справ; затягування розгляду справи тощо.

Залишення позову без розгляду на підставі відповідної заяви позивача слід тлумачити телеологічним способом. Законодавець передбачив право позивача подати заяву про залишення позову без розгляду з метою припинення розгляду судом позову по суті виключно у зв'язку з відповідним бажанням позивача. Причини подання позивачем такої заяви судом не з'ясовуються, адже це безумовне право останнього. Законодавцем не просто так зазначено певне обмеження щодо реалізації позивачем свого права. Так, згідно з ч. 8 ст. 193 ЦПК України, під час судових дебатів не можна подавати нові докази, заяву про залишення позову без розгляду, збільшувати або зменшувати розмір позовних вимог.

Відповідно, після судових дебатів суд виходить до нарадчої кімнати для ухвалення рішення. Ухваливши та проголосивши рішення, суд таким чином констатує результат розгляду позовних вимог. На подальших стадіях суд не розглядає позовні вимоги, а перевіряє законність та обґрунтованість рішення суду першої інстанції в межах доводів апеляційної скарги та вимог, заявлених у суді першої інстанції (суд апеляційної інстанції), та перевіряє в межах касаційної скарги правильність застосування судом першої або апеляційної інстанції норм матеріального чи процесуального права (суд касаційної інстанції).

Підсумовуючи викладені вище позиції, вважаємо, що позов не може бути залишений без розгляду за заявою позивача на стадіях апеляційного чи касаційного розгляду, оскільки він вже вирішений по суті шляхом ухвалення рішення. Вважаємо, що зазначені на початку цієї статті ухвали судів апеляційної інстанції є такими, що не ґрунтуються на вимогах закону. З огляду на це обґрунтованою є практика апеляційних судів та касаційного суду, які правильно

тлумачать норми ЦПК України та відмовляють в задоволенні відповідних клопотань позивача.

Заслужують на увагу і окремі ухвали Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних та кримінальних справ, які були постановлені, в порядку ст. 211 ЦПК України як реакція на порушення судами апеляційної інстанції норм процесуального права при залишенні позову без розгляду на підставі п. 5 ч. 1 ст. 207 ЦПК України та скасовуванні рішення суду першої інстанції (зокрема, окремі ухвали від 10 липня 2013 року у справі № 6-20681св13 [19], від 3 липня 2013 року у справі № 6-6499св13 [20]. Таким чином, суд касаційної інстанції, виявивши порушення закону і встановивши причини та умови, що сприяли йому, постановив окремі ухвали, які направив в суди апеляційної інстанції для вжиття заходів щодо забезпечення єдиного підходу при вирішенні питання про залишення позову без розгляду на підставі п. 5 ч. 1 ст. 207 ЦПК України на стадії апеляційного розгляду.

Однак неоднозначною є позиція науковців та практиків щодо часових обмежень реалізації позивачем свого права.

Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних та кримінальних справ у деяких своїх ухвалях вказує, що заява про залишення позову без розгляду може бути розглянута і вирішена лише до ухвалення рішення судом першої інстанції (зокрема, ухвали від 17 липня 2013 року у справі № 6-15221св13 [21], від 6 лютого 2013 року у справі № 6-44522св12 [22], від 26 березня 2014 року у справі № 6-51670св13 [23], від 13 серпня 2013 року у справі № 6-35505св13 [24], від 27 березня 2013 року у справі № 6-40394св12 [25], від 10 липня 2014 року у справі № 6-18135св14 [26].

Однак такого тлумачення норм ЦПК України суд касаційної інстанції дотримується не завжди, зокрема в своїх ухвалях Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних та кримінальних справ вказував на те, що позивач може реалізувати відповідне право лише під час розгляду справи в суді першої інстанції до початку судових дебатів. Про це свідчать ухвали суду касаційної інстанції від 21 травня 2014 року у справі № 6-11424св14 [27], від 13 березня 2013 року у справі № 6-3433св12 [28], від 10 липня 2013 року у справі № 6-20681св13 [29], від 29 жовтня 2014 року у справі № 6-51897св13 [30].

Відмінність позицій суду касаційної інстанції у зазначених вище ухвалях полягає в моменті, до якого позивач вправі реалізувати своє право подати заяву про залишення позову без розгляду: до початку судових дебатів чи до ухвалення рішення судом.

Відповідно до ч. 3 ст. 192 ЦПК України суд, вислухавши додаткові пояснення і вирішивши заявлені при цьому клопотання осіб, які беруть участь у справі, постановляє ухвалу про закінчення з'ясування обставин справи та перевірки їх доказами і переходить до судових дебатів.

Статтею 195 ЦПК України передбачено, що після судових дебатів суд виходить до нарадчої кімнати для ухвалення рішення. Якщо під час ухвалення рі-

шення виникає потреба з'ясувати будь-яку обставину шляхом повторного допиту свідків або вчинення іншої процесуальної дії, суд, не ухвалюючи рішення, постановляє ухвалу про поновлення судового розгляду.

Закономірним постає питання, чи може позивач здійснити своє право на звернення до суду із заявою про залишення позову без розгляду після того, коли суд після виходу з нарадчої кімнати постановить ухвалу про поновлення судового розгляду? Чи наділений суд повноваженнями задовольняти відповідну заяву позивача в такому випадку?

Вважаємо, що в описаній вище ситуації право позивача повинно бути гарантоване і на цьому етапі. Мета, з якою суд постановляє ухвалу про поновлення судового розгляду, полягає у з'ясуванні обставин, які входять в предмет доказування. Згідно з ч. 4 ст. 195 ЦПК України після закінчення поновленого розгляду справи суд, залежно від його результатів, відкриває судові дебати з приводу додатково досліджених обставин і виходить до нарадчої кімнати для ухвалення рішення або, якщо вчинення необхідних процесуальних дій у цьому судовому засіданні виявилось неможливим, постановляє ухвалу про відкладення розгляду справи чи оголошує перерву. Сторони вправі повідомляти суду такі обставини, заявляти клопотання для підтвердження чи спростування цих обставин тощо. Тому якщо відповідач не позбавлений права заявляти клопотання для з'ясування обставин, що потребують додаткової перевірки, то чому позивач не вправі звернутися із заявою про залишення позову без розгляду? І хоча ці права не є співмірними з огляду на принципи змагальності та диспозитивності, вважаємо, що позивач вправі звертатись до суду з заявою про залишення позову без розгляду і після постановлення ухвали про поновлення судового розгляду, відповідно до ст. 195 ЦПК України.

Заслужує на увагу позиція О.Я. Рогача, який пропонує внести зміни в п. 5 ч. 1 ст. 207 ЦПК України, обмеживши в часі можливість здійснення відповідного права позивачем до початку розгляду справи по суті [5, с. 149].

Вважаємо, що запропонована науковцем редакція норми ЦПК України істотно б звужувала можливість позивача реалізувати своє право на залишення позову без розгляду. На практиці в більшості випадків відповідач подає заперечення на позов та висловлює свою правову позицію щодо спору саме після початку розгляду справи по суті. Такі дії відповідача є зрозумілими, адже він унеможливує здійснення позивачем свого права на зміну предмету або підстав позову, на подачу доказів тощо. Тому позивач, як правило, після початку розгляду справи по суті, ознайомившись з доказами у справі та позицією відповідача, припускає, що суд відмовить йому у задоволенні позовних вимог, і вже тоді звертається із заявою про залишення позову без розгляду.

Або можлива і протилежна ситуація. Після початку розгляду справи по суті відповідачу стає зрозуміло, що рішення суду буде не на його користь, тому

він в позасудовому порядку домовляється з позивачем про припинення спору, у зв'язку з чим позивач подає заяву про залишення позову без розгляду. Такий механізм теж часто застосовується на практиці, адже зберігає за позивачем право повторного звернення до суду у випадку невиконання зобов'язань відповідачем.

Тому вважаємо, що заяву про залишення позову без розгляду позивач вправі подати до ухвалення рішення судом першої інстанції, а не до початку судових дебатів чи до початку з'ясування обставин справи.

В ст. 259 ЦПК Азербайджану передбачено, що суд залишає позов без розгляду, якщо позивач подав заяву про залишення позову без розгляду при відсутності вимог відповідача про необхідність вирішення спору по суті [31].

Вважаємо, що така правова конструкція повністю нівелює право позивача припинити провадження, яке було порушене за його позовною заявою, адже воно ставиться в абсолютну залежність від волевиявлення відповідача.

На нашу думку, залишення позову без розгляду на підставі п. 5 ч. 1 ст. 207 ЦПК України повинно перш за все бути гарантією для позивача припинити судове провадження, залишивши його без розгляду, однак із збереженням права позивача повторно звернутись до суду з тожним позовом. При цьому залишення позову без розгляду на вищевказаній підставі повинно захищати права інших учасників судового процесу, насамперед відповідача. Зрозуміло, що позивач, з тих чи інших підстав втративши заінтересованість у вирішенні справи, не отримує судового рішення, проте й інші особи, які беруть участь у справі, не повинні страждати від недобросовісного здійснення позивачем свого права.

Відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про судовий збір» сплачена сума судового збору повертається за клопотанням особи, яка його сплатила за ухвалою суду в разі залишення заяви або скарги без розгляду (крім випадків, якщо такі заяви або скарги залишені без розгляду у зв'язку з повторним неприбуттям або залишенням позивачем судового засідання без поважних причин та неподання заяви про розгляд справи за його відсутності, або неподання позивачем витребуваних судом матеріалів, або за його заявою (клопотанням) [32].

Тобто сплачений позивачем судовий збір не повертається у разі залишення позову без розгляду на підставах, які передбачені п. п. 3, 5, 9 ч. 1 ст. 207 ЦПК України. Вважаємо, що вказане законодавче положення в комплексному зв'язку з практикою реалізації позивачем цього права є правильним та свідчить про певну відповідальність позивача перед державою за зловживання правом на судовий захист, що є підставою для залишення позову без розгляду та полягає у неповоротності судового збору.

Частиною 3 ст. 9 Закону України «Про судовий збір» встановлено, що кошти судового збору спрямовуються на забезпечення здійснення судочинства та функціонування органів судової влади.

Тобто законодавцем передбачено, що у випадку залишення позову без розгляду на зазначених вище підставах, судовий збір не повинен повертатись позивачу. Судовий розгляд у справі з моменту відкриття провадження і до залишення позову без розгляду може тривати роками. Протягом цього періоду судом може бути відправлено десятки судових викликів та повідомлень, здійснено фіксування судових засідань за допомогою звукозаписувального технічного засобу, а також здійснено ряду інших дій, необхідних для розгляду справи. Закономірно, що сплачений судовий збір повинен покривати витрати, які пов'язані із здійсненням судочинства та функціонування органів судової влади.

Проте, якщо сплачений судовий збір покриває витрати, які необхідні для здійснення судочинства та функціонування органів судової влади, та у випадку залишення позову без розгляду на підставах, передбачених п. п. 3, 5, 9 ч. 1 ст. 207 ЦПК України, не повертається позивачу, то хто має покривати витрати, що пов'язані з розглядом справи, особам, які беруть участь у справі протягом цього значного строку розгляду справи?

Вважаємо, що праву позивача подати заяву про залишення позову без розгляду та таким чином припинити провадження у справі повинен кореспондувати обов'язок позивача відшкодувати особам, які беруть участь у справі, витрати, які пов'язані з розглядом справи. Наприклад, подавши позов до суду з метою зупинити провадження в іншій справі, позивач досягає бажаного для себе результату. Відповідач, а також треті особи несуть витрати, пов'язані з явкою до суду, витрати на правову допомогу, витрати пов'язані з залученням свідків, тощо. Оскільки розгляд такої справи може тривати досить довго, розмір судових витрат осіб, які беруть участь у справі, може бути також значним.

Відповідно до ч. 3 ст. 89 ЦПК України у разі залишення заяви без розгляду відповідач має право заявити вимоги про компенсацію здійснених ним витрат, пов'язаних з розглядом справи, внаслідок необґрунтованих дій позивача.

Аналіз судової практики застосування судами цієї норми дає підстави стверджувати про проблемні моменти, які виникають в ході розгляду конкретних справ: які дії позивача можна вважати «необґрунтованими»? В якому порядку здійснюється компенсація цих витрат? Чому тільки відповідач, а не треті особи, має право компенсувати витрати, які пов'язані з розглядом судової справи?

Деякі судді вважають, що відповідно до положень ч. 3 ст. 89 ЦПК України відповідач має право заявити вимогу про компенсацію здійснених ним витрат, пов'язаних з розглядом справи з позивача, шляхом подачі окремої позовної заяви. Адже, відповідно до п. 6 ч. 1 ст. 214, абз. 3 п. 4 ч. 1 ст. 215 ЦПК України під час ухвалення рішення, а не постановлення ухвали, суд вирішує питання, як розподілити між сторонами судові витрати, про що зазначається в резолютивній частині рішення суду. А згідно з ч. 3 ст. 89, ст. 210 ЦПК України суд в ухвалі не визначає питання розподілу судових витрат [33; 34].

Не зовсім погоджуємося з такою думкою, адже право відповідача на компенсацію витрат, які пов'язані з розглядом судової справи, не повинно тлумачитися як розподіл судових витрат, які необхідно визначити у зв'язку з прийняттям рішення по справі. Законодавцем якраз і було передбачено можливість впливу на недобросовісне здійснення позивачем свого права на залишення позову без розгляду. Такі обставини повинні бути встановлені судом, який здійснює розгляд справи та встановлює відповідні обставини.

Заслуговує на увагу правова позиція Верховного Суду України, який також зазначає про неможливість компенсувати судові витрати, пов'язані з розглядом справи, подавши самостійний позов. Верховний Суд України в ухвалі від 3 лютого 2010 року, розглядаючи справу № 6-15773св09, вказав, що такі витрати процесуальним законом віднесено до судових витрат, вони відшкодовуються в порядку, передбаченому відповідним процесуальним законом, їх не можна визнати збитками чи шкодою в розумінні положень цивільного законодавства України, й вони не можуть бути стягнуті за позовною вимогою в іншому провадженні. Таким чином, провадження в справі за позовом про стягнення судових витрат, пов'язаних з розглядом справи, не може бути відкрите, адже вимога про стягнення судових витрат не підлягає правовому захисту в іншому провадженні, ніж у провадженні, в якому повинно було розглядатися таке питання [35].

Пленум Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних та кримінальних справ у п. 38 своєї Постанови «Про застосування судами законодавства про судові витрати у цивільних справах» від 17 жовтня 2014 року за № 10 вказав, що у разі залишення заяви без розгляду відповідач має право заявити вимоги про відшкодування здійснених ним витрат, пов'язаних із розглядом справи, внаслідок необґрунтованих дій позивача. У такому разі заявлені вимоги розглядаються у цій же справі одночасно із вчиненням наведених процесуальних дій. Розмір відшкодування доводить відповідач (ст. ст. 10, 11 ЦПК України) [36].

Вважаємо, що зазначені вище позиції Верховного Суду України та Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних та кримінальних справ є логічними та обґрунтованими, адже понесені судові витрати не можуть вважатися збитками в розумінні ст. 22 ЦК України, а вимога відповідача про компенсацію понесених витрат має розглядатися одночасно із вчиненням відповідної процесуальної дії – постановлення ухвали про залишення позову без розгляду. При цьому відповідач до моменту постановлення ухвали про залишення позову без розгляду повинен обґрунтувати розмір понесених витрат, пов'язаних з розглядом справи.

Також вважаємо правильною та обґрунтованою практику судів, які стягують з позивача на користь відповідача витрати, пов'язані з розглядом справи.

Так, в ході розгляду справи № 6-16432св13 Вищій спеціалізований суд України з розгляду цивільних та кримінальних справ встановив, що ухвалою

Саксаганського районного суду м. Кривого Рогу Дніпропетровської області від 5 лютого 2013 року, залишеною без змін ухвалою Апеляційного суду Дніпропетровської області від 12 березня 2013 року, позов було залишено без розгляду, проте у задоволенні заяви відповідача про компенсацію судових витрат було відмовлено. Суд касаційної інстанції не погодився з висновками судів щодо відмови в задоволенні заяви про компенсацію судових витрат, вказавши, що, залишаючи позовну заяву без розгляду на підставі п. 5 ч. 1 ст. 207 ЦПК України та відмовляючи у задоволенні клопотання відповідача про компенсацію судових витрат, суди не врахували, що залишення позову без розгляду за ініціативою позивача вказує на небажання ухвалення судом рішення по суті позову та свідчить про необґрунтованість його дій при поданні позову і тягне за собою відшкодування понесених відповідачем судових витрат [37]. Аналогічного висновку дійшов і суд касаційної інстанції в ухвалі від 16 жовтня 2013 року у справі № 6-31148св13 [38].

Однак в ході розгляду інших справ, суд касаційної інстанції вдається до більш глибокого тлумачення ч. 3 ст. 89 ЦПК України стосовно обґрунтованості дій позивача, а також мотивів та передумов, які слугували для останнього підставою для залишення позову без розгляду.

У справі № 6-15017св15 Вищій спеціалізований суд України з розгляду цивільних та кримінальних справ встановив, що ухвалою Хортицького районного суду м. Запоріжжя, залишеною без змін ухвалою Апеляційного суду Запорізької області, з позивача (ПАТ КБ «ПриватБанк») на користь відповідача було стягнуто судові витрати, пов'язані з розглядом справи. Суд касаційної інстанції скасував ухвалу суду апеляційної інстанції, зазначивши, що залишення заяви без розгляду на підставі заяви позивача – це форма закінчення справи без ухвалення рішення. Зазначена процесуальна дія – це диспозитивне право позивача, передбачене нормами ЦПК України. При цьому суд не перевіряє підстави подання такої заяви. Отже, саме по собі подання заяви про залишення позову без розгляду не є необґрунтованою дією позивача, оскільки це є його диспозитивним правом, передбаченим нормами ЦПК України, яке не містить обмежень в його реалізації. Крім того, звернення до суду з позовом є суб'єктивним правом позивача, гарантованим ст. ст. 55, 124 Конституції України, є безумовним доступом до правосуддя, незалежно від обґрунтованості позову. У зв'язку з цим висновок апеляційного суду про компенсацію судових витрат лише за те, що позивач, подав заяву про залишення його позову без розгляду, є передчасним і таким, що не відповідає вимогам закону [39].

Подібного висновку дійшов Вищій спеціалізований суд України з розгляду цивільних та кримінальних справ в ході розгляду справи № 6-5090св15 в ухвалі від 1 липня 2015 року [40], справи № 6-20889св13 в ухвалі від 31 липня 2013 року [41].

На наше переконання, доведення відповідачем факту необґрунтованості дій позивача, які спрямовані на залишення позову без розгляду, суперечить

правовій природі відшкодування судових витрат. У випадку, якщо судом не буде встановлена «необґрунтованість» дій позивача, відповідач буде позбавлений можливості компенсувати здійснені ним витрати, пов'язані з розглядом справи. Законодавчий підхід до вирішення цього питання повинен бути аналогічним тому, який встановлений для судового збору. Якщо за вищеописаної ситуації (у випадку звернення позивачем із заявою про залишення позову без розгляду на підставі п. 5 ч. 1 ст. 207 ЦПК України) сплачений позивачем судовий збір не повертається останньому, незалежно від мотивів чи причин подання відповідної заяви, чому тоді можливість компенсації відповідачу витрат, пов'язаних з розглядом справи, ставиться в залежність від доведення обґрунтованості чи необґрунтованості дій позивача?

Тому вважаємо, що у випадку залишення позову без розгляду з підстав, передбачених п. п. 3, 5, 9 ч. 1 ст. 207 ЦПК України, незалежно від обґрунтованості своїх дій та мотивів своєї поведінки, позивач повинен відшкодувати відповідачу витрати, пов'язані з розглядом справи, у тому випадку, якщо останній заявить відповідне клопотання та доведе їхній розмір у встановленому ЦПК України порядку, до моменту постановлення ухвали про залишення позову без розгляду.

Більше того, вважаємо, що правом на компенсацію витрат, пов'язаних із розглядом справи, повинен бути наділений не лише відповідач, але й треті особи. Оскільки як сторони, так і треті особи мають приблизно однаковий обсяг прав. Наприклад, якщо всі особи, які беруть участь у справі (як відповідач, так і треті особи) несуть витрати на правову допомогу, то чому лише відповідач наділений таким правом?

Вважаємо, що покладення на позивача обов'язку відшкодувати відповідачу та третім особам витрати, пов'язані з розглядом судової справи, перелік яких

передбачений ст. 79 ЦПК України, у разі подання заяви про залишення позову без розгляду є адекватною мірою відповідальності позивача перед особами, які беруть участь у справі та збалансованою рівновагою між відповідним правом позивача та інтересами осіб, які беруть участь у справі.

Висновки. На підставі викладеного вище пропонуємо внести такі зміни в ЦПК України.

1) Частину 3 ст. 89 ЦПК України викласти в такій редакції:

«У випадку закриття провадження у справі на підставі п. 3 ч. 1 ст. 205 ЦПК України, а також залишення позову без розгляду з підстав, передбачених п. п. 3, 5, 9 ч. 1 ст. 207 ЦПК України, відповідач та треті особи мають право до постановлення відповідної ухвали заявити клопотання про компенсацію понесених ними судових витрат».

2) Пункт 5 ч. 1 ст. 207 ЦПК України викласти у такій редакції:

«Позивач до ухвалення рішення судом першої інстанції подав заяву про залишення позову без розгляду».

Підсумовуючи усе викладене вище, можна лише додатково підтвердити існування практичних проблем застосування судами норм ЦПК України, що стосуються залишення позову без розгляду на підставі п. 5 ч. 1 ст. 207 ЦПК України. Непослідовність викладення правових положень у чинному ЦПК України та відсутність єдиної усталеної судової практики лише додає проблем на практиці. Але до сьогодні жодних правових механізмів збалансування права позивача на залишення позову без розгляду та прав інших учасників цивільного процесу немає. Вважаємо, що запропоновані висновки заслуговують на увагу та подальше обговорення з метою вироблення ефективних способів протидії недобросовісному здійсненню сторонами своїх процесуальних прав у цивільному судочинстві України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Цивільний процесуальний кодекс України // Верховна Рада України; Кодекс України, Кодекс, Закон від 18 березня 2004 року № 1618-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1618-15>.
2. Веливис С.И. Об оставлении судом гражданских дел без рассмотрения / С.И. Веливис // Вестник Московского университета. – 1969. – № 5. – С. 59–67.
3. Пушкарь Е.Г. Исковое производство в советском гражданском процессе (Процессуальные последствия возбуждения дел) / Е.Г. Пушкарь. – Львов : Вища школа, 1978. – 199 с.
4. Кравчук В.М. Науково-практичний коментар Цивільного процесуального кодексу України / В.М. Кравчук, О.І. Угриновська. – К. : Істина, 2006. – 944 с.
5. Рогач О.В. Зловживання позивачем процесуальним правом при використанні правових механізмів, передбачених ст. 207 Цивільного процесуального кодексу України / О.В. Рогач // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 3-1. – С. 148–150.
6. Ухвала Луцького міськрайонного суду Волинської області від 23 червня 2011 року у справі № 2-1499/11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Decision/Review/?RegNumb=25505305>.
7. Ухвала Апеляційного суду Одеської області від 22 липня 2015 року у справі № 2-6646/08 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/52654678>.
8. Ухвала Апеляційного суду Тернопільської області від 19 листопада 2014 року у справі № 607/7480/14-ц [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/41615154>.
9. Ухвала Апеляційного суду Сумської області від 22 січня 2015 року у справі № 591/8820/14-ц [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/42415918>.
10. Ухвала Апеляційного суду Полтавської області від 4 березня 2015 року у справі № 534/2898/14-ц [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/43230968>.
11. Ухвала Апеляційного суду Харківської області від 24 грудня 2014 року у справі №646/4214/14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/42168783>.
12. Ухвала Апеляційного суду м. Києва від 30 жовтня 2014 року у справі № 22-ц/796/11478/2014 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/41181011>.

13. Про судову практику розгляду цивільних справ у касаційному порядку : Постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних та кримінальних справ від 14 червня 2012 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0010740-12>.
14. Ухвала Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних та кримінальних справ від 26 березня 2014 року у справі № 6-51670св13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/38359686>.
15. Мірошніченко Ю.В. Спир безкінечного розгляду / Ю.В. Мірошніченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zib.com.ua/ua/1868-spir_bezkinechnogo_rozglyadu.html.
16. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 года № 138-ФЗ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_39570.
17. Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан от 13 июля 1999 года № 411-І [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1013921.
18. Гражданский процессуальный кодекс Республики Беларусь от 11 января 1999 года № 238-3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://etalonline.by/?type=text®num=НК9900238#load_text_none_1.
19. Окрема ухвала Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних та кримінальних справ від 10 липня 2013 року у справі № 6-20681св13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/32401060>.
20. Окрема ухвала Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних та кримінальних справ від 3 липня 2013 року у справі № 6-6499св13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/32428117>.
21. Ухвала Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних та кримінальних справ від 17 липня 2013 року у справі № 6-15221св13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/32558573>.
22. Ухвала Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних та кримінальних справ від 6 лютого 2013 року у справі № 6-44522св12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/29246402>.
23. Ухвала Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних та кримінальних справ від 26 березня 2014 року у справі № 6-51670св13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/38359686>.
24. Ухвала Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних та кримінальних справ від 13 серпня 2013 року у справі № 6-35505ск13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/32997626>.
25. Ухвала Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних та кримінальних справ від 27 березня 2013 року у справі № 6-40394св12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/30302228>.
26. Ухвала Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних та кримінальних справ від 10 липня 2014 року у справі № 6-18135св14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/39817486>.
27. Ухвала Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних та кримінальних справ від 21 травня 2014 року у справі № 6-11424св14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/38891095>.
28. Ухвала Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних та кримінальних справ від 13 березня 2013 року у справі № 6-3433св12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/29973284>.
29. Ухвала Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних та кримінальних справ від 10 липня 2013 року у справі № 6-20681св13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/32401309>.
30. Ухвала Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних та кримінальних справ від 29 жовтня 2014 року у справі № 6-51897св13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/41214946>.
31. Гражданский процессуальный кодекс Азербайджанской Республики, утвержденный Законом от 28 декабря 1999 года № 780-IQ // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.taxes.gov.az/uploads/qanun/2011/mecelleler/mulki_prosessual_mecelle_rus.pdf.
32. Закон України «Про судовий збір» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3674-17>.
33. Ухвала Київського районного суду м. Одеси від 20 серпня 2012 року у справі № 1512/5201/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/25758463>.
34. Ухвала Луцького міськрайонного суду Волинської області від 8 листопада 2007 року у справі № 2-1344/2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/4149946>.
35. Ухвала Верховного Суду України від 3 лютого 2010 року у справі № 6-15773св09 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/8038759>.
36. Про застосування судами законодавства про судові витрати у цивільних справах : Постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних та кримінальних справ від 17 жовтня 2014 року № 10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v0010740-14>.
37. Ухвала Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних та кримінальних справ від 12 червня 2013 року у справі № 6-16432св13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/31855838>.
38. Ухвала Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних та кримінальних справ від 16 жовтня 2013 року у справі № 6-31148св13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/34307189>.
39. Ухвала Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних та кримінальних справ від 2 вересня 2015 року у справі № 6-15017св15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/49795745>.
40. Ухвала Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних та кримінальних справ від 1 липня 2015 року у справі № 6-5090св15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/48889545>.
41. Ухвала Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних та кримінальних справ від 31 липня 2013 року у справі № 6-20889св13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/32867858>.

ОСОБЛИВОСТІ ВІДЧУЖЕННЯ МАЙНА ЗБЕРІГАЧЕМ PECULIARITIES OF PROPERTY CUSTODIANS ALIENATION

Місяць А.П.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри післядипломної економічної освіти і права
Хмельницького національного університету

Стаття присвячена аналізу підстав та порядку реалізації майна, що здійснюється ломбардами та підприємствами транспорту. Визначається, що у випадку, якщо позичальник не повертає суми позики і не забирає річ з ломбарду протягом встановленого терміну, ломбард має право продати річ, яка перебуває у його володінні. В роботі висвітлено основні моменти здійснення реалізації майна ломбардами. Вказано, що підприємства транспорту можуть відчужити майно у випадку його невитребування з камер схову власником протягом встановленого періоду, проведено аналіз такого відчуження.

Ключові слова: майно, реалізація майна, продаж майна, ломбард, камера схову, порядок реалізації.

Стаття посвячена аналізу оснований и порядка реализации имущества, которое осуществляется ломбардами и транспортными организациями. Указывается, что в случае, если заемщик не возвращает суммы займа и не забирает из ломбарда вещь на протяжении установленного времени, ломбард имеет право продать вещь, которая пребывает в его владении. В работе освещены основные моменты осуществления реализации имущества ломбардами. Определено, что предприятия транспорта могут осуществить отчуждение имущества в случае его невостребования из камер хранения собственником на протяжении установленного периода, проведен анализ такого отчуждения.

Ключевые слова: имущество, реализация имущества, продажа имущества, ломбард, камера хранения, порядок реализации.

This article analyzes the grounds and procedure for the realization of property, carried out by pawnshops and transport enterprises. Determined that if the borrower does not return the loan and does not take a thing from the pawnshop within the prescribed period, the pawnshop has the right to sell the thing that is in his possession. The paper highlights key moments of realization property by pawnshops. Indicated that transport enterprises may alienate the property in case of not demanding by owner from cloakroom within the prescribed period, analyzed of this alienation.

Key words: property, realization of property, sale of property, pawnshop, cloakroom, procedure for the realization.

Сучасний стан суспільного життя показує, що дедалі частіше зустрічаються ситуації, коли майно реалізовується не його власником, а іншою особою. Особливо розповсюдженими є випадки відчуження майна його зберігачами, зокрема ломбардами та підприємствами транспорту.

Проте незважаючи на популярність такого способу реалізації майна, в науковій літературі приділяється недостатньо уваги як проблемі можливості здійснення реалізації майна зберігачем, так і способу такого відчуження.

Окремі аспекти досліджуваної теми розглядали такі вчені, як В.І. Борисова, О.В. Дзера, А.С. Довгерт, І.В. Жилінкова, В.М. Косак, Н.С. Кузнецова, Р.А. Майданік, О.А. Підпригора, І.В. Спасибо-Фатєєва, Р.О. Стефанчук, Є.О. Харитонов, Я.М. Шевченко та інші.

На сьогодні громадяни та юридичні особи мають можливість користуватися послугами різних фінансових установ. До таких установ належать і ломбарди, що видають кредити під заставу майна й надають послуги зі збереження та скупки майна.

Ломбарди серед інших юридичних осіб, відповідно до ст. 1 Закону України «Про фінансові послуги і державне регулювання ринків фінансових послуг» [1], належать до фінансових установ, виключним видом діяльності яких є надання на власний ризик

фінансових кредитів фізичним особам готівкою або в безготівковій формі за рахунок власних чи залучених коштів, крім депозитів, під заставу майна та майнових прав на певний строк і під процент, а також надання супутніх ломбардних послуг.

Водночас під ломбардною операцією, відповідно до п. 14.1.100 Податкового кодексу України [2], розуміють операцію фізичних чи юридичних осіб з отримання коштів від юридичної особи, кваліфікованої як фінансова установа згідно із законодавством України, під заставу товарів або валютних цінностей. Ломбардні операції є різновидом кредиту під заставу.

Взаємовідносини між ломбардом та фізичною особою регулюються:

– щодо оформлення договору позики – положеннями § 1 «Позика» глави 71 Цивільного кодексу України;

– щодо оформлення договору зберігання – положеннями ст. 967 і 968 Цивільного кодексу України (передача речі фізичною особою на зберігання ломбарду оформляється шляхом видачі іменної квитанції, яка виконує роль договору зберігання. При цьому ціна речі встановлюється за домовленістю сторін);

– щодо оформлення договору застави – положеннями § 6 «Застава» глави 49 Цивільного кодексу України [3] та Закону України «Про заставу» [4]

(якщо предметом застави є нерухоме майно, договір застави має бути засвідчено нотаріально, а інформацію про речові права на нерухомість має бути внесено до Державного реєстру прав на нерухоме майно та їх обмежень).

Отримання фізичною особою кредиту від ломбарду складається з таких етапів:

1) отримання ломбардом від фізичної особи майна в заставу та надання їй кредиту;

2) погашення фізичною особою суми кредиту, процентів за ним і плати за зберігання майна після закінчення строку договору або достроково;

3) повернення ломбардом фізичній особі майна, прийнятого в заставу.

За загальним правилом після спливу договору позики під заставу речей у ломбарді позичальник повинен повернути суму позики (викупити річ, передану на зберігання в ломбард), а ломбард зобов'язаний повернути річ, яка була забезпеченням позикового зобов'язання.

Відповідно до ст. 968 Цивільного кодексу України, якщо позичальник не повертає суми позики і не забирає річ з ломбарду протягом трьох місяців після закінчення договору позики (зберігання), ломбард має право продати річ, яка перебуває у володінні ломбарду, у порядку, встановленому законом.

Законом не визначено чіткого механізму реалізації предмета, який зберігається в ломбарді: самостійно або через суд чи органи примусового виконання. Відповідно до буквального тлумачення змісту норм Цивільного кодексу України продаж речі, переданої на зберігання, здійснюється ломбардом самостійно.

Однак відповідно до ст. 41 Конституції України [5] ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним. Примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості. Примусове відчуження таких об'єктів з наступним повним відшкодуванням їх вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану. Конфіскація майна може бути застосована виключно за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, встановлених законом.

У випадку передачі майна до ломбарду останній не набуває права власності на це майно, й тому б законодавчий дозвіл на самостійну реалізацію майна, яке не витребуване власником, був би прямим порушенням норм ст. 41 Конституції України.

Річ, що передана до ломбарду, є предметом застави за договором позики між ломбардом та власником майна, тому звернення стягнення на таке майно проводиться згідно із Законом України «Про заставу», відповідно до якого звернення стягнення на заставлене майно здійснюється за рішенням суду або третейського суду, на підставі виконавчого напису нотаріуса, якщо інше не передбачене законом або договором застави. Звернення стягнення на заставлене майно державного підприємства (підпри-

ємства, не менше п'ятдесяти відсотків акцій (часток, паїв) якого є в державній власності) здійснюється за рішенням суду (ст. 20 Закону).

Зважаючи на те, що договір позики чи зберігання згідно з Переліком документів, за якими стягнення заборгованості провадиться в безспірному порядку [6] на підставі виконавчих написів нотаріусів, не є нотаріально посвідченим правочином, застосування такого способу захисту цивільного права, як вчинення виконавчого напису нотаріуса, виключається.

Тому звернення стягнення на річ, передану на зберігання до ломбарду, повинно проводитися виключно на підставі рішення суду органами Державної виконавчої служби в порядку, встановленому законодавством про виконавче провадження.

На практиці ж ломбарди, як правило, реалізують майно, виступаючи в ролі посередників, якщо такий порядок реалізації майна передбачено в договорі між ломбардом і заставодавцем [7, с. 18–21].

У зв'язку з відсутністю спеціального закону про ломбарди деякі правила заставних відносин поширюються на діяльність ломбарду. Тому реалізація речі проводиться відповідно до законів України «Про забезпечення вимог кредиторів та реєстрацію обтяжень» [8] та «Про виконавче провадження» [9].

Звернення стягнення на рухоме майно, що є предметом застави, врегульовується нормами Закону України «Про забезпечення вимог кредиторів та реєстрацію обтяжень». Відповідно до ст. 24 вказаного Закону звернення стягнення на предмет забезпечувального обтяження здійснюється на підставі рішення суду в порядку, встановленому законом, або в позасудовому порядку згідно із Законом.

Визначаючи позасудові способи звернення стягнення на предмет застави рухомого майна, ст. 26 Закону України «Про забезпечення вимог кредиторів та реєстрацію обтяжень» констатує, що обтяжувач має право на власний розсуд обрати один із таких позасудових способів звернення стягнення на предмет забезпечувального обтяження:

1) передача рухомого майна, що є предметом забезпечувального обтяження, у власність обтяжувача в рахунок виконання забезпеченого обтяженням зобов'язання в порядку, встановленому цим Законом;

2) продаж обтяжувачем предмета забезпечувального обтяження шляхом укладення договору купівлі-продажу з іншою особою-покупцем або на публічних торгах;

3) відступлення обтяжувачу права задоволення забезпеченого обтяженням вимоги в разі, якщо предметом забезпечувального обтяження є право грошової вимоги;

4) переказ обтяжувачу відповідної грошової суми, у тому числі в порядку договірної списання, у разі, якщо предметом забезпечувального обтяження є гроші або цінні папери.

Стягнення на заставлене майно в порядку примусового виконання допускається за виконавчими документами для задоволення вимог стягувача (ч. 1 ст. 54 Закону України «Про виконавче провадження»

[9]). Реалізація заставленого майна здійснюється шляхом його продажу на прилюдних торгах, аукціонах або на комісійних умовах.

Отже, реалізація предмета застави, на який звернено стягнення, провадиться спеціалізованими організаціями шляхом його продажу через спеціалізовані торговельні організації, або іншими способами, передбаченими договором, або законом.

Оскільки процедура реалізації майна за допомогою публічних торгів, аукціонів досить складна, сторони можуть передбачити в договорі інший спосіб його реалізації (наприклад, звичайним продажем або через комісійний магазин).

Сума, виручена в результаті реалізації предмета застави, розподіляється в такій черговості. Із цієї суми відраховується сума, призначена ломбарду за зберігання, у подальшому ломбард має право задовольнити свої вимоги за сумою позики, а також витрати, пов'язані з реалізацією речі. Залишок суми належить поклажодавцеві. Порядок передачі законом не встановлено, однак видається таким. Ломбард повинен повідомити поклажодавця про здійснену реалізацію предмета, а також про те, що йому слід звернутися до ломбарду за залишком суми. Якщо поклажодавець не з'явиться за залишком суми, або є дані про відсутність поклажодавця в місці його постійного проживання, залишок суми заноситься на рахунок нотаріальної контори. Зважаючи на виконання рішень органами Державної виконавчої служби, із суми виторгу, насамперед, погашаються витрати, пов'язані з виконанням рішення. Якщо місце проживання поклажодавця невідоме, слід застосовувати ст. 537 Цивільного кодексу України й виконати зобов'язання шляхом внесення коштів на депозит нотаріальної контори в порядку, встановленому главою 21 «Порядку вчинення нотаріальних дій нотаріусами України» [10].

Ще однією підставою, унаслідок якої може виникнути право на відчуження чужого майна, є невитребування власником протягом встановленого періоду речей, переданих до камер схову підприємств транспорту.

Для надання додаткових послуг, що супроводжують укладення договорів про перевезення пасажирів та багажу, у транспортних організаціях створюються камери схову. Камери схову призначені для зберігання речей не тільки пасажирів, а й будь-яких осіб, які звернуться з метою передання речей на зберігання.

За договором зберігання речей у камерах схову транспортних організацій одна сторона (транспортна організація) зобов'язується забезпечувати схоронність речей, переданих у порядку, передбаченому актами цивільного законодавства, транспортними статутами та кодексами, та повернути їх за вимогою або в інший строк, встановлений законом або договором, а друга сторона (поклажодавець) зобов'язана оплатити зберігання. Транспортна організація не вправі вимагати від поклажодавця пред'явлення проїзних документів як підстави укладення договору зберігання.

Зберігання речей в автоматичних камерах схову проводиться шляхом надання пасажиром та іншим

фізичним особам доступу до спеціального приміщення транспортної організації, в якому розміщено автоматичні камери зберігання. На ці відносини поширюються загальні положення щодо найму (оренди). При цьому укладається договір про найм (оренду) автоматичної камери, однак, крім класичних відносин щодо найму (оренди), транспортна організація повинна виконувати обов'язки щодо охорони приміщення, в якому розташовано автоматичні камери зберігання [11, с. 557].

Транспортними кодексами і статутами встановлюються строки зберігання речей у камерах схову, щодо яких можуть укладатися договори. Також у законодавстві визначено граничні строки зберігання речей у камерах схову транспортних організацій (наприклад, у камерах схову підприємств залізничного транспорту речі зберігаються протягом двох календарних діб, а потім їх передають на зберігання до загального складського приміщення станції, де вони зберігаються ще протягом 30 діб). Після спливу строку договору зберігання транспортна організація продовжує зберігання речей протягом трьох місяців.

Після спливу цього строку транспортна організація наділяється правом реалізувати річ, передану на зберігання, у порядку, встановленому законом, з відрахуванням з коштів, отриманих від реалізації, витрат на зберігання, тобто отримує право на відчуження чужого майна.

На сьогодні не існує будь-якого нормативно-правового акта, який би регулював питання реалізації речей на підставі ст. 972 Цивільного кодексу України. Однак п. 4.10 Інструкції з експлуатації автоматичних камер схову самообслуговування на залізничних вокзалах, затвердженої наказом Міністерства транспорту України від 10 липня 1996 р. № 230 [12], передбачено, що після 30 діб зберігання незабрані речі, за умови, що всіх заходів щодо розшуку їх власника було вжито, за письмовою згодою пасажирської служби залізниці пересилаються на склад з реалізації вантажів.

Наказом Міністерства транспорту України від 21 листопада 2000 р. № 644 затверджено Правила реалізації вантажів [13, с. 12] які, зокрема, регулюють порядок реалізації вантажів, щодо яких закінчився граничний строк зберігання.

Оскільки для складу з реалізації вантажів як організації, що проводить реалізацію, неважливо, згідно з яким саме договором (зберігання чи перевезення) надійшли на реалізацію речі, ми дійшли висновку, що реалізація речей, що перебувають у камерах схову понад граничні строки зберігання, проводиться в порядку, встановленому Правилами реалізації вантажів.

Провівши аналіз діючого законодавства України, приходимо до висновку, що ломбарди та підприємства транспорту мають право відчужити не належне їм майно лише у виключних випадках та при дотриманні визначеної процедури. Однак на сьогоднішній день дані аспекти не мають ґрунтового наукового дослідження та детального регулювання нормами закону, що породжує необхідність подальших наукових пошуків та законодавчих змін.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12 липня 2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2664-14>.
2. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/page2>.
3. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
4. Про заставу : Закон України від 2 жовтня 1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2654-12>.
5. Конституція України від 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254>.
6. Про затвердження переліку документів, за якими стягнення заборгованості провадиться у безспірному порядку на підставі виконавчих написів нотаріусів: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 червня 1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1172-99>.
7. Білова Н. Облік ломбардних операцій / Н. Білова // Податки та бухгалтерський облік. – 2004. – № 74.
8. Про забезпечення вимог кредиторів та реєстрацію обтяжень : Закон України від 18 листопада 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1255-15/page2>.
9. Про виконавче провадження : Закон України від 21 квітня 1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/606-14/page>.
10. Порядок вчинення нотаріальних дій нотаріусами України : затв. наказом Міністерства юстиції України від 22 лют. 2012 р. № 296/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0282-12/page>.
11. Цивільний кодекс України : науково-практичний коментар / за заг. ред. О.В. Дзери, НС. Кузнецової, ВВ. Луця. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – Т.1. – 2013.
12. Про затвердження Інструкції по експлуатації автоматичних камер схову самообслуговування на залізничних вокзалах та Правил користування автоматичними камерами схову самообслуговування: наказ Міністерства транспорту України від 10 липня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0419-96>.
13. Про затвердження окремих розділів Правил перевезення вантажів : наказ Міністерства транспорту України від 21 листопада 2000 р. № 644 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 48.

УДК 347.41/347.1

ЗОБОВ'ЯЗАЛЬНІ ВІДНОСИНИ В СИСТЕМІ ЦИВІЛЬНОГО ПРАВА

OBLIGATIONS RELATIONSHIPS IN THE SYSTEM OF PRIVATE LAW

Пленюк М.Д.,

*кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник
Науково-дослідного інституту приватного права і підприємництва
імені академіка Ф.Г. Бурчака Національної академії правових наук України*

Наукова стаття присвячена дослідженню зобов'язальних відносин в системі приватного права. Здійснюється аналіз різних підходів щодо класифікації зобов'язальних відносин, що характеризуються одночасно декількома системоутворюючими ознаками. З'ясовано, що при здійсненні будь-якої класифікації основна проблема полягає у виборі єдиного критерію, який має бути покладений в основу поділу. На підставі аналізу правової доктрини встановлено власну позицію щодо критеріїв класифікації зобов'язань в системі права.

Ключові слова: зобов'язання, система права, договір, правовідносини, майнові зобов'язання, немайнові зобов'язання.

Научная статья посвящена исследованию обязательственных отношений в системе частного права. Осуществлен анализ различных подходов относительно классификации обязательственных отношений, которые характеризуются одновременно несколькими системообразующими признаками. Выяснено, что при осуществлении любой классификации основная проблема заключается в выборе единственного критерия, который должен быть положен в основу деления. На основании анализа правовой доктрины автор отстаивает собственную позицию по поводу критериев классификации обязательств в системе права.

Ключевые слова: обязательства, система права, договор, правоотношения, имущественные обязательства, неимущественные обязательства.

The scientific article is devoted to the study of contract relations in the system of private law. Performed analysis of various approaches on the classification of obligations relations, which are characterized simultaneously by several system-forming signs. Clarified that the implementation of any classification the main problem is the choice of a single criterion, which should be the basis for division. Based on the analysis of the legal doctrine established our own position on criteria for the classification of obligations law.

Key words: commitment, legal system, contract, legal, property obligations, moral obligations.

Постановка проблеми. Зважаючи на значне оновлення цивільного законодавства України, в якому найбільшу за обсягом частину становить зобов'язальне право, його не можна охарактеризувати як системне. Адже зміни у сфері регулювання ринкових відносин вийшли на новий рівень, економічне життя стало різноманітнішим, відповідно, й складнішим, що в результаті призвело до застосування широкого кола зобов'язальних відносин, які часто виникають не тільки із договорів поименованих, але й непомічених. Більше того, постійний розвиток нових форм зобов'язальних відносин вимагає удосконалення не лише окремих договорів, а практично всіх договірних конструкцій як складових єдиної системи. Адже, як слушно зауважував С.С. Алексєєв, характерна риса дійсності – системність, яка фіксує перевагу у світі організованості над хаотичними змінами [1, с. 380].

Метою статті є дослідження систематизації зобов'язальних відносин та встановлення її особливостей.

Виклад основного матеріалу. Відомо, що саме системний підхід до дослідження складних динамічних цілих дозволяє виявити внутрішній механізм не тільки дії окремих її компонентів, але й взаємозв'язки та взаємодії їх на різних рівнях. Якщо система побудована правильно, то сприйняття явищ і суспільних зв'язків буде найбільш адекватним до реального. Все це повною мірою відноситься і до правової науки, оскільки і в ній виявляється можливість виявити субстанційно-змістовну й організаційну багатшаровість систем, глибокий динамічний зв'язок та взаємозалежність субстанційно-змістовних частин, структур та функціонування явищ буття як складних цілісних організмів [2, с. 298].

Для зручності розташування нормативного матеріалу певній систематизації піддаються й зобов'язання, які зустрічаються в цивільному обороті. Як зазначає В.А. Васильєва, перш за все, необхідно виходити з того, що система цивільних зобов'язань, як і будь-яке інше суспільне явище, існує об'єктивно і завдання полягає в тому, щоб її пізнати. Пізнання правової системи передбачає з'ясування об'єктивності виникнення правових форм та їх пристосування до існуючої системи економічних відносин. Адже завданням правової науки є з'ясування системних ознак побудови самої правової системи та її вивчення з метою вдосконалення застосування правових форм [3, с. 59].

Зобов'язання є однією із ключових цивільно-правових категорій, що привертає до себе увагу як науковців, так і законодавців. Проблеми зобов'язань та зобов'язального права розглядали такі відомі цивілісти, як Ф.К. Савін'ї, Є.Є. Годеме, М.М. Агарков, Є.В. Васьковський, А.А. Лунц, І.Б. Новицький, О.С. Іоффе, Р. Сават'є, продовжують цей шлях й вчені сучасного періоду, зокрема О.В. Дзера, Н.С. Кузнецова, В.В. Луць, Р.А. Майданик, Т.С. Ківалова, Н.Ю. Голубєва, Є.О. Харитонов та інші.

Незважаючи на наукові досягнення, зауважимо, що загальноприйнята позиція щодо розуміння по-

няття та сутності цивільно-правових зобов'язань так і не сформована до кінця. Це ж стосується й класифікації зобов'язань в приватному праві України.

Як слушно зауважує Н.В. Федорченко, теоретичне обґрунтування систематизації дає базу для побудови чіткої системи договорів у кодифікованих актах цивільного законодавства і дозволяє належно вирішувати багато труднощів, що виникають у договірній та судовій практиці [4, с. 85]. Погоджуючись із авторкою, можна додати, що постійний розвиток нових форм договірних зобов'язань вимагає постійного удосконалення не лише окремих договорів, а практично всіх договірних конструкцій як складових єдиної системи.

На сьогодні не існує єдиного розуміння поняття «системи». Відсутнє й розуміння «системного підходу». Хоча їх розуміння, в першу чергу, обумовлено роллю та значенням цих категорій, оскільки жодна наука не може обійтися без системних уявлень, системного підходу до вивчення й регулювання будь-яких явищ і процесів. Враховуючи те, що система є скелетом науки в тому розумінні, що її метою є розробка основ та структур систем, на яких нарощуються плоть та кров окремих дисциплін та окремих предметів дослідження в їх русі до впорядкованого та послідовного тіла знань [5, с. 124], проблематика системи зобов'язальних відносин є більш ніж актуальною.

Система зазвичай характеризується певною ієрархічністю, зумовленою функціональним характером системоутворення та співвідносності елементів, а організаційний критерій зумовлює побудову окремих видів явища, що як складові системи являють собою підсистему, яка, своєю чергою, характеризується цілісністю, якісною своєрідністю та відносною самостійністю [6, с. 5–9]. У філософських енциклопедіях під «системою» розуміють: цілісну множинність взаємопов'язаних елементів, які ієрархічно побудовані; сукупність елементів, що знаходяться у відносинах і зв'язках між собою й утворюють певну цілісну єдність; сукупність деяких об'єктів разом зі зв'язками між ними, яка розглядається як дещо цілісне [7].

На думку Ю.І. Черняк, система є відображенням у свідомості суб'єкта (дослідника, спостерігача) властивостей об'єктів та їх відносин під час вирішення завдання дослідження, пізнання [8, с. 121]. М.К. Сулейменов вважає, що «система права» визначає, яким чином виражається дана системність, адже для того, щоб право було системою, необхідно, по-перше, відмежувати його від інших взаємопов'язаних систем, а по-друге, показати взаємодію елементів системи права [9, с. 42]. В.С. Нерсесянц зазначав, що система права – це юридико-доктринальна категорія і конструкція, яка включає в себе норми права, об'єднуючи в собі правові інститути і галузі права [10, с. 430]. В.М. Кедров про систему права писав як про певну сукупність елементів (речей, властивостей, ознак, понять, тобто будь-яких дискретних утворень матеріального та духовного характеру), що входять у певному взаємозв'язку, який надає даній

сукупності цілісний характер [11, с. 5]. Аналізуючи різні підходи щодо використання терміна «система», слід відзначити, що у різних науках вона суттєво відрізняється не тільки за формальними принципами, а й за характером об'єкта дослідження, тому систему права різні автори розуміють по-різному.

Відштовхуючись від розуміння того, що зв'язком є сукупність залежностей властивостей одного елемента системи від інших, а встановити цей зв'язок означає виявити наявність таких залежностей [12, с. 5], солідаризуємося із думкою Р.О. Стефанчука, який слушно зауважує, що коли мова йде про зв'язок між елементами системи, то для її нормального існування та функціонування до уваги слід брати не будь-які зв'язки, а саме ті, які мають характер системоутворюючих [13, с. 44]. Відтак для системи зобов'язальних відносин важливими є не лише внутрішні системоутворюючі зв'язки, що забезпечують її внутрішню диференціацію, але й зв'язки зовнішні, які забезпечують її зовнішню єдність. Звідси констатуємо, що систему зобов'язальних відносин в приватному праві становлять зовнішні та внутрішні зв'язки, які визначають сферу приватного інтересу фізичних та юридичних осіб в її зовнішньому зв'язку. Відповідно, під внутрішнім зв'язком виступає ієрархія тих інтересів, яка співвідноситься із певними сферами діяльності суб'єктів.

В науці цивільного права неодноразово робилися спроби систематизувати зобов'язання за різними принципами, серед таких й систематизація І.Б. Новицького [14, с. 72], М.М. Агаркова [15, с. 116], проте авторські критерії систематизації зобов'язальних відносин були пов'язані із особливостями майнового обороту в межах планово-розподільчої економіки і зумовлені відповідною метою – визначити планові завдання та, насамперед, державні інтереси як безумовні пріоритети. Відтак в нинішніх реаліях найбільш вдалою видається класифікація зобов'язань, запропонована М.В. Гордоном, в якій вчений, поєднуючи економічні та юридичні ознаки зобов'язань, представив їх у такому вигляді: 1) зобов'язання з оплатної реалізації майна (купівля-продаж, поставка, контракція, міна, довільне утримання); 2) зобов'язання з безоплатної передачі майна в користування (майновий найм, найм житлового приміщення); 3) зобов'язання з безоплатної передачі майна у власність або користування (дарування, позичка); 4) зобов'язання з виконання робіт (підряд, підряд на капітальне будівництво); 5) зобов'язання з надання послуг (доручення, комісія, зберігання, експедиція); 6) зобов'язання з перевезень (залізничних, морських, річкових, повітряних, автомобільних, морським та річковим буксируванням); 7) зобов'язання з кредитних розрахунків (позика, банківське кредитування, розрахунковий та поточний рахунок, розрахункові правовідносини, чек, вексель); 8) зобов'язання зі страхування (майнове та особисте страхування); 9) зобов'язання за спільною діяльністю (спільна діяльність громадян, спільна діяльність організацій); 10) зобов'язання, що виникають з односторонніх правомірних дій

(публічна обіцянка винагороди, ведення чужих справ без доручення); 11) охоронні зобов'язання (зобов'язання, які виникають внаслідок заподіяння шкоди, рятування майна, безпідставного придбання або збереження майна) [16, с. 5–6].

Враховуючи те, що систематизацію договірних зобов'язань можна проводити за різними ознаками (критеріями) залежно від цілей, які ставляться, слід звернути увагу, що класифікація має сприяти з'ясуванню зобов'язальної правової природи і змісту зобов'язань, виявленню у зобов'язаннях властивих їм спільних рис і особливостей, а також подальшому вдосконаленню цивільного законодавства. Саме тому межі будь-якої систематизації, ступінь її глибини та деталізації, спрямованість і визначеність критеріїв зумовлюються, насамперед, метою, з якою вона здійснюється.

Класифікація зобов'язань, як і інших правових інституцій, пов'язана, перш за все, з необхідністю визначення відповідних критеріїв для поділу цих інституцій на відповідні класифікаційні групи або ряди. Проте відокремлюючи зобов'язання від схожих за своєю правовою природою цивільних правовідносин, доречним видається звертати увагу лише на особливі види правовідносин, залишаючи при цьому види зобов'язань у своїй відносно цілісності. На противагу сказаному В.В. Вітрянський пропонує виділяти реституційні, корпоративні, деліктні та кондикційні зобов'язання [17, с. 69]. Такий критерій розподілу зобов'язань видається не зовсім вірним, адже корпоративні, деліктні зобов'язання є особливими видами правовідносин, а не зобов'язань. Відтак помітним є «перетягування канату», як наслідок – відсутній чіткий критерій розподілу.

Дискусійний характер має питання щодо допустимості існування зобов'язань немайнового характеру. В правовій доктрині існують різні думки з цього приводу. Так, більшість авторів з врахування того, що правовідносини опосередковують переміщення матеріальних благ з економічної сфери однієї особи до сфери іншої, обґрунтовують виключно майновий характер зобов'язань. Інші ж вважають допустимим існування зобов'язань немайнового характеру. Підтримуючи наведену позицію вчених, як приклад можна зіслатися на ст. 1305 ЦК України, відповідно до якої набувач у спадковому договорі може бути зобов'язаний вчинити певну дію немайнового характеру до відкриття спадщини або після її відкриття.

Висновки. Проведений аналіз дає підстави стверджувати, що майнові правовідносини являють собою майнову частину цивільних правовідносин, об'єктом яких становлять окремі речі (речові права), а також окремі майнові права (зобов'язальні, корпоративні, майнові права інтелектуальної власності) [18, с. 180]. Відтак з метою спрощення цивільного обігу, належного виконання зобов'язань та захисту в умовах переходу до громадянського суспільства пропонуємо зобов'язання поділяти на: зобов'язання з майновим характером та зобов'язання з немайновим характером.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Алексеев В.П. Философия: [учебник] / [В.П. Алексеев, А.В. Панин]. – М. : Проспект, 1997. – 568 с.
2. Хропанюк В.Н. Теория государства и права / В.Н. Хропанюк. – М. : Интерстиль, 2000. – 377 с.
3. Васильева В.А. Цивільно-правове регулювання діяльності з надання посередницьких послуг : [монографія] / В.А. Васильева. – Івано-Франківськ, ВДВ ЦІТ Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника, 2006. – 346 с.
4. Федорченко Н.В. Договірні зобов'язання з надання послуг: проблеми теорії і практики: [монографія] / Н.В. Федорченко. – К. : НДІ приватного права і підприємництва НАПрН України, 2015. – 328 с.
5. Боулдинг К. Общая теория систем – скелет науки / К. Боулдинг // Исследования по общей теории систем. – М., 1969. – С. 124.
6. Тюріна О.В. Сучасні системи правоохоронних органів : автореф. канд. юрид. Наук : 12.00.03 / О.В. Тюріна. – Київ, 2001. – 18 с.
7. Философская энциклопедия Т. 5 / гл. ред. Ф.К. Константинов. – М. : Сов. энциклопедия, 1970.
8. Философский энциклопедический словарь. – М. : Сов. Энциклопедия. – 1983. – 840 с.
9. Гаазе-Рапопорт М.Г. Большие системы / М.Г. Гаазе-Рапопорт // Методологические проблемы кибернетики. – Т. 11. – М., 1970. – С. 156.
10. Черняк Ю.И. Анализ и синтез систем в экономике / Ю.И. Черняк. – М. : Экономика, 1970. – 151 с.
11. Сулейменов М.К. Право как система : [монография] / М.К. Сулейменов. – Алматы : Юридическая фирма «Занрег», 2011. – 344 с.
11. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства : [учебник для юрид. вузов и факультетов] / В.С. Нерсесянц. – М. : Изд. НОРМА, 2000. – 552 с.
12. Кедров В.М. Принцип историзма в его приложении к системному анализу развития науки / В.М. Кедров // Системные исследования. Ежегодник. – М., 1974. – С. 5.
13. Чернышов В.Н. Теория систем и системный анализ: методические указания / В.Н. Чернышов, А.В. Чернышов. – Тамбов : Изд-во ГОУ ВПО ТГТУ, 2010. – 32 с.
14. Стефанчук Р.О. Поняття та способи систематизації цивільного законодавства на сучасному етапі / Р.О. Стефанчук // Проблеми систематизації приватного права України та Європи. – К. : Науково-дослідний інститут приватного права і підприємництва АПрН України, 2009. – 204 с.
15. Новицкий И.Б., Лунц Л.А. Общее учение об обязательстве / И.Б. Новицкий, Л.А. Лунц. – М. : Юр. лит., 1950. – 412 с.
16. Агарков М.М. Обязательство по советскому праву / М.М. Агарков. – М., 1940. – 192 с.
17. Гордон М.В. Радянське цивільне право. Ч. 2 / М.В. Гордон. – Харків, 1960. – 346 с.
18. Витрянский В.В. Пути реформирования общих положений об обязательствах по российскому законодательству / В.В. Витрянский // Альманах цивилистики : сборник статей. Вып. 4. – К. : Алерта ; ЦУЛ, 2011. – 430 с.
19. Майданик Р.А. Розвиток приватного права України : [монографія] / Р.А. Майданик. – К. : Алерта, 2016. – 226 с.

УДК 347:341.9(477)

**ПРОЦЕСУАЛЬНА ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ ІНОЗЕМЦІВ
У НОТАРІАЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ**

**PROCEDURAL LEGAL PERSONALITY OF FOREIGNERS
IN THE NOTARY PROCESS**

Стрілько В.Ю.,

*аспірант кафедри міжнародного приватного права
Інституту міжнародних відносин
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

У статті досліджуються наукові підходи щодо розкриття змісту поняття «процесуальна правосуб'єктність іноземців у нотаріальному процесі» та акцентується увага на складових частинах процесуальної правосуб'єктності. Розглянуто наукову дискусію стосовно правового статусу іноземців у міжнародному нотаріальному процесі. Запропоновано авторське визначення понять «процесуальна дієздатність» та «процесуальна правоздатність» іноземців у міжнародному нотаріальному процесі.

Ключові слова: міжнародний нотаріальний процес, правовий статус іноземців, процесуальна правоздатність, процесуальна дієздатність, деліктоздатність, іноземець.

В статье исследуются научные подходы к раскрытию содержания понятия «процессуальная правосубъектность иностранцев в нотариальном процессе» и акцентируется внимание на составных частях процессуальной правосубъектности. Рассмотрена научная дискуссия о правовом статусе иностранцев в международном нотариальном процессе. Предложено авторское определение понятий «процессуальная дееспособность» и «процессуальная правоспособность» иностранцев в международном нотариальном процессе.

Ключевые слова: международный нотариальный процесс, правовой статус иностранцем, процессуальная правоспособность, правовая дееспособность, деликтоспособность, иностранец.

The article studies scientific approaches to disclose the meaning of procedural legal personality of foreigners in the notary process and focuses on the components of procedural legal personality. It also considers the scientific discussion related to judicial status of foreigners in the international notary process. The author's definition of "legal standing of foreigners" and "legal capacity of foreigners to sue" in the international notary process is proposed.

Key words: international notary process, procedural legal personality of foreigners, legal standing of foreigners, legal capacity of foreigners to sue, delictual dispositive capacity, foreigner.

Постановка проблеми. Учасники (суб'єкти) нотаріальних процесуальних відносин у міжнародному нотаріальному процесі мають низку процесуальних прав та обов'язків, а також несуть відповідальність, передбачену законом України. Натомість на рівні закону України терміни «процесуальна правосуб'єктність», «учасники міжнародного нотаріального процесу», «нотаріальні процесуальні відносини з іноземним елементом», як і термін «міжнародний нотаріальний процес», не використовуються. Відтак визначення цих термінів існує лише на науково-правовому рівні. Разом з тим окремих вітчизняних наукових робіт, спрямованих на з'ясування правової природи процесуальної правосуб'єктності іноземців в міжнародному нотаріальному процесі, а також її складових частин немає. Тому дана наукова стаття може сприяти розвитку науки міжнародного приватного права та науки нотаріального процесу.

Стан дослідження. Проблемні питання нотаріальної процесуальної правосуб'єктності осіб, які беруть участь в нотаріальному процесі, висвітлено у багатьох наукових публікаціях, тезах науково-практичних конференцій тощо. Основні дослідження в даному напрямку належать В. Баранковій, М. Бондаревій, М. Дякович, Ю. Желіховській, О. Кармазі, В. Комарову, І. Мельник, С. Пасічник, Л. Радзівській, М. Треушникову, Т. Федоренко, С. Фурсі, І. Черемних, К. Чижмарь, В. Чернишу та іншим науковцям. Однак сформульовані положення потребують подальшого дослідження, зокрема через призму наявності у нотаріальних процесуальних відносинах іноземного елемента. Відтак правова природа процесуальної правосуб'єктності іноземців у нотаріальному процесі, як і зміст її складових, залишається недостатньо вивченим.

Таким чином, метою даної статті є дослідження наукових підходів щодо розкриття змісту поняття «процесуальна правосуб'єктність іноземців у нотаріальному процесі», а також виділення її складових частин.

Виклад основного матеріалу. Становлення та розвиток міжнародних зав'язків України з іншими країнами призводить до збільшення кількості звернень іноземців до нотаріусів в Україні. Разом з тим на законодавчому рівні існують прогалини у врегулюванні нотаріальних процесуальних відносин, ускладнених іноземним елементом, а кількість наукових праць у сфері міжнародного нотаріального процесу в Україні є незначною [1; 2; 3; 4; 5; 6]. Крім того, в законах України терміни «міжнародний нотаріальний процес», «нотаріальне провадження з іноземним елементом» не використовуються. Відтак дослідження у цій сфері є актуальними.

Загальновідомо, що зв'язок між обов'язковим суб'єктом міжнародного нотаріального процесу – нотаріусом чи особою, уповноваженою законом на вчинення нотаріальних дій в Україні, та іноземцем, який звернувся до нього, має встановлену законом України юридичну форму, яка складається з процесуальних прав та обов'язків учасників (суб'єктів) міжнародного нотаріального процесу, а також охо-

плює конституційні гарантії. В сукупності вони утворюють процесуально-правовий статус суб'єкта міжнародного нотаріального процесу.

Звертаємо увагу, що в юридичній літературі існує декілька підходів щодо розкриття змісту поняття «правовий статус фізичної особи» загалом та «правовий статус іноземця» зокрема. Узагальнивши наукові доробки з цього питання, зазначимо, що правовий статус фізичної особи у широкому розумінні цього слова можна визначити як юридично закріплене країною проживання (перебування), становище фізичної особи в цій країні та суспільстві. Елементами правового статусу фізичної особи є: права, свободи та юридичні обов'язки; правосуб'єктність (процесуальна і цивільна правоздатність та дієздатність, а також деліктоздатність); конституційні гарантії.

Зауважимо, що єдиного для всіх іноземців правового статусу не існує. Відтак правовий статус іноземців, які беруть участь в нотаріальному провадженні, через призму загальнотеоретичного аспекту, обумовлюється юридичними обставинами, такими як: ступінь зацікавленості особи, характер та зміст особистої участі у нотаріальному провадженні тощо. Так, наприклад, сторонами нотаріального провадження можуть бути іноземці, стосовно яких вчиняються нотаріально-процесуальні дії. Їхня кількість може бути різною. Тому доцільно виділити правовий статус заявників-іноземців. Крім того, особами, які надають допомогу при вчиненні нотаріальних процесуальних дій, але не мають матеріально-правового інтересу, можуть бути перекладачі-іноземці. Таким чином, в міжнародному нотаріальному процесі мова йде про правовий статус перекладача-іноземця. Крім того, Закон України «Про нотаріат», а також ЦК України не встановлюють заборону іноземцю бути свідком при посвідченні заповіту, а відтак можливо виділити правовий статус свідка-іноземця. Отже, у міжнародному нотаріальному процесі доцільно виділяти правовий статус іноземців, які беруть участь у вчиненні нотаріального провадження з метою реалізації своїх прав та інтересів, правовий статус іноземців, які сприяють нотаріусу у вчиненні нотаріального провадження, а також правовий статус іноземця – представника фізичної чи юридичної особи.

Офіційне визначення поняття «іноземець» міститься в ст. 1 Закону України «Про громадянство України», за якою іноземцем визнається особа, яка не перебуває в громадянстві України і є громадянином (підданим) іншої держави або держав. Загальновідомо, що громадянство розглядається як правовий зв'язок фізичної особи з країною та проявляється у встановлених у законний спосіб взаємних правах і обов'язках між ними. Відтак громадянин повністю підпорядковується юрисдикції своєї країни, а вона забезпечує йому реалізацію його прав та свобод, а також захист як на території даної країни, так і за її межами. Кожна країна самостійно визначає належність фізичної особи до свого громадянства. Особливість правового статусу іноземця в конкретній країні визначається правопорядком країни його перебування та його особистим законом, якщо інше не перед-

бачено чинним міжнародним договором, в якому договірною стороною є країна перебування та країна, право якої є особистим законом іноземця. Отже, правовий статус іноземця ґрунтується на подвійному зв'язку, а саме зв'язку з країною, громадянином якої він є, та з країною, на території якої він перебуває, при цьому правовий статус іноземця обмежений порівняно зі правовим статусом громадянина цієї країни. Так, відповідно до ст. 26 Конституції України та ст. 3 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» іноземці, які перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, за винятками, встановленими Конституцією, законами та чинними міжнародними договорами України. Отже, в Україні для іноземців діє принцип національного правового режиму за умови їхнього перебування в Україні на законних підставах.

Таким чином, правовий статус іноземців – це сукупність цивільних та процесуальних прав та обов'язків, які належать іноземцю, закріплених та гарантованих національним законодавством країни їхнього перебування. Одним із елементів правового статусу іноземця в міжнародному нотаріальному процесі є процесуальна правосуб'єктність, складовими частинами якої є процесуальна правоздатність та процесуальна дієздатність іноземця, а також його деліктоздатність.

Визначення поняття «процесуальна правосуб'єктність іноземців» у нотаріальному законодавстві відсутнє. У розвиток наукових ідей, наприклад, С. Фурси [7, с. 226], під процесуальною правосуб'єктністю іноземців в міжнародному нотаріальному процесі пропонуємо розуміти передбачену нормами міжнародного приватного права та нотаріального процесу та гарантовану Конституцією України можливість іноземців, які на законних підставах перебувають на території України, бути в Україні учасником (суб'єктом) нотаріальних процесуальних відносин та нести відповідальність, встановлену законом України. Правовий зміст складових елементів процесуальної правосуб'єктності в нотаріальному процесі для іноземців як учасників (суб'єкта) міжнародного нотаріального процесу є різним. Як вище зазначалося, іноземці можуть брати участь як заявники, особи, які сприяють нотаріусу у вчиненні провадження, законні представники осіб, перекладачі. Відтак зміст їх процесуальних прав та процесуальних обов'язків, як і відповідальність за вчинення дій чи бездіяльності, є різним. Отже, процесуальна правосуб'єктність іноземців, які перебувають на законних підставах в Україні, у міжнародному нотаріальному процесі визначається законом України, якщо інше не передбачено чинним міжнародним договором України та не суперечить Конституції України.

Законодавче визначення нотаріальної процесуальної правоздатності та нотаріальної процесуальної дієздатності фізичних осіб загалом та іноземців зокрема відсутнє. Звертаємо увагу, що в ст. 2 Закону

України «Про міжнародне приватне право» зазначається: «Цей Закон застосовується до таких питань, що виникають у сфері приватноправових відносин з іноземним елементом, як процесуальна правоздатність і дієздатність іноземців, осіб без громадянства та іноземних юридичних осіб». Далі зміст правової категорії «процесуальна правоздатність і дієздатність осіб» розкрито в ст. 74 цього Закону в аспекті цивільної процесуальної правоздатності та цивільної процесуальної дієздатності, яку мають іноземці у міжнародному цивільному процесі. Відтак розкриття змісту понять «нотаріальна процесуальна правоздатність» та «нотаріальна процесуальна дієздатність» відбувається на доктринальному рівні (наприклад, М. Бондаревою, І. Бондар, О. Кармазою, В. Комаровим, І. Мельник, С. Фурсою, Є. Фурсою та іншими).

Узагальнюючи наукові доробки щодо розкриття змісту та правової природи «нотаріальної процесуальної правоздатності осіб», пропонуємо під процесуальною правоздатністю іноземців у міжнародному нотаріальному процесі розуміти визначену національним законом країни-перебування іноземця юридичну можливість (здатність) мати процесуальні права та обов'язки учасника нотаріальних процесуальних відносин у міжнародному нотаріальному процесі. Так, іноземець має низку процесуальних прав та обов'язків, зокрема право звернутися до нотаріуса щодо посвідчення договору купівлі-продажу майна, як сторона правочину щодо відкриття спадщини тощо. Зауважимо, що нотаріальна процесуальна правоздатність іноземців існує лише в рамках нотаріальних процесуальних відносин з іноземним елементом.

Нотаріальна процесуальна правоздатність іноземців тісно пов'язана із цивільною правоздатністю іноземців, яка визначається відповідно до норм матеріального права, зокрема міжнародного приватного права, цивільного та сімейного права. Зміст правоздатності в матеріальному праві (міжнародному приватному праві та цивільному праві) не тотожний змісту правоздатності у процесуальному праві (міжнародному нотаріальному процесі), оскільки зміст останнього полягає у тому, що іноземець має низку саме процесуальних прав та процесуальних обов'язків.

Момент виникнення цивільної правоздатності фізичної особи українське право (ст. 25 ЦК України) пов'язує з моментом її народження, а припинення – зі смертю. Відповідно до ст. 17 Закону України «Про міжнародне приватне право» виникнення та припинення цивільної правоздатності фізичної особи визначається її особистим законом. Тобто момент виникнення та припинення правоздатності іноземця визначається або правом країни, громадянином якої вона є, або правом країни, з якою особа має найбільш тісний зв'язок, зокрема має місце проживання або займається основною діяльністю тощо. Що ж стосується виникнення та припинення нотаріальної процесуальної правоздатності іноземців, то ні Закон України «Про нотаріат», ні Закон України «Про між-

народне приватне право» чітко не визначає момент її виникнення та припинення. С. Фурса та Є. Фурса пропонують визначати момент виникнення нотаріальної процесуальної правоздатності осіб моментом їх звернення (його залучення) до нотаріуса, оскільки лише тоді вони наділяються низкою процесуальних прав та процесуальних обов'язків, визначених законом. Підтримуючи цю наукову ідею, зазначимо, що процесуальна правоздатність та дієздатність іноземців в Україні визначається відповідно до права України.

Під нотаріальною процесуальною дієздатністю у доктрині розуміється здатність фізичних та юридичних осіб особисто здійснювати процесуальні права та виконувати свої процесуальні обов'язки у нотаріальному процесі (С. Фурса та Є. Фурса). Тобто процесуальна дієздатність іноземця у міжнародному нотаріальному процесі – це визначена та гарантована законом країни перебування іноземця юридична можливість (здатність) реалізувати власними діями надану йому процесуальну правоздатність. Нотаріальна процесуальна дієздатність іноземців діє у тісному зв'язку із цивільною дієздатністю. Звертаємо увагу, що нотаріальна процесуальна дієздатність іноземця в Україні за загальним правилом настає з досягненням повноліття – 18 років, тоді як в країні його громадянства іноземець не матиме відповідних прав. Так, наприклад, відповідно до ст. 34 Закону України «Про міжнародне приватне право» порядок видачі, строк дії, припинення та правові наслідки припинення довіреності визначаються правом країни, у якій видана довіреність.

Що ж стосується юридичної відповідальності іноземців у міжнародному нотаріальному процесі, то вона встановлена законом України. Так, відповідно до ст. 61 Закону України «Про нотаріат» іноземці, як хранителі, опікуни, яким передано на зберігання

спадкове майно, попереджаються про відповідальність за розтрату або приховування спадкового майна, а також про матеріальну відповідальність за заподіяні збитки. Згідно зі ст. 8 цього Закону іноземці зобов'язані дотримуватися нотаріальної таємниці, у разі коли при вчиненні нотаріальних дій їм стали відомі відомості, що становлять предмет нотаріальної таємниці. Винні в порушенні нотаріальної таємниці несуть відповідальність у порядку, встановленому законом. Так, за ст. 1255 ЦК України нотаріус, інша посадова, службова особа, яка посвідчує заповіт, свідки, а також фізична особа, яка підписує заповіт замість заповідача, не мають права до відкриття спадщини розголошувати відомості щодо факту складення заповіту, його змісту, скасування або зміни заповіту.

Висновок. Процесуальна правосуб'єктність іноземців в міжнародному нотаріальному процесі – це передбачена нормами міжнародного приватного права та нотаріального процесу і гарантована Конституцією України можливість іноземців, які на законних підставах перебувають на території України, бути в Україні учасником (суб'єктом) нотаріальних процесуальних відносин та нести відповідальність, встановлену законом України. Процесуальна правосуб'єктність іноземців, які перебувають на законних підставах в Україні, в міжнародному нотаріальному процесі визначається законом України, якщо інше не передбачено чинним міжнародним договором України та не суперечить Конституції України. Складовими частинами процесуальної правосуб'єктності іноземців у міжнародному нотаріальному процесі є процесуальна правоздатність та процесуальна дієздатність іноземця, а також його деліктоздатність. Розкриття змісту цих понять відбувається лише на доктринальному рівні, оскільки закон України не надає їх визначення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кармаза О.О. Міжнародний нотаріальний процес: теоретичний і практичний аспекти / О.О. Кармаза // Вісник Запорізького національного університету: Збірник наукових праць. Юридичні науки. – Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2015. – № 2(1). – С. 21–28.
2. Кармаза О.О. Міжнародний нотаріальний процес: правова природа / О.О. Кармаза // Молодий вчений. – 2015. – № 2. – С. 763–766.
3. Кармаза О.О. Проблеми застосування в нотаріальному процесі норм іноземного права / О.О. Кармаза // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія Юридичні науки. – 2015. – Випуск 4. – Том 1. – С. 110–114.
4. Кармаза О.О. Принципи міжнародного нотаріального процесу / О.О. Кармаза // Цивілістична процесуальна думка : Збірник наукових статей. – К., 2012. – С. 366–377.
5. Гуть Н.Ю. Посвідчення нотаріусами документів для дії за кордоном та їх визнання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Н.Ю. Гуть. – К., 2014. – 19 с.
6. Федоренко Т.В. Охорона та захист цивільних прав іноземців у нотаріальному процесі : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Т.В. Федоренко. – К., 2015. – 20 с.
7. Фурса С.Я. Теорія нотаріального процесу : [науково-практичний посібник] / за заг. ред. С.Я. Фурси. – К. : Алерта; Центр учбової літератури, 2012. – 920 с.

ПРОПОЗИЦІЯ УКЛАСТИ БАГАТОСТОРОННІЙ ДОГОВІР (ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

OFFER TO CONCLUDE A MULTILATERAL CONTRACT (CIVIL ASPECT)

Таран О.С.,

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративних та цивільно-правових дисциплін факультету № 3
Національної академії внутрішніх справ*

Стаття присвячена дослідженню особливостей формування оферти у багатосторонньому договорі. Вивчено доктринальні підходи до поняття та змісту пропозиції укласти договір та виявлено специфіку оферти у багатосторонньому договорі. Зроблено висновок про спільне формування оферти усіма сторонами багатостороннього договору.

Ключові слова: багатосторонній договір, оферта, укладення договору, сторона договору, істотні умови договору.

Статья посвящена исследованию особенностей формирования оферты в многостороннем договоре. Изучены доктринальные подходы к понятию и содержанию предложения заключить договор, выявлена специфика оферты в многостороннем договоре. Сделан вывод о совместном формировании оферты всеми сторонами многостороннего договора.

Ключевые слова: многосторонний договор, оферта, заключение договора, сторона договора, существенные условия договора.

The article is devoted to the study of the characteristics of the formation of offer in a multilateral contract. The doctrinal approaches to the notion and content of the proposal to conclude a contract are examined, and the specific features of the offer in a multilateral contract are determined. A conclusion is drawn about the mutual formation of the offer by all parties to the multilateral contract.

Key words: multilateral contract, offer, conclusion of a contract, party to the contract, substantial conditions of the contract.

Постановка проблеми. Цивільне право регулює різні типи та види договорів, специфіка яких відображається у динаміці відповідних договірних відносин. Динаміка проявляється не лише на етапі виконання цивільно-правового договору, але й під час його укладення, адже подання та прийняття пропозиції укласти договір передбачає необхідність узгодження волевиявлень усіх його учасників. Відповідно до частини 4 статті 626 Цивільного кодексу України (надалі – ЦК України) однією із особливостей багатосторонніх договорів є те, що вони укладаються більш як двома сторонами. Можливість участі у багатосторонніх договорах трьох та більше сторін обумовлює актуальність дослідження порядку укладення даних договорів, зокрема особливостей формування пропозиції укласти багатосторонній договір.

Стан дослідження. Проблематиці поняття, змісту, порядку подання пропозиції укласти договір присвячені праці О.А. Беяневич, С.О. Бородовського, М.І. Брагінського, М.М. Великанової, М.В. Гордона, В.В. Груздева, В.В. Денисюка, О.С. Іоффе, В.В. Луця, В.С. Мілаш. Особливості укладення окремих різновидів багатосторонніх договорів, зокрема договорів про спільну діяльність простого товариства, досліджували О.Є. Блажівська, В.В. Резнікова, О.Б. Савельєв, К.В. Шаперенков, Г.В. Юровська. Динаміка договірних відносин, що виникають на підставі багатосторонніх договорів, їх, як правило, численний суб'єктний склад, необхідність узгодження волевиявлень декількох сторін для

укладення договору переконливо свідчать про актуальність вивчення особливостей формування пропозиції укласти багатосторонній договір.

Мета статті – на основі доктринальних підходів до поняття та змісту оферти виявити специфіку пропозиції укласти багатосторонній договір.

Виклад основного матеріалу. Стаття 626 ЦК України закріплює поділ цивільно-правових договорів на одно-, дво- та багатосторонні. Згідно з частиною 4 статті 626 ЦК до договорів, що укладаються більш як двома сторонами (багатосторонні договори), застосовуються загальні положення про договір, якщо це не суперечить багатосторонньому характеру цих договорів. Таким чином, при характеристиці оферти у багатосторонньому договорі слід, поперше, відштовхуватись від загальних положень ЦК України щодо порядку подання та прийняття пропозиції укласти договір; по-друге, адаптувати дані положення до сутності та спрямованості зобов'язання, що виникає з багатостороннього договору.

Відповідно до частини 2 статті 638 ЦК України договір укладається шляхом пропозиції однієї сторони укласти договір (оферту) та прийняття пропозиції (акцепту) другою стороною. Таким чином, зі змісту даної норми випливає, що, здійснюючи характеристику укладення цивільно-правового договору, законодавець враховує участь у договірному зобов'язанні лише двох сторін. Натомість відповідно до частини 4 статті 626 ЦК України багатосторонній договір можуть укласти більш як дві сторони, що

ускладнює процес узгодження їх волевиявлень та порядок подання та прийняття оферти.

Стаття 641 ЦК України встановлює, що пропозиція укласти договір (оферта) повинна містити істотні умови договору і виражати намір особи, яка її зробила, вважати себе зобов'язаною у разі її прийняття [1]. Таким чином, основними вимогами до оферти є змістовність (істотні умови договору), адресність (спрямованість одному чи декільком адресатам), визначеність (зрозумілість змісту пропозиції укласти договір) та констатація наміру оферента вважати себе зобов'язаним у разі прийняття пропозиції [2, с. 20; 3, с. 91; 4, с. 58].

Змістовність як одна з вимог до пропозиції укласти договір відображається у необхідності вказати в оферті істотні умови договору. Поняття багатостороннього договору не слід вузько, буквально тлумачити (за кількістю сторін), а, в першу чергу, варто враховувати критерій розподілу договорів на одно-, дво- та багатосторонні (спрямованість прав та обов'язків сторін договору). Багатосторонні договори опосередковують цивільно-правові відносини осіб, що прагнуть досягти спільної мети. При цьому кожен учасник є самостійною стороною договору, а загальна кількість сторін, як правило, є три та більше, однак бувають випадки, коли лише дві сторони укладають договір, спрямований на досягнення спільної мети (наприклад, договір про спільну діяльність, укладений двома сторонами). Істотними умовами багатосторонніх договорів є предмет багатостороннього договору та спільна мета, які обов'язково повинні бути відображені в оферті [5, с. 43].

На основі судової практики спробуємо застосувати загальноцивілістичну концепцію оферти, закріплену в статті 641 ЦК України, до багатостороннього договору, учасників якого об'єднує спільна мета. У провадженні Конотопського міськрайонного суду Сумської області була справа про розірвання договору простого товариства. Згідно з умовами даного договору двоє його учасників зобов'язувались об'єднати грошові кошти, фізичні, інтелектуальні та інші зусилля задля досягнення єдиної цілі – організації та проведення підготовчої роботи з відкриття відділення юридичної особи [6].

Якщо традиційно розглядати оферту як пропозицію, подану однією стороною договору іншій, що повинна містити істотні умови договору, то один і учасників вказаного вище договірному зобов'язання не зміг би самостійно визначити його істотні умови (предмет та спільну мету). Предметом багатостороннього договору, у тому числі договору простого товариства, є спільна діяльність. На момент подання оферти оферент не знає, чи діяльність, яку він визначив у багатосторонньому договорі як предмет, є спільною для нього та особи, якій він подає пропозицію укласти договір. Зокрема, згідно з наведеним вище прикладом судової практики, якщо один учасник подає іншому пропозицію укласти договір, то у момент подання пропозиції він лише має відомості про діяльність, яку сам прагне здійснювати, але не знає, чи таку саму діяльність бажає вчиняти інша особа.

Крім того, при поданні оферти мета організувати та провести підготовчі роботи з відкриття відділення юридичної особи є власною метою цього учасника, а не спільною метою обох учасників договору. Факт наявності спільної мети може бути підтверджений лише після прийняття пропозиції укласти договір простого товариства іншим учасником. Натомість спільна мета є істотною умовою багатостороннього договору, а тому повинна бути визначена в оферті, а не за фактом здійснення іншими учасниками акцептів.

Таким чином, навіть у договорі простого товариства за участю двох учасників, які об'єднані спільною метою (організувати та провести підготовчі роботи з відкриття відділення юридичної особи), не можна повною мірою застосувати розуміння оферти зі статті 641 ЦК України. Натомість слід констатувати, що поданню оферти у багатосторонньому договорі, зокрема договорі простого товариства, зазвичай передують попереднє узгодження сторонами всіх істотних умов договору (предмета та спільної мети).

Для того, щоб усі учасники багатостороннього договору разом сформуливали оферту, зокрема визначили предмет та спільну мету, вони можуть вести переговори, обмінюватись листами та здійснювати інші необхідні дії. У науковій літературі така діяльність визначається як переддоговірна стадія договірних правовідношення [7, с. 23], переддоговірні відносини сторін [8, с. 258] або організаційна стадія укладення договору [9, с. 61]. Незважаючи на різну термінологію, суть переддоговірного етапу одна – узгодження сторонами умов, прав та обов'язків за договором, що може втілюватись у розробці його проекту.

Щодо обов'язковості переддоговірних відносин сторін спостерігається два основні підходи: необов'язковість переддоговірного етапу укладення договору [2, с. 12]; обов'язкова наявність переддоговірних контактів сторін в окремих видах договірних зобов'язань, у тому числі у разі укладення договору простого товариства [9, с. 14].

На нашу думку, при вирішенні питання про обов'язковість переддоговірних відносин сторін багатостороннього договору, у тому числі договору простого товариства, слід керуватись принципом свободи договору. Оскільки оферта формується спільно усіма учасниками багатостороннього договору, то необхідність узгодження спільної мети обумовлює, як правило, наявність переддоговірних контактів сторін, хоча і не виключає можливість укладення багатостороннього договору лише шляхом подання та прийняття пропозиції. Якщо у багатосторонньому договорі беруть участь три та більше сторони, то переддоговірні відносини дозволяють узгодити істотні умови, що є необхідною складовою оферти.

Висновки. Багатосторонні договори укладаються учасниками, що прагнуть досягнути єдиної, спільної мети. Пропозиція укласти багатосторонній договір повинна формуватись за загальними правилами ЦК України до змісту, порядку подання та прийняття оферти, але водночас відображати характерні особливості договірному зобов'язання, що виникає на підставі багатостороннього договору. Специфіка

пропозиції укласти багатосторонній договір виявляється у спільному формуванні оферти усіма його учасниками. Так, лише спільне формування оферти, дозволяє відобразити такі істотні умови багатостороннього договору, як предмет та спільна мета. Якби оферта формувалась лише одним учасником договору, то вона могла б містити мету лише того учасника,

що подає пропозицію укласти договір, а не усіх сторін багатостороннього договору. Водночас предмет багатостороннього договору, а саме – спільна діяльність, також не може бути визначена одним, окремим учасником договору. У зв'язку з цим, як правило, укладенню багатосторонніх договорів передують переддоговірні відносини.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Цивільний кодекс України в редакції від 16 січня 2003 року зі змінами і доповненнями // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.
2. Бородовський С.О. Укладення, зміна та розірвання договору у цивільному праві України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / С.О. Бородовський. – Х., 2005. – 21 с.
3. Денисюк В.В. Оферта як стадія укладення цивільно-правового договору / В.В. Денисюк // Часопис цивілістики. – 2013. – Вип. 14. – С. 91–95.
4. Великанова М.М. Теоретичні питання укладення цивільно-правових договорів / М.М. Великанова // Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. – 2011. – № 1. – С. 57–61.
5. Таран О.С. Істотні умови багатостороннього договору [Текст] / О. С. Таран // Вісник Академії адвокатури України. – К. : Видавничий центр Академії адвокатури України, 2013. – число 2(27). – С. 39–44.
6. Рішення Конотопського міськрайонного суду Сумської області від 01 лютого 2016 року у справі № 577/5594/15-ц [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/55371800>.
7. Бервено С.М. Проблеми договірної права України : автореф. дис... на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / С.М. Бервено. – К., 2006. – 40 с.
8. Мілаш В.С. Переддоговірні відносини у сфері господарювання: проблеми теорії та практики / В.С. Мілаш // Право України. – 2010. – № 4. – С. 258–264.
9. Юровська Г.В. Договір простого товариства у цивільному праві України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / Г.В. Юровська. – К., 2010. – 20 с.

УДК 341.9

ІНСТИТУТ МИРОВОЇ УГОДИ ІЗ СІМЕЙНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ У МІЖНАРОДНОМУ ЦИВІЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ: СТАН ДОКТРИНАЛЬНОЇ РОЗРОБКИ ТА НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

THE INSTITUTE OF THE SETTLEMENT ON FAMILY-LAW DISPUTES IN INTERNATIONAL CIVIL LITIGATION: THE STATE OF THE DOCTRINE DEVELOPMENT AND NORMATIVE REGULATION

Черняк Ю.В.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри міжнародного приватного права*

Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Предметом дослідження статті є мирова угода, що укладається сторонами з метою врегулювання міжнародного сімейно-правового спору. Проаналізовано міжнародні правові акти, норми цивільного процесуального та сімейного права України, якими передбачено застосування різних видів процедур примирення. Сформульовано висновки про основні ознаки мирової угоди у міжнародному цивільному процесі та про те, як співвідносяться положення національного законодавства України із міжнародними стандартами регулювання мирової угоди.

Ключові слова: міжнародний цивільний процес, мирова угода, Гаазькі конвенції, регламенти Європейського Союзу, сімейно-правові спори.

Предметом исследования статьи является мировое соглашение, которое заключается сторонами с целью урегулирования международного семейно-правового спора. Проанализированы международные правовые акты, нормы гражданского процессуального и семейного права Украины, которыми предусмотрены различные виды процедур примирения. Сформулированы выводы о признаках мирового соглашения в международном гражданском процессе и о том, как соотносятся положения национального законодательства Украины с международными стандартами урегулирования мирового соглашения.

Ключевые слова: международный гражданский процесс, мировое соглашение, Гаагские конвенции, регламенты Европейского Союза, семейно-правовые споры.

The subject of the statement is research of the settlement concluded by the parties in order to regulate international family-law dispute. International legal instruments, rules of civil procedural and family law of Ukraine on different types of reconciliation are analyzed. Conclusions concerning characteristic of the settlement in transnational civil procedure and the level of correspondence between the rules of Ukrainian national legislation and international standards on the regulation of settlement are formulated.

Key words: transnational civil procedure, settlement, Hague Conventions, EU Regulations, family-law disputes.

Постановка проблеми. Сучасне сімейне право та міжнародний цивільний процес більшості держав світу характеризуються розвитком диспозитивності, автономії волі, посиленням договірних засад у регулюванні правовідносин. Так, чинний СК України 2002 не лише передбачає можливість врегулювання сімейних відносин за домовленістю (договором) між їх учасниками, але й встановлює пріоритет договору над актом сімейного законодавства (ст. 7 (ч. 3), ст. 7 (ч. 4), ст. 9). Стаття 111 СК України містить положення про вжиття судом заходів щодо примирення подружжя. З позиції ЦПК України, а саме ст. 191 (ч. 5), така примирлива процедура полягає, насамперед, у тому, що суд може призначити у справах про розірвання шлюбу строк для примирення подружжя. Окремим прикладом примирливої процедури, що може бути застосована у цивільному процесі, є мирова угода. Зміст останньої стисло розкрито у ст. 175 (ч. 1) ЦПК України: мирова угода укладається сторонами з метою врегулювання спору на основі взаємних поступок і може стосуватися лише прав та обов'язків сторін та предмета позову.

Безсумнівним є те, що застосування мирової угоди у цивільному процесі сприяє дружньому врегулюванню спору. Якщо йдеться про сімейно-правовий спір, то завдяки мировій угоді може бути послаблено конфлікт, забезпечено тривалість особистих контактів між членами сім'ї – зокрема, між подружжям чи між батьками і дітьми, скорочено час і зменшено витрати, потрібні для вирішення спору. Теза про те, що застосування процедур примирення, включаючи укладення мирової угоди, є економічно і процесуально вигідним як самим учасникам процесу, так і суспільству та державі в цілому, стає ще більш актуальною у тих випадках, коли у сімейно-правовому спірі наявний «іноземний елемент» і спір підпадатиме під сферу міжнародного цивільного процесу. Так, ще у 1998 р. Комітет Міністрів Ради Європи ухвалив *Рекомендацію № R (98)1 державам-членам щодо [про] медіації(ю) у сімейних справах від 2 січня 1998 р.* [1], відповідно до якої запровадження, заохочення та, за необхідності, посилення медіації в сімейних справах обґрунтовується тим, що: 1) сімейні спори відбуваються поміж особами, які, за визначенням, перебувають у взаємозалежних і тривалих стосунках; 2) сімейні спори виникають на тлі виснажливих емоцій та підсилюють їх; 3) окреме проживання і розлучення впливають на всіх членів сім'ї, а надто дітей.

Мета даної статті полягає у тому, щоб з'ясувати стан наукового дослідження та нормативного регулювання інституту мирової угоди у прив'язці до двох обмежень, що стосуються предмету і суб'єктного складу мирової угоди, адже йтиметься про мирові угоди, що укладаються при вирішенні сімейно-правових спорів, в яких присутній іноземний елемент і які тією

чи іншою мірою підпадають під юрисдикцію двох і більше держав.

Виклад основного матеріалу. Перше, що звертає на себе увагу при вивченні сучасної іноземної доктрини, – це те, що мирова угода досліджується та регулюється у нерозривній єдності з медіацією та іншими видами ADR, що застосовуються для врегулювання міжнародних сімейних спорів на основі узгодження позицій та інтересів сторін [2]. Ця ознака в цілому є характерною і для чинних міжнародних правових актах. Приміром, Гаазька конвенція про міжнародне стягнення аліментів на дітей та інших видів сімейного утримання 2007 (ст. 6(2)d)) покладає на Центральні органи обов'язок вживати заходи щодо «заохочення мирного вирішення з метою одержання добровільної сплати утримання у тих випадках, коли це є доцільним, за допомогою медіації, примирення або подібних процесів». До кола повноважень Центральних органів Договірної Держави, що визначаються Гаазькою конвенцією про юрисдикцію, права, що застосовується, визнання, виконання та співробітництва щодо батьківської відповідальності та заходів захисту дітей 1996 (ст. 31 (1) (b)), віднесено також «сприяння шляхом медіації, примирення або подібних заходів, погоджених рішень щодо захисту особи чи майна дитини у випадках, до яких застосовується ця Конвенція».

Особливу увагу мировій угоді приділено у Принципах міжнародного цивільного процесу – документі, створеному спільно Інститутом Американського Права (ALI) та Міжнародним Інститутом з уніфікації приватного права (UNIDROIT) [3], який спрямований на зближення англосаксонської та континентальної правових систем та уніфікує на міжнародному рівні фундаментальні принципи цивільного процесу. Мировій угоді присвячено окремий Принцип 24 («Мирова угода»), відповідно до якого «суд, поважаючи право сторін вести процес, водночас спонукає їх до укладення мирової угоди, якщо для цього є розумні можливості» (п. 24.1); «суд повинен заохочувати сторони до участі у процедурах альтернативного вирішення спорів на будь-якій стадії процесу» (п. 24.2); «сторони як до, так і після відкриття провадження у справі повинні співробітничати у розумних спробах врегулювати спір, і суд може призначити розмір судових витрат, щоб відобразити безпідставну відмову сторін співробітничати або недобросовісну участь у врегулюванні спору» (п. 24.3).

Як вбачається зі змісту вищевказаних міжнародних правових актів, вони не містять імперативний припис про те, що суд повинен вимагати від сторін укладення мирової угоди, оскільки суд «поважає право сторін вести судовий процес». Разом з цим суд може проводити неформальні обговорення зі сторонами та їх представниками можливостей врегулювати

спір у будь-який розумний строк, на будь-якій стадії судового процесу. Не менш важливим є і те, що хоча Принцип 24 має назву «Мирова угода», він регулює не лише мирові угоди, що укладаються сторонами справи в рамках судового процесу, але також і інші процедури альтернативного вирішення спорів, які у науці цивільного процесуального права зарубіжних країн охоплюються терміном «ADR».

Незважаючи на те, що на рівні міжнародних правових актів визнається значення мирової угоди та підкреслюється необхідність сприяти ухваленню погоджених сторонами спору рішень, доктриною міжнародного цивільного процесу інститут мирової угоди досліджено мало.

Звичайно, потрібно визнати, що фундаментальною основою розвитку інституту мирової угоди як засобу вирішення сімейно-правових спорів у міжнародному цивільному процесі України є праці вітчизняних науковців у сфері цивільного процесу та сімейного права. Вектор у розвитку цивілістичної науки і законодавства України у питаннях договірної регулювання сімейних відносин задали праці І.В. Жилінкової, З.В. Ромовської, М.М. Сибільова [4]. Вагомий внесок у розвиток інституту мирової угоди було зроблено ще дореволюційними цивілістами (див., приміром, праці Є.В. Васьковського, Г.Ф. Шершеневича). Різні аспекти мирової угоди у цивільному судочинстві України і, зокрема, у виконавчому провадженні розглянуто С.Я. Фурсою [5], Л.С. Фединяк [6], О.Г. Бортнік [7].

Що ж стосується актуальних питань застосування мирової угоди щодо різних видів сімейно-правових спорів, то вони наразі по суті не досліджені. У більшості посібників, підручників та монографій з міжнародного цивільного процесу, авторами яких є науковці України та близького зарубіжжя, цей інститут взагалі не згадується. Винятком є перекладена праця німецького правознавця Х. Шака «Міжнародне цивільне процесуальне право», в якій піднято питання про те, які правові наслідки за кордоном матиме мирова угода, укладена у німецькому суді [8, с. 398], та підручник з міжнародного приватного права І.В. Гетьман-Павлової, яка поширює питання про еквівалентність документів, їх визнання та виконання за кордоном на різні види документів т. зв. «кваліфікованої юридичної форми» – судові документи, адміністративні документи та нотаріальні акти [9, с. 546].

Відправною точкою у визначенні мирової угоди у цивільному процесі України є стаття 175 ЦПК України. Міжнародні правові акти, які уніфікують правила визнання та виконання іноземних судових рішень у цивільних і сімейних справах, визначають, за яких умов ці правила можна поширено і на мирові угоди. Так, відповідно до Гаазької конвенції про визнання і виконання рішень стосовно зобов'язань про утримання 1973, її положення застосовуються до «рішень стосовно зобов'язань про утримання», які можуть бути постановлені судом чи адміністративним органом Договірної держави і які можуть мати назву як «рішення», так і «угода» (*settlements*) (ст. 1, ст. 2(1)). Під останніми мається на увазі «угода (домовленість) між сторонами, яка врегулює спір між ними і яку

певним чином схвалено, завірено або зареєстровано судом чи іншим органом, внаслідок чого вона набуває обов'язкової сили у державі, в якій її укладено [10, с. 179]. Таким чином, Гаазька конвенція 1973 р., хоча і закріпила термін «угода» (*settlements*), однак не надала його визначення. Цю прогалину було заповнено судовою практикою і доктриною.

Гаазька конвенція 2007, яка для Договірних держав замінила Гаазьку конвенцію 1973, суттєво вдосконалила положення, що стосуються угод у міжнародному цивільному процесі. По-перше, нею конкретизовано, що термін «рішення» охоплює два види угод: 1) мирову угоду, 2) договір (домовленість) про аліменти. По-друге, зафіксовано, що обидва види угод мають бути укладені у судовому чи адміністративному органі або затверджені ними (ст. 19(1)). Такі уточнення є істотною перевагою Гаазької конвенції 2007 над її попередницею – Гаазькою конвенцією 1973, оскільки зазвичай у всіх правових системах світу ці два терміни – мирова угода і договір про аліменти – мають різне значення.

Дійсно, угоду про утримання може бути укладено як у суді, так і поза судовим процесом. Тлумачення і необхідність правильного застосування положень Гаазьких дитячих конвенцій, що стосуються визнання і виконання іноземних судових рішень, змушують продовжити дискусію про правову природу мирової угоди (мирового договору) та її різновиди – «судову мирову угоду» і «позасудову мирову угоду», яку було розпочато ще дореволюційними цивілістами (Д.І. Мейєр, Г.Ф. Шершеневич, В.І. Сінайський, Є.В. Васьковський, І.Є. Енгельман). Процесуальна мирова угода, як зазначав Є.В. Васьковський, відрізняється від цивільно-правової (позасудової) мирової угоди тим, що: 1) вона стосується спірного правовідношення, яке вже стало предметом судового процесу; 2) здійснюється в присутності суду, іноді за його участю або принаймні доводиться до відома суду; 3) для неї встановлено особливі форми укладення [11, с. 363].

Спільною для обох видів угод є загальна мета їх укладення, яка полягає у тому, щоб припинити і врегулювати спір шляхом взаємних поступок. Водночас між двома видами угод існують й суттєві відмінності. Позасудові угоди мають місце тоді, коли між сторонами сімейного правовідношення існує правова невизначеність (спір) і вони врегульовують її самостійно, не ініціюючи судовий процес. Судова мирова угода стосується спірного сімейного правовідношення, яке вже стало предметом судового процесу, тому для цієї угоди передбачено особливий порядок укладення. Так, сторони мають повідомити суд про досягнуту ними мирову угоду, і в подальшому ця мирова угода впливатиме на розвиток судового процесу, оскільки суд постановляє ухвалу про закриття провадження (ч. 4 ст. 175 ЦПК України).

Грамотичне і системне тлумачення норм ЦПК України, згаданих вище Гаазьких конвенцій 1973 і 2007, а також договорів України про правову допомогу і правові відносини у цивільних і сімейних справах дозволяє констатувати, що суд, якому сторони спору повідомляють про досягнуту ними мирову

угоду, має оцінити законність змісту угоди та пересвідчитися у тому, що вона не порушує права, свободи та інтереси інших осіб. Разом з цим на рівні законодавства України закріплено різні терміни для позначення процесуальної дії, в якій відображаються результати такої оцінки. Так, ЦПК України (ст. 175, ст. 205 (п. 4, ч. 1)) передбачає постановлення ухвали про визнання мирової угоди і закриття провадження по справі, а Гаазькі конвенції 1973, 2007 та договори України про правову допомогу (зокрема, із Республікою Польща (ст. 49(2)(п.1)), із Угорською Республікою (ст. 16(1)(а)), із Республікою Молдова (ст. 48 (2)) – «затвердження мирової судом».

Затвердження мирової угоди судом держави, який розглядав спір по суті, є необхідною передумовою для визнання мирової угоди також і з позиції права ЄС.

Чинні Регламенти ЄС, які уніфікують норми міжнародного цивільного процесу з вирішення сімейно-правових спорів (Регламент Brussels IIbis і Регламент № 4/2009), розвивають припис, вперше закріплений на рівні ЄЕС ще у Брюссельській конвенції про міжнародну підсудність та визнання і виконання судових рішень у цивільних і торговельних справах 1968, проте, що досягнута в ході судового розгляду угода, яку затверджено судом і може бути примусово виконано у державі, на території якої її було укладено, визнається і виконується також і у запитуваній державі на тих самих умовах, що й офіційні акти.

До того, як мирову угоду затверджено судом, будь-яка сторона може відмовитися від її укладення. Це впливає із суті мирової угоди і відзеркалено у Принципах міжнародного цивільного процесу ALI/UNIDROIT: укладення мирової угоди – це право, а не обов'язок сторін. На цю ознаку мирової угоди у міжнародному цивільному процесі було вказано також і у Рішенні ECJ від 2 червня 1994 по справі *Solo Kleinmotoren GmbH v*

Emilio Boch, в якому піднято питання про можливість поширення норм конвенції, що стосуються визнання і виконання іноземних судових рішень, на мирові угоди. Суд вказав, що «мирові угоди, укладені в суді, за своєю суттю є договором, оскільки їхні умови насамперед і найбільшою мірою залежать від намірів сторін спору» (п. 18) [12]. Судове рішення за результатами розгляду справи по суті – це завжди владний акт, який ухвалюється на користь однієї із сторін справи. На противагу йому, мирова угода укладається за взаємною згодою сторін і призводить до результату, бажаного для обох сторін, – розв'язання конфлікту.

Висновки. Отже, мирова угода, затверджена судом у цивільному процесі, – це класичний приклад поєднання імперативних та диспозитивних засад регулювання цивільних процесуальних відносин. Вона укладається в суто публічній сфері, яким є судочинство, однак за своєю суттю є договірним врегулюванням спірних правовідносин. Саме тому чинні міжнародні акти як України, так і ЄС поширюють встановлені ними загальні правила визнання та виконання іноземних судових рішень на мирові угоди, але водночас приділяють останнім окремі спеціальні статті.

Вважаємо, що у перспективі доцільно запровадити на рівні внутрішнього законодавства України та міжнародних правових актів єдину термінологію для позначення процесуальної дії, яку вчиняє суд у разі погодження із умовами мирової угоди та закриття провадження у справі. Потрібно також включити до ЦПК України норму, якою будуть встановлені моги до змісту ухвали, що постановляється судом у зв'язку із визнанням (затвердженням) мирової угоди. Зокрема, у цій ухвалі мають бути чітко відтворені всі умови мирової угоди, погоджені сторонами, оскільки це є необхідним для виконання ухвали в порядку виконавчого провадження.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Рекомендація № R(98)1 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо медіації у сімейних справах від 2 січня 1998 р. // Європейські та міжнародні стандарти у сфері судочинства : Збірка. – Київ, 2015. – С. 456–464.
2. Katharina Boele-Woelki, Frédérique Ferrand, Cristina González Beilfuss, Maarit-Jänterä-Jareborg, Nigel Lowe, Dieter Martiny, Walter Pintens. Principles of European Family Law Regarding Parental Responsibilities. – Antwerpen – Oxford, 2007. – 331 p.
3. ALI/UNIDROIT Principles of Transnational Civil Procedure as adopted and promulgated by the American Law Institute at Washington, D.C., U.S.A. May 2004 and by UNIDROIT at Rome, Italy April 2004. – Cambridge University Press, 2006. – 177 p.
4. Сибильов М.Н. Договорное регулирование семейных отношений: становление и современное состояние законодательства, направления научных исследований : [монографія] / М.Н. Сибильов. – Харьков : Право, 2013. – 240 с. – С. 42–52.
5. Пономаренко О.М. Об основных перспективных направлениях научных исследований договорного регулирования семейных отношений : [монографія] / О.М. Пономаренко. – Харьков : Право, 2013. – 240 с. – С. 151–164.
6. Фурса С.Я. Чи має виконувати державна виконавча служба мирову угоду у примусовому порядку / С.Я. Фурса // Нотаріат. Адвокатура. Суд. – 2005. – № 6(8). – С. 7.
7. Фединяк Л. Мирова угода як спосіб врегулювання цивільно-правових спорів: окремі питання / Л. Фединяк // Право України. – 2003. – № 4. – С. 53–56.
8. Бортнік О.Г. Мирова угода у цивільному судочинстві : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / О.Г. Бортнік. – Х., 2007. – 19 с.
9. Шак Х. Международное гражданское процессуальное право : [учебник] / Х. Шак. – М. : Издательство БЕК, 2001.
10. Гетьман-Павлова И.В. Международное частное право : [учебник] / И.В. Гетьман-Павлова. – М. : Эксмо, 2011.
11. J.D. McClean (Barrister, Professor of Law, University of Sheffield). Recognition of Family Judgments in the Commonwealth. – London, Butterworths, 1983. – 370 p.
12. Васьковский Е.В. Учебник гражданского процесса / Е.В. Васьковский. – М. : Зерцало, 2003. – 464 с.
13. Judgment of the Court (Sixth Chamber) of 2 June 1994. – *Solo Kleinmotoren GmbH v Emilio Boch*. – Reference for a preliminary ruling: Bundesgerichtshof – Germany. – Brussels Convention – Article 27(3) – Judgment given in a dispute between the same parties. – European Court reports 1994 Page I-02237.

РОЗДІЛ 4 ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО, ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 346.93

ОСОБЛИВОСТІ СИСТЕМИ ДЖЕРЕЛ ГОСПОДАРСЬКОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА: ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ

FEATURES OF SOURCES OF ECONOMIC RIGHTS OF PROCEDURE: THEORETICAL APPROACHES

Загородня Н.В.,
аспірант

*Інституту економіко-правових досліджень Національної академії наук України,
старший викладач
кафедри господарського, цивільного та трудового права
Маріупольського державного університету*

Стаття присвячена розгляду особливостей системи джерел господарського процесуального права в контексті реформування господарського судочинства та законодавства. На підставі загальнотеоретичних положень про співвідношення системи права, системи джерел і системи законодавства визначено систему господарського процесуального права та її особливості з урахуванням специфіки предмета галузі. Аналізуються взаємодія та взаємозв'язок системи господарського процесуального права та законодавства.

Ключові слова: система права, система законодавства, господарське процесуальне право, система господарського процесуального права, система джерел господарського процесуального права.

Статья посвящена рассмотрению особенностей системы источников хозяйственного процессуального права в контексте реформирования хозяйственного судопроизводства и законодательства. На основании общетеоретических положений о соотношении системы права, системы источников и системы законодательства определена система хозяйственного процессуального права и ее особенности с учетом специфики предмета отрасли. Анализируется взаимодействие и взаимосвязь системы хозяйственного процессуального права и законодательства.

Ключевые слова: система права, система законодательства, хозяйственное процессуальное право, система хозяйственного процессуального права, система источников хозяйственного процессуального права.

The article considers the peculiarities of the system of sources of economic procedural law in the context of the reform of the economic and legal proceedings. On the basis of general theoretical provisions about the relationship with the system of law sources system, the system of law determined by the economic system of procedural law and its particular industry-specific subject. We analyze the interaction and interrelationship of the economic system of procedural law and legislation.

Key words: system of law, legal system, economic procedural law, procedural law of the economic system, economic system of procedural law sources.

Постановка проблеми. В процесі розбудови правової держави одним з найбільш важливих критеріїв є створення чесної, прозорої та ефективної судової влади. Нині назріла суттєва необхідність докорінних змін судової системи та реформування окремих її інститутів. У центрі уваги правників знаходяться питання судово-правової реформи та пов'язані з нею проблеми. Вагомою подією стало прийняття Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, яка схвалена Указом Президента України 20 травня 2015 року. Одним з пріоритетних напрямів реформування системи судоустрою є оновлення процесуального законодавства та проведення системних змін в законодавстві, в тому числі й в господарському процесуальному.

Також наявні дискусії щодо уніфікації термінів та понять процесуального права та взагалі теорії права.

Оскільки чітке та однозначне викладення значення термінів та письмових мовних конструкцій важко переоцінити, то формалізованість юридичної мови зумовлює ретельний аналіз змісту кожної мовної одиниці при її використанні у законотворенні та застосуванні норм права.

Таким чином, актуальним є визначення особливостей системи джерел господарського процесуального права (далі – ГПП), особливо в умовах реформування господарського законодавства та активних дискусій щодо існування господарських судів.

Стан опрацювання. Окремі аспекти визначення особливостей системи джерел ГПП були предметом дослідження таких вчених, як Д.М. Притика [1], О.П. Подцерковний, М.Ю. Картузов [2], В.Д. Чернадчук [3], Л.М. Ніколенко [4], О.І. Харитонова [5]. Слід підкреслити, що вагоме значення мають роботи теоретиків права, а саме праці С.С. Алексєєва [6],

В.І. Гоймана [7], М.С. Кельмана [8]. Але підходи до їх розуміння дуже різні.

Метою статті є дослідження системи джерел ГПП та її особливостей з точки зору реформування господарського судочинства та законодавства.

Виклад основного матеріалу. Дослідження системи джерел ГПП неможливе без використання наукових розробок загальної теорії права з питань поняття, змісту та взаємозв'язку «системи права», «системи законодавства», «системи джерел права».

Під системою у науковій літературі прийнято розуміти сукупність елементів, що знаходяться у відносинах і зв'язках між собою, які утворюють певну цілісність, єдність. Це складене із взаємопов'язаних між собою частин ціле, певний порядок їх розташування [9; 10, с. 513]. Системність притаманна всім явищам об'єктивного світу, в тому числі і соціальним.

Право також є досить складною соціальною системою [6, с. 78]. Відомо, що в ході історичного розгортання юридичної форми окремі правові норми групуються в кожній країні в структуровану сукупність, яка утворює цілу правову систему [11, с. 125].

Система права, як і будь-яка система, припускає елементи змісту, які перебувають у такому взаємозв'язку, який сам впливає на характер і функції кожного елемента. Тому система правових норм потребує вивчення з урахуванням всіх інститутів цієї галузі та всієї правової системи в цілому.

Джерела права як форма його зовнішнього вираження й існування також складаються з певних елементів [12, с. 79], які перебувають у такому взаємозв'язку між собою, який створює внутрішню єдність і цілісність.

У науковій літературі правильно зазначено, що і право, і законодавство як форма його вираження володіють функціональною спільністю, виступаючи засобами регуляції і саморегуляції суспільних відносин. Законодавство, що є формою права і одним з джерел його розвитку, має безсумнівний зв'язок з його змістом, але не втрачає при цьому своєї специфіки. Водночас ефективне рішення функціональної задачі регулювання суспільних відносин можливе за умови їх системності [13, с. 5].

Системні зв'язки існують між галузями загальної правової системи та їх джерелами, а також між галуззю права та її джерелами як по горизонталі, так і по вертикалі.

Це означає, що законодавець повинен при прийнятті нового нормативного акта досить чітко представляти, як цей акт буде діяти в рамках цієї галузі, її інститутів і конкретної правової системи в цілому. Таким чином, система є формою, способом реального співіснування всіх джерел права та інструментом пізнання їх сутності та існування для дослідника. Дослідник досягне успіху лише в тому разі, якщо він вивчає норми та інститути конкретної галузі з урахуванням всієї правової системи, розташування їх в тих або інших нормативних актах, рівня їх систематизації тощо.

Дуже важливо при цьому пам'ятати, що система джерел права має в своїй основі певну систему права

цієї держави. Система джерел права є зовнішнім виразом системи права в цілому. Однак їх збіг не є абсолютним. На думку більшості вчених, систему права слід відрізняти від системи законодавства, оскільки система права є первинною, а система законодавства – вторинною. Перша характеризує внутрішню будову права, групування його норм за галузями і інститутами, друга відноситься до зовнішніх форм вираження права, характеризує стан джерел права [6, с. 215–216]. Система права носить об'єктивний характер і завдяки цьому її розвиток обумовлює відповідну трансформацію системи законодавства, що створюється законодавцем [13, с. 5].

Система права і система законодавства не збігаються і за колом джерел. На думку В.І. Гоймана, система права не тільки знаходить втілення в позитивному праві, але й відображена у звичайному праві, неписаних принципах права, міжнародно-правових актах, які мають рекомендаційний характер, договорах нормативного змісту, судових прецедентах і навіть у правосвідомості [7, с. 143].

Система законодавства об'єднує закони, підзаконні нормативні акти, в тому числі укази Президента, постанови уряду, інструкції тощо, які є джерелами права в їх сукупності і у взаємозв'язку. Враховуючи вищезгадане, можливо зробити висновок про те, що поняття системи джерел права набагато ширше, ніж поняття системи законодавства.

Викладені загальнотеоретичні положення про співвідношення системи права з системою джерел і системою законодавства цілком прийнятні і для вивчення проблеми системи галузі ГПП і системи її джерел.

Господарське процесуальне право визначається як самостійна галузь права, що підтверджується наявністю не тільки предмета, метода, цілей та завдань, спеціальних принципів господарського судочинства, а й самостійних джерел господарського процесу. Зокрема, виходячи із загальнотеоретичних положень, ми вважаємо, що система ГПП служить базою, фундаментом для формування системи джерел господарського процесуального права. Система ГПП об'єктивно вимагає, щоб джерела права були систематизовані за галузевою належністю, за галузевою ознакою, а норми галузі права та її інститути об'єднувалися в один кодифікований акт. Успішне дослідження сутності, змісту джерел ГПП неможливе без встановлення їх взаємозв'язків з системою господарського процесуального права, їх взаємодії, взаємообумовленості між собою, їх внутрішньої будови, оскільки право та його джерела виступають як єдність змісту і форми.

З урахуванням викладеного систему ГПП необхідно розуміти як сукупність процесуальних норм та інститутів у їх взаємозв'язку і в строгій послідовності. Для того, щоб найбільш повно визначити поняття системи ГПП, необхідно враховувати безпосередньо саму специфіку галузі права.

У науці господарського процесуального права України існує декілька визначень поняття ГПП. Так, на думку О.П. Подцерковного, М.Ю. Картузова,

господарське процесуальне право – це сукупність норм, що регулюють організацію та діяльність господарських судів та інших осіб під час відправлення правосуддя в господарських справах, а також у тісному пов'язаних із ними відносинах щодо досудового і третейського вирішення господарських спорів та виконання рішень господарських судів [2, с. 35]. В.Д. Чернадчук під господарським процесуальним правом розуміє сукупність правових норм, що регулюють досудовий порядок урегулювання окремих категорій спорів; порядок здійснення правосуддя в спорах, що виникають при укладенні, зміні та розірванні господарських договорів, при їх виконанні та на інших підставах, передбачених чинним законодавством; регламентує порядок визнання недійсними актів на підставах, зазначених у законодавстві; визначає порядок провадження у справах про банкрутство тощо особливими, притаманними йому методами [3, с. 28].

На думку більшості вчених, система господарського процесуального права поділяється на загальну й особливу частини. До загальної частини мають бути віднесені норми та інститути, які мають значення для всього господарського процесу на всіх його стадіях і закріплюють право на звернення до господарського суду, принципи господарського процесуального права, склад суду та осіб, які беруть участь у справі, підвідомчість і підсудність, докази в господарському процесі, судові витрати, процесуальні строки тощо. Особлива частина господарського процесуального права об'єднує норми й інститути, які регулюють окремі види процесуальних відносин, а саме постадійні процесуальні відносини: порушення справи, підготовка справ до судового розгляду, порядок розгляду і вирішення спорів, оскарження і перегляд рішень, виконання судових актів [14, с. 8].

На наш погляд, з огляду специфіку предмета ГПП буде правильним використовувати таке визначення: система господарського процесуального права – це обумовлена єдністю господарських процесуальних відносин, внутрішньо узгоджена та послідовна сукупність господарських процесуальних норм, інститутів та інших відносно самостійних структурних підрозділів цієї галузі права, закономірно взаємозалежних між собою. У цьому визначенні охоплені практично всі найбільш суттєві елементи системи галузі господарського процесуального права (єдність відносин, внутрішня узгодженість, взаємозв'язок, структурована система, наявність відносно самостійних підрозділів, їх цілісність).

Оскільки джерела ГПП – це переважно нормативно-правові акти, у формі яких виражаються господарські процесуальні норми, то поняття системи джерел ГПП відповідні поняттю системи господарського процесуального законодавства. Але система господарського процесуального законодавства не копіює систему господарського процесуального права. Є необхідність чіткого розмежування системи ГПП та системи однойменного законодавства. Система законодавства – явище об'єктивного порядку, свого роду «другий вимір» права [6, с. 216], але воно, як

і право, володіє єдністю та органічною цілісністю. Єдність проявляється в предметі правового регулювання.

На відміну від системи ГПП, система однойменного законодавства має відносно самостійний багатомірний і багаторівневий характер. Система джерел ГПП – це сукупність пов'язаних між собою предметом (змістом суспільних відносин) правового регулювання нормативно-правових актів держави, що знаходяться між собою у відношеннях координації (узгодженості), субординації, ієрархії, співвідпорядкованості, взаємодії, що володіють відносною самостійністю і органічною цілісністю. Предмет правового регулювання (правосуддя у господарських справах) є одним з головних системоутворюючих чинників при побудові системи джерел господарського процесуального права.

Враховуючи цей фактор (предмет ГПП), до складу джерел господарського процесуального права необхідно віднести як господарське процесуальне законодавство, так і комплексні нормативні акти, що містять норми різних галузей права, а також акти, які належать іншим галузям права і деякі інші джерела права. Як вже було окреслено, важливим елементом системи джерел ГПП є наявність між нормами, що складають їх зміст, логічних та структурних зв'язків, а також узгодженість цих норм. Узгодженість необхідна не тільки в структурі окремого нормативного акта, але й між самими нормативними актами.

Так, після обрання Україною незалежності різко зросла законотворча діяльність різних органів державної та виконавчої влади, і дуже важливо, щоб всі прийняті нормативні акти і кожен окремо взятий нормативний акт з питань господарського судочинства чітко вписувалися в наявну систему ГПП. У зв'язку з цим зауважимо, що велике значення матиме в забезпеченості узгодженості законодавства в сфері господарського судочинства доповнення, яке необхідно внести до Господарського процесуального кодексу України (далі – ГПК), відповідно до якого «норми господарського процесуального права, що містяться в інших законах, повинні відповідати положенню діючого Кодексу».

Цілісність, органічна єдність системи джерел господарського процесуального права, проте не виключає її внутрішньої диференціації на відносно самостійні підрозділи. Так, ГПК України структурно містить 15 розділів і 129 статей. При поділі на великі або більш менші підрозділи законодавець прийняв до уваги різні правоутворюючі фактори, врахував значення та місце правових норм в системі права, функції, які вони виконують, послідовність виникнення процесуальних відносин, зв'язки між правовими нормами, їх об'єднання до відповідних інститутів.

В загальній теорії права система законодавства визначається як цілісний та погоджений комплекс нормативно-правових приписів, що містяться в законах і розподілені залежно від предмета і метода правового регулювання по галузях та інститутах законодавства [15, с. 250].

Система господарського процесуального законодавства повинна об'єднати нормативно-правові акти, що містять норми, які регулюють однорідні суспільні відносини та складають предмет ГПП. Тому і система джерел ГПП обумовлена предметом регулювання цієї галузі права. Це переважно система нормативно-правових актів, в яких об'єктивуються господарські процесуальні норми зі своїм специфічним змістом, внутрішньою єдністю, внутрішньою структурою і суворою послідовністю.

Система джерел ГПП (законодавства) є організованою багаторівневою структурою, яка складається з великої кількості взаємопов'язаних елементів (частин).

Значну роль у формуванні системи джерел ГПП відіграють об'єктивні фактори: суспільні відносини, що потребують правового регулювання. Так, права та судова реформи, які відбуваються в Україні, привели до значного оновлення господарського процесу шляхом доповнення господарського процесуального права новими нормами та інститутами. Зміни в системі права отримали зовнішнє вираження в системі законодавства: в ГПК та інших законах. Крім того, господарське процесуальне законодавство має бути охарактеризовано як система, тому що воно є зовнішнім виразом об'єктивно наявної системи права. Система ГПП, як вже було окреслено, знаходить відображення в структурі ГПК (загальні норми та інститути, спеціальні норми, поділ процесу на стадії, види судочинства). Система права об'єктивно впливає на структуру ГПК. Спроба порушити цю закономірність призвела б до ускладнень в тлумаченні норм права в правозастосовній діяльності суду.

Прийняття нових господарських процесуальних нормативно-правових актів, доповнення ГПК новими нормативними приписами приводять до збагачення системи ГПП та створення нових процесуальних інститутів. (наприклад, інститут електронного судочинства).

Але, вказуючи на об'єктивний характер системи джерел ГПП, не можна не враховувати і суб'єктивний бік. Склад чинних нормативних актів, їх внутрішній розклад безпосередньо залежать від розсуду правотворчих органів. Законодавець, з одного боку, виконує завдання з правового регулювання процесуальних відносин у формі прийняття окремого нормативного акта, а з іншого – завдяки доповненню вже наявного акта законодавства. Та в будь-якому разі система джерел ГПП створюється в результаті закріплення правових норм в офіційних актах і систематизації цих актів.

Висновки. На підставі вищезазначеного можливо зробити висновок, що особливостями системи джерел ГПП є, по-перше, структура (організована, багаторівнева, яка включає велику кількість взаємозалежних, взаємопов'язаних між собою елементів); по-друге, прогресивне реформування системи ГПП і системи законодавства, які знаходяться в тісному взаємозв'язку та взаємодії; по-третє, імплементація міжнародно-правових норм та принципів в національне господарсько-процесуальне законодавство; по-четверте, застосування практики Європейського суду з прав людини як джерела права при здійсненні господарського судочинства, а також наближення системи ГПП до європейських норм і стандартів, які запроваджуються шляхом адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Притика Д.М. Арбітражний процес. Законодавство та практика застосування : [навч. посіб.] / Д.М. Притика, М.І. Тітов. – Х. : Консум, 1999. – 544 с.
2. Господарське процесуальне право України : [підручник] / [О.П. Подцерковний, О.О. Квасніцька, Т.В. Степанова та ін.]; за ред. О.П. Подцерковного, М.Ю. Картузова. – Х. : Одиссей, 2012. – 400 с.
3. Господарське процесуальне право України : [підручник] / [В.Д. Чернадчук, В.В. Сухонос, В.П. Нагребельний, Д.М. Лук'янець]; за заг. ред. В.Д. Чернадчука. – Суми : ВТД «Університетська книга», 2009. – 378 с.
4. Ніколенко Л.М. Господарське процесуальне право України : [підручник] / Л.М. Ніколенко. – О. : Фенікс, 2011. – 512 с.
5. Харитонов О.І. Господарське процесуальне право України : [підручник] / О.І. Харитонов. – К. : Істина, 2009. – 360 с.
6. Алексеев С.С. Общая теория права : в 2 т. / С.С. Алексеев. – М. : Юрид. лит. 1982–. Т. 1. – 1982. – 360 с.
7. Общая теория права и государства : [учебник] / под ред. В.В. Лазарева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2001. – 520 с.
8. Кельман М.С. Загальна теорія держави і права : [підручник] / М.С. Кельман, О.Г. Мурашин. – К. : Кондор, 2006. – 477 с.
9. Толковый словарь Ожегова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ozhegov.ru>.
10. Философский словарь / под ред. И.Т. Фролова. – 7-е изд., перераб. и доп. – М. : Республика, 2001. – 719 с.
11. Явич Л.С. Общая теория права / Л.С. Явич. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1976. – 298 с.
12. Фархтдинов Я.Ф. Система источников гражданского процессуального права Российской Федерации / Я.Ф. Фархтдинов // Вестник ТИСБИ. – 2001. – № 1. – С. 78–83.
13. Поленина С.В. Взаимодействие системы права и системы законодательства в современной России / С.В. Поленина // Государство и право. – 1999. – № 9. – С. 5–12.
14. Балюк І.А. Господарське процесуальне право : [навч.-метод. посібник] / І.А. Балюк. – К. : КНЕУ, 2002. – 248 с.
15. Скакун О.Ф. Теория государства и права : [учебник] / О.Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.

ЛОКАЛЬНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВНУТРІШНЬОГОСПОДАРСЬКИХ ВІДНОСИН: СУТНІСТЬ ТА ПРИНЦИПИ

LOCAL REGULATION FOR INTERNAL ECONOMIC RELATIONS: THE NATURE AND PRINCIPLES

Руденко М.П.,

*аспірант кафедри господарського права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Стаття присвячена локальному регулюванню внутрішньогосподарських відносин. Досліджується місце локального регулювання у системі правового регулювання, його співвідношення із саморегулюванням та взаємозв'язок із державним регулюванням господарських відносин. Розкривається сутність та принципи локального регулювання внутрішньогосподарських відносин.

Ключові слова: внутрішньогосподарські відносини, локальне регулювання внутрішньогосподарських відносин, принципи локального регулювання, нормативно-правове регулювання внутрішньогосподарських відносин, саморегулювання.

Статья посвящена локальному регулированию внутрихозяйственных отношений. Исследуется место локального регулирования в системе правового регулирования, его соотношение с саморегулированием и взаимосвязь с государственным регулированием хозяйственных отношений. Раскрывается сущность и принципы локального регулирования внутрихозяйственных отношений.

Ключевые слова: внутрихозяйственные отношения, локальное регулирование внутрихозяйственных отношений, принципы локального регулирования, нормативно-правовое регулирование внутрихозяйственных отношений, саморегулирование.

The article is devoted to local regulation for internal economic relations. In this article we tried to find the place of local regulation in the system of legal regulation. We reveal the essence and principles of local regulation of internal economic relations.

Key words: internal economic relations, local regulation of internal economic relations, principles of local regulation, legal regulation of internal economic relations, self-regulation.

Постановка проблеми і актуальність теми. Локальне регулювання є одним із видів правового регулювання, яке у окремих галузях права, у тому числі й господарському праві, набуває суттєвої специфіки. Незважаючи на це, належне вивчення проблематики локального регулювання внутрішньогосподарських відносин фактично відсутнє. Відтак існує практична і теоретична потреба з'ясувати сутність локального регулювання внутрішньогосподарських відносин та виявити принципи, на яких воно ґрунтується.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У своїх працях окремі аспекти локального регулювання господарських відносин вивчали: О.М. Вінник, О.Р. Кібенко, В.С. Щербина та ін. Однак локальне регулювання внутрішньогосподарських відносин не було предметом самостійного дослідження і не знайшло свого висвітлення у працях вказаних вчених.

Метою наукової статті є дослідження локального регулювання внутрішньогосподарських відносин шляхом розкриття його сутності та принципів.

Виклад основного матеріалу. Внутрішньогосподарські відносини у всьому різноманітті своїх проявів складають складну сукупність організаційно-впорядковуючих взаємозв'язків, які існують між конкретними підрозділами господарюючих суб'єктів, їх органами та власне суб'єктами господарювання. Законодавець не ставив собі за мету надати повномасштабне регулювання відповідним суспільним відносинам. В окремих аспектах внутрішньо-

організаційне регулювання господарських відносин законодавство відносить до сфери відання відповідних господарюючих суб'єктів, наділяючи їх правом здійснювати локальне регулювання внутрішньогосподарських відносин на власний розсуд.

Локальне регулювання є діяльністю конкретного господарюючого суб'єкта із впорядкування своєї внутрішньоорганізаційної діяльності за посередництвом прийняття відповідних нормативних регуляторів, формалізація яких відбувається в рамках актів локального регулювання. Отже, правове регулювання внутрішньогосподарських відносин відбувається шляхом поєднання засобів впливу державного та локального регулювання.

Зауважимо, що локальне регулювання господарських відносин розуміється у двох аспектах: а) «локальне» з точки зору територіальної дії нормативно-правового акту (акти органів державної влади регіонального та місцевого рівня, а також органів місцевого самоврядування); б) «локальне» з погляду прийняття певного акту самим суб'єктом господарювання та яке має обмежену дію за колом осіб. Саме у останньому розумінні ми вживаємо словосполучення «локальне регулювання».

Важливим питанням є співвідношення локального регулювання внутрішньогосподарських відносин із саморегулюванням у сфері господарювання. Саморегулювання є міждисциплінарним поняттям, під яким розуміється здатність об'єкта зберігати свою

цілісність і властивості системи. Саморегулювання, як відмічають теоретики права, є властивістю правової системи, що виражається, зокрема, в її самоорганізації: здатності правової системи зберігати базові властивості системи – стійкість, цілісність, здатність чинити опір деструктивному зовнішньому впливу [1, с. 10, 28]. Вважаємо, що процес саморегулювання властивий і окремим структурним частинам правової системи, зокрема системі права, тобто окремим галузям права. Механізм саморегулювання відносин у сфері підприємницької діяльності розглядають як законодавчо визначену послідовність елементів, яка доповнюється приватною ініціативою суб'єктів цих відносин, що виражається у їх правомірних діях, спрямованих на встановлення, зміну чи припинення прав та обов'язків, безпосередньо пов'язаних зі здійсненням підприємницької діяльності в межах, наданих законом або іншим засобом регулювання. Цей механізм характеризується такою послідовністю елементів: правове регламентування відносин (формування моделі відносин) та здійснення прав та обов'язків (механізм реалізації норм права, механізм захисту суб'єктивних прав та інтересів, механізм правової відповідальності) [2, с. 80]. Таким чином, локальне регулювання за своєю сутністю є саморегулюванням, оскільки правові норми, що містяться у локальних нормативних актах суб'єктів господарювання, приймаються самими учасниками внутрішньогосподарських відносин та поширюють свою дію на останніх. Приписи локальних актів одного господарюючого суб'єкта не поширюють свою дію на інших суб'єктів господарювання, які впорядковують свою внутрішньогосподарські відносини самостійно.

Очевидно, що саморегулювання не вичерпується регулюванням відносин, які існують у рамках підприємства (корпоративних, трудових, внутрішньогосподарських), але й охоплює координаційне регулювання суб'єктів господарювання (з використанням договірної форми), а також регулювання, що здійснюється саморегулювальними організаціями. Тобто можемо вести мову про різнорівневе саморегулювання господарських відносин: а) макрорівень та б) мікрорівень, який представлений: (1) договірною та (2) позадоговірною формами саморегулювання. Отже, локальне регулювання внутрішньогосподарських відносин є одним із проявів саморегулювання на мікрорівні; співвідношення локального регулювання із саморегулюванням може бути представлене як співвідношення цілого і частини.

Важливим є те, що законодавець безпосередньо заклад фундамент для розвитку саморегулювання господарських (у тому числі й внутрішньогосподарських) відносин. Так, одним із важливих принципів правового регулювання господарських відносин є принцип обмеження державного регулювання економічних процесів. Він спрямований на забезпечення свободи суб'єктів господарювання врегульовувати свої відносини на власний розсуд у рамках, що не регламентовані законом та не суперечать йому, тобто здійснювати саморегулювання. Перевага са-

морегулюванню господарських відносин має також надаватись, виходячи із конституційних положень про свободу підприємницької діяльності.

Аналізуючи загальні аспекти регулювання внутрішньогосподарських відносин, можемо прийти до висновку, що державне регулювання направлено на забезпечення переважно публічних інтересів. Локальне регулювання має своїм цільовим призначенням забезпечити реалізацію приватно-правових інтересів господарюючого суб'єкта. Водночас такого роду приватно-правовий інтерес господарюючого суб'єкта має специфічний характер. Він полягає в тому, щоб: а) деталізувати окремі аспекти взаємодії суб'єктів внутрішньогосподарських відносин; б) пристосувати внутрішньоорганізаційне регулювання суб'єкта господарювання до специфіки його статутної діяльності; в) забезпечити визначеність внутрішньогосподарських відносин. Внутрішньоорганізаційне (локальне) регулювання діяльності конкретного господарюючого суб'єкта не повинно дублювати нормативні приписи, які приймаються в рамках державного регулювання. Завдання локальних актів полягає в конкретизації, закріпленні в нормативному порядку специфіки внутрішньоорганізаційних аспектів діяльності суб'єкта господарювання.

Коли йдеться про спрямованість дії норми права, важливою є природа інтересу (приватний чи публічний), на реалізацію якого вона направлена. Разом із тим необхідно чітко усвідомлювати, що зазначені вище інтереси перебувають у тісній взаємодії та взаємозалежності один від одного. Це підтверджується тим, що реалізація виключно публічного інтересу не може бути самоціллю нормативного регулювання. У своїй множинності реалізовані приватні інтереси забезпечують реалізацію публічного інтересу, який полягає в забезпеченні належного функціонування суспільної формації як єдиного комплексного цілого. Кінцевою метою локального регулювання є оптимізація та раціоналізація господарської діяльності суб'єкта господарювання, яка направлена на забезпечення реалізації його статутних цілей та економічних (господарських) завдань.

Локальне та державне регулювання перебувають у тісній взаємодії та чіткому підпорядкуванню локального регулювання державному. На наш погляд, державне регулювання є первинним по відношенню до локального регулювання, оскільки інтегративною складовою локального регулювання внутрішньогосподарських відносин є державне (законодавче) регулювання. У будь-якому випадку, державне регулювання повинно розглядатись як таке, що превалює за своїм регулятивним значенням над локальним регулюванням. Це зумовлено такими причинами: а) нормативні приписи державного регулювання приймаються публічно-владними суб'єктами нормотворчості; б) нормативні приписи державного регулювання мають вищу юридичну силу порівняно з положеннями локально-регулятивного значення; в) приписи локального регулювання не можуть суперечити нормативним положенням державного регулювання, адже у протилежному випадку вони не

підлягають правозастосуванню. Водночас відмітимо, що вони повинні сприйматися як інтегративні елементи одного цілого, які гармонійно взаємодіють один з одним, тим самим забезпечуючи належне регулювання внутрішньогосподарських відносин суб'єкта господарювання. Фактично у своїй сукупності та взаємодії нормативні приписи локального та державного характеру встановлюють правовий режим регулювання внутрішньогосподарських відносин. У цьому випадку під правовим режимом слід розуміти особливий алгоритм нормативно закріпленого правового регулювання внутрішньогосподарських відносин, що виражається у комплексній взаємодії юридичних засобів, які мають своїм цільовим спрямуванням забезпечити належну організацію та здійснення господарської діяльності суб'єкта господарювання.

Очевидно, що локальне регулювання внутрішньогосподарських відносин повинно мати певний фундамент, основу, яка визначає його спрямованість. Вказане актуалізує питання про принципи, на яких має ґрунтуватися локальне регулювання внутрішньогосподарських відносин. Вбачається, що процес локального регулювання внутрішньогосподарських відносин ґрунтується на принципах, які можна розподілити на загальні та спеціальні. Загальними є принципи, що притаманні нормативно-правовому (державному) та локальному регулюванню; тоді як спеціальні принципи відбивають специфіку лише спеціального регулювання господарських, у тому числі й внутрішньогосподарських відносин. До загальних принципів відносяться такі: обґрунтованість, науковість, повнота, формальна визначеність.

Принцип обґрунтованості виявляється у доцільності прийняття суб'єктом господарювання локальних нормативних актів для врегулювання внутрішньогосподарських відносин. Господарська організація, враховуючи наявність внутрішніх та відокремлених підрозділів, органів, обсяги виробництва, кількість працюючих та інші кількісно-якісні показники своєї діяльності, самостійно приймає рішення про форми регулювання внутрішньогосподарських відносин. Так, правовий статус органів, внутрішніх підрозділів організації може визначатися в установчих документах організації або окремим локальним нормативним актом.

Принцип науковості тісно пов'язаний із попереднім принципом та полягає у тому, що при розробці локальних актів необхідно керуватися теоретичними положеннями, які напрацьовані в межах наук, що займаються вивченням окремих аспектів процесу організації та здійснення господарської діяльності: економіка, юриспруденція, менеджмент та ін.

Принцип повноти означає, що у локальних актах мають бути охоплені максимально можливі аспекти взаємовідносин суб'єктів внутрішньогосподарських відносин, які можуть виникнути у процесі організації та здійснення господарської діяльності. Особливо це стосується випадків, коли законодавство не регулює окремі внутрішньогосподарські відносини або ж надає право суб'єкту господарювання самостійно їх регулювати.

Принцип формальної визначеності проявляється у двох взаємопов'язаних площинах. По-перше, правила поведінки суб'єктів внутрішньогосподарських відносин мають бути зафіксовані у формі письмового документа (статут, положення, правила тощо), оскільки це відповідає інтересам як самих суб'єктів, так і третіх осіб. По-друге, зафіксовані правила повинні не допускати їх багатозначного тлумачення, тобто бути однозначними.

Спеціальними принципами є принцип субсидіарності, принцип факультативності та принцип відносної автономії.

Принцип субсидіарності пов'язаний із тим, що локальне регулювання є додатковим видом регулювання внутрішньогосподарських відносин поряд із державним регулюванням. Субсидіарність такого регулювання полягає в тому, що кожний окремо взятий суб'єкт господарювання в обов'язковому порядку підпорядковується положенням нормативно-правових актів загальнообов'язкового характеру (законів, підзаконних нормативно-правових актів). Нормативні акти локального характеру завжди є додатковими джерелами регулювання по відношенню до зазначених загальнообов'язкових до застосування нормативно-правових актів. Локальні акти регулювання підлягають застосуванню тільки в тому випадку, якщо вони не суперечать приписам чинного законодавства.

Принцип факультативності зумовлений, насамперед, тим, що суб'єкт господарювання самостійно вирішує, чи є для нього необхідним, доцільним здійснювати правове регулювання внутрішньогосподарських відносин за посередництвом локальних нормативних актів. Як правило, необхідність у локальному регулюванні виникає у складних за своєю організацією, структурою та функціональними зв'язками суб'єктів господарювання. Суб'єкт господарювання має право вирішувати не лише питання, як врегулювати ті чи інші відносини, але й чи врегулювати взагалі. Разом із тим слід зауважити, що цей принцип не має абсолютного характеру, оскільки від обмежується у двох аспектах: (1) у значній кількості випадків законодавство містить прямі приписи щодо обов'язковості прийняття суб'єктом господарювання тих чи інших нормативних актів локального регулювання (наприклад, статут, правила біржової торгівлі, положення про відокремлений підрозділ), (2) а також вимоги щодо змісту таких актів (наприклад, вимоги щодо змісту статуту акціонерного товариства).

Принцип відносної автономності відбиває місце та значення локального регулювання у системі правового регулювання як такого. Так, локальне регулювання є самостійним видом регулювання господарських відносин на мікрорівні – рівні, представленому відносинами у межах суб'єктів господарювання. На цьому рівні пряме державне регулювання замінюється на саморегулювання. Держава дозволяє значний обсяг відносин врегулювати суб'єктам господарювання самостійно на власний розсуд, керуючись своїми інтересами. Однак така автономність регулювання є відотною, оскільки залежить від того, на переважне задоволення яких

інтересів спрямована діяльність суб'єкта господарювання – приватних чи публічних. Залежно від привалювання тих чи інших інтересів держава визначає ступінь можливого саморегулювання господарських відносин шляхом використання відповідних засобів: дозволів, рекомендацій, заборон.

Таким чином, принципи локального регулювання внутрішньогосподарських відносин відображають характеристику відповідних регулятивних процесів як на етапі правостановлення, так і на етапі право-реалізації. Загальними принципами є: обґрунтованість, науковість, повнота, формальна визначеність; спеціальними – принцип субсидіарності, принцип факультативності та принцип відносної автономії. Саме спеціальні принципи відбивають змістовну природу локального регулювання внутрішньогосподарських відносин.

Вказані принципи мають теоретичне і практичне значення: а) визначають спрямованість та окреслюють рамки локального регулювання внутрішньогосподарських відносин; б) допомагають уникнути неоднозначностей та прогалін у регулюванні внутрішньогосподарських відносин; в) гарантують правильне та ефективне використання локальних нормативних актів суб'єктів господарювання; г) дозволяють розкрити особливості локального регулювання внутрішньогосподарських відносин, його співвідношення із державним регулюванням, а також врахувати специфіку внутрішньогосподарських відносин за участю окремого суб'єкта господарювання.

Проведене дослідження локального регулювання внутрішньогосподарських відносин дає можливість зробити такі **висновки**:

1) локальне регулювання за своєю сутністю є саморегулюванням, оскільки правові норми, що містяться у локальних нормативних актах суб'єктів господарювання, приймаються самими учасниками внутрішньогосподарських відносин та поширюють свою дію на останніх. Співвідношення локального регулювання із саморегулюванням може бути представлено як співвідношення цілого і частини;

2) завдання локального регулювання полягає в конкретизації державного регулювання, його пристосуванні до специфіки статутної діяльності суб'єкта господарювання, а також уникненні прогалін у правовому регулюванні внутрішньогосподарських відносин;

3) державне регулювання є первинним щодо локального регулювання, оскільки інтегративною складовою локального регулювання внутрішньогосподарських відносин є державне (законодавче) регулювання. Ці два види регулювання повинні сприйматися як інтегративні елементи одного цілого, які гармонійно взаємодіють один з одним, тим самим забезпечуючи ефективне регулювання внутрішньогосподарських відносин суб'єкта господарювання;

4) загальними принципами локального регулювання є: доцільність, обґрунтованість, науковість, оперативність, повнота, формальна визначеність; спеціальними – принцип субсидіарності, принцип факультативності та принцип відносної автономії. Саме спеціальні принципи відбивають змістовну природу локального регулювання внутрішньогосподарських відносин.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Скоробогатов В.Ю. Саморегулирование как свойство правовой системы : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / В.Ю. Скоробогатов ; НИУ ВШЭ. – М., 2013. – 186 с.
2. Кочин В.В. Поняття та характеристика механізму саморегулювання підприємницьких відносин / В.В. Кочин // Приватне право і підприємництво. – 2015. – Вип. 14. – С. 77–81.
3. Господарський кодекс України від 16.01.2003 №436-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18. – Ст. 144.

РОЗДІЛ 5 ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.3

ДО ПИТАННЯ ПРИНЦИПІВ ОРГАНІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ TO THE ISSUE OF PRINCIPLES OF SOCIAL PROTECTION ORGANIZATION

Клименко А.Л.,
аспірант

*Науково-дослідного інституту
правового забезпечення інноваційного розвитку
Національної академії правових наук України*

У статті досліджені та проаналізовані питання принципів організації соціального захисту. Розглянуті особливості та основні компоненти основоположних принципів організації соціального захисту. Виокремлені особливості закріплення цих принципів в різноманітних міжнародно-правових документах. Проведений порівняльно-правовий аналіз принципів організації соціального захисту та зроблена пропозиція їх доповнення окремими принципами, які є не менш важливими та необхідними, на думку автора, для здійснення організації соціального захисту в Україні та світі.

Ключові слова: принципи, соціальний захист, соціальне забезпечення, Європейський Союз, трудове законодавство України.

В статье исследованы и проанализированы вопросы принципов организации социальной защиты. Рассмотрены особенности и основные компоненты основополагающих принципов организации социальной защиты. Выделены особенности закрепления данных принципов в различных международно-правовых документах. Проведен сравнительно-правовой анализ принципов организации социальной защиты и сделано предложение их дополнения отдельными принципами, которые являются не менее важными и необходимыми, по мнению автора, для осуществления организации социальной защиты в Украине и мире.

Ключевые слова: принципы, социальная защита, социальное обеспечение, Европейский Союз, трудовое законодательство Украины.

The paper studied and analyzed the issue of the social protection principles. The features and main components of the fundamental principles of social protection have been disclosed. The article also determined the features of formalizing these principles in various international legal documents. The comparative legal analysis of the social protection principles has been conducted. The author made a proposal to add certain important and necessary principles to conduct the social protection in Ukraine and abroad.

Key words: principles, social protection, social security, European Union, labor legislation of Ukraine.

Постановка проблеми. Соціальна складова діяльності сучасної держави постійно зростає. Наприклад, в Україні кількість осіб, які потребують соціального захисту, вже перевищує кількість працюючих. Зменшення надходжень до бюджету загострило проблему фінансування заходів соціального захисту населення, в результаті чого погіршився соціальний захист найбільш вразливих категорій населення: дітей, пенсіонерів, інвалідів, самотніх громадян похилого віку, безробітних, багатодітних сімей. Це пов'язане з низкою проблем, що призводять до збільшення кількості соціально незахищених осіб. Усе це вимагає проведення сильної соціальної політики як необхідного чинника соціального миру у суспільстві та слугує вихідними умовами для зростання економіки.

Одним із основоположних елементів теорії соціального захисту є принципи організації соціального захисту населення, які в умовах сьогодення потребують подальшого розвитку. Реформування соціального захисту населення викликане відсутністю єдиних принципів визначення критеріїв організації необхідності надання соціальних пільг, взаємопов'язаністю окремих соціальних виплат, відсутністю

чіткої спрямованості соціальних виплат на допомогу сім'ям з низьким рівнем доходів, недостатньою узгодженістю соціальних виплат з іншими державними витратами, відсутністю механізмів регулювання бюджетів соціальних фондів тощо.

Предметом дослідження статті є питання принципів організації соціального захисту.

Стан опрацювання. Серед відомих вчених, які займалися дослідженням принципів організації соціального захисту, слід назвати таких, як Т.З. Гарасимів, І.В. Гушчін, В.В. Дерєга, А.Д. Зайкін, А.М. Колодій, Т.М. Кузьміна, С.М. Прилипко, М.І. Полупанов, О.І. Процевський, Н.А. Савінова, І.М. Сирота, О.М. Ярошенко.

Метою статті є виявлення і дослідження питань принципів організації соціального захисту на основі теорії права, теорії соціального захисту, чинного законодавства та праць вчених з цієї проблематики, а також аналіз їх значення, визначення особливостей їх закріплення та здійснення в різноманітних міжнародно-правових документах, аналіз особливостей закріплення та дотримання цих принципів в найбільш розвинутих країнах світу.

Виклад основного матеріалу. Перш за все необхідно встановити, що таке «принцип», що розуміється під принципами організації, що таке «соціальний захист» та які його принципи, а також як виникли та розвинулися принципи цієї проблематики.

Якщо пригадати історію, то можна сказати, що держава починається з моральних засад – таких як чуйність, співчуття, справедливість, благодійність та інші. А це і є ті категорії моралі суспільства, які спрямовані на підтримку людини, яка опинилася в досить скрутній ситуації і не в змозі забезпечувати себе і своїх рідних усім необхідним. Початковими формами принципів організації соціального захисту були благодійництво і громадська опіка. Відкривалися лікарні та школи для малозабезпечених. Церква й духовенство здійснювали опіку та нагляд за лікарнями, притулками для самотніх. Таким чином, історія країн свідчить про раннє використання різноманітних форм соціального захисту, що в майбутньому заклали основу його принципів.

З бурхливим розвитком промисловості соціальний захист переходить поступово до рук держави, яка заходами соціального законодавства втручається в економічні відносини й вимагає соціальної охорони робітників і службовців на випадок хвороби чи інвалідності.

Термін «соціальний захист» був уперше використаний у Законі «Про соціальний захист США» в 1935 р., що законодавчо визначив новий етап для цієї країни, ввівши інститут обов'язкового страхування на випадок старості, смерті, інвалідності чи безробіття. Незабаром цей термін став широко застосовуватися в багатьох країнах світу, він виражав сутність проблеми щодо організації національних систем допомоги непрацездатним і громадянам похилого віку. Проте така опіка мала суто громадський характер, була періодичною та не характеризувалася загальнообов'язковістю.

Протягом першої половини ХХ століття принципи організації соціального захисту були упроваджені в усіх цивілізованих державах світу. На цьому етапі розвитку ринкової економіки держава не може забезпечити справедливий розподіл доходів. А це призводить до того, що частина населення опиняється за межею бідності, у так званих складних життєвих обставинах. Цим і породжується потреба у соціальному захисті населення та збільшенні ролі держави у вирішенні деяких соціальних питань [1, с. 6].

Загалом термін «принцип» походить від латинського слова «*principium*», що означає початок, основу. В теорії права під принципами розуміють основні засади, вихідні ідеї, що характеризують зміст права, його закономірності та призначення в суспільстві. Принцип за своєю сутністю є узагальненим відображенням об'єктивних закономірностей розвитку суспільства. Саме універсальність, загальна значущість та вища імперативність, що притаманні принципам, зумовлюють їх особливу роль у структурі права [2, с. 123].

Принципи є провідною категорією в праві всіх континентальних європейських країн. У принципах зміст права розкривається поглиблено, в них безпо-

середньо виявляється сутність права, його основи, закономірності суспільного життя, тенденції та потреби [3, с. 98].

З одного боку, вони виражають закономірності, а з іншого – становлять найбільш загальні норми, що діють в усій сфері правового регулювання й поширюються на всіх суб'єктів. Ці норми або прямо сформульовані в законі, або виводяться із загального змісту законодавства.

Призначення принципів полягає в тому, що вони забезпечують однакове формулювання норм права, а також їхній вплив на суспільні відносини у формі правового регулювання й інших форм правового впливу, визначають шляхи вдосконалення правових норм, виступаючи як провідні ідеї для законодавця. У найбільш загальному розумінні принципи – це керівні ідеї, що характеризують зміст права, його сутність і призначення в суспільстві.

На основі теорії природного права до характерних ознак принципів можна віднести: 1) вони формуються з метою забезпечення прав і свобод людини та громадянина і нормального функціонування громадянського суспільства та держави; 2) встановлюють керівні засади-настанови, що визначають найважливіші правила, за якими здійснюється та організується діяльність суб'єктів права; 3) характеризуються прогресивністю, засвідчують ідеальні для умов сучасності основоположні засади поведінки суб'єктів права, але які є реально досяжними. Під принципами слід розуміти основні вихідні, об'єктивно зумовлені засади, на яких базується діяльність суб'єктів права, забезпечуються права та свободи людини і громадянина, нормальне функціонування громадянського суспільства та держави. Серед сучасних принципів можна виділити загальні (загальноправові) та спеціальні (галузеві) [4, с. 94].

Що стосується принципів організації, то вони безпосередньо впливають із законів та закономірностей управління. У спеціальній літературі не вироблено єдиного підходу до формулювання принципів організації. Деякі дослідники тлумачать окремі закони як принципи, а принципи зводять у ранг законів. На думку більшості дослідників, принцип – це сформульоване людьми оптимальне правило (норма), що має об'єктивний характер. Принципи організації є відображенням об'єктивних закономірностей практики управління. Вони визначають вимоги до конкретної системи, структури та організації. Відповідно до цих вимог утворюються органи управління, встановлюються взаємини між його рівнями, організаціями і державою, застосовуються певні методи управління. Не слід вважати, що принципи організації є догмою. Економічне життя суспільства не стоїть на місці, воно змінюється. Разом зі зміною реалій господарювання змінюються і принципи організації [5, с. 72–79].

У науковій літературі під соціальними принципами розуміється система суспільно-економічних заходів, спрямованих на матеріальне забезпечення населення від соціальних ризиків (хвороба, інвалідність, старість, втрата годувальника, безробіття, нещасний випадок на виробництві тощо) [6].

Підходячи до розгляду питання про принципи організації соціального захисту, залишилося необхідним дослідити та визначити, що таке соціальний захист та в чому проявляється його особливості.

Соціальний захист – необхідний елемент функціонування будь-якої розвиненої держави. Поняття «соціальний захист» досить нове, воно почало використовуватись у міжнародних актах в середині ХХ століття. Концепція соціального захисту виникла наприкінці ХІХ – на початку ХХ століть, і в широкому загальносоціологічному змісті відповідний термін уперше з'явився в США в 1930-х рр. і поступово поширився в західній соціології для позначення системи мір, що захищають будь-якого громадянина від економічного і соціального обмеження внаслідок безробіття, втрати або різкого скорочення прибутку через хворобу, народження дитини, виробничої травми або профзахворювання, інвалідності, старості, втрати годувальника тощо.

У Конституції України соціальний захист розуміється саме як система заходів щодо захисту населення від соціальних ризиків. Саме такий зміст закладено у ст. 46, де встановлено, що громадяни мають право на соціальний захист, який включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Це право гарантується на основі загальнообов'язкового державного соціального страхування за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створення мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними [7].

В Україні закладені правові та інституційні основи нової системи соціального захисту. Ця система характеризується такими рисами:

– у Конституції України проголошено право громадян на соціальний захист і встановлені державні гарантії його здійснення;

– створено численне соціально-захисне законодавство (термін «законодавство» в такому разі застосовується в найширшому значенні як закони та підзаконні нормативно-правові акти, договірні акти), яким передбачається юридичний механізм надання населенню соціальних грошових виплат і соціальних послуг саме у певних випадках, які за міжнародно-правовою практикою отримали назву «соціальних ризиків»;

– хоча в цій системі поки що немає єдиного правового акта, котрий закріпив би загальні засади саме соціального захисту, все ж наявні системний характер таких актів і їх функціональне «згрупування», спрямоване на захист населення від негативних наслідків настання соціальних ризиків;

– в інституційному плані національна система соціального захисту включає: 1) всі організаційно-фінансово-правові форми, через які безпосередньо здійснюються соціальні виплати і надаються соціальні послуги окремим громадянам у разі настання

соціальних ризиків, а саме соціальне страхування, фінансування за рахунок податків, державна соціальна допомога, недержавне соціальне забезпечення; 2) непрямі опосередковані заходи соціального захисту, які набувають дедалі ширшого застосування [8, с. 95–99].

У вітчизняних наукових працях зустрічається безліч трактувань поняття «соціальний захист». Е.М. Лібанова вважає, що соціальний захист населення – це матеріальне забезпечення всіх без винятку громадян не нижче соціальних нормативів та забезпечення гідних умов проживання [9, с. 12]. Соціальний захист передбачає певний рівень матеріальної забезпеченості, тобто підтримку доходів, захист добробуту; тому в Україні соціальний захист – це система відносин між державою, господарськими структурами, з одного боку, та громадянами – з іншого, у процесі яких за рахунок частини валового внутрішнього продукту утворюються та використовуються фонди фінансових ресурсів для матеріального забезпечення й обслуговування окремих категорій та груп громадян.

Соціальний захист В.А. Скуратівський та О.М. Палій трактують як комплекс організаційно-правових та економічних заходів, спрямованих на захист добробуту кожного члена суспільства в конкретних економічних умовах [10, с. 92]. На думку В.І. Грушко, соціальний захист – це сукупність заходів та механізмів їх здійснення, які використовують суспільство для забезпечення суспільно нормальних умов матеріального і духовного життя населення [11, с. 9].

У вузькому та широкому значеннях трактує соціальний захист Н.Б. Болотіна. У вузькому значенні розуміння соціального захисту становить власне соціально-захисну діяльність держави щодо забезпечення населення від негативних наслідків соціальних ризиків. У широкому значенні соціальний захист становить зміст соціальних функцій держави і є системою економічних, юридичних, організаційних заходів щодо забезпечення основних соціальних прав людини і громадянина в державі. Автор визначає соціальний захист як «систему юридичних, економічних, фінансових та організаційних засобів і заходів у державі щодо захисту населення від несприятливих наслідків соціальних ризиків [8, с. 56].

Система соціального захисту може бути ефективною за умови дотримання невід'ємних принципів організації соціального захисту. Правові ідеї та тенденції можуть вважатися основними принципами організації соціального захисту лише тоді, коли вони відповідають певним вимогам. Це повинні бути саме такі правові ідеї, які спрямовані на регулювання суспільних відносин в сфері соціального захисту. Вони мають відображати принципи політики держави в галузі регулювання поведінки учасників у цих суспільних відносинах. При цьому кожна правова ідея повинна проявлятися у законодавстві про соціальний захист таким чином, щоб бути закріпленою в конкретній правовій нормі безпосередньо або побічно [12, с. 33].

Принципи організації соціального захисту в загальному вигляді не сформульовані ні в Конституції

України, ні в законодавстві про соціальний захист. Але вони можуть бути виведені із аналізу і встановлення загальних, найбільш суттєвих рис фактичного змісту сукупності норм права соціального захисту. Вони є об'єктивними закономірностями в соціальному захисті і проходять через всю систему соціального захисту, відображуючи закономірності економічного розвитку держави і головні цілі економічної політики.

В результаті опрацювання наукової літератури та на основі вищенаведеного можна сказати про те, що в науковій літературі існує точка зору стосовно того, що принципи організації соціального захисту розподіляються на загальні та внутрішньогалузеві. Спробуємо виділити окремі і найбільш значущі принципи та надати характеристику деяким із них.

Принцип всезагальності соціального захисту означає те, що право на соціальний захист мають не лише громадяни України, а й іноземці, особи без громадянства, біженці, працівники-мігранти. Цей принцип також встановлений в законах, які регламентують надання державної соціальної допомоги сім'ям з дітьми (ч. 2 ст. 1 Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми») [13].

Принцип всебічності (універсальності) соціального захисту розуміється як надання такого захисту у всіх випадках настання соціальних ризиків. За законодавством України визнаються і підлягають захисту всі соціальні ризики з тих, що визнаються такими у міжнародних правових актах: хвороба, безробіття, досягнення пенсійного віку, інвалідність від загального захворювання, трудове каліцтво, професійна хвороба, материнство, необхідність догляду за малолітніми дітьми, втрата годувальника тощо. Ці соціальні ризики вважаються «традиційними» для всіх держав світу [8, с. 115].

Принцип рівності прав і можливостей та заборона дискримінації. Згідно з Конституцією України громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Ці конституційні засади є основою для визнання принципу рівності й у праві соціального захисту [7].

Слід розрізняти поняття «рівність» і «рівноправність». Принцип рівності, згідно з яким всі члени суспільства повинні бути поставлені в однакові умови, був і залишається одним із найважливіших ідеалів справедливого суспільного устрою. Тоді як принцип рівноправності, який означає рівність прав людини і громадянина, є одним із способів досягнення рівності. Для соціального захисту це має особливе значення, оскільки він спрямований на вирівнювання матеріального становища особи, що зазнала соціального ризику.

Заборона дискримінації як принцип права, а зокрема права соціального захисту, проголошений на міжнародному і національному рівнях. Конституція України у ст. 24 встановлює, що не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками [7].

Принцип диференціації умов та рівня соціального захисту. Цей принцип полягає у встановленні особливих умов та рівня соціального захисту для окремих категорій населення. При цьому застосовуються різні критерії: залежно від віку, статі, кількості дітей, виду суспільно корисної діяльності, тривалості трудового (страхового) стажу, розміру попереднього заробітку, проживання на особливих територіях, майнового становища тощо. Принцип диференціації дає змогу коригувати індивідуальну міру споживання з урахуванням зазначених критеріїв.

Принцип наукової та економічної обґрунтованості соціальних нормативів полягає в тому, що соціальні виплати, їх розмір мають відповідати потребам людини і задовольняти їх. Для реалізації цього принципу в Україні введено систему соціальних стандартів. Як уже зазначалося, базовим соціальним стандартом визнаний прожитковий мінімум. Закон України «Про прожитковий мінімум» від 15 липня 1999 р. № 966-XIV визначає прожитковий мінімум як вартісну величину достатнього для нормального функціонування організму людини, збереження її здоров'я набору продуктів харчування, а також мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості [14].

Принцип незменшуваності змісту та обсягу соціальних виплат та послуг при прийнятті нових законів впливає з конституційної норми ст. 22, яка проголошує, що права людини і громадянина, закріплені Конституцією України, не можуть бути скасовані, а при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу наявних прав і свобод. Водночас цей принцип досить часто порушується у законодавстві щодо соціального захисту. Як правило, при прийнятті закону України про державний бюджет на відповідний рік зупиняється дія значного числа законів у частині виплат із бюджету на соціальні потреби. При цьому не вносяться зміни до тих законів, які передбачають право на певні пільги або соціальні виплати [7].

Принцип державної гарантованості встановлених прав у сфері соціального захисту вимагає не лише його проголошення на рівні закону, а й створення реального юридичного механізму його здійснення. Має бути конкретно зазначено в нормі закону, у яких випадках і за яких умов держава бере на себе безпосереднє фінансування встановлених соціальних виплат. При цьому має бути визначено розмір покриття і конкретні зобов'язані суб'єкти (відповідні органи державної влади).

Так, за словами Н.Б. Болотіної, принципи організації соціального захисту повинні охоплювати такі напрями: а) забезпечення членам суспільства прожиткового мінімуму і надання матеріальної допомоги тим, кому через об'єктивні причини вона необхідна, захист від чинників, що знижують життєвий рівень; б) створення умов, що дають змогу громадянам безперешкодно заробляти собі на життя будь-якими, що не суперечать закону, способами; в) створення умов, що забезпечують задоволення визначеного мінімуму

(в об'ємі суспільних можливостей із урахуванням національно-історичної специфіки) потреб громадян в освіті, медичній допомозі тощо; г) забезпечення сприятливих умов праці для найманих робітників, захист їх від негативних впливів індустріального виробництва; д) забезпечення екологічної безпеки членів суспільства; е) захист громадян від злочинних зазіхань; є) захист цивільних і політичних прав і свобод, що відповідають принципам правової; демократичної держави; ж) створення умов, що виключають збройні соціальні і міжнаціональні конфлікти; з) захист від політичного переслідування й адміністративного свавілля; і) забезпечення вільного духовного життя, захист від ідеологічного тиску; ї) створення сприятливого психологічного клімату в суспільстві в цілому, в окремих осередках і структурних утвореннях, захист від психологічного пресингу; й) забезпечення максимально можливої стабільності громадянського життя [8, с. 133].

З урахуванням вищезазначеного слід цілком погодитись із думкою Н.А. Балтачєєвої стосовно того, що сучасна система принципів організації соціального захисту населення має відповідати ще й принципам:

- правової забезпеченості та стабільності, що досягається за рахунок розробки й ухвалення пакету нових законодавчих та інших нормативно-правових актів, а також внесення необхідних змін і доповнень у чинну нормативно-правову базу надання соціальної допомоги;

- фінансової забезпеченості, достатності та стійкості для задоволення основних базових потреб населення в соціальному забезпеченні, відшкодування втраченого заробітку (доходу), що досягається за рахунок обов'язкової участі всіх членів суспільства у фінансуванні соціального забезпечення (принцип солідарності), розширення переліку суб'єктів здійснення соціальної допомоги, зміни умов, принципів і джерел їх фінансування, забезпечення найбільш повного, доцільного і прозорого використання бюджетних коштів;

- керованості, що досягається за рахунок чіткого розмежування функцій, повноважень, відповідальності й ресурсного забезпечення різних суб'єктів, створення відповідної матеріальної, інформаційної та кадрової баз;

- наукової обґрунтованості, що досягається за рахунок застосування експериментально відпрацьованих нормативів і стандартів, соціальних технологій, вироблених з урахуванням позитивного вітчизняного і міжнародного досвіду [15, с. 304–305].

Принципи організації соціального захисту закріплені і в тексті міжнародних документів. Так, Загальна декларація прав людини в ст. 25 проголошує, що кожна людина має право на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та необхідне соціальне обслуговування, який є необхідним для підтримання здоров'я і добробуту її самої та членів її сім'ї [16].

У Хартії основних прав трудящих Співтовариств (Європейський Союз, 1989 р.) у ст. 10 право на со-

ціальний захист сформульовано так: «Відповідно до національних нормативних положень кожний працівник в країнах ЄС має право на достатній соціальний захист і залежно від свого статусу і розміру підприємства, на якому він працює, користується відповідними соціальними благами. Особи, які не можуть увійти або знову вступити на ринок праці і не мають засобів до існування, повинні отримувати достатню соціальну допомогу з врахуванням особистих обставин». У Європейській соціальній хартії Ради Європи конкретизуються різні аспекти соціального захисту [17].

У країнах – членах Європейського Союзу домінують чотири основні моделі: континентальна, англосаксонська, скандинавська і південно-європейська, кожна з яких закріплює певні принципи організації соціального захисту. Ця типологія зафіксована в документах Європейської комісії.

Континентальна модель встановлює жорсткий зв'язок між рівнем соціального захисту та тривалістю професійної діяльності. В основі цієї моделі лежить механізм соціального страхування. В класичному вигляді ця модель базується на принципі соціального страхування і професійній солідарності, що передбачає існування страхових фондів, якими на паритетних засадах керують власники підприємств та наймані робітники. Для малозабезпечених членів суспільства, що не мають можливості отримувати страхові соціальні виплати (наприклад, через відсутність страхового стажу), соціальний захист реалізується через принцип соціальної допомоги. Йдеться про допоміжні механізми, які є відступами від початкових засад бісмарківської моделі. Таким чином, розвиток системи соціальної допомоги приводить до модифікації цієї моделі й збільшення частки бюджетного фінансування системи соціального захисту. Попри існування принципу обов'язковості соціального страхування, він дотримується не завжди. Це пов'язано з існуванням граничних рівнів зарплатні, вище яких або відбувається лімітування відрахувань, або втрата обов'язковості належності до системи соціального страхування.

Англосаксонська модель представлена в Європі Великою Британією та Ірландією. Вона базується на таких принципах, як принцип всезагальності (універсальності) системи соціального захисту; поширення її на всіх громадян, які потребують соціальної допомоги; принцип одноманітності й уніфікації соціальних послуг і виплат, що виражається в стандартизованості способів розрахунку розміру та умов надання пенсій і медичного обслуговування; принцип розподільної справедливості – основний у цій моделі, оскільки йдеться не про професійну (як у бісмарківській моделі), а про національну солідарність.

Скандинавська модель соціального захисту характерна для Данії, Швеції та Фінляндії. Соціальний захист у ній розуміється як законне право громадянина. Відмінною рисою скандинавської моделі є широке охоплення різних соціальних ризиків і життєвих ситуацій, які вимагають підтримки суспільства. Отримання соціальних послуг і виплат, як правило,

гарантується всім жителям країни й не обумовлюється зайнятістю й виплатою страхових внесків.

Південноєвропейська модель представлена в Італії, Іспанії, Греції й Португалії. В цих країнах системи соціального захисту були створені або вдосконалені лише протягом останніх десятиліть. Як правило, рівень соціальної захищеності в цій моделі відносно низький, а завдання соціального захисту часто розглядається як справа родичів і сім'ї [18, с. 119].

Визначення принципів організації має важливе значення, як теоретичне, так і практичне. Для організації соціального захисту теоретичне значення принципів полягає в тому, що вони дають можливість порівняти право різних країн, а також право однієї країни на різних історичних етапах.

Тому можна сказати, що принципи організації соціального захисту є визначальними у системах соціального захисту з уніфікованим базовим набором соціальних послуг, що надаються всім громадянам держави. Такі системи функціонують у скандинавських країнах (в Данії, Швеції, Фінляндії), а також у Великій Британії. Характерною рисою систем соціального захисту в цих країнах є переважно бюджетне фінансування соціальних програм (особливо в Данії, Великій Британії та Швеції), а також державна організація соціальних установ (наприклад, Національна служба охорони здоров'я Великої Британії). Принцип страхування відіграє в таких економіках меншу роль, оскільки для них властиві високі обсяги перерозподілу національного доходу й фінансування соціальних послуг через державний бюджет для зменшення соціальної нерівності. Таким чином, принцип організації соціального захисту є принципом солідарної підтримки всіх членів суспільства щодо певних груп осіб. Проте в Німеччині принцип організації соціального захисту розглядається насамперед як принцип відшкодування завданої шкоди з боку держави.

Фінансування соціального захисту за рахунок бюджетних коштів прямо залежить від ефективнос-

ті економіки, тому під час економічного спаду може приводити до перевантаження державних фінансів та відповідних негативних наслідків. Однак застосування цього принципу є необхідним у випадках неможливості надання соціальних гарантій відносно тих ризиків, до яких неможливо застосувати принцип страхування [19, с. 33].

Отже, принципи організації соціального захисту – це основні вихідні, об'єктивно зумовлені засади, на яких базується діяльність суб'єктів владних повноважень, стосовно формування сутності і змісту ефективного та соціально справедливого розподілу коштів різних соціальних фондів з метою забезпечення осіб, які не спроможні за допомогою своєї праці гідно існувати [20, с. 57].

Висновки. При написанні статті було досліджено і опрацьовано багато галузевих та внутрішньогалузевих принципів організації соціального захисту. Принципи як керівні ідеї мають велике значення для ефективного функціонування всієї системи норм цієї галузі права. За допомогою принципів не тільки формується сучасний державний підхід до правового регулювання сфери соціального захисту, але й визначається суть майбутніх правових норм. Принципи – це ідеї, виражені у формі правової норми. Це означає, що принципи є правовими приписами, причому приписами обов'язковими. Органами, які розглядають спори, пов'язані з соціальним захистом громадян, основні принципи застосовуються як правила для тлумачення відповідних нормативних актів.

Особливого значення ці принципи набувають при реалізації норм права насамперед тоді, коли відсутня конкретна правова норма і є потреба застосувати аналогію закону і навіть аналогію права. Тобто правильно сформульовані принципи дають змогу усувати прогалини в законодавстві при застосуванні правових норм. Характеризуючи принципи організації соціального захисту, необхідно також зазначити, що суспільні відносини, які регулюються нормами цієї галузі, належать до так званих відносин перерозподілу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Ярошенко І.С. Право соціального забезпечення: [навч. посіб.] / І.С. Ярошенко. – К.: КНЕУ, 2005. – 232 с.
2. Теорія держави і права: [підручник] / за ред. О.В. Петришина. – Х.: Право, 2014. – 368 с.
3. Алексєєв С.С. Механізм правового регулювання / С.С. Алексєєв. – М.: Юрид. лит., 1989. – 212 с.
4. Теорія держави і права: [навчальний посібник] / [В.В. Галуцько, О.Г. Мурашин, Д.Г. Севрюков]. – К.: Вид-во Університету «Україна», 2012. – 218 с.
5. Монастирський Г.Л. Теорія організації: [навч. посіб.] / Г.Л. Монастирський. – К.: Знання, 2008. – 319 с.
6. Управління праці та соціального захисту населення РДА / Херсонська обласна державна адміністрація. – 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://khoda.gov.ua>.
7. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст. 141
8. Болотіна Н.Б. Право соціального захисту: становлення і розвиток в Україні / Н.Б. Болотіна. – К., 2005. – 381 с.
9. Лібанова Е.М. Бідність: визначення, критерії та показники / Е.М. Лібанова // Україна: аспекти праці. – 1997. – № 7. – С. 4–9
10. Скуратівський В.А. Основи соціальної політики: [навч. посіб.] / В.А. Скуратівський, О.М. Палій. – К.: МАУП, 2002. – 200 с.
11. Пенсійна система України: [навчальний посібник для студ. вузів] / [В.І. Грушко, Н.В. Грушко, О.В. Бевзенко та ін.]; за заг. ред. В.І. Грушка. – К.: Кондор, 2006. – 336 с.
12. Лаврінченко О.В. Трудове право та право соціального забезпечення: навчально-методичні матеріали / О.В. Лаврінченко. – Донецьк: «Вебер», 2007. – 427 с.
13. Про державну допомогу сім'ям з дітьми: Закон України від 21 листопада 1992 р. № 2811-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – №5. – Ст. 21
14. Про прожитковий мінімум: Закон України від 15 липня 1999 р. № 966-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 38. – Ст. 348.

15. Балтачєєва Н.А. Напрями системної трансформації соціальної політики в Україні / Н.А. Балтачєєва // Економіст. – 2012. – № 8. – С. 29–32.
16. Загальна декларація прав людини : Міжнародний документ від 10 грудня 1948 р. // Офіційний вісник України. – 2008. – № 93. – С. 89. – Ст. 3103.
17. Хартія Співтовариства про основні соціальні права працівників : Міжнародний документ від 9 грудня 1989 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_044 .
18. Туленков М.В. Політика соціального захисту : [монографія] / М.В. Туленков, Ю.Ж. Шайгородський. – К. : Центр соціальних комунікацій, 2011. – 184 с.
19. Антропов В.В. Экономические модели социальной защиты населения в государствах ЕС : автореф. дисс. ... докт. экон. наук / В.В. Антропов. – М., 2007. – 48 с.
20. Сухицька Н.В. Принципи соціального забезпечення населення / Н.В. Сухицька // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – 2014. – Т.1. – Вип. 6-2. – С. 55–57.

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

УДК 346.7.332.72

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК ОСОБИСТИХ СЕЛЯНСЬКИХ ГОСПОДАРСТВ

FEATURES OF THE LEGAL REGIME OF LAND OF PRIVATE FARMS

Паславська О.Я.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного права та процесу юридичного факультету
Тернопільського національного економічного університету

У статті здійснено наукове дослідження правового режиму земельних ділянок, що передаються у власність чи надаються у користування фізичним особам для ведення особистих селянських господарств, які є особливою організаційно-правовою формою здійснення виробничо-господарської діяльності, пов'язаної з виробництвом сільськогосподарської продукції.

Ключові слова: особисті селянські господарства, правовий режим, земельна ділянка, власники землі.

В статье проведено научное исследование правового режима земельных наделов, которые передаются в собственность или пользование физическим лицам для личных сельских хозяйств, которые являются особой организационно-правовой формой осуществления производственно-хозяйственной деятельности по производству сельскохозяйственной продукции.

Ключевые слова: личные сельские хозяйства, правовой режим, земельные наделы, собственники земли.

In the article the scientific study of the legal regime of land for subsidiary farming, which is a particular legal form implementation of industrial and economic activities related to agricultural production on land, transferred the ownership or provided for use by individuals.

Key words: private farms, legal regime, land, land owners.

Постановка проблеми. У зв'язку з тим, що на сьогоднішній день питання існування особистих селянських господарств як самостійних суб'єктів господарювання є дискусійними, потребують аналізу правові питання їх правосуб'єктності, а також визначення правового режиму земельних ділянок для їх використання при здійсненні виробничо-господарської діяльності, пов'язаної з виробництвом сільськогосподарської продукції.

Стан опрацювання. Правовим аспектам інституту права власності на землю в Україні приділялася значна увага науковців, серед яких вагомий внесок у науку з цих проблем внесли В.Л. Мунтян, В.І. Семчик, В.І. Андрейцев, О.О. Погрібний, П.Ф. Кулинич, А.П. Гетьман, В.К. Гуревський, Н.І. Титова, Ю.С. Шемшученко, В.З. Янчук, В.В. Янчук, М.В. Шульга, В.М. Єрмоленко, І.І. Каракаш, М.Я. Ващишин, А.В. Луняченко, В.В. Носік, В.П. Яніцький, В.І. Лебідь, Н.В. Ільків, А.М. Мірошниченко, Р.І. Марусенко, О.А. Вівчаренко та інші вчені. Крім того, науково-теоретичну основу дослідження склали нормативно-правові акти, які регулюють суспільні відносини, що виникають у процесі ведення особистих селянських господарств в Україні.

Постановка завдання. Враховуючи те, що на законодавчому рівні у Земельному кодексі України передбачається передача земельних ділянок у власність громадянам для ведення особистого селянського гос-

подарства, набувають актуальності питання щодо визначення суб'єктного складу земельних правовідносин, що виникають у процесі набуття та реалізації права на землю фізичними особами для ведення особистого селянського господарства. Саме тому важливим є з'ясування питання про те, хто може бути суб'єктом права на ведення особистого селянського господарства і, відповідно, хто може бути власником земельної ділянки, яка виділяється для ведення цього господарства.

Виклад основного матеріалу. Особисте селянське господарство – новий та особливий суб'єкт земельних та аграрних відносин. Питання правового становища особистих селянських господарств набули особливого значення з прийняттям Земельного кодексу України (далі – ЗК України) від 25 жовтня 2001 р., [2] а особливо Закону України «Про особисті селянські господарства в Україні» від 15 травня 2003 р. [4]. Адже саме цей Закон України визначив правові, організаційні, економічні та соціальні засади ведення особистих селянських господарств. Однак в юридичній літературі піднімається питання про те, що функціонування таких господарств як самостійних суб'єктів господарювання на сьогоднішній день є дискусійним. Як слушно зазначає Н.І. Титова, особисте селянське господарство не є юридичною особою, і в той же час вказаний Закон України говорить про «майно особистого селянського господарства», що є основною ознакою саме юридичної

особи [5, с. 229]. Водночас науковець висловлює думку про те, що за своїм сімейним (родинним) складом особисте селянське господарство близьке до фермерського господарства, проте істотно відрізняється від нього відсутністю підприємницьких засад діяльності і переважно нетоварним характером діяльності [5, с. 230].

Отже, громадяни, які виявили бажання вести особисте селянське господарство, мають для цієї мети перш за все отримати земельну ділянку. Відповідно до статті 33 вказаного Закону України громадяни України можуть мати на праві власності та орендувати земельні ділянки для ведення особистого селянського господарства, а іноземні громадяни та особи без громадянства можуть мати земельні ділянки для ведення особистого селянського господарства на умовах оренди. Використання земель особистого селянського господарства здійснюється відповідно до закону [2]. Земельні ділянки для ведення особистого селянського господарства надаються за рішенням сільської, селищної та міської рад, що передбачає надання земель для ведення особистого селянського господарства за рішенням рад цих населених пунктів.

Кількість особистих селянських господарств, які створені і функціонують в Україні, видно з наведеної таблиці 1 [6].

Розгорнутий науково-практичний коментар до Закону України «Про особисте селянське господарство» за редакцією В.В. Носіка [7, с. 52] дає розгорнуту характеристику земельних ділянок особистого селянського господарства, де, зокрема, вказано, що для ведення особистого селянського господарства використовуються земельні ділянки розміром не більше 2,0 гектарів, передані фізичним особам у власність або оренду в порядку, встановленому законом (пункт 1 статті 5). Зокрема, стаття 121 ЗК України та стаття 5 Закону України «Про особисте селянське господарство» встановлюють норму безоплатної передачі земельних ділянок, яка для ведення особистих селянських господарств становить не більше 2 га. Крім безоплатної передачі земельних ділянок, ЗК України встановлює й інші підстави набуття земельної ділянки на праві власності, наприклад, шляхом придбання за договором купівлі-продажу, дарування, міни, іншими цивільно-правовими угодами, прийняття спадщини, які також можуть використовуватися для ведення особистого селянського господарства.

Крім використання земельної ділянки для ведення особистого селянського господарства на праві власності, ЗК України, та Закон України «Про особисте селянське господарство» встановлює право використовувати земельні ділянки для ведення особистого селянського господарства на умовах оренди [2; 4]. У чинному земельному законодавстві України не передбачається максимальний розмір земельних ділянок, що можуть бути надані в оренду для ведення особистого селянського господарства. У разі надання земельної ділянки в оренду для ведення особистого селянського господарства розмір такої земельної ділянки не обмежується вказаними максимальними нормами, передбаченими для права власності, і визначається у договорі оренди земельної ділянки.

В юридичній літературі поняття права власності на землю розглядається з різних поглядів. Зокрема, В.І. Семчик право власності в об'єктивному розумінні розглядає як встановлений нормами права стан належності земельних ділянок певній особі. В суб'єктивному розумінні воно розглядається як сукупність правомочностей (прав та обов'язків) суб'єктів права щодо володіння, користування і розпорядження належними їм земельними ділянками. Автор пропонує єдине визначення поняття права власності на землю. Під ним він розуміє врегульовані нормами земельного та інших галузей права суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження земельними ділянками, суб'єктами яких є громадяни, юридичні особи, територіальні громади і держава [8, с. 119].

Ще відомий грецький філософ Аристотель зазначав, що багатством є не володіння майном на праві власності, а можливість його використання [9, с. 31]. А римський юрист Павло вважав право користування найістотнішою складовою власності (*pars domini*) [10, с. 171].

Як зазначає В.В. Носік, динаміка права власності на землю проявляється лише у здійсненні такого права відповідними суб'єктами з метою задоволення потреб і законних інтересів, пов'язаних з використанням землі чи конкретної земельної ділянки [11, с. 253].

На думку Л.П. Заставської, більшість положень права власності в суб'єктивному розумінні щодо володіння, користування і розпорядження земельною ділянкою в земельному і цивільному праві отожднюються. Відмінність полягає в тому, що за цивільним законом права власника на майно є абсолютними, тоді час як на землю у встановлених випадках – відносними. Власник майна здійснює тріаду правомочностей щодо майна на свій розсуд завжди, за окремими винятками, тоді як земельний закон в багатьох випадках встановлює порядок та умови використання земельної ділянки і навіть розпорядження нею, обмежує права власника, визначає правила його поведінки [12, с. 18].

Слід зазначити, що у юридичній літературі дослідженню питання земельної правосуб'єктності фізичних осіб приділяється значна увага. Це пов'язується насамперед з тим, що визначення земельної правосуб'єктності має не тільки теоретичне, а й практичне значення, оскільки тільки після чіткого закріплення земельної правосуб'єктності ми можемо говорити про можливість реального та гарантованого виникнення та існування земельних правовідносин.

У теорії земельного права до визначення земельної правосуб'єктності [3, с. 204–205; 11, с. 492; 13, с. 138–141] єдиного підходу не було. Поняття земельної правосуб'єктності було здійснено власне Законом України «Про особисте селянське господарство» (ст. 5), де визначено, що земельна ділянка для ведення особистого селянського господарства на праві власності може належати громадянину України одноособово або декільком громадянам України (на праві спільної часткової або сумісної власності). Спільна сумісна власність на земельну ділянку виникає у подружжя за умови, що земельну ділянку було набуто у період шлюбу [4].

Як вже зазначалося вище, суб'єктом права на земельну ділянку для вказаної мети можуть бути лише

фізичні особи, а не сім'я. Тому можна погодитися з думкою науковців про те, що безпідставними є рішення деяких органів місцевого самоврядування чи органів державної влади про відмову у передачі в приватну власність земельної ділянки одному з членів сім'ї, у якій інші члени сім'ї вже приватизували одну чи декілька земельних ділянок для ведення особистого селянського господарства.

Таким чином, характерною особливістю правового режиму земельних ділянок, призначених для ведення особистого селянського господарства, є те, що право на одержання земельної ділянки для такої мети можуть мати лише фізичні особи – громадяни України [14, с. 3].

Ще однією особливістю досліджуваного питання є саме визначення поняття земельної ділянки. В юридичній літературі є різні підходи науковців до юридичного визначення поняття земельної ділянки. Але, незважаючи на деякі відмінності запропонованих визначень, автори дотримуються єдиної думки про те, що при визначенні земельної ділянки необхідно вказати перш за все на ознаки, які індивідуалізують земельну ділянку, внаслідок чого вона може бути об'єктом земельних правовідносин. Зокрема, такою обов'язковою ознакою земельної ділянки є її цільове призначення [11, с. 84; 13, с. 107; 15, с. 7], що передбачено статтями 91, 96 ЗК України.

Використання земельної ділянки за її цільовим призначенням є одночасно як правом, так і обов'язком землекористувача. Віднесення земель до відповідної категорії не залежить від суб'єкта землекористування, про що зазначається у юридичній літературі [3, с. 91].

Слід зазначити, що у законодавстві зміст чіткого формулювання поняття «цільове використання (призначення)» кожного виду землекористування полягає у тому, що за недотримання вимог з використання земельної ділянки суб'єкт землекористування може притягатись до відповідальності. Так, відповідно до статті 141 ЗК України підставою для припинення права користування земельною ділянкою є її використання не за цільовим призначенням. З огляду на те, що земля є невід'ємною умовою, місцем, джерелом життєдіяльності людини, забезпечення її духовних та матеріальних потреб, законодавець передбачає притягнення до відповідальності громадян, винних у нецільовому використанні земельної ділянки [12, с. 6].

Крім того, після отримання земельної ділянки для ведення особистого селянського господарства фізична особа має право не лише самостійно господарювати на цій земельній ділянці, а й вимагати від інших суб'єктів права не перешкоджати у використанні цієї земельної ділянки відповідно до її цільового призначення [13, с. 277].

Таблиця 1

Особисті селянські господарства за регіонами на 1 січня 2015 р.

Кількість господарств (тис.)	Площа земельних ділянок (тис. га)	В тому числі для ведення особистого селянського господарства (тис. га)	Чисельність худоби (тис. голів)			
			Великої рогатої худоби	у тому числі корів	свиней	
Україна	4 136,8	6 296,5	2 604,5	2 177,3	1 494,5	2 779,8
Вінницька	287,2	290,9	143,9	175,9	116,2	207,1
Волинська	152,6	329,2	215,3	102,3	81,2	187,3
Дніпропетровська	174,4	421,9	98,3	76,4	49,3	85,1
Донецька*	86,3	199,3	61,3	28,9	19,3	25,6
Житомирська	189,2	197,9	97,6	106,4	80,6	102,6
Закарпатська	229,0	219,8	79,7	115,5	84,0	217,4
Запорізька	125,8	398,4	111,0	67,5	42,3	74,9
Івано-Франківська	259,7	244,9	150,3	145,2	94,8	98,8
Київська	234,6	195,9	93,9	42,4	33,1	105,5
Кіровоградська	126,4	300,2	88,6	63,2	38,7	86,4
Луганська*	43,3	113,7	32,1	28,3	16,2	17,6
Львівська	283,1	322,4	162,6	170,9	117,5	136,4
Миколаївська	80,7	307,6	66,2	71,8	47,8	44,3
Одеська	179,4	376,5	121,5	112,7	68,2	156,7
Полтавська	199,9	279,4	144,0	83,8	54,6	95,5
Рівненська	179,7	315,3	129,2	111,7	84,2	229,3
Сумська	135,8	150,3	92,0	54,0	42,0	69,6
Тернопільська	186,2	238,4	146,6	128,2	85,4	203,4
Харківська	143,8	286,9	91,0	79,1	46,7	82,3
Херсонська	88,0	357,1	94,0	56,6	38,7	38,0
Хмельницька	214,1	214,9	115,6	146,1	103,8	174,0
Черкаська	205,5	183,4	99,8	61,1	39,8	167,1
Чернівецька	176,3	187,9	75,5	79,0	50,7	88,3
Чернігівська	155,8	164,3	94,5	70,3	59,4	86,5

* Дані можуть бути уточнені

Слід також зазначити, що норми статті 22 ЗК України щодо надання земельних ділянок для ведення особистого селянського господарства мають виключний характер. Це означає, що земельні ділянки інших категорій земель не можуть передаватися у власність чи надаватися у користування для ведення особистого селянського господарства. Адже відповідно до статті 58 Конституції України громадянин (особа) здійснює свою діяльність за принципом «дозволено все, що не заборонено законом».

В процесі дослідження цієї теми науковцями було здійснено узагальнення поняття «цільове використання земельних ділянок для ведення особистих селянських господарств», під яким розуміється можливість «виросити овочі, фрукти, корм для худоби та деякі інші сільськогосподарські культури, а також використовувати ці ділянки для сінокосіння та випасання худоби» [13, с. 276–277; 15].

Тому при дослідженні питання щодо можливого цільового використання земель для ведення громадянами особистих селянських господарств необхідно враховувати, що земельне законодавство України передбачає надання сільськогосподарських угідь із земель сільськогосподарського призначення громадянам для ведення особистого селянського господарства, садівництва, городництва, сінокосіння і випасання худоби (статті 34, 35, 36 ЗК України). Відповідно до ЗК України землями сільськогосподарського призначення є землі, надані для потреб сільського господарства або призначені для цих цілей. Визначивши, що земельні ділянки, надані для ведення особистого селянського господарства, належать до такого різновиду земель сільськогосподарського призначення, як сільськогосподарські угіддя, законодавець виключив можливість для громадян будувати на цих землях житлові будинки,

господарські будівлі і споруди. Для будівництва господарських будівель та споруд громадянам надаються окремі земельні ділянки (стаття 40 ЗК України).

На підставі проведеного дослідження цільове використання земельних ділянок для ведення особистого селянського господарства можна визначити таким чином: земельні ділянки для ведення громадянами особистого селянського господарства надаються із земель сільськогосподарського призначення для вирощування сільськогосподарської продукції, не забороненої законом, а також для здійснення виробничо-господарської діяльності, пов'язаної з виробництвом цієї продукції.

Не менш важливим є питання ефективності землекористування, яке слід визначати як таке, яке здійснюється з дотриманням вимог законодавства з охорони земель, забезпечення їх збереження та відтворення земельних ресурсів (стаття 162–164 ЗК України). Здійснення охорони землі у процесі землекористування є одним із обов'язків землекористувачів. Як і при розкритті поняття про ефективне та цільове використання, поняття охорони землі щодо земельних ділянок для ведення особистого селянського господарства також має свою специфіку, яка нерозривно пов'язана з їх цільовим призначенням.

Висновки. Підсумовуючи дослідження, можна зробити загальний висновок про те, що характерною особливістю правового режиму земельних ділянок, призначених для ведення особистого селянського господарства, є те, що право на отримання земельної ділянки для такої мети можуть мати лише фізичні особи. Лише після чіткого закріплення земельної правосуб'єктності ми можемо говорити про можливість реального та гарантованого виникнення та існування земельних правовідносин.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. // Урядовий кур'єр. – 2001. – № 211–212. – С. 3–14.
3. Мірошниченко А.М. Земельний Кодекс України. Науково-практичний коментар / А.М. Мірошниченко, Р.І. Марусенко / К.: Правова Єдність. Всеукраїнська асоціація видавців, 2009. – 495 с.
4. Про особисте селянське господарство: Закон України від 15 травня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 20. – Ст. 249.
5. Титова Н.І. Землі сільськогосподарського призначення: права громадян України: [науково-навчальний посібник] / Н.І. Титова. – Львів: ПАІС, 2005. – 367 с.
6. Аграрний сектор України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://agroua.net/news/news_49790.html.
7. Носік В.В. Науково-практичний коментар до Закону України «Про особисте селянське господарство» / В.В. Носік. – К., 2004. – 252 с.
8. Земельне право / за ред. В.І. Семчика, П.Ф. Кулинич. – К.: Вид. дім «Ін-Юре», 2001. – 320 с.
9. Антические риторики (Переводы). Собрание текстов / под общ. ред. А.А. Тахо-Роди; вступ. статья А.Ф. Лесова. – М.: Изд-во МГУ, 1978. – 352 с.
10. Римское частное право. – М.: Новый юрист, 1997. – 512 с.
11. Носік В.В. Право власності на землю Українського народу: [монографія] / В.В. Носік. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
12. Заставська Л.П. Право власності на землю в Україні: розвиток та основні риси / автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / Л.П. Заставська; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2003. – 19 с.
13. Аграрне право України: [підручник] / за заг. ред. В.М. Єрмоленка. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – 606 с.
14. Лебідь В.І. Правове становище особистих селянських господарств в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / В.І. Лебідь; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2002. – 21 с.
15. Луначенко А.В. Особливості правового режиму земель сільськогосподарського призначення / А.В. Луначенко // Земельне право. – 2006. – № 1. – С. 64.

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СЕРТИФІКАЦІЇ НАСІННЯ В УКРАЇНІ**LEGAL REGULATION OF CERTIFICATION OF SEED IN UKRAINE****Радченко А.М.,***аспірант кафедри аграрного, земельного та екологічного права імені академіка В.З. Янчука Національного університету біоресурсів і природокористування України*

У статті проаналізовано норми вітчизняного законодавства, що регулюють питання сертифікації насіння. Здійснено аналіз поняття «сертифікація» і виявлено необхідність його доопрацювання. Виокремлено процедуру сертифікації насіння і її правового забезпечення.

Ключові слова: сорт рослин, сертифікація, насіння, сортова сертифікація Насіннєвими схемами ОЕСР.

В статье проанализированы нормы отечественного законодательства, которые регулируют вопрос сертификации семян. Осуществлен анализ понятия «сертификация», выявлена необходимость его доработки. Выделена процедура сертификации семян и её правового обеспечения.

Ключевые слова: сорт растений, сертификация, семена, сортовая сертификация Семенными схемами ОЕСР.

In this article are analysed the norms of home legislation what regulate the question of certification of seed. The analysis of concept «certification» is carried out and deduced necessity of his revision. Was determined procedure of certification of seed and its legal regulation.

Key words: sort of plants, certification, seed, sort certification, Seed schemes of OECD.

Постановка проблеми. Одним з найважливіших завдань, які стоять перед сучасною Україною, є зміцнення й удосконалення правового регулювання державного і громадського життя. Особливе місце у цьому напрямку займає діяльність щодо забезпечення якості та безпеки продукції, адже людина, її життя та здоров'я визнано найвищою соціальною цінністю (ст. 3 Конституції України [1]). При цьому держава закріпила за собою як головний обов'язок «утвердження і забезпечення прав і свобод людини». У свою чергу, сертифікація, як інструмент підтвердження якості продукції, виступає дієвим засобом забезпечення її якості, а сертифіковане насіння є гарантією безпечного і якісного продовольчого забезпечення населення. На жаль, правове регулювання сертифікації насіння в юридичній науці є маловивченим, що й зумовлює актуальність цього дослідження.

Стан дослідження. Частково питанню сертифікації насіння були присвячені роботи М.М. Кузьмінної [2], Л.В. Лосюк [3], С.М. Орехова [4] та О.Ю. Дубинського [5]. Проте праці зазначених вчених торкаються проблем правового регулювання сертифікації насіння побічно у розрізі вирішення інших теоретичних та практичних питань у сфері сертифікації. Тому метою даної статті є аналіз стану нормативно-правового підґрунтя здійснення сертифікації в Україні, що дозволить визначити проблеми та недоліки у вказаній сфері законодавства.

Виклад основного матеріалу. Насамперед, необхідно зазначити, що питання сертифікації в Україні регулюються Декретом Кабінету Міністрів України «Про стандартизацію і сертифікацію» від 10 травня 1993 р. № 46-93 [6]. Однак цей нормативно-правовий акт не визначає поняття «сертифікація». Раніше воно закріплювалося у Законі України «Про підтвердження відповідності» від 17 травня

2001 р. № 2406-III [7]. Згідно з ним сертифікація – це процедура, за допомогою якої визначений в установленому порядку орган документально засвідчує відповідність продукції, систем якості, систем управління якістю, систем екологічного управління, персоналу встановленим законодавством вимогам (ст. 1). На сьогоднішній день сертифікація визначається як підтвердження відповідності третьою стороною (особою, яка є незалежною від особи, що надає об'єкт оцінки відповідності, та від особи, що зацікавлена в такому об'єкті як споживач чи користувач), яке стосується продукції, процесів, послуг, систем або персоналу (ст. 1 Закону України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності» [8]). Враховуючи положення законодавства, вважаємо за доцільне визначити сертифікацію як процедуру підтвердження відповідності продукції, систем якості, систем управління якістю, систем екологічного управління, персоналу встановленим законодавством третьою стороною (особою, яка є незалежною від особи, що надає об'єкт оцінки відповідності, та від особи, що зацікавлена в такому об'єкті як споживач чи користувач).

Переходячи безпосередньо до питання правового регулювання сортової сертифікації, необхідно звернутися до ст. 1 Закону України «Про насіння і садивний матеріал» [9], що визначає сертифікацію насіння і садивного матеріалу як комплекс заходів контролю на всіх етапах розмноження насіння і садивного матеріалу, спрямованих на визначення їх сортових та посівних якостей. Тому доцільно погодитись із думкою, згідно з якою сортова сертифікація розглядається як комплекс заходів щодо здійснення жорсткого контролю всіх етапів насінництва, спрямованих на підтвердження сортових та посівних якостей насіння, призначеного для реалізації [10].

З метою становлення вітчизняної селекції і насінництва, виходу на міжнародний ринок як країн СНД і Східної Європи, так і країн Західної Європи, залучення іноземних інвестицій для створення інфраструктури насінництва, підвищення конкурентоспроможності українського насіннєвого матеріалу сільськогосподарських рослин Україна стала членом Міжнародної асоціації з контролю якості насіння (далі – ІСТА) [11] і отримала доступ до схем сортової сертифікації насіння [12], що є об'єктом міжнародної торгівлі, Організації економічного співробітництва і розвитку (далі – ОЕСР). Відповідно, у науковій літературі схеми сортової сертифікації насіння, призначеного для міжнародної торгівлі, визначаються як набір процедур, методів і прийомів, за допомогою яких здійснюється моніторинг якості насіння в процесі розмноження і які гарантують підтримання та збереження як достовірності сорту, так і сортової чистоти [13, с. 51].

Насіннєвими схемами ОЕСР передбачено дві процедури сортової сертифікації. Перша з них – це тестування рослин або перевірення їх на сортову ідентичність і чистоту на спеціально закладених контрольних ділянках, друга – це власне апробація сортових посівів або, за визначенням ОЕСР, – інспектування їх. Крім того, за необхідності проводять ще й лабораторний сортовий контроль насіння за їхньою морфологічною структурою, анатомічною будовою, кольором, антоціановим забарвленням колеоптиле – у жита, реакцією насіння на фенол – у пшениці тощо. Іноді використовують електрофорез запасних білків і навіть контроль за ДНК (полімеразо-ланцюговою реакцією) [14].

Тестування рослин на контрольних ділянках проводять для того, щоб переконатися, що той чи інший зразок, відібраний від певної партії насіння, відповідає заявленому сорту і є однорідним за сортовою чистотою. Відповідно до п. 4.2. Додатку I до Схеми ОЕСР сортової сертифікації або контролю обігу насіння в міжнародній торгівлі [12] сортова чистота – це співвідношення рослин або насіння в межах популяції, що відповідає офіційному описові сорту. Тому без такої перевірки жодна партія не може надходити на міжнародний ринок насіння.

За насіннєвими схемами ОЕСР проводять такі випробування насіння на контрольних ділянках:

- попередній контроль;
- пост-контроль;
- позасезонний контроль.

За попереднього контролю насіння на контрольній ділянці висівають водночас з основним посівом або раніше за нього. Пост-контроль дає можливість проконтролювати партію насіння лише через рік після збирання врожаю. Але він має значення, якщо насіння й надалі розмножуватиметься для отримання наступної генерації. Позасезонний контроль проводять для того, щоб отримати інформацію про сортову чистоту (типовість), не чекаючи завершення вегетаційного періоду. Це стосується переважно батьківських компонентів гібридів, урожай яких отримують у позасезонний період року [15, с. 8].

Тестування рослин на контрольних ділянках має суттєві переваги перед польовим інспектуванням сортових посівів. По-перше, воно дає можливість більш детально досліджувати рослини протягом майже усього вегетаційного періоду, порівнюючи їх з рослинами «стандартного» зразка, який висівається в одному блоці з ділянками, на яких випробуються насіння інших зразків (проб) того ж самого сорту чи батьківської форми. По-друге, рослини досліджуються не лише за окремими сортовирізняльними ознаками, які виявляються під час польового інспектування, а й за цілим комплексом ознак, які можуть змінюватися у процесі вегетації рослин.

Польове інспектування є другою після тестування рослин на контрольних ділянках процедурою для встановлення ідентичності сорту і визначення сортової чистоти (типовості). Польове інспектування насінницьких посівів – це комплекс заходів з офіційної перевірки придатності сортових посівів для використання урожаю з них на насінницькі цілі за попереднього та остаточного інспектування [16]. Тому, на відміну від вітчизняної методики, його проводить не створена за наказом комісія, а офіційний (для посівів добазового й базового насіння) або неофіційний (для посівів сертифікованого насіння) інспектори, наділені відповідними повноваженнями. Вони повинні переконатися, що насінницький посів виявляє ознаки заявленого сорту, а сам посів за сортовою чистотою або типовістю відповідає вимогам нормативного документа.

Порядок і процедура проведення польового інспектування сортового насіння здійснюється відповідно до статей 20 і 21 Закону України «Про насіння і садивний матеріал» [9], Тимчасового порядку проведення сертифікації насіння та садивного матеріалу [17] та Схем ОЕСД з сортової сертифікації або контролю обігу насіння в міжнародній торгівлі [12].

Перед інспектуванням інспекторові надаються результати тестування рослин на контрольних ділянках, з якими він звіряє дані польового інспектування. Вони не завжди співпадають. Причиною цього може бути:

- застосування на посівах хімічних речовин (гербіцидів, пестицидів, інсектицидів), які спричиняють мінливість сортовирізняльних ознак;
- наявність самосійних рослин (падалиці) попередньої культури в основному посіві;
- відсутність сортових і видових прополювань;
- поява короточасних ознак в процесі вегетації рослин контрольної ділянки, які не фіксуються за інспектування основного посіву;
- механічне або біологічне засмічення насіння [18, с. 54].

Інспектор, порівнюючи дані, отримані за тестуванням рослин й польового інспектування, вивчає причини їх несумісності, перш ніж прийняти рішення про використання посіву на насіннєві цілі.

Для підтвердження ідентичності сорту виробник насіннєвої продукції повинен зберегти і представити інспекторові етикетки від пакувань насіння, яким засіяно поле, надати необхідні документи на нього.

Крім того, інспектор обстежує достатню кількість рослин в різних місцях посіву, порівнюючи їх з офіційним описом сорту.

Якщо за результатами попереднього обстеження посів підлягає інспектуванню, інспектор визначає кількість пробних ділянок і порядок їх розміщення на посіві. Розмір пробної ділянки, наприклад, зернових культур – 20 метрів квадратних, їх кількість – не менше 10, якщо гранична площа не перевищує 10 гектарів. Якщо посів перевищує цю площу, останню ділять на частини розміром до 10 га, кожну з них інспектують окремо. В цьому і полягає принципова відміна методики ОЕСР від вітчизняної методики апробації сортових посівів. Розходження даних методик полягає і в кількості обстежених рослин. За вітчизняною інструкцією повинно бути обстежено не менше 3 тисяч рослин (стебел) на посівах зернових культур вищих репродукцій (генерацій) і не менше 1,5 тисяч – на посівах репродукційного (сертифікованого) насіння. За насінневою схемою ОЕСР стосовно цих культур необхідно обстежити рослини на 10 ділянках, кожна з яких містить біля 10 тисяч рослин, а на всіх виділених пробних ділянках – 100 тисяч рослин [15, с. 14].

Важливим етапом у процесі сертифікації насіння є формування партії, її пакування та маркування. Ця процедура чітко регламентується Правилами пакування та маркування насіння сільськогосподарських культур в Україні, затвердженими наказом Міністерства аграрної політики України від 22 червня 2009 р. № 426 [19].

Заключним етапом у процедурі сертифікації насіння є відбір проби від сформованої партії та її аналіз для оцінки посівних якостей насіння. Посівні якості насіння, призначеного для міжнародної торгівлі, повинні посвідчуватися сертифікатом міжнародного зразка, яким є Міжнародний Помаранчевий Сертифікат ІСТА. На сьогодні здійснює аналіз посівних якостей насіння за міжнародними методиками та видає Міжнародні сертифікати ІСТА (помаранчеві та сині) на насіння, призначене для експорту, Державне підприємство «Державний центр сертифікації і ек-

пертизи сільськогосподарської продукції», утворене на державній власності і підпорядковане Державній інспекції сільськогосподарства України [20].

Таким чином, основним нормативно-правовим актом, що регулює питання проведення сертифікації насіння, є Тимчасовий порядок проведення сертифікації насіння та садивного матеріалу, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2013 р. № 299. Цей Порядок установлює процедуру визначення та засвідчення відповідності сортових і посівних якостей насіння та садивного матеріалу на всіх етапах розмноження. Його дія поширюється на насіння та садивний матеріал сортів рослин, внесених до Державного реєстру сортів рослин, придатних до поширення в Україні, або Реєстру сортів рослин Організації економічного співробітництва та розвитку; і не поширюється на насіння та садивний матеріал декоративних рослин.

Пункт 2 даного Порядку визначає, що сертифікація насіння та садивного матеріалу проводиться територіальними органами Державної інспекції сільськогосподарства України (далі – Держсільгоспінспекції). Варто зазначити, що відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 2 березня 2016 р. № 164 «Про внесення зміни у додаток 1 до постанови Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2014 р. № 85» [21] з 1 квітня 2016 року зазначені повноваження Держсільгоспінспекція має передати Державній службі України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (далі – Держпродспоживслужба).

Висновки. Враховуючи вищезазначене, можна зробити висновок, що правове регулювання сортової сертифікації в Україні здійснюється у напрямі врахування вимог Міжнародної асоціації з контролю якості насіння (ІСТА). Але з метою подальшого вдосконалення законодавства в зазначеній сфері необхідним є доопрацювання поняття «сертифікація» як процедури підтвердження відповідності продукції, систем якості, систем управління якістю, систем екологічного управління та персоналу встановленим законодавством вимогам.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Кузьміна М.М. Господарсько-правові засоби забезпечення якості продукції : дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.04 / М.М. Кузьміна. – Х., 2010. – 194 с.
3. Лосюк Л.В. Адміністративно-правові засади здійснення сертифікації у сфері забезпечення якості продукції в Україні : дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.07 / Л.В. Лосюк. – Х., 2012. – 197 с.
4. Орехов С.М. Адміністративно-правове регулювання в галузі стандартизації, якості продукції, метрології і сертифікації : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С.М. Орехов. – К., 2011. – 20 с.
5. Дубинський О.Ю. Проблеми правового регулювання сертифікації в Україні / О.Ю. Дубинський // Наше право. – 2013. – № 12. – С. 51–57.
6. Про стандартизацію і сертифікацію : Декрет Кабінету Міністрів України від 10 травня 1993 р. № 46-93 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 27. – Ст. 289
7. Про підтвердження відповідності : Закон України від 17 травня 2001 р. № 2406-III (Закон втратив чинність на підставі Закону № 124-VIII від 15 січня 2015 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 32. – Ст. 169.
8. Про технічні регламенти та оцінку відповідності: Закон України від 15 січня 2015 р. № 124-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 14. – Ст. 96.
9. Про насіння і садивний матеріал : Закон України від 26 грудня 2002 р. № 411-IV// Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 13. – Ст. 92.

10. Іванова Н.В. Сортова сертифікація насіння як чинник підвищення ефективності діяльності насінневої галузі / Н.В. Іванова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.pdaa.edu.ua>.
11. Про вступ до Міжнародної асоціації з контролю за якістю насіння (ICTA) : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 липня 1998 р. № 1143 // Урядовий кур'єр від 6 серпня 1998 р.
12. Про приєднання України до Схеми сортової сертифікації насіння зернових культур, Схеми сортової сертифікації насіння кукурудзи та сорго Організації економічного співробітництва та розвитку : Закон України від 15 лютого 2011 р. № 3019-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 35. – Ст. 348.
13. Хареба В.В. Адаптування схем сортової сертифікації насіння овочевих культур, призначеного для міжнародної торгівлі / В.В. Хареба, Н.В. Лещук, М.А. Бронюцька, О.В. Позняк // Сортовивчення та охорона прав на сорти рослин. – 2012. – № 2. – С. 51–55.
14. Кіндрок М.О. Сортова сертифікація насінницьких посівів за схемами ОЕСР / М.О. Кіндрок, С.О. Павлюченко, О.Ю. Кіряк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://po-teme.com.ua/rastenievodstvo/stati-po-rastenievodcheskim-temam/1453-sortova-sertifikatsiya-nasinnitskikh-posiviv-za-skhemami-oesr.html>.
15. Соколов В.М. Методика апробації сортових посівів зернових культур / Соколов В.М., Вишневський В.В., Кіндрок М.О. – Київ – Одеса, 2009. – 16 с.
16. Польове інспектування (апробація) сортових посівів сільськогосподарських культур та апробація плодівих і ягідних культур в господарствах Волинської області // Сайт СГТЗОВ «Родючість-агро» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.godagro.com.ua/novyny_i_podiyi-1.html.
17. Тимчасовий порядок проведення сертифікації насіння та садивного матеріалу : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2013 р. № 299 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 33. – Ст. 116.
18. Заєць В.П. Інструкція по апробації сортових посівів / В.П. Заєць, М.М. Гаврилук, М.О. Кіндрок // Спец. тем. вип. «Земля і люди України». – К., 1995. – 70 с.
19. Про затвердження Правил пакування та маркування насіння сільськогосподарських культур в Україні : Наказ Міністерства аграрної політики від 22 червня 2009 р. № 426, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 15 липня 2009 р. за № 639/16655 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 55. – Ст. 1924.
20. Офіційний сайт Державного підприємства «Державний центр сертифікації і експертизи сільськогосподарської продукції» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zernolab.com.ua>.
21. Про внесення зміни у додаток 1 до постанови Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2014 р. № 85 : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 березня 2016 року № 164 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 57. – Ст. 1550.

УДК 349.6 (477):061.1ЄС

ЕКОЛОГІЧНІ ПОДАТКИ Й СИСТЕМА ТОРГІВЛІ ВИКИДАМИ – СУЧАСНІ РИНКОВІ ІНСТРУМЕНТИ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ

ENVIRONMENTAL TAXES AND THE EMISSIONS TRADING SYSTEM – THE MODERN MARKET TOOLS OF ENVIRONMENTAL PROTECTION

Сабовчик А.І.,

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри міжнародного приватного права,
правосуддя та адвокатури
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Дослідження присвячене порівнянню екологічних податків та системи торгівлі викидами як ринкових інструментів охорони довкілля. Виявлені ключові елементи і переваги використання екологічних податків. Здійснений аналіз системи торгівлі викидами й оцінені переваги й недоліки її застосування. Висвітлено, які держави віддають переваги одному чи іншому ринковому інструменту захисту довкілля.

Ключові слова: екологічні податки, податки на викиди вуглецю, система торгівлі квотами, система торгівлі викидами, система «обмежуй і торгуй», «ціновий інструмент».

Исследование посвящено сравнению экологических налогов и системы торговли выбросами в качестве рыночных инструментов охраны досуга. Выявлены ключевые элементы и выгоды использования экологических налогов. Осуществлен анализ системы торговли выбросами и оценены ее преимущества и недостатки. Освещено, какие государства отдают предпочтение тому или иному рыночному инструменту защиты окружающей среды.

Ключевые слова: экологические налоги, налоги на выбросы углерода, система торговли квотами, система торговли выбросами, система «ограничивай и торгуй», «ценовой инструмент».

Research is devoted to comparison of environmental taxes and emission trading system as an instrument of market protection leisure. Identified the key elements and benefits of the use of environmental taxes. The analysis of the emissions trading scheme and to assess its strengths and weaknesses. Illuminated, which states give preference to a particular market instruments for environmental protection.

Key words: environmental taxes, carbon taxes, trading system, emissions trading system, system of “cap and trade”, “pricing tool”.

Постановка проблеми. Парникові гази, що виділяються в результаті діяльності людини, призводять до потепління на Землі, викликаючи при цьому зміни глобального клімату зі все більш шкідливими економічними та екологічними наслідками. Наукові дані вказують на те, що для запобігання змін клімату світ повинен зупинити темпи зростання викидів парникових газів до 2020 року, а потім різко скоротити їх – як мінімум на половину від рівня 1990 року до 2050 року, і більше після цього. Також дослідження показали, що екологічні податки можуть досягти екологічних цілей разом з підвищенням доходів. Екоподатки можуть змінювати поведінку споживачів шляхом заохочення останніх перенаправити їх споживання до меншої міри оподатковуваних товарів. Відповідно, такі стимули створюють висококваліфіковані робочі місця, наприклад, в переробці і енергоефективному секторі. Водночас спостерігається певний безлад у застосуванні системи торгівлі викидами, оскільки така система, наприклад, на рівні ЄС, дасть змогу здійснювати викиди вуглецю близько 16 млрд. тонн протягом 2013–2029 років [1]. Частково тому, що економічна криза скоротила промисловий попит на систему торгівлі дозволами, а частково тому, що ЄС впровадив занадто багато пільгових механізмів, відповідно, є значний надлишок виробничих потужностей на вуглецевому ринку.

Стан опрацювання. Проблематика боротьби зі зміною клімату досліджувалася Н. Андрусевич, Т. Будяковою, М. Микієвич. Дедалі частіше об'єктами уваги вітчизняних науковців стають екологічні податки, їх досліджували С. Бобильов, О. Веклич, Б. Данилишин, а також система торгівлі квотами (Я. Жалілола, С. Орленко, І. Трофимова). Однак аналіз вітчизняної наукової літератури засвідчує відсутність досліджень щодо порівняння екологічних податків з системою торгівлі викидами, що актуалізує проведення наукових пошуків з цієї проблематики.

Метою статті є систематизація концептуальних підходів та досвіду у розумінні понять екологічних податків (зокрема, вуглецевого податку) та виявлення і визначення перспектив їх функціонування як сучасних ринкових інструментів захисту довкілля.

Виклад основного матеріалу. Податок на викиди вуглекислого газу передбачає плату за кожен одиницю викидів парникових газів і, відповідно, надає підприємствам (і домогосподарствам, залежно від обсягу) стимули до скорочення забруднення, якщо це коштуватиме менше, ніж плата податку. Відповідно, кількість забруднення зменшується залежно від обраного рівня податку. Податкова ставка при цьому встановлюється шляхом оцінки вартості чи збитку, що пов'язується з кожною одиницею забруднення і витрат, пов'язаних з контролем за таким забрудненням. Визначення розміру податку при цьому відіграє ключову роль: у випадку занадто низьких податкових ставок підприємства і домогосподарства, ймовірно, обиратимуть варіант сплати податку і продовжуватимуть забруднювати довкілля понад допустимих для суспільства меж. Занадто високі податкові ставки спричинять зростання витрат вище необхідного

для скорочення викидів рівня і, в свою чергу, негативно відобразяться на прибутках, робочих місцях і кінцевих споживачах [2]. Тобто податки фіксують ціну на викиди, але не індивідуальну чи колективну кількість викидів.

Податки підвищують ціни на певні товари та послуги і, отже, знижують попит, тобто присутній «ефект ціни». Торгівля квотами на викиди формується «на основі кількості». Обидва механізми є інструментами екологічної політики. І хоча обидва підходи є «ринковими», вони працюють по-різному, а саме податки фіксують граничну вартість на викиди вуглецю і дають змогу кількості викидів регулювати самостійно, тоді як торгівля дозволами визначає загальну кількість викидів вуглецю та дає можливість рівням цін коливатися згідно з ринковими змінами.

Для того, щоб забезпечити дотримання зобов'язань, суб'єкти, які беруть участь в системі торгівлі квотами, повинні мати низку дозволів, кількість викидів шкідливих речовин в яких більша їх фактичного рівня викидів або дорівнює йому. Після того, як дозволи розподіляються між суб'єктами, які беруть участь в системі (шляхом аукціону, продажу або безкоштовного розподілу), вони потім можуть бути продані. Податки ж на викиди є прямими платежами уряду (чи органу збору), заснованими на кількості вуглецю, що міститься в спожитому паливі. З огляду на те, що основною метою політики боротьби з викидами є зниження викидів вуглекислого газу, податки на вуглець мають сенс в економічній та екологічній сферах, тому що вони є податком екстерналії [3].

До переваг екоподатків можна віднести такі їхні риси. По-перше, податок на вуглець надає ширші можливості для скорочення викидів. Тоді як система торгівлі квотами може бути реалізована тільки серед приватних підприємств або країн – не окремих споживачів (операційні витрати були б непомірно високими, якби споживачам були необхідні дозволи, щоб заповнити свій автомобіль, наприклад, газом). Вуглецеві податки поширюються на весь вуглець на основі споживання палива, включаючи бензин, домашній топковий мазут і авіаційне паливо. Торгові системи можуть бути не в змозі досягти частини транспортних і сервісних секторів, які могли б взяти на себе 30–50% викидів.

По-друге, система торгівлі дозволами тягне за собою значні операційні витрати, які включають в себе витрати на пошук торгових партнерів, гонорари брокерам або обмінним установам, витрати на ведення переговорів, витрати на страхування тощо. Багато технічних питань повинні бути вирішені до початку торгів, включаючи обробку стоків, різних парникових газів, моніторингу, забезпечення тощо. Тоді як податки включають невелику вартість угоди протягом всіх етапів.

По-третє, з податків отримується дохід, який в подальшому може бути «перерозподілений» назад в економіку за рахунок скорочення податків на доходи, праці або капіталовкладень, тобто має місце «нейтральний дохід». Також податки можуть бути

частиною більш широкої програми «екологічного податкової реформи», яка намагається перекласти податкове навантаження з таких «товарів», як праця, на «антитовари», такі як забруднення навколишнього природного середовища. В свою чергу, система торгівлі дозволами має потенціал для отримання доходу, але тільки в тому випадку, якщо такі дозволи продані з аукціону [4].

На противагу цьому дозволи на викиди фіксують сукупну кількість викидів, які можуть здійснювати забруднювачі, але не ціну цих викидів і не кількість індивідуальних викидів. Фактично механізм торгівлі викидами буде працювати, якщо різні установи (джерела викидів) будуть мати різні граничні витрати на скорочення викидів, тобто вартість скорочення кожної наступної одиниці викидів є різною для різних підприємств. Іншими словами, скорочення викидів для одного підприємства буде дешевшим, ніж для іншого. Крім того, останнє повинно прагнути здійснювати додаткові скорочення викидів з метою отримання прибутку від продажу власних одиниць скорочення викидів іншим забруднювачам. Попит та пропозиція дозволів на викиди визначає ціну на ринку, яка, в свою чергу, вказує виробникам, що їм вигідніше: скорочувати власні викиди чи купувати викиди на ринку. Чим більшою є різниця між граничними витратами для різних установок, тим більш ефективною є торгівля викидами.

До безумовних переваг торгівлі квотами відносять такі ознаки. По-перше, добре налагоджена система торгівлі квотами на викиди дає змогу знизити викиди будь-де, де витрати на боротьбу з ними є низькими, незалежно від міжнародних кордонів. Оскільки витрати пов'язані зі зміною клімату (наприклад, затоплення прибережних районів, збільшення числа випадків сильних штормів, втрата врожаю тощо), не мають ніякої кореляції з походженням викидів вуглецю, такий підхід політика є зрозумілим. Відповідно, якщо скорочення викидів дешевше здійснити в Польщі, ніж у Франції, то викиди повинні бути знижені вперше там, де витрати є меншими.

По-друге, торгівля викидами має перевагу фіксації певного екологічного результату – рівні сукупні викиди є фіксованими, і підприємства / країни платять ринкову ставку за права забруднювати. Це також робить систему торгівлі викидами сприятливішою для міжнародних природоохоронних угод, таких як Кіотський протокол, оскільки рівні скорочення питомих викидів можуть легше бути узгоджені між державами, ніж податкові ставки або політичні інструменти, які можуть варіюватися залежно від доцільності і застосування.

По-третє, система торгівлі викидами є більш привабливою для приватної промисловості. За рахунок зменшення викидів, підприємства можуть реально отримати прибуток за рахунок продажу своїх надлишкових квот парникових газів. Створення такого ринку забруднення потенційно може вводити скорочення викидів нижче цільових показників. В цілому передача ресурсів між приватними особами є більш привабливою, ніж трансферти уряду.

По-четверте, система торгівлі дозволами автоматично підлаштовується під питання інфляції і зовнішніх цінових шоків, тоді як податки цього не роблять. Наприклад, в США був тривалий період стабільних рівнів викидів парникових газів з 1972 по 1985 роки через високі ціни на нафту. Податки повинні бути додатково встановлені для врегулювання таких зовнішніх шоків [5].

На сьогодні існує три основних типи системи торгівлі викидами: 1) «обмежуй і торгуй» (“cap and trade”); 2) «базова лінія та кредит» (“base line and credit”); 3) «компенсування» (“offset”). В рамках системи «обмежуй і торгуй» регуляторний орган визначає загальний обсяг викидів, які можна здійснювати протягом певного часу (певну кількість викидів на рік). Згодом дозволи на викиди перерозподіляються між всіма забруднювачами.

У рамках механізму “base line and credit”, забруднювачі мають спочатку «заробити» скорочення викидів, а потім вже «продавати» їх. Насамперед регуляторний орган визначає базовий рівень викидів для кожного з учасників схеми торгівлі, який залежить від рівня виробництва забруднювачів. Згодом має бути здійснене скорочення викидів протягом певного періоду та моніторинг реальних викидів для кожного джерела згідно з визначеними процедурами. По закінченні цього періоду регуляторний орган порівнює базовий рівень викидів з фактичним. Виробники, фактичний рівень викидів яких є нижчим за базовий, отримають певну кількість дозволів на викиди, які дорівнюють різниці між фактичними та базовими викидами. Ці дозволи можуть бути продані виробникам, рівень викидів яких є вищим за базовий. Ця система використовується, зокрема, у США в рамках програм, що лімітують вміст цинку у бензині та викидів від двигунів з великою потужністю.

Метод компенсування (offsetting) використовується, коли необхідно компенсувати викиди від нового джерела або збільшення діючих. У такому випадку виробники, які є відповідальними за збільшення викидів, мають купувати дозволи на них, щоб загальний рівень викидів не перевищував викиди вже наявних підприємств. Варто зазначити, що для нових джерел скорочення викидів має бути здійснене обов'язково, однак зменшення викидів для наявних джерел є добровільним [6, с. 7–8].

Тобто система «обмежуй і торгуй» встановлює максимальний рівень забруднення, обмеження, і розподіляє дозволи на викиди між підприємствами, які здійснюють викиди. Підприємства повинні мати дозвіл, щоб покрити кожну одиницю забруднення, які вони виробляють, а такі дозволи вони можуть отримати або з допомогою первинного розподілу, аукціону, або торгуючи з іншими підприємствами. Оскільки окремі підприємства вирішують, що простішим і дешевшим для них буде саме варіант зменшення забруднення, торгівля викидами і відбувається. Тоді як максимальний обсяг забруднення встановлюється заздалегідь, ціна торговельних дозволів коливається, стає вищою, коли попит високий по відношенню до джерела забруднення (наприклад, коли економіка

зростає), і, відповідно, меншою, коли попит нижчий (наприклад, в рецесії).

У певних ідеалізованих умовах податки на вуглець та система «обмежуй і торгуй» мали однакові результати, оскільки в обох випадках встановлюється ціна на вуглець. Однак в реальності вони багато в чому різняться [7].

Однією з відмінностей є спосіб двох стратегій розподіляти витрати на зменшення забруднення. У випадку системи «обмежуй і торгуй» часто мали місце випадки, при яких дозволи видаються безкоштовно (відомі як «дідівські»). Це означає дешевшу відповідність для промисловості на перших етапах схеми, тому що підприємства промисловості платять лише за будь-які додаткові дозволи, куплені в інших підприємств, а не за початковий транш дозволів, що видані їм для покриття більшої частини викидів в рамках «бізнес як зазвичай». Цей підхід, очевидно, популярний серед підприємств промисловості і пояснює, чому «дідівські» підходи використовувалися. У випадку застосування податків, навпаки, є безпосередні витрати для бізнесу платити за кожну одиницю викидів парникових газів, відповідно, має місце більший початковий удар по бухгалтерському балансу підприємства. Але хоча «дідівські» підходи є кращими для встановлення короткострокової прибутковості бізнесу, вони не обов'язково є найкращим результатом для суспільства. Насправді ж така система дозволів позбавляє уряди цінних доходів, які могли би бути збільшені ще на самому початку через аукціон дозвільних документів, а також могли би бути використані скорочення інших податків [8].

Механізми досліджуваних ринкових інструментів різняться також тим, що діють в умовах невизначеності щодо витрат та вигод від скорочення викидів. У випадку оподаткування встановлюється вартість одиниці забруднення, але при цьому загальну кількість викидів не визначено. Відповідно, податок забезпечує визначення всім відомої ціни, яку платять (принаймні в найближчому майбутньому) за кожну одиницю викиду вуглекислого газу, але залишається невизначеність з приводу фактичної кількості викидів. Система ж «обмежуй і торгуй», навпаки, дає впевненість про кількість викидів (такі не можуть перевищувати встановлені обмеження), але має місце невизначеність у відношенні витрат на досягнення цих скорочень.

Якому з двох механізмів віддати перевагу, залежить від того, наскільки чутливий рівень екологічного збитку щодо змін у викидах, порівняно з тим, наскільки чутливі витрати на скорочення забруднення для подібних змін. Якщо рівень шкоди для навколишнього природного середовища є більш чутливим, то важливо бути впевненим, що існують певні обмеження щодо кількості викидів, відповідно, все вказує на необхідність використання системи «обмежуй і торгуй». І навпаки, якщо витрати щодо скорочення забруднення є більш дієвим механізмом для зміни кількості викидів, необхідно бути впевненим щодо наявної вартості скорочення викидів, що вказує на застосування податку.

США є найбільшим прихильником торгівлі викидами і наполегливо боролися, щоб включити торгівлю в рамки Кіотського протоколу. Причини прості, адже в порівнянні з іншими промислово розвиненими країнами США енергетично неефективні і мають високі питомі рівні викидів вуглекислого газу на душу населення. Таким чином, податки на вуглець штрафуватимуть США по відношенню до інших, менш залежних від викопного палива держав. Промисловість США також рішуче виступає проти будь-яких податкових заходів для досягнення скорочення викидів парникових газів. Тоді як система торгівлі квотами надає можливість американським фірмам купувати квоти на викиди з інших країн, а також уникнути внутрішніх скорочень.

Європейський Союз традиційно виступає на користь сильної скоординованої політики і заходів, таких як податки на енергію (вуглець) між державами-членами. Оскільки ЄС характеризується відносно низьким рівнем енергоспоживання, він був проти введення системи торгівлі викидами, але не зміг подолати підтримку торгівлі США. Таким чином, зусилля ЄС були спрямовані на розробку ефективних правил і керівних принципів для торгової системи. Наприклад, ЄС недавно оголосив про те, що принаймні 50% цільових показників по скороченню країн має бути досягнуто на внутрішньому ринку.

Україна є так само основними прихильником торгівлі викидами, перш за все через отримання значних вигод у фінансовому відношенні.

Країни, що розвиваються, розглядають торгівлю викидами перш за все як «лазівку» для США і Японії, які можуть використовувати їх для того, щоб уникнути внутрішньої відповідальності. Вони виступають на користь правил і керівних принципів, що забезпечують справедливий розподіл квот і положень моніторингу. В даний час система торгівлі квотами обговорюється тільки як засіб для промислово розвинених країн і країн з перехідною економікою, оскільки країни, що розвиваються не мають цільових показників скорочення викидів. Проте, якщо систему буде розширено на глобальний рівень в майбутньому, країни, що розвиваються, вимагатимуть, щоб розподіл дозволів ґрунтувався на кількості населення, а не на історичних національних рівнях викидів. В цілому країни, що розвиваються, виступають за принцип податків на викиди вуглецю [9].

Яке значення має все вищезазначене для політики в області зміни клімату, залишається на сьогодні дискусійним питанням. В короткостроковій перспективі більшість науковців сходиться на думці стосовно дієвості податків. Зміна клімату залежить від запасу парникових газів в атмосфері, і кожен рік зростання цих запасів завдяки новим викидам є незначним, тому довкілля, напевно, є настільки чутливим щодо невпевненості стосовно рівня викидів, спричинених обранням інструментами впливу, принаймні в найближчі пару років. З іншого боку, витрати на скорочення забруднення дуже чутливі до змін у викидах, оскільки може бути дорого для підприємств різко змінити свої методи виробництва. В довгостроковій

перспективі, однак, зрозуміло, що перевагу буде надано податкам, оскільки значні зміни обсягів парникових газів в атмосфері можуть завдати істотної шкоди навколишньому природному середовищу [10].

Деякі вчені рекомендують гібридну модель, яка може запропонувати найкраще з обох систем. Вона, як правило, складається з плати за викиди (для регулювання кількості забруднення), але з регулюванням механізмів, таких як півціни на вуглець або встановлення нижньої або верхньої межі, щоб утримати ціну на дозвіл в допустимих межах. Гібридні схеми мають свої власні проблеми, такі як ускладнення і зростання втручання з боку регулятора на ринку дозволів.

Висновки. Викиди торгової системи Європейського союзу (ETS) є найбільшою схемою в світі для торгівлі дозволами на викиди. Запущена в 2005 році, вона охоплює близько 11 000 електростанцій і промислових підприємств в 30 країнах, чії викиди вуглецю складають майже 50% від загальної кількості викидів Європи. Компанії зобов'язані вимірювати і повідомляти про свої викиди вуглецю і передавати в одній квоті на кожну тонну, що вони випускають. Компанії можуть торгувати своїми квотами, забезпечуючи стимул для того, щоб скоротити свої викиди.

Система охоплює викиди вуглекислого газу (CO₂) від електростанцій, широкий спектр енергоємних галузей промисловості і комерційних авіакомпаній. Викиди закису азоту у виробництві певних кислот і викидів фторвуглеців у процесі виробництва алюмінію також включені. Участь в СТВ ЄС є обов'язковим для компаній, що працюють в цих галузях, але в деякі сектори включені лише рослини вище певного розміру. Уряди можуть виключити деякі невеликі об'єкти із системи, якщо здійснені фінансові чи інші заходи на місці, що дасть змогу скоротити викиди на еквівалентну суму.

Загалом досліджувані ринкові інструменти є лише окремими елементами з цілої низки заходів, необхідними для скорочення викидів парникових газів. Предметом наступних наукових розвідок автора можуть стати такі екологічно шкідливі субсидії, як дії уряду, що дають можливості споживачам або виробникам задля збільшення своїх доходів чи зниження витрат. На сьогодні застосування останніх теж стикається з труднощами, наприклад, з відсутністю узгодженого визначення (дефініції) поняття субсидій і екологічних в тому числі; узгоджених методів для відстеження і їх кількісної оцінки; прихильності щодо підтримання прозорого механізму інвентаризації та управління екологічними субсидіями.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. The European union's Emission Trading System in perspective. Prepared for the Pew Center on Global Climate Change. A. Denny Ellerman, Paul L. Joskow. – Massachusetts Institute of Technology, 2008. – 64 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.c2es.org/docUploads/EU-ETS-In-Perspective-Report.pdf>.
2. Kosonen K. Regressivity of environmental taxation: myth or reality? / K. Kosonen // Taxation papers, Working paper. – 2012. – № 32. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_32_en.pdf
3. Interactions between emission trading systems and other overlapping policy instruments. Joint Meetings of Tax and Environment Experts. Environment Directorate Centre for tax policy and administration. – 2011. – 15 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oecd.org/env/tools-evaluation/Interactions%20between%20Emission%20Trading%20Systems%20and%20Other%20Overlapping%20Policy%20Instruments.pdf>
4. Trends and projections in the EU ETS in 2015. EEA Technical report. – 2015. – 50 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.eea.europa.eu/publications/trends-and-projections-eu-ets-2015/download>.
5. Environmentally Related Taxes and Tradable Permit Systems in Practice. Environment Directorate Centre for tax policy and administration. – 2008. – 63 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdocumentpdf/?doclanguage=en&cote=com/env/epoc/ctpa/cfa\(2007\)31/final](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdocumentpdf/?doclanguage=en&cote=com/env/epoc/ctpa/cfa(2007)31/final).
6. Огаренко Ю. Порівняльний аналіз податку на викиди CO₂ та системи торгівлі викидами: висновки для України / Ю. Огаренко. – К. : Національний екологічний центр України, 2011. – 36 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pecu.org.ua/wp-content/uploads/NECU_Carbon-tax-vs-ETS_UA.pdf.
7. Assesing the effectiveness of the EU Emission Trading System / [T. Laing, M. Sato, M. Grubb, C. Comberti] // Centre for Climate Change Economics and Policy Working Paper. – 2013. – № 126. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2014/02/WP106-effectiveness-eu-emissions-trading-system.pdf>.
8. Green policies in the EU: A review. European Union – International Institute for Labour Studies Joint discussion paper series № 14. – 57 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_194184.pdf#page=13.
9. The European Union Emissions Trading Scheme: Origins, Allocation, and Early Results. Review of Environmental Economics and Policy. – 2007. – P. 11–17. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reep.oxfordjournals.org/content/1/1/66.short>.
10. Cutting Carbon in Europe: The 2020 plans and the future of the EU ETS. – 2008. – 68 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.carbontrust.com/media/84896/ctc734-cutting-carbon-in-europe-2020-plans.pdf>.

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

УДК 340.114

ЮРИДИЧНА ПРИРОДА РІШЕНЬ МІСЦЕВИХ РАД: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИЙ АНАЛІЗ

THE LEGAL NATURE OF DECISIONS OF LOCAL COUNCILS: GENERAL ANALYSIS

Басва Л.В.,

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного,
адміністративного та трудового права
Запорізького національного технічного університету*

Стаття присвячена теоретичним основам та організаційно-правовому забезпеченню нормотворчості представницьких органів місцевого самоврядування в Україні. На сьогодні в Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, прийнято низку базових нормативно-правових актів, які регулюють діяльність його органів, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування. Без реформи місцевого самоврядування нині неможливо подолати кризові явища в соціально-економічному і політичному житті України.

Ключові слова: рішення місцевих рад, представницькі органи, нормотворчість, нормативні акти, місцеве самоврядування, місцева громада, Європейська хартія місцевого самоврядування.

Статья посвящена теоретическим основам и организационно-правовому обеспечению нормотворчества представительных органов местного самоуправления в Украине. На сегодняшний день в Украине заложены конституционные основы местного самоуправления, принят ряд базовых нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность его органов, ратифицирована Европейская хартия местного самоуправления. Без реформы местного самоуправления в настоящее время невозможно преодолеть кризисные явления в социально-экономической и политической жизни Украины.

Ключевые слова: решения местных советов, представительные органы, нормотворчество, нормативные акты, местное самоуправление, местные общины, Европейская хартия местного самоуправления.

This article is devoted to theoretical foundations of organizational and legal support rule-making of local governments in Ukraine. Today in Ukraine laid the constitutional principles of local self-government adopted a number of basic regulatory legal acts regulating activities of its organs, ratified the European Charter of Local Self-Government. Without reform of local government is now impossible to overcome the crisis in socio-economic and political life of Ukraine.

Key words: decisions of local councils, representative bodies, rulemaking, regulations, Local Government, local community, European Charter of Local Self-Government.

Постановка проблеми. Розвиток місцевого самоврядування – необхідна передумова демократизації суспільного життя, децентралізації управління, наближення влади до її джерела – народу – та становлення громадянського суспільства. В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, прийнято низку базових нормативно-правових актів, які регулюють діяльність його органів, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування. Проте сьогодні всі визнають, що система місцевого самоврядування не задовольняє потреби українського суспільства. У більшості територіальних громад вона не забезпечує створення комфортного життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання їй доступних та якісних публічних послуг. Більше того, фахівці вважають, що без реформи місцевого самоврядування нині неможливо подолати кризові явища в соціально-економічному і політичному житті України.

Найважливішими серед інститутів управління суспільними процесами є органи публічної влади. Розвинене місцеве самоврядування є проявом демократії, яка передбачає активну участь громадськості у процесах державного управління та місцевого самоврядування. Саме через місцеве самоврядування може бути реалізована ідея здійснення влади безпосередньо народом, вирішені важливі питання взаємодії держави з конкретною людиною.

Визнання народу носієм суверенітету та єдиним джерелом державної влади, розвиток безпосередньої та представницької демократії актуалізує пошук правових форм, які виходять безпосередньо від населення.

Місцеве самоврядування кожної країни, як і організація та здійснення в країні державної влади, всебічно відображає традиції народу, його ментальність, рівень розвитку суспільства та умови його існування.

Але, на жаль, недосконалість вітчизняної законодавчої бази із цих питань є загальноновизнаним фактом, який негативно впливає на вирішення проблем

різних сфер суспільного життя. Досягти ж глибокого розуміння цих проблем можна тільки шляхом наукового пізнання теоретичних основ, організаційно-правового забезпечення та технології нормотворчості представницьких органів місцевого самоврядування. На цій підставі буде реальним свідоме вироблення заходів, які необхідні для впорядкування нормотворчості представницьких органів місцевого самоврядування в Україні, її послідовного вдосконалення.

Метою статті є дослідження юридичної природи рішень місцевих рад, їх основних ознак та особливостей у сфері здійснення муніципальної нормотворчості.

Виклад основного матеріалу. Попри значну увагу вітчизняних правознавців до різних аспектів місцевого самоврядування, у вітчизняній науковій літературі досі бракує розгорнутих досліджень феномена так званої муніципальної нормотворчості. Уявлення про цей предмет зводяться, як звичайно, до окремих питань, які пов'язані з правовим статусом представницьких органів місцевого самоврядування.

Широко представлені у працях учених позиції щодо теоретичних і практичних проблем рішень органів місцевого самоврядування, серед яких слід виділити роботи М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, І.П. Бутка, Д.М. Горшкова, І.В. Дробуша, В.Б. Євдокимова, В.М. Кампа, В.В. Кравченка, П.М. Любченка, М.П. Орзіха, М.В. Пітцик, О.О. Кутафіна, В.Ф. Погорілка, М.В. Постоного, С.Г. Рябова, М.І. Ставнійчук, Ю.М. Тодики, О.Ф. Фрицького, Ю.С. Шемшученка та інших учених.

Деякі аспекти проблем сутності, прийняття та реалізації рішень місцевих рад стали об'єктом досліджень В.Р. Барського, Ю.В. Делія, Я.В. Журавель, О.Ю. Лялюк, Р.М. Максакової, В.С. Нерсисянца, В.П. Тимошука, О.О. Томкиної та інших авторів.

Сучасну демократичну правову державу неможливо уявити без ефективного функціонування органів державної влади та повноцінної системи місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування як здійснення влади на місцях є невід'ємним елементом конституційного ладу України.

Здійснення місцевого самоврядування тісно пов'язане з використанням різних правових засобів впливу. Влада, на думку А.В. Земцова, повинна мати ефективні інструменти реалізації, зокрема можливість видавати акти – документи, в яких вона виражає свої веління [1, с. 40].

У цьому плані місцеве самоврядування не є винятком. Згідно з ч. 1 ст. 144 Конституції України органи місцевого самоврядування у межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, що є обов'язковими до виконання на певній території.

Розглядаючи питання місцевого самоврядування, вважаємо за необхідне звернутися до міжнародного досвіду. Зокрема, Європейська хартія місцевого самоврядування є основним міжнародно-правовим документом для країн-членів Ради Європи, який містить стандарти щодо організації управління на місцях на засадах місцевого самоврядування, які є обов'язковими для держав – членів Ради Європи. Цей документ прийнято Радою Європи 15 жовтня 1985 року.

Ратифікація Україною Європейської хартії місцевого самоврядування відбулася 15 липня 1997 року, коли Верховна Рада України прийняла Закон «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» [2]. Таким чином, відповідно до ст. 9 Конституції України це означає, що Хартія стала частиною національного законодавства України, а всі її положення у повному обсязі мають обов'язкову юридичну силу.

У зв'язку з державотворчими та правотворчими процесами в Україні, зорієнтованими на практичну реалізацію положень Конституції щодо побудови демократичної, соціальної, незалежної, правової держави, визнання особи найвищою соціальною цінністю, реформування функціонального призначення державних органів, запровадження моделі партнерських взаємовідносин особи і органів держави, особливої актуальності набуває питання нормотворчої діяльності представницьких органів місцевого самоврядування, адже, як свідчить світовий досвід, саме виборні органи – головні носії самоврядних повноважень, а представницька демократія є більш професійною, ніж безпосередня демократія, і відповідно до змісту ст. 5 Конституції України ради як виборні, а отже, і представницькі органи є органічним елементом системи влади на місцях і виступають однією з форм участі громади в управлінні суспільними та державними справами [3, с. 150].

Представницькі органи місцевого самоврядування – ради – є колегіальними органами загальної компетенції, які складаються з депутатів, обраних безпосередньо населенням відповідної територіальної громади, виражають їх волю, приймають від її імені рішення, що мають загальнообов'язковий характер, і які поєднують місцеві й загальнодержавні інтереси.

Тобто важливою нормативною умовою функціонування територіальної громади та органів місцевого самоврядування є нормативні акти, прийняті в системі місцевого самоврядування. Акти місцевого самоврядування належать до числа найбільш поширених локальних джерел муніципального права. Це статuti територіальних громад, рішення, прийняті на місцевих референдумах, регламенти місцевих рад, рішення рад, розпорядження сільських, селищних, міських голів, рішення виконавчих комітетів місцевих рад, договори про розмежування предметів відання місцевих рад та органів місцевої державної виконавчої влади тощо [4, с. 29].

Нормативні акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування відіграють важливу роль у механізмі правового регулювання, оскільки вони є способом вираження правових норм. Вони виступають головним правовим засобом здійснення місцевим самоврядуванням владних повноважень на підвідомчій території, саме їм належить значне місце у правовій системі сучасної демократичної держави.

У публічно-самоврядній практиці України використовуються різні нормативні акти: рішення сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради; рішення президії Київської міської, обласної ради; висновки і рекомендації постійних комісій ради; рішення виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної в місті ради; розпорядження сіль-

ського, селищного, міського голови; розпорядження голови районної у місті, районної, обласної ради; накази керівників відділів, управлінь.

Отже, безперечно, виникла нагальна необхідність дослідити особливості нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема рішень місцевих рад, як джерел муніципального права.

Перш за все зазначимо, що відносини представництва у системі місцевого самоврядування в Україні втілюються насамперед через функціонування місцевих рад. Формування у виборчому законі назви представницьких органів місцевого самоврядування є найоптимальнішим [5].

Рада у межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень. Акти такої форми приймають і виконавчі комітети ради. Рішення ради приймають на її пленарному засіданні після обговорення більшістю голосів депутатів від загального складу ради (крім випадків, передбачених чинним законодавством). Рішення ради нормативно-правового характеру набувають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо радою не встановлено інший строк.

Рішення виконавчого комітету приймають на його засіданні більшістю голосів від загального складу виконавчого комітету й підписують сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті ради.

Сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної, обласної ради в межах своїх повноважень видає розпорядження.

Акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування доводяться до відома населення.

Ради – представницькі органи місцевого самоврядування. Сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, які визначені Конституцією України та законами України.

Представницькі органи місцевого самоврядування не входять до системи державних органів. Конституція і Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначають притаманні лише їм повноваження, відповідну матеріально-фінансову базу, необхідну для здійснення радами цих повноважень. Рішення представницьких органів місцевого самоврядування обов'язкові для виконання, як і акти органів державної влади. Ось чому не можна розглядати діяльність рад як абсолютно незалежну від функціонування державних органів. Окрім того, ради наділяються, відповідно до Закону, притаманною лише їм компетенцією; вони вправі самостійно її здійснювати, а також нести відповідальність за її реалізацію. Аналіз компетенції рад дає змогу зробити висновок про те, що саме на них покладається основний обсяг самоврядних повноважень.

Цей висновок підтверджується тим, що представницький орган місцевого самоврядування має право вирішувати будь-яке питання, віднесене до повноважень місцевого самоврядування, крім тих питань, які є предметом виключного відання територіальної громади. Тобто рада як представницький орган територіальної громади може вирішувати будь-яке питання,

віднесене до повноважень органів місцевого самоврядування.

Відповідно до ст. ст. 19, 140 Конституції України [6], ст. 2 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» органи та посадові особи місцевого самоврядування повинні під свою відповідальність вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Тому рішення місцевих рад повинні відповідати Конституції та законам України. Порухення цих вимог, які полягають у прийнятті місцевими радами рішення з перевищенням їх повноважень, із порушенням установленної процедури, є підставою для строкового припинення їх повноважень.

Закон чітко визначає коло суб'єктів локальної нормотворчості в системі місцевого самоврядування (територіальна громада, місцева рада, виконавчий комітет, сільський, селищний, міський голова); процедуру розроблення, прийняття, санкціонування, набрання чинності, внесення змін до цих актів.

Локальні правові норми оберігаються від їх можливих порушень як державою, так і територіальною громадою. У разі їх порушення як держава, так і територіальна громада можуть застосовувати заходи примусу.

Істотними ознаками правових актів місцевого самоврядування, що відображають їх правову природу, слід вважати їхні вольовий та публічно-владний характер, конституційність, законність, ефективність, компетентність, загальнообов'язковість та доцільність.

На підставі з'ясування основних ознак, властивих локальним нормативним актам, з'являється можливість визначити ознаки та особливості рішень місцевих рад, які в комплексі виокремлюють їх з-поміж інших джерел муніципального права: видання актів у межах повноважень, визначених Конституцією та законами України; тільки письмова форма актів; директивно-обов'язковий характер рішень місцевих рад, який пояснюється тим, що, незважаючи на те, що ці акти є актами суб'єкта недержавної влади, вони водночас забезпечуються примусовою силою закону, що надає їм ознак публічної владності; представницький характер рішень, який полягає у тому, що вони приймаються місцевими радами від імені і в інтересах територіальних громад; рішення місцевих рад мають публічно-владний характер, оскільки вони приймаються суб'єктами правотворчості, що належать до публічних органів влади (органів місцевого самоврядування) і діють щодо всіх осіб, які знаходяться в межах територіальної громади; формальність рішень місцевих рад виявляється в тому, що рада у межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень. Акти такої форми приймають і виконавчі комітети ради; рішення ради приймають на її пленарному засіданні після обговорення більшістю голосів депутатів від загального складу ради (крім деяких випадків, передбачених чинним законодавством); рішення ради нормативно-правового характеру набувають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо радою не встановлено інший строк; рішення виконавчого комітету приймають на його засіданні більшістю голосів від загального складу виконавчого комітету й підписують сільський, селищ-

ний, міський голови, голова районної у місті ради; акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування обов'язково доводяться до відома населення, що є свідченням реалізації принципу гласності в діяльності органів місцевого самоврядування; різноманітність форм рішень місцевих рад. У юридичній літературі за формою підзвітності розрізняють акти, «прийняті на виконання закону», «прийняті у межах повноважень, що надані законодавством», «прийняті на підставі закону» [7, с. 123]. Місцеві ради в межах своїх повноважень приймають нормативні акти у формі рішень у вигляді ухвал, доручень, звернень, заяв, статутів тощо.

На підставі виокремлених ознак можна навести визначення рішення місцевих рад – це колегіальні локальні підзаконні акти, що приймаються радами як представницькими органами місцевого самоврядування, в порядку та відповідно до вимог і в межах повноважень, встановлених Конституцією і законами України, з метою вирішення питань місцевого значення, від імені та в інтересах відповідних територіальних громад.

Усі рішення місцевих рад насамперед є джерелами муніципального права – галузі, головним предметом регулювання якої є суспільні відносини, що виникають у процесі визнання, становлення, організації та здійснення публічної влади територіальних громад, а також відносини, що виникають у процесі реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина у місцевому самоврядуванні. Але ці ж правові акти можуть бути і джерелами конституційного, адміністративного, цивільного, фінансового, сімейного, житлового, земельного права тощо. Характер окремих рішень місцевих рад у цілому або їх положень свідчить про багатопланове значення цих правових актів.

Рішення місцевих рад посідають провідне місце у системі джерел муніципального права щодо регулювання муніципально-правових відносин на території окремих адміністративно-територіальних одиниць.

У процесі здійснення своїх завдань, функцій і компетенцій місцеві ради приймають нормативні акти, визначені законом про місцеве самоврядування в Україні (рішення відповідної ради), з метою регулювання суспільних відносин, які забезпечуються організаційною, виховною, а в деяких випадках – і примусовою діяльністю.

Відповідно до Конституції України територіальні громади здійснюють місцеве самоврядування не тіль-

ки безпосередньо, а й через форми представницької демократії. Суб'єктами, що репрезентують територіальні громади та від їх імені і в їх інтересах приймають відповідні рішення, є сільські, селищні, міські ради, їх виконавчі органи, посадові особи місцевого самоврядування. Акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування спрямовані на встановлення загальних правил поведінки (норм права) або на виникнення, зміну, припинення конкретних правовідносин. До компетенції цих суб'єктів місцевого самоврядування належить прийняття рішень з таких питань місцевого життя, як встановлення загальнообов'язкових правил з предметів відання територіальних громад, місцевих податків та зборів, порядку управління й розпорядження комунальною власністю.

Перед місцевими радами стоїть нагальне завдання – запровадити правові механізми участі громадян у процесі вирішення питань місцевого значення. Відсутність таких документів сьогодні породжує численні конфлікти, призводить до неузгодженостей, які значною мірою перешкоджають налагодженню нормального життя громади і розвитку самоврядних процесів.

Тому, безперечно, подальший розвиток локальної нормотворчості територіальних громад як основних суб'єктів місцевого самоврядування сприятиме зміцненню правового статусу цих інститутів, удосконаленню механізму реалізації їх функцій, забезпечить ефективний розвиток та функціонування системи місцевого самоврядування.

Висновки. Таким чином, можемо зробити такі висновки: рішення місцевих рад – це колегіальні локальні підзаконні акти, що приймаються радами як представницькими органами місцевого самоврядування, в порядку та відповідно до вимог і в межах повноважень, встановлених Конституцією і законами України, з метою вирішення питань місцевого значення, від імені та в інтересах відповідних територіальних громад; усі рішення місцевих рад насамперед є джерелами муніципального права – галузі, головним предметом регулювання якої є суспільні відносини, що виникають у процесі визнання, становлення, організації та здійснення публічної влади територіальних громад, а також відносини, що виникають у процесі реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина у місцевому самоврядуванні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Земцов А.В. Политология : [учебник] / А.В. Земцов, Р.Т. Мухаев. – М. : Книга сервис, 2003. – 276 с.
2. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон України від 15 липня 1997 року № 452/97 // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 38. – Ст. 249.
3. Журавель Я.В. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування : дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Я.В. Журавель. – К., 2007. – 227 с.
4. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії і практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
5. Баєва Л.В. Сутність та класифікація статутів територіальних громад в Україні / Л.В. Баєва // Правова держава: Історія, сучасність та перспективи формування в Україні : матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 30 травня 2008 року) : у 2 ч. – Запоріжжя, 2008. – Ч. 1. – С. 5–8.
6. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.
7. Мурашин О.Г. Юридична природа підзаконних актів прямого народовладдя / О.Г. Мурашин // Держава і право. – 2010. – Вип. 6. – С. 123–135.

ФІНАНСУВАННЯ БЮДЖЕТУ: ВИКЛИКИ СЬОГОДЕННЯ**BUDGET FUNDING: CHALLENGES****Бондаренко І.М.,***кандидат юридичних наук, доцент кафедри фінансового права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Актуальність теми «Фінансування бюджету: виклики сьогодення» не викликає сумнівів, бо Україна сьогодні як ніколи потребує фінансових ресурсів не тільки для інвестиційних програм, але й для подолання поточних нестач коштів у межах дефіциту бюджету. Саме тому детальне дослідження норм чинного законодавства щодо фінансування бюджету та окреслення проблемних питань є вкрай необхідними для підвищення ефективності та прозорості такого процесу.

Ключові слова: фінансування, бюджет, фінансові ресурси, інвестиції, економіка.

Актуальность рассматриваемой темы «Финансирования бюджета: вызовы» не вызывает сомнений, так как Украина на сегодняшний день как никогда нуждается в финансовых ресурсах не только для инвестиционных программ, но и для преодоления текущего недостатка средств в пределах дефицита бюджета. Именно поэтому детальное исследование норм действующего законодательства относительно финансирования бюджета и определение проблемных вопросов являются крайне необходимыми для повышения эффективности и прозрачности такого процесса.

Ключевые слова: финансирование, бюджет, финансовые ресурсы, инвестиции, экономика.

The relevance of the topic of financing the budget: challenges no doubt, as Ukraine today, more than ever in need of financial resources not only for the investment program, but also to overcome the current shortcomings in the media within the budget deficit. That is why a detailed study of the current legislation on the subject of financing the budget and definition of problematic issues is essential to improve the efficiency and transparency of this process.

Key words: funding, budget, financial resources, investments, economics.

Актуальність обраної теми дослідження в межах наукової статті не викликає сумнівів, бо Україна сьогодні як ніколи потребує фінансових ресурсів не тільки для інвестиційних програм, але й для подолання поточних нестач коштів у межах дефіциту бюджету. Саме тому детальне дослідження норм чинного законодавства щодо фінансування бюджету та окреслення проблемних питань є вкрай необхідними для підвищення ефективності та прозорості такого процесу.

Стан наукового дослідження. Розробці проблем фінансування бюджету приділяла свою увагу велика кількість вітчизняних і західних вчених, як правників, так і економістів, бо подібні питання є міжгалузевими. Серед них варто відзначити М. Алексеєнко, В. Лебедев, А. Погребінський, С. Цикін, І. Тарасов, В. Твердохлебов, Т. Богдан, Д. Головачев, В. Козюк, В. Кудряшов, В. Опарін, В. Федоров, О. Царук, О. Яременко, Р. Барро, Л. Болл, П. Годме, Дж. Кейнс, Ф. Модільяні, Дж. Тобін, М. Фрідмен та ін.

Але в науковій літературі недостатньо наукових досліджень, присвячених теоретико-методологічним засадам фінансування бюджету в умовах сьогодення, тому, на наш погляд, метою дослідження є аналіз фінансового законодавства для виявлення прогалин щодо питання фінансування бюджету, що на практиці народжує хибні прецеденти зловживань державних органів і пошук шляхів вирішення таких проблем, та окреслення проблемних питань практики застосування вже наявних норм.

Виклад основного матеріалу. Традиційно кожна розвинута демократія, передусім з фінансової точки зору, ставить на меті повільне та поступове, рік за ро-

ком, збільшення розміру внутрішнього валового продукту (далі – ВВП), що є запорукою розвитку самої країни та підвищення добробуту населення. Водночас через складні механізми фінансів цей масив валового внутрішнього продукту в грошовому еквіваленті нібито повертається населенню у вигляді благ і підвищення рівня життя. Саме цей прогнозований ріст ВВП і закладений у бюджеті через інститут дефіциту бюджету.

При цьому в умовах економічної кризи варто погодитися з думкою вітчизняних вчених, що розширення фінансових можливостей фіска шляхом використання специфічного кредитного інструментарію є альтернативним методом фінансування потреб бюджету. Потреба в державному кредиті зумовлена тим, що держава у своїй діяльності здебільшого виходить із меж фіскальних можливостей, забезпечувальних податками [4, с. 9].

З приводу доцільності кредитування думки вчених розділилися. Загалом учені підтримують тезу про ефективність запозичень, але з інвестиційної метою. Перевагу позикового фінансування проектів, вигідних у майбутньому, підкреслюють М. Алексеєнко, І. Тарасов та інші вчені [5]. Однак В. Твердохлебов зазначає, що державний кредит є головним джерелом економічного прогресу за умови мудрої передбачувальності уряду [6]. І. Тарасов стверджує, що позитивне чи негативне значення державного кредитного господарства за подальшого його розвитку безпосередньо залежить від того, чи передуватиме цьому розвитку радикальна реформа всієї системи податків та її характеру [7]. В умовах українського сьогодення така теза є вкрай слушною

для уряду, бо наданню зовнішніх запозичень від фінансових організацій передують експертні аналітичні дії спеціальних органів останніх, які виробляють чіткі рекомендації уряду України, що повинні бути імplementовані в законодавство України ще до надання кредитів; то є вкрай позитивним, на наш погляд, і вписується в наукову думку.

Представник Президента України в Кабінеті Міністрів України й автор «шокової терапії» у Польщі Лешек Бальцеревич стверджує, що Україна повинна брати до уваги та чітко виконувати завдання МВФ, бо популістські заклики соціального характеру, наприклад щодо підвищення тарифів, можуть привести до негативних наслідків; це видно на прикладі деяких країн Латинської Америки, які прийшли до економічної катастрофи. Він впевнений, що торг з МВФ може тільки збільшити дефіцит бюджету. У Польщі національна мета скорочення бюджетного дефіциту збігається з інтересами міжнародних експертів [8, с. 17].

Згідно з чинним бюджетним законодавством і відповідно до статті 14 Бюджетного кодексу України затвердження бюджету з дефіцитом дозволяється в разі наявності обґрунтованих джерел фінансування бюджету. У свою чергу, фінансування бюджету згідно з Бюджетним кодексом України визначається як надходження та витрати бюджету, пов'язані зі зміною обсягу боргу, обсягів депозитів і цінних паперів, кошти від приватизації державного майна (щодо державного бюджету), зміна залишків бюджетних коштів, які використовуються для покриття дефіциту бюджету або визначення профіциту бюджету.

При цьому, класифікуючи фінансування бюджету, законодавець зосередив свою увагу саме на механізмі запозичень різного виду. Класифікація фінансування бюджету містить джерела отримання фінансових ресурсів, необхідних для покриття дефіциту бюджету, і напрями витрачання фінансових ресурсів, що утворилися в результаті профіциту бюджету. Витрати на погашення боргу належать до складу фінансування бюджету.

Підтверджуючи наше припущення, законодавець класифікує фінансування за:

- 1) типом кредитора (за категоріями кредиторів або власників боргових зобов'язань);
- 2) типом боргового зобов'язання (за засобами, що використовуються для фінансування бюджету).

Але далі в тексті, у статті 15 Бюджетного Кодексу України, ми вже можемо ознайомитися з вичерпним переліком джерел фінансування бюджету, серед яких законодавець виділяє такі:

- 1) кошти від державних (місцевих) внутрішніх і зовнішніх запозичень;
- 2) кошти від приватизації державного майна (включаючи інші надходження, безпосередньо пов'язані з процесом приватизації) щодо державного бюджету;
- 3) повернення бюджетних коштів із депозитів, надходження внаслідок продажу/пред'явлення цінних паперів;
- 4) вільний залишок бюджетних коштів із дотриманням умов, визначених цим Кодексом.

Варто зазначити, що перелік джерел формування спеціального фонду Державного бюджету України в частині фінансування не є вичерпним, і поряд із кредитами (позиками), що залучаються державою від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проектів, законодавець дає змогу використовувати інші надходження, що можуть бути визначені щорічним законом про Державний бюджет.

До речі, варто зазначити, що останній має часові межі дії – один календарний рік, тому можна припустити, що «інші надходження», не використані протягом такого бюджетного періоду в новому бюджетному періоді, перебувають на межі нелегального існування щодо їх обслуговування. Тому, на наш погляд, така колізія потребує врегулювання, бо наявний стан речей дає змогу на законодавчому рівні ігнорувати жорстку імперативність як метод правового регулювання фінансових відносин, виходячи з особливого предмета – публічних фінансів.

Законодавець окремо встановлює жорстку заборону: джерелом фінансування бюджету не можуть бути емісійні кошти Національного банку України. І такого правила-заборони фінансові органи держави нібито дотримуються. Але не треба бути високопрофесійним науковцем-економістом, щоб зрозуміти, що шляхом введення в обіг та виведення з нього купюр нового та старого зразка фінансової органи на час повної заміни таких купюр у грошову систему країни впливають додаткові грошові ресурси. Масштаби такої «завульованої» додаткової емісії з кожним роком все більш вражають, враховуючи, що номінал купюр-замінників дорівнює за останні кілька років 100, 200 та 500 гривням. При цьому низька покупна спроможність населення та нерозвинутий ринок безготівкових грошей через низьку довіру населення до банківського сектору дає підстави зробити припущення, що такі кроки є однією з причин інфляції. Вилучення з обігу монет, собівартість виготовлення яких набагато вища за номінал, є позитивним. Нарешті Національний Банк України почав рахувати гроші, хоча цілком зрозуміло, що таке нововведення є причиною інфляції та автоматичного подорожчання товарів, робіт, послуг майже на гривню. Але ця тема потребує додаткового та окремого дослідження.

У межах обраної теми варто зазначити, що найбільш ефективним із вищезазначених видів фінансування є саме державні (місцеві) внутрішні та зовнішні запозичення. Варто погодитися з думкою В. Федорова, що запозичення є прийнятною та об'єктивно зумовленою практикою здійснення економічної діяльності. Економічна суть цього процесу полягає в тому, що в певний час є певна кількість вільних капіталів як всередині країни, так і за її межами. Ці капітали здійснюють рух з метою пошуку сфер свого застосування. Участь держави в міжнародному і внутрішньому русі капіталів є фактом її входження до світового господарського простору [9, с. 444–445]. Саме остання теза є фактичним зрілим підтвердженням для країни її намірів геополітичного державного спрямування на європейську та світову інтеграцію, беручи до уваги відповідальність за поворотність таких коштів.

У межах статті хотілося б зосередити увагу саме на інституті державних (місцевих) внутрішніх і зовнішніх запозичень. На сьогодні актуальним для дослідження є саме цей інститут, бо саме шляхом запозичень Україна вирішує багато своїх фінансових проблем як сьогодні, так і довгострокової перспективи. Наявність вільних коштів у економіці країни дає змогу запустити економічний розвиток та створення нових чи підтримання наявних робочих місць. Усім відомо, що економіка США в період депресії була запущена саме через кредитні ресурси шляхом фінансування будівництва доріг. Щодо Європи, то подібний «План Маршала» зіграв важливу роль у відновленні економік європейських країн, що постраждали після Другої світової війни. На наш погляд, варто це переосмислити та більш спокійно і розсудливо підходити до застосування механізмів зовнішніх запозичень.

Україна сьогодні має велике навантаження на бюджет через зростання зовнішнього боргу, за якими настали строки виплати. Слід пам'ятати, що мова йде про довгострокові запозичення попередніх урядів. Теперішній уряд, розуміючи скрутне фінансове становище країни та специфічну геополітичну ситуацію в Україні, чекає нових шляхів вирішення бюджетних проблем. Слід зауважити, що теперішні кроки уряду та законодавця направляються та корегуються світовими фінансовими та урядовими інституціями. Саме тому поряд із наявними механізмами запозичень і шляхами обслуговування та управління державним боргом з'являються нові.

Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реструктуризації державного та гарантованого державою боргу та його часткового списання» від 17.09.2015 р. вводить новий інститут бюджетного зобов'язання за державними деривативами – бюджетне зобов'язання, згідно з яким необхідно здійснити видатки на виплати за державними деривативами відповідно до умов їх розміщення протягом поточного бюджетного періоду та/або в майбутніх. Державні деривативи є видом цінних паперів.

Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок» стосовно державних деривативів щодо реструктуризації державного та гарантованого державою боргу та його часткового списання» від 17.09.2015 р. визначає, що державний дериватив – це цінний папір, що розміщується державою на міжнародних фондових ринках і підтверджує зобов'язання України відповідно до умов розміщення цього цінного папера здійснити виплати власнику цього цінного папера в разі досягнення певних показників валового внутрішнього продукту України, а також здійснити інші виплати. Емісія державних деривативів є частиною бюджетного процесу і не підлягає регулюванню Національною комісією з цінних паперів і фондового ринку. Рішення про розміщення державних деривативів та умови їх розміщення ухвалюються згідно з Бюджетним Кодексом України та законами України. Але, крім законодавчого визначення, на травень 2016 року механізм запровадження такого інституту відсутній.

Аналіз чинного фінансового законодавства дає змогу зробити висновок, що взагалі відсутня жорстка регламентація шляхом встановлення ніби законодавчого алгоритму випуску усіх наявних на сьогодні цінних паперів, що підтверджують відносини позики. Так, існує Постанова Кабінету Міністрів України «Про випуск облігацій державних позик» від 31.01.2001 р. № 80, згідно з якою дозволяється здійснювати щороку в межах встановленого законом граничного розміру державного внутрішнього боргу на відповідний рік випуски облігацій внутрішніх державних позик і визначаються види позик за строком дії. Також затверджені «Основні умови та порядок розміщення короткострокових або середньострокових державних облігацій, номінованих в іноземній валюті» Постановою Кабінету Міністрів України від 12.12.2011 р. № 1280, де запропоновано саме математичні та алгоритмічні методи визначення умов запозичень щодо державних облігацій.

Щодо казначейських зобов'язань і державних деривативів та взагалі позик міжнародних фінансових організацій, то в законодавстві наявна прогалина чи продумана невизначеність, що дає змогу фінансовим органам, з одного боку, більш оперативно, а з іншого – на власний розсуд приймати рішення щодо запозичень, що, у свою чергу, унеможливує притягнення до відповідальності останніх, якщо наявна фінансова неефективність подібних запозичень. Так, історія України відоме економічне невідгдане та несвоєчасне запозичення в грудні 2014 року від Російської Федерації, що стратегічно закреслило європейський шлях країни та, з точки зору фінансів і на наш погляд, було приводом до революції, оскільки причин дійсно було набагато більше.

Поведений аналіз дає змогу зробити висновок, що кредитна політика держави потребує істотного реформування.

Насамперед потрібне чітке встановлення алгоритмів залучення коштів, що має на меті запобігання корупції у цій сфері, особливо в питанні надання державних (місцевих) гарантій, бо кінцевим боржником є кожний громадянин країни. Окрему увагу необхідно приділили прозорості усіх процесів та стадій фінансування. Прозорість має бути реалізована шляхом відкритості доступу до всіх інформаційних ресурсів щодо фінансування бюджету. При цьому важливо на законодавчому надати право міжнародним організаціям проводити моніторинг та аудит кредитно-фінансової політики держави, бо основним кредитором за останні роки є саме вони.

Потрібно розробити довгострокову кредитну та боргову політику країни, залучивши до цих процесів світову наукову еліту. При цьому дуже важливо розробити саме стратегію розвитку: розширення інвестиційної спрямованості кредитних ресурсів і пошук внутрішніх джерел кредитування через «державну рекламну урядову кампанію» про гарантованість повернення таких залучень і стабільність доходу. Тобто кожний громадянин стає ніби інвестором держави за обов'язкових умов поворотності та прибутковості від такої інвестиції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бюджетний Кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
2. Про цінні папери та фондовий ринок : Закон від 23.02.2006 р. № 3480-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 31. – Ст. 268.
3. Про випуск облігацій внутрішніх державних позик : Постанова Кабінету Міністрів України від 31 січня 2001 р. № 80 // Офіційний вісник України. – 2001.
4. Лісовенко В. Державний борг: концептуальні засади та макроекономічні аспекти / В. Лісовенко, Л. Бенч, О. Бец // Фінанси України. – 2014. – С. 7–31.
5. Алексеенко М. Государственный кредит / М. Алексеенко. – М., 1872. – 457 с.
6. Твердохлебов В. Государственный кредит / В. Твердохлебов // Финансовая энциклопедия / под. ред. И. Блинова, А. Буковецкого. – М. : Гостздат, 1924. – 265 с.
7. Тарасов И. Очерк науки финансового права / И. Тарасов // Финансы и налоги: очерки теории и политики. – М. : Статут, 2004. – 482 с.
8. Лелич М. Шоковый тератевт / М. Лелич // Фокус. – 2016. – № 24 (484). – С. 17.
9. В. Федоров. Державний борг як ознака сучасної держави / В. Федоров // Актуальні проблеми правознавства держави та права : зб. наукових праць. – Одеса «Юридична література», 2009. – Вип. 50. – С. 444–445.

УДК 342.9

**ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАСТОСУВАННЯ ПІДРОЗДІЛІВ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ
В ОПЕРАЦІЯХ З ПІДТРИМАННЯ МИРУ ТА БЕЗПЕКИ**

**LEGAL PRINCIPLES OF APPLICATION OF SUBSECTIONS
OF MILITARY POWERS OF UKRAINE ARE IN OPERATIONS
FROM MAINTENANCE OF THE WORLD AND SAFETY**

Віснич Г.І.,

*слухач кафедри фінансів та права
Військового інституту*

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

У статті розглянуто актуальні питання щодо удосконалення нормативно-правової бази участі України у міжнародній миротворчій діяльності, аналізу міжнародних документів ООН, НАТО останніх років з підтримання міжнародного миру та безпеки. Проаналізовано правові засади застосування Збройних Сил України під час проведення операцій з підтримання миру та безпеки. Викладено відповідні висновки та пропозиції.

Ключові слова: миротворча операція, ООН, миротворча діяльність, миротворчий контингент, Збройні Сили України, операція з підтримання миру та безпеки.

В статье рассмотрены актуальные вопросы по совершенствованию нормативно-правовой базы участия Украины в международной миротворческой деятельности, анализа международных документов ООН, НАТО последних лет по поддержанию международного мира и безопасности. Проанализированы правовые основы применения Вооруженных Сил Украины во время проведения операций по поддержанию мира и безопасности. Изложены соответствующие выводы и предложения.

Ключевые слова: миротворческая операция, ООН, миротворческая деятельность, миротворческий контингент, Вооруженные Силы Украины, операция по поддержанию мира и безопасности.

The article discusses current issues on improvement of the legal framework of Ukraine's participation in international peacekeeping activities, analysis of international documents of the UN, NATO recent years to maintain international peace and security. Analyzed the legal principles of the Armed Forces of Ukraine during peacekeeping operations and security. The proper conclusions and suggestions are expounded.

Key words: peacekeeping operations, UN peacekeeping, peacemaking contingent of the Armed Forces of Ukraine, peacekeeping and security.

Постановка проблеми. Участь України в миротворчих операціях розпочалась із затвердження Верховною Радою України Постанови «Про участь батальйонів Збройних Сил України в Миротворчих Силах Організації Об'єднаних Націй у зонах конфліктів на території колишньої Югославії» від 3 липня 1992 року № 2538–XII [8].

З 1992 року в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки взяло участь більше 42 000

українських військовослужбовців, з яких 53 загинуло. Також слід відзначити, що до набуття незалежності українці брали участь у миротворчих операціях ООН від СРСР. Однак, на відміну від інших країн СНД, цих громадян України не зараховують до офіційної статистики.

Нині Збройні Сили України беруть участь в 10 міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки у 8 країнах світу та районі Аб'ей [10].

Врегулювання воєнних конфліктів, які в сучасних умовах набули багатопланового, комплексного характеру, обумовлюється не тільки міркуваннями гуманності. Надзвичайні конфліктні ситуації антропогенного походження становлять особливу загрозу миру й діють дестабілізуюче на соціально-економічний та політичний стан сусідніх країн і цілих регіонів. Воєнним конфліктам сучасної доби притаманна динамічність, яка супроводжується масовою загибеллю та стражданнями цивільних осіб. Швидка ескалація гуманітарних проблем вимагає мобілізації значних фінансових ресурсів. Через це науковий аналіз правових основ миротворчої діяльності Збройних Сил України у складі міжнародних структур і вироблення пропозицій щодо її вдосконалення набувають особливого значення.

Питання належного правового регулювання участі України у міжнародній миротворчій діяльності та залучення підрозділів Збройних Сил України в операціях з підтримання миру та безпеки має важливе значення як для укріплення авторитету України на міжнародній політичній арені, так і для ефективної діяльності підрозділів Збройних Сил України під час участі в миротворчих операціях.

Метою статті є аналіз правових основ застосування підрозділів Збройних Сил України за кордоном під час проведення операцій з підтримання миру та безпеки. Виходячи з поставленої мети, визначено такі завдання: дати нормативно-правовий аналіз основ застосування підрозділів Збройних Сил України за кордоном під час проведення операцій з підтримання миру та безпеки; висвітлити наявні в науковій літературі погляди на тенденції в сучасній міжнародній практиці миротворчої діяльності.

Виклад основного матеріалу. На сучасному етапі безпека будь-якої європейської держави не лише формується на її кордонах, але й значною мірою залежить від загального військово-політичного клімату в окремому регіоні, керівництво України та керівництво її Збройних Сил спрямовують свою зовнішню діяльність на забезпечення національних інтересів і безпеки держави шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва на основі загально визнаних принципів і норм міжнародного права, як це зазначено у статті 18 Конституції України [1].

Вплив міжнародних організацій на забезпечення світової та регіональної стабільності постійно зростає. Міжнародна миротворча діяльність, у якій безпосередню й активну участь бере Україна, стає однією з найважливіших сфер міжнародного співробітництва.

Загальні принципи та порядок здійснення миротворчих операцій за участю України відображені в таких нормативно-правових актах, як Постанови Верховної Ради України, Укази Президента України, рішення Кабінету Міністрів України, Закони України, та в інших документах міжнародних та регіональних організацій, що забезпечують міжнародну безпеку, членом яких є Україна.

Згідно зі статтею 1 Закону України «Про Збройні Сили України» з'єднання, військові частини і підроз-

діли Збройних Сил України можуть, зокрема, залучатися до здійснення заходів правового режиму воєнного і надзвичайного стану, боротьби з тероризмом і піратством, посилення охорони державного кордону, суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні і континентального шельфу України та їх правового оформлення, надання військової допомоги іншим державам, а також брати участь у міжнародному військовому співробітництві, міжнародних антитерористичних, антипіратських та інших міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки на підставі міжнародних договорів України та в порядку і на умовах, визначених законодавством України [3].

Відповідно до статі 2 Закону України «Про участь України в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки» Україна виключно на умовах, зазначених у рішенні Президента України, що схвалюється Верховною Радою України, у випадках, передбачених Конституцією та законами України, та у порядку, встановленому цим Законом, бере участь у міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки:

- Організації Об'єднаних Націй, рішення на проведення яких прийнято Радою Безпеки ООН;
- Організації з безпеки і співробітництва в Європі чи інших міжнародних організацій, які несуть відповідальність у сфері підтримання міжнародного миру і безпеки згідно з положеннями глави VIII Статуту ООН;
- багатонаціональних сил, що створюються за згодою Ради Безпеки ООН, дії та заходи яких здійснюються під загальним контролем Ради Безпеки ООН;
- багатонаціональних військових формувань високої готовності.

Участь України в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки здійснюється шляхом надання національного контингенту, національного персоналу, а також матеріально-технічних ресурсів та послуг у розпорядження відповідних органів, які визначаються рішенням про проведення такої операції.

Україна бере участь у міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки у складі багатонаціональних військових формувань високої готовності шляхом здійснення оперативного чергування, направлення національного контингенту і національного персоналу у розпорядження органів, які визначаються рішеннями про проведення таких операцій, а також надання матеріально-технічних ресурсів та послуг [3].

Крім цього, відповідно до положень Стратегії міжнародної миротворчої діяльності України, затвердженої Указом Президента України від 15 червня 2009 року № 435/2009, Міжнародна миротворча діяльність України здійснюється на основі Конституції та законів України, а також міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та інших нормативно-правових актів України.

Зміни міжнародного безпекового середовища, характеру і завдань миротворчих операцій та реалізація положень цієї Стратегії обумовлюють необхідність

удосконалення законодавства з питань міжнародної миротворчої діяльності України, зокрема, з метою:

– гармонізації національного законодавства з відповідними рішеннями міжнародних організацій з питань безпеки в частині, що стосується визначення правового статусу миротворчого контингенту та миротворчого персоналу, їх прав, обов'язків та відповідальності;

– удосконалення системи керівництва процесом підготовки та участі України у міжнародних миротворчих операціях;

– створення умов для широкого залучення до участі у міжнародних миротворчих операціях цивільного персоналу, державних та недержавних організацій для надання миротворчих послуг;

– поліпшення соціального та правового захисту учасників міжнародних миротворчих операцій та членів їх сімей.

Необхідно також чітко розмежувати повноваження органів державної влади у сфері міжнародної миротворчої діяльності України, уточнити порядок взаємодії між ними. Слід визначити перелік органів державної влади, працівники яких можуть залучатися до участі у міжнародних миротворчих операціях [9].

Нині процес удосконалення нормативно-правової бази триває, що, зокрема, засвідчується тим фактом, що з метою забезпечення виконання завдань національними контингентами, національним персоналом Збройних Сил України під час їх участі в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки Наказом Міністерства оборони України від 18 січня 2016 року № 23 було затверджено Інструкцію з підготовки та застосування національних контингентів, національного персоналу в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки (далі – Інструкція).

В Інструкції, зокрема, визначені:

– фази, за якими здійснюється підготовка та застосування національних контингентів, національного персоналу в міжнародних операціях;

– завдання органів військового управління з організації підготовки та застосування національних контингентів, національного персоналу;

– основні функції органів військового управління з підготовки та застосування національних контингентів, національного персоналу до участі в міжнародних операціях.

Також Інструкція містить такі розділи:

– планування участі національних контингентів, національного персоналу в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки;

– підготовка національних контингентів, національного персоналу;

– направлення (повернення), проведення ротацій національних контингентів, національного персоналу;

– застосування національних контингентів, національного персоналу.

В зазначених розділах досить ретельно і деталізовано прописані фази, за якими здійснюється підготовка, завдання та функції органів військового управління, які залучаються до підготовки, формування національних контингентів Збройних Сил України а також визначено порядок кадрового, фінансового, медичного, тилового, інших видів забезпечення під час їх участі в міжнародних операціях.

Висновки. В роботі була зроблена спроба аналізу правових основ застосування підрозділів Збройних Сил України під час проведення операцій з підтримання миру та безпеки. В результаті проведеного аналізу ми можемо зробити такі висновки.

1) Україна у своїй миротворчій діяльності орієнтується перш за все на рішення ООН і розглядає свою участь у миротворчих операціях як певний внесок у діяльність цієї організації в галузі зміцнення миру і безпеки в усьому світі.

2) Нормативно-правове забезпечення участі Збройних Сил України у міжнародній миротворчій діяльності на території інших держав здійснюється на підставі міжнародних договорів та на умовах, визначених чинним законодавством України.

3) Напрямом вдосконалення організації, підготовки та застосування контингентів Збройних Сил України у міжнародній миротворчій діяльності є удосконалення нормативно-правового забезпечення підготовки й проведення миротворчих операцій і місії. В нормативно-правових документах, які регламентують таку діяльність, необхідно чітко визначити їх цілі і мандат, які б не припускали неоднозначного тлумачення заходів, що впроваджуються. Операції мають проводитись під єдиним командуванням, яке діє на підставі універсальних документів, на основі тісної координації дій з політичним керівництвом, де проходить миротворча місія.

4) Миротворчі операції за своєю сутністю відрізняються від бойових. Принципи застосування підрозділів в таких операціях неоднакові. Окрім того, при взаємодії різних національних миротворчих контингентів існують розбіжності в класифікації та підходах щодо засобів виконання завдань. Відсутність у статутних документах Збройних Сил України відображення частин проведення миротворчих операцій ускладнює розуміння для військовослужбовців суті завдань та принципів і способів їх виконання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Закону України «Про Збройні Сили України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1934-12>.
3. Про участь України в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки : Закон України від 23 квітня 1999 року № 613-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/613-14>.
4. Про направлення миротворчого контингенту і миротворчого персоналу для участі України в Місії Організації Об'єднаних Націй в Демократичній Республіці Конго та миротворчого контингенту для участі України в Тимчасових си-

лах Організації Об'єднаних Націй у Лівані : Указ Президента України від 20 червня 2000 року № 806/2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/806/2000>.

5. Інструкція з підготовки та застосування національних контингентів, національного персоналу в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки : затверджена Наказом Міністерства оборони України 18 січня 2016 року № 23 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0206-16/paran7#n7>.

6. Національна академія внутрішніх справ України // Офіційний веб-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.naiu.kiev.ua>.

7. Бруз В.С. ООН і врегулювання міжнародних конфліктів / В.С. Бруз. – К. : Либідь, 1995. – 111 с.

8. Про участь батальйону Збройних Сил України в Миротворчих Силах Організації Об'єднаних Націй у зонах конфліктів на території колишньої Югославії : Постанова ВР України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

9. Стратегія міжнародної миротворчої діяльності України : затверджена Указом Президента України від 15 червня 2009 року № 435/2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/435/2009>.

10. Міністерство оборони України // Офіційний веб-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mil.gov.ua>.

11. Феденко О.В. Миротворча діяльність України як критерій готовності її збройних сил / О.В. Феденко / Військово-науковий вісник Академії Сухопутних військ імені гетьмана Петра Сагайдачного. – 2012. – Вип. 12. – С. 97–107.

УДК 35.077.2

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

CONCEPTUAL BASES OF DEVELOPMENT E-GOVERNANCE IN UKRAINE

Волох О.К.,

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ*

У статті розглядаються концептуальні засади запровадження в Україні технологій електронного урядування. Досліджуються питання електронної ідентифікації фізичних осіб. Аналізуються проблеми, пов'язані з існуванням надмірних баз персональних даних.

Ключові слова: електронне урядування, інформаційне суспільство, права людини, реєстрація, свобода пересування, персональні дані.

В статье рассматриваются концептуальные основы внедрения в Украине технологий электронного управления. Исследуются вопросы электронной идентификации физических лиц. Проводится анализ проблем, связанных с существованием чрезмерных баз персональных данных.

Ключевые слова: электронное управление, информационное общество, права человека, регистрация, свобода передвижения, персональные данные.

In the article viewed conceptual bases of introduction in Ukraine of e-governance. Investigated the questions of e-identification. Analyzed the problems associated with excessive existence of personal data.

Key words: e-governance, information society, human rights, registration, freedom of movement, personal data.

Постановка проблеми. Актуальними на сьогодні залишаються такі міжнародні зобов'язання України, як розбудова інформаційного суспільства і розвиток електронного урядування. Важливим питанням в таких умовах є забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Про наявність системних проблем у цій сфері свідчить факт затвердження влітку 2015 року Національної стратегії у сфері прав людини (далі – Стратегія), що було зумовлено, окрім іншого, необхідністю вдосконалення діяльності держави стосовно забезпечення прав і свобод людини, а також створення в Україні дієвого механізму їх захисту [1].

Так, як зазначається у Стратегії, у сфері забезпечення права на приватність залишається низка проблем. Зокрема, не створено ефективні засоби захисту права на приватність; не вирішено питання щодо

існування надмірних баз персональних даних, володільцями або розпорядниками яких є органи державної влади.

Метою статті є юридичний аналіз окремих напрямів діяльності публічної адміністрації України щодо запровадження технологій електронного урядування за період від початку 1990-х до середини 2010-х років.

Виклад основного матеріалу. Електронне урядування визначається як форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян [2].

Концепцію розвитку електронного урядування в Україні було схвалено наприкінці 2010 року. Але на той час держава вже мала фундамент для подальшої розбудови елементів електронного уряду (що є головною складовою електронного урядування). Мається на увазі запровадження ідентифікаційного номера платника податків.

Саме за ідентифікаційним номером в державних інформаційних ресурсах зберігається будь-яка персональна інформація, що стосується громадян України, іноземців та осіб без громадянства. Зазначений номер обов'язково присутній і у машинозчитуваній зоні електронного ідентифікаційного документа фізичної особи (паспорта, соціальної картки, банківської картки). Так, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про порядок заповнення машинозчитуваної зони паспортних та візових документів» від 28 червня 1997 року № 636 у машинозчитувану зону документів, що посвідчують особу, заносяться такі відомості про особу: прізвище, ім'я та по батькові, громадянство, дата народження, стать та персональний номер [3].

За твердженням Мілана Драгіча, представника консультативної служби корпорації Microsoft, менеджера по впровадженню рішень для державного сектору головного офісу Microsoft у Центральній та Східній Європі, цифрове посвідчення особистості є одним з базових компонентів електронного урядування [4].

Такий самий висновок впливає із змісту статті «Електронний уряд» у Вікіпедії. Як переваги і можливості електронного уряду зазначається: «Єдиний електронний захищений ID «документ» громадянина – це Паспорт + Ідентифікаційний код + Закордонний паспорт + Візи + Дипломи, Патенти, Сертифікати, Грамоти, Нагороди + Водійські права + Медична карта + Трудова книжка + Доступ до банківського рахунку (декілька ступенів захисту) + Посвідчення власника, учасника, пенсіонера, автора, чиновника та ін.» [5].

Слід зауважити, що з метою розбудови електронного урядування керівництвом України було взято за основу Стратегію автоматизації державних служб саме корпорації Microsoft [6]. Її можна знайти на веб-порталі Кабінету Міністрів України.

Аналогічно за змістом є пропозиція, закріплена у п. 5.2.1 Концепції розвитку освіти України на період 2015–2025 років (розд. 5 «Запровадження електронного урядування»): «Запровадити суцільну електронну ідентифікацію всіх громадян України, які навчаються, на вході в освітню систему (електронний ID)». Як варіант, авторами Концепції пропонується надання батьками при вступі до навчального закладу ідентифікаційного номера платника податків (дитини), створення електронної особової картки [7].

Отже, на початку 1990-х років постало питання щодо запровадження ідентифікаційного номера фізичної особи (за яким в державних реєстрах містилася б уся можлива інформація про людей, які проживають/перебувають на території України), а також щодо створення Державного реєстру населення (в

якому було б зосереджена уся вищезазначена інформація). Основні віхи цього процесу є чітко відображеними у нормативно-правових актах вітчизняного законодавства.

Згідно з п. 3 Положення про паспорт громадянина України бланки паспортів виготовляються у вигляді паспортної книжечки або паспортної картки за єдиними зразками, що затверджуються Кабінетом Міністрів України. Терміни запровадження паспортної картки визначаються Кабінетом Міністрів України у міру створення державної автоматизованої системи обліку населення [8].

Пунктом 9 Положення про паспорт громадянина України встановлено, що паспорт, виготовлений у вигляді паспортної картки (інформаційного листка), має розмір 80x60 мм. У листок вклеюється фотокартка і вносяться відомості про його власника: прізвище, ім'я та по батькові, дата народження і особистий номер, а також дата видачі і код органу, що його видав.

Одразу слід відзначити, що у 1992 році про машинозчитуваний паспорт ще не йдеться. У суспільство було лише закинута ідея, змістом якої є те, що паспорт громадянина України у майбутньому буде виготовлятися у вигляді паспортної картки і міститиме особистий номер людини. Але вже наприкінці 1993 року з'являється постанова уряду № 1086, якою передбачалися наведені нижче заходи.

Для координації проведення паспортизації громадян утворити при Кабінеті Міністрів України міжвідомчу комісію. На зазначену комісію покласти здійснення оперативного керівництва проведення робіт, пов'язаних, зокрема, із створенням автоматизованої паспортної системи й технічним заповненням документів (п. 2). Функції робочого апарату комісії покласти на управління паспортної, реєстраційної і міграційної роботи Міністерства внутрішніх справ (п. 3).

Пунктом 7 Постанови було доручено (передусім Міністерству внутрішніх справ України) подати Кабінетові Міністрів України:

- до 25 січня 1994 року пропозиції щодо запровадження автоматизованої паспортної системи й технічного заповнення документів;

- до 1 квітня 1994 року проект концепції запровадження паспорта громадянина України у вигляді паспортної картки [9].

Наступним в хронологічному порядку нормативним актом уряду була Постанова «Про стан виконання рішень Верховної Ради України і Президента України з питань паспортизації громадян» від 14 грудня 1995 року № 1001, в якій Кабінет Міністрів України відзначає, що на виконання Закону України «Про громадянство України» відповідними органами державної виконавчої влади здійснено комплекс заходів для підготовки до паспортизації громадян. Створено Міжвідомчу комісію з проведення паспортизації громадян та паспортну службу органів внутрішніх справ.

Відповідно до вимог Міжнародної організації цивільної авіації щодо машинозчитуваних документів Міжвідомчою комісією обрано напрям запроваджен-

ня повного комп'ютерного оформлення паспортів та інших проїзних документів з використанням для ідентифікатора особи відцифрованого образу замість фотокартки. Це дасть змогу, як вказується у постанові, створити досить захищену від стороннього проникнення до бази даних автоматизовану паспортну систему, а також запровадити виготовлення й видачу паспорта громадянина України, виготовленого у вигляді паспортної картки (паспорт-картка).

З метою прискорення підготовчих робіт щодо розробки автоматизованої паспортної системи уряд тією ж Постановою № 1001 надає вказівки Міжвідомчій комісії з проведення паспортизації громадян:

- подати до 20 грудня 1995 року Кабінетові Міністрів України пропозиції щодо термінів запровадження паспорта-картки;

- забезпечити підготовку і подання до 1 лютого 1996 року Кабінетові Міністрів України проектів Законів України «Про Державний реєстр населення» і «Про Національну інформаційну систему»;

- організувати у першому півріччі 1996 року за участю вітчизняних наукових установ і підприємств та провідних іноземних консультантів розробку машинозчитуваних документів, що посвідчують особу і підтверджують громадянство, і зчитувальних пристроїв з використанням таких носіїв даних, як символіка OCR, 2D-штриховий код, матриці даних, голограми, та інших носіїв інформації для біометричної ідентифікації та електронної перевірки автентичності документів; передбачити затвердження відповідних державних стандартів тощо.

Міністерству внутрішніх справ України було вказано, зокрема, до 1 лютого 1996 року підготувати проект Постанови Кабінету Міністрів України «Про єдину державну автоматизовану паспортну систему» [10].

Необхідно відзначити той факт, що з моменту набуття чинності і до 19 березня 2008 року Постанова № 1001 не була у вільному доступі, вона з незрозумілих причин мала гриф обмеження доступу «Не для друку». Отже, тодішньому керівництву України було важливо, щоб заходи зі створення Єдиної державної автоматизованої паспортної системи залишалися протягом певного часу поза увагою громадськості.

2 серпня 1996 року прийнята Постанова Кабінету Міністрів України № 898 «Про створення Єдиної державної автоматизованої паспортної системи», її п. 1 передбачає принципи побудови ЄДАПС: ідентифікація громадян (із використанням особистих (ідентифікаційних) номерів громадян, відцифрованого образу осіб і біометричної ідентифікації) і взаємодія ЄДАПС з базами даних інших інформаційних систем (як вітчизняних, так і іноземних) [11].

Слід зауважити, що до складу ради координаторів для організації супроводження робіт, пов'язаних зі створенням ЄДАПС, наведеному у Додатку до Постанови, було включено начальника управління Головної державної податкової інспекції С.С. Шевченка.

Отже, певну допомогу у справі створення ЄДАПС могла надати посадова особа ГДПІ. Пов'язано це із формуванням Державного реєстру фізичних осіб –

платників податків та інших обов'язкових платежів, який поступово запроваджувався згідно з Законом України «Про Державний реєстр фізичних осіб – платників податків та інших обов'язкових платежів» від 22 грудня 1994 року № 320/94-ВР.

Статтею 3 цього Закону було передбачено, що Державний реєстр створюється ГДПІ України і складається з інформаційного фонду, до якого включаються, зокрема, такі дані, як індивідуальні *ідентифікаційні номери*, що надаються фізичним особам – платникам податків та інших обов'язкових платежів і зберігаються за ними протягом усього життя.

Аналіз нормативно-правових актів свідчить про те, що паралельно з формуванням Державного реєстру фізичних осіб-платників податків та інших обов'язкових платежів велися роботи щодо запровадження Єдиної державної автоматизованої паспортної системи.

Зокрема, п. 2 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо впровадження з 1 січня 1996 року Державного реєстру фізичних осіб-платників податків та інших обов'язкових платежів» від 31 травня 1995 року № 382 було встановлено, що ідентифікаційні номери Державного реєстру фізичних осіб – платників податків та інших обов'язкових платежів є *єдиними з особистими номерами громадян*, що використовуватимуться в Єдиній державній автоматизованій паспортній системі та інших інформаційних системах, які згідно з чинним законодавством використовують інформацію про фізичну особу.

Також Міністерству внутрішніх справ за погодженням із *Міністерством фінансів, Головною державною податковою інспекцією* та деякими іншими центральними органами виконавчої влади було надано завдання підготувати у двомісячний термін проект Постанови Кабінету Міністрів України про порядок встановлення ідентифікаційних номерів. Зазначена Постанова була прийнята 2 листопада 1995 року під № 874 з грифом обмеження доступу «Для службового користування», а згодом втратила чинність.

Крім того, Постановою уряду «Питання паспортизації громадян» від 28 вересня 1996 року № 1182 було затверджено таке рішення: «Ураховуючи, що інформаційний фонд Державного реєстру фізичних осіб-платників податків та інших обов'язкових платежів формується з *обов'язковим використанням ідентифікаційного номера громадян, який також використовуватиметься для ідентифікації особи у створюваній Єдиній державній автоматизованій паспортній системі* (оновлена назва ЄДАПС – Державна інформаційна система реєстраційного обліку фізичних осіб та їх документування), вважати за доцільне поєднати виготовлення картки фізичної особи-платника податків та інших обов'язкових платежів, з виготовленням паспорта громадянина України у вигляді паспортної картки і встановити назву цього документа – паспорт-картка».

Поступово зазначені плани впроваджувалися в життя. Станом на сьогодні уся нормативна і техно-

логічна база вже в наявності. Крім того, слід наголосити на тому, що, оскільки у розумінні абз. 2 ст. 2 Закону України «Про захист персональних даних» база персональних даних – це іменована сукупність упорядкованих персональних даних в електронній формі, УНЗР (як і персональний номер або реєстраційний номер облікової картки платника податків) є *цифровим ім'ям людини*, яке Система автоматично їй присвоює і лише за наявності якого людина може реалізувати свої права і свободи.

Надання людині цифрового імені автоматизованою системою наочно демонструє відношення влади до населення своєї країни: це принижує гідність людини, зводить її до стану свині або великої рогатої

худоби, що підлягає реєстрації відповідно до Закону України «Про ідентифікацію та реєстрацію тварин», нарешті, нівелює норми Конституції України.

Висновки. Машинозчитувані ідентифікаційні документи виступають одним з базових компонентів електронного урядування. У машинозчитуваній зоні таких документів неодмінно міститься персональний номер людини, який використовується в усіх інформаційних системах, що використовують інформацію про особу. Отже, персональний номер людини є наскрізним номером, за яким в Єдиному державному демографічному реєстрі заплановано розмістити невизначений обсяг інформації, включаючи персональні дані, обробка яких становить особливий ризик для прав і свобод людини.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Указ Президента України «Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини» від 25 серпня 2015 року № 501/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
2. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні» від 13 грудня 2010 року № 2250-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
3. Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок заповнення машинозчитуваної зони паспортних та візових документів» від 28 червня 1997 року № 636 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
4. Электронное правительство – каким его видит Microsoft [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://itc.ua/articles/elektronnoe_pravitelstvo_kakim_ego_vidit_microsoft_26301.
5. Електронний уряд [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://uk.wikipedia.org>.
6. Три перспективи автоматизации государственных служб [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua/document/2964603/E_gov.doc.
7. Концепція розвитку освіти України на період 2015–2025 років [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://osvita.ua/news/43501>.
8. Постанова Верховної Ради України «Про затвердження положень про паспорт громадянина України та про паспорт громадянина України для виїзду за кордон» від 26 червня 1992 року № 2503-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
9. Постанова Кабінету Міністрів України «Про першочергові заходи щодо забезпечення видачі паспортів громадянина України» від 31 грудня 1993 року № 1086 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
10. Постанова Кабінету Міністрів України «Про стан виконання рішень Верховної Ради України і Президента України з питань паспортизації громадян» від 14 грудня 1995 року № 1001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
11. Постанова Кабінету Міністрів України «Про створення Єдиної державної автоматизованої паспортної системи» від 2 серпня 1996 року № 898 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

ФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОБІГУ ТА ЗАСТОСУВАННЯ ЗБРОЇ В УКРАЇНІ

ADMINISTRATIVE FORMS OF ACTIVITY OF THE PUBLIC ADMINISTRATION FOR ENSURING CIRCULATION AND USE OF WEAPONS IN UKRAINE

Діденко С.В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
докторат Інституту права та суспільних відносин
Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»

У статті доведено, що форми адміністративної діяльності публічної адміністрації у сфері забезпечення обігу та застосування зброї в Україні – це зовнішньо виражена діяльність суб'єктів публічного адміністрування, в основному підрозділів Міністерства внутрішніх справ України, яка здійснюється останніми в межах їх компетенції та спрямована на гарантування прав, свобод і законних інтересів суб'єктів адміністративних відносин у цій сфері. При цьому у сфері забезпечення обігу та застосування зброї публічна адміністрація застосовує як правові (видача дозволів, контроль, ухвалення нормативних актів публічного адміністрування та ненормативних актів публічного адміністрування, забезпечення дотримання певних правил, своєчасне та якісне розслідування адміністративних справ, тощо), так і неправові (перевірки, або так звані обстеження, організація постійної взаємодії оперативних служб, взяття на облік експериментально відстріляних куль і гільз, створення державної кулегільзотеки, зберігання відстріляних гільз і куль, виготовлення бланків дозволів тощо) форми адміністративної діяльності.

Ключові слова: застосування зброї, зброя, обіг зброї, публічна адміністрація, форми адміністративної діяльності.

В статье доказано, что формы административной деятельности публичной администрации в сфере обеспечения обращения и применения оружия в Украине – это внешне выраженная деятельность субъектов публичного администрирования, в основном подразделений Министерства внутренних дел Украины, которая осуществляется последними в пределах их компетенции и направлена на обеспечение прав, свобод и законных интересов субъектов административных отношений в этой сфере. При этом в сфере обеспечения обращения и применения оружия публичная администрация применяет как правовые (выдача разрешений, контроль, издание нормативных актов публичного администрирования и ненормативных актов публичного администрирования, обеспечение соблюдения определенных правил, своевременное и качественное расследование административных дел и т. д.), так и неправовые (проверки, или так называемые обследования, организация постоянного взаимодействия оперативных служб, постановка на учет экспериментально отстрелянных пуль и гильз, создание государственной пулегильзотеки, хранение отстрелянных гильз и пуль, изготовление бланков разрешений и т. д.) формы административной деятельности.

Ключевые слова: применение оружия, оружие, оборот оружия, публичная администрация, формы административной деятельности.

The article proved that the forms of administrative activity of public administration in the field of circulation and use of weapons in Ukraine is an internal activity of state bodies, basically units of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, which is carried by them within their jurisdictions and aimed at guaranteeing the rights, freedoms and lawful interests of administrative relations subjects in this field. In sphere of ensuring the circulation and use of weapons, the public administration uses legal and not legal forms of administration.

Key words: circulation of weapons, forms of administration, public administration, use of weapons, weapons.

Постановка проблеми. Проблема обігу та використання зброї була і залишається дуже актуальною для України. Щоб уявити межі та глибину адміністративно-правового забезпечення обігу та застосування зброї в Україні, потрібно з'ясувати форми адміністративної діяльності публічної адміністрації, що використовуються в цій сфері. Різноманіття завдань і функцій публічної адміністрації зумовлює використання різних форм її діяльності, які зазначені в законах, положеннях, статутах та інших актах, що регламентують діяльність владних суб'єктів. При цьому для виконання своїх зобов'язань органи та посадові особи мають використовувати лише форми, установлені нормами права. Недотримання обов'язкової форми тягне недійсність або можливість оскарження дій та рішень суб'єктів владних повноважень [1, с. 471].

Незаконний обіг зброї та її застосування як цивільним населенням, так і посадовцями вже стали буденним явищем; щороку реєструються тисячі злочинів, пов'язаних із незаконним обігом вогнепальної зброї. Тому в умовах сьогодення все активніше набирає обертів у своїй актуальності питання забезпечення публічною адміністрацією всіма можливими засобами і способами максимального упорядкування усіх можливих відносин в цій сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Багато науковців уже звертали свою увагу на цю проблематику, серед яких як вітчизняні, так і зарубіжні «світила науки», зокрема такі, як О.М. Бокій, А.Д. Благов, В.А. Гуменюк, А.А. Долгополов, Д.А. Корнецький, А.В. Корнієць, А.В. Кофанов, І.А. Кузнецова, О.М. Піджаренко, М.П. Федоров, Е.Д. Шелковникова та інші. Проте аналізованої нами проблематики

вони торкались лише опосередковано, досліджуючи інші, більш загальні, спеціальні та суміжні чинники. Отже, питання форм адміністративної діяльності публічної адміністрації у сфері забезпечення обігу та застосування зброї в Україні в адміністративному аспекті є таким, що досліджено поверхнево, безсистемно, і потребує подальших наукових розробок.

Мета статті – на основі теорії адміністративного права, аналізу відповідних нормативно-правових актів, праць учених та інших джерел з'ясувати форми адміністративної діяльності публічної адміністрації у сфері забезпечення обігу та застосування зброї в Україні.

Виклад основного матеріалу. Публічна адміністрація передбачає не тільки чітку визначеність і детермінованість її компетенції, а й наявність чіткого механізму її реалізації в практичній діяльності, що виражається в певних діях, котрі сприймаються як такі, що містять владні приписи [1, с. 471]. На ниві розвитку науки адміністративного права та теорії управління відбувається логічне переосмислення практики застосування чинних форм управлінської діяльності, що викликає зміну пріоритетів у користуванні тією чи іншою з них, необхідність упровадження у практику державного управління принципів нових форм управління [2, с. 8].

Перш ніж розпочати аналіз відповідних форм адміністративної діяльності публічної адміністрації у сфері забезпечення обігу та застосування зброї в Україні, потрібно з'ясувати сутність цього поняття, черпаючи інформацію з наукових позицій.

Дослідивши це питання в межах своєї праці, Р.М. Опацький зазначає, що етимологічно слово «форма» (походить від латинського *forma*) означає зовнішній вигляд, зовнішнє окреслення, видимість чого-небудь. Форма – це безпосередній атрибут адміністративної діяльності, що забезпечує взаємний зв'язок, найбільш доцільну залежність елементів діяльності, що вносить у їх співвідношення упорядкованість, стабільність і динамізм [3, с. 252]. А під формою публічного адміністрування, на думку професора О.В. Кузьменка, слід розуміти зовнішньо виражену дію суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюється в межах їх компетенції для виконання поставлених перед ними завдань і тягне за собою певні наслідки [4, с. 98].

Таким чином, форми адміністративної діяльності публічної адміністрації у сфері забезпечення обігу та застосування зброї в Україні – це зовнішньо виражена діяльність суб'єктів публічного адміністрування, яка здійснюється останніми в межах їх компетенції та спрямована на гарантування прав, свобод і законних інтересів суб'єктів адміністративних відносин в цій сфері.

Професор О.В. Кузьменко наводить такі ознаки форм публічного адміністрування:

- 1) це спосіб зовнішнього вираження діяльності публічної адміністрації та її посадових осіб;
- 2) залежать від змісту компетенції публічної адміністрації;
- 3) зумовлені реалізацією завдань і функцій суб'єктів владних повноважень (виконання адміністративних зобов'язань) у межах їх компетенції;

4) у більшості випадків вимагають юридичної регламентації;

5) вибір форм діяльності зумовлений специфікою поставленої мети, зумовлює найбільш ефективний варіант діяльності;

6) тягнуть за собою певні наслідки [4, с. 99].

Щоб визначити основні форми діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері обігу та застосування зброї, потрібно проаналізувати чинне законодавство, що регламентує їхню діяльність та закріплює їхні обов'язки, бо кожен суб'єкт публічної адміністрації наділений відповідною компетенцією, яка, як правило, дає йому можливість вибирати в конкретних ситуаціях той чи інший варіант поведінки, варіант конкретних дій, тобто відбити зміст своєї регулятивної, сервісної або управлінської діяльності в тій формі, яка, на його думку, найбільш ефективна і найбільшою мірою відповідає публічним інтересам [1, с. 472].

Так, 12 жовтня 1992 року Кабінетом Міністрів України було затверджено Положення «Про дозвільну систему», згідно з яким контролем за обігом зброї в Україні займаються відповідні структурні підрозділи Міністерства внутрішніх справ України. Офіційно процедура правового закріплення обігу зброї в Україні була завершена 21 серпня 1998 року, коли наказом МВС України № 622 було затверджено «Інструкцію про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної і холодної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та зазначених патронів, а також боєприпасів до зброї та вибухових матеріалів». Цією Інструкцією, зокрема, було визначено порядок видачі дозволів на придбання, зберігання, перевезення і використання зброї; контроль за об'єктами дозвільної системи; детальний порядок придбання, зберігання, обліку, охорони, перевезення і використання зброї та бойових припасів. На сьогодні Інструкція МВС України є єдиним нормативно-правовим актом, на підставі якого громадяни можуть отримати дозвіл на придбання зброї.

Виходить так, що не закон, не постанова чи указ, а саме інструкція, яка є лише внутрішнім документом правоохоронного відомства, регулює одну з найважливіших і небезпечних сфер суспільних відносин у нашій державі [6]. Саме тому черпати інформацію про форми діяльності публічної адміністрації в цій сфері доцільно саме з цих двох регулюючих актів.

За позицією професора О.В. Кузьменка, форми діяльності публічної адміністрації поділяються на правові та неправові. До правових належать форми, використання яких спричиняє виникнення юридичних наслідків, а до неправових належать форми, які безпосередньо юридичного значення не мають і не спричиняють виникнення адміністративно-правових відносин [4, с. 100]. При цьому професор І.С. Гриценко вважає, що з розвитком вітчизняних інститутів адміністративного права на увагу заслуговують саме правові форми [5, с. 24].

За ступенем правової регламентації процесу використання виділяють такі форми публічного управління:

- 1) встановлення норм права (видання нормативних актів публічного адміністрування);
- 2) застосування норм права (видання ненормативних актів публічного адміністрування, актів застосування норм права);
- 3) укладання адміністративних договорів;
- 4) здійснення реєстраційних та інших юридично значущих дій;
- 5) провадження організаційних дій;
- 6) виконання матеріально-технічних операцій.

Перші чотири форми є правовими, решта – неправовими. Саме такий поділ форм публічного адміністрування найповніше відображає діяльність публічної адміністрації, її широту та специфіку [1, с. 474].

Тож потрібно визначити, які ж форми своєї діяльності використовують суб'єкти публічного адміністрування у сфері обігу та застосування зброї в Україні.

Першою формою адміністративної діяльності публічної адміністрації у сфері забезпечення обігу та застосування зброї в Україні можна навести видачу дозволів на вогнепальну зброю (нарізну воєнних зразків, несучасну стрілецьку, спортивну, навчальну, вилегчену, мисливську нарізну і гладкоцічкову), бойові припаси до неї, холодну зброю, пристрої вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими набоями несмертельної дії, і зазначені патрони, сховища, склади і бази, де вони зберігаються, стрілецькі тири і стрільбища, мисливсько-спортивні стенди, а також підприємства і майстерні з виготовлення і ремонту вогнепальної та холодної зброї, піротехнічні майстерні, пункти вивчення матеріальної частини зброї, спеціальних засобів, правил поводження з ними та їх застосування, магазини, у яких здійснюється продаж зброї та бойових припасів до неї [7].

Не менш важливою формою діяльності публічної адміністрації в цій сфері є контроль: наприклад, дотримання порядку на об'єктах дозвільної системи із вогнепальною, пневматичною і холодною зброєю. А також є посилений контроль, зокрема за додержанням порядку виготовлення, придбання, обліку, зберігання, охорони та використання предметів і матеріалів, на які поширюється дозвільна система [8].

Наступна форма діяльності публічної адміністрації у сфері обігу та використання зброї – це видання нормативних актів загального характеру публічного адміністрування. Визначається законами, актами Кабінету Міністрів України та іншими нормативно-правовими актами, у тому числі Міноборони, МВС, інших центральних органів виконавчої влади, які мають у своєму підпорядкуванні військові формування Адміністрації Держспецзв'язку і Держмитслужби. Наприклад, видання нормативних актів про порядок придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної зброї, бойових припасів до неї, інших предметів і матеріалів, на які поширю-

ється дозвільна система, у Збройних Силах чи інших утворених відповідно до законів України військових формуваннях Держспецзв'язку, а також у Митній службі [7].

Наступною формою адміністративної діяльності публічної адміністрації є видання ненормативних актів публічного адміністрування. Серед них насамперед треба виділити видачу індивідуальних дозволів на купівлю, зберігання та носіння вогнепальної зброї.

Публічні органи управління в цій сфері також здійснюють перевірки, або так звані обстеження. Наприклад, об'єкти, де зберігається 20 чи більше одиниць бойової, спортивної (навчальної) вогнепальної зброї, обстежуються щомісячно [7].

Окрім цього, на такі органи управління покладено обов'язок забезпечення дотримання певних правил, зокрема вилучення, приймання, облік і зберігання вилученої, добровільно зданої та знайденої зброї, а також її передача до чергових частин органів внутрішніх справ, створення та регулярне поповнення в кожній черговій частині картотек власників вогнепальної, пневматичної і холодної зброї [8].

Важливими є також такі форми діяльності суб'єктів публічної адміністрації, як організація постійної взаємодії оперативних служб у роботі з оперативного пошуку зброї; своєчасне і якісне розслідування адміністративних справ; взяття на облік експериментально відстріляних куль і гільз вилученої, добровільно зданої та знайденої зброї, відомчої та службово-штатної зброї, що зберігається та використовується на об'єктах дозвільної системи, а також нарізної зброї, що перебуває у власності громадян; створення державної кулегільзотеки; зберігання відстріляних гільз та куль; виготовлення бланків дозволів, тощо [8].

Отже, як бачимо, у сфері забезпечення обігу та застосування зброї публічна адміністрація застосовує як правові, так і неправові форми адміністративної діяльності.

Висновки. Усе вищевикладене дає можливість сформулювати висновки щодо форм адміністративної діяльності публічної адміністрації у сфері забезпечення обігу та застосування зброї в Україні:

- форми діяльності публічної адміністрації в цій сфері здебільшого знаходять свій вияв у Положенні «Про дозвільну систему» та в «Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної і холодної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, та зазначених патронів, а також боеприпасів до зброї та вибухових матеріалів», оскільки нормативно-правове регулювання обігу та застосування зброї здійснюється на основі підзаконних нормативно-правових актів;

- основними суб'єктами публічної адміністрації, що мають безпосередній стосунок до забезпечення обігу та застосування зброї в Україні, є посадові особи та підрозділи Міністерства внутрішніх справ України;

– у сфері забезпечення обігу та застосування зброї публічна адміністрація застосовує як правові, так і неправові форми адміністративної діяльності, серед яких: а) правові: видача дозволів, контроль, видання нормативних актів публічного адміністрування та ненормативних актів публічного адміністрування, забезпечення дотримання певних правил, своєчасне і якісне розслідування адміністративних справ тощо; б) неправові: перевірки, або так звані обстеження, організація постійної взаємодії оперативних служб, взяття на облік експериментально відстріляних куль і гільз, створен-

ня державної кулегільзотеки, зберігання відстріляних гільз і куль; виготовлення бланків дозволів тощо.

Отже, форми адміністративної діяльності публічної адміністрації у сфері забезпечення обігу та застосування зброї в Україні – це зовнішньо виражена діяльність суб'єктів публічного адміністрування (в основному посадових осіб і підрозділів Міністерства внутрішніх справ України), яка здійснюється в межах їхньої компетенції і спрямована на гарантування прав, свобод і законних інтересів суб'єктів адміністративних відносин у цій сфері.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Коваленко В.В. Курс адміністративного права України : [підручник] / В.В. Коваленко. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 805 с.
2. Чомахашвілі О.Ш. Адміністративно-правове регулювання охорони прав на промислові зразки в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.Ш. Чомахашвілі ; Нац. ун-т держ. податк. служби України. – Ірпінь, 2008. – 19 с.
3. Опацький Р.М. Форми діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики / Р.М. Опацький // Порівняльно аналітичне право. – 2013. – № 3-1. – С. 252–256.
4. Кузьменко О.В. Адміністративне право. Загальна частина (альбом схем) : [навч. посіб.] / О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, М.В. Пругатир та ін. – К. : Центр учбової літератури, 2015. – 232 с.
5. Гриценко І.С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основі інституту вітчизняного адміністративного права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / І.С. Гриценко ; Харківський національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2008. – 35 с.
6. Зброя: законодавчі аспекти. Правове регулювання обігу зброї // Юридичний вісник України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://yuricom.com/ua/yuridichnyi_visnyk_ukrainy/overview/?id=631.
7. Про затвердження Положення про дозвільну систему : Постанова КМУ від 12.10.1992 р. № 576 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/576-92-p>.
8. Інструкція про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної і холодної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, та зазначених патронів, а також боеприпасів до зброї та вибухових матеріалів : Наказ МВС України від 21 серпня 1998 р. № 622 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 42. – Ст. 1574.

УДК 342.922

ОДНОРАЗОВА ГРОШОВА ДОПОМОГА ЯК ЕЛЕМЕНТ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ

ONE-TIME FINANCIAL AID AS PART OF THE SOCIAL PROTECTION OF SERVICEMEN ARMED FORCES OF UKRAINE

Жидченко К.П.,
здобувач

Військового інституту
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

У статті розглядається одноразова грошова допомога як вид соціального захисту військовослужбовців в контексті забезпечення державою реалізації їх прав та інтересів. Проаналізовані підходи різних вчених щодо визначення поняття соціального захисту військовослужбовців як окремої категорії громадян. Виділені основні види компенсацій (відшкодування), тобто підстави виплати одноразової грошової допомоги.

Ключові слова: соціальний захист, військова служба, грошова допомога, військовослужбовець, соціальні інтереси, державні гарантії.

В статье рассматривается одноразовая денежная помощь как вид социальной защиты военнослужащих в контексте обеспечения государством реализации их прав и интересов. Проанализированы подходы различных ученых относительно определения понятия социальной защиты военнослужащих как отдельной категории граждан. Выделены основные виды компенсаций (возмещений), то есть основания для выплаты одноразовой денежной помощи.

Ключевые слова: социальная защита, военная служба, денежная помощь, военнослужащий, социальные интересы, государственные гарантии.

The article deals with one-time cash assistance as a form of social protection of servicemen in the context of the state to realize their rights and interests. It is analyzed the different scientists' approaches concerning the definition of military social protection as individual categories of citizens. The article defines basic forms of compensations (reimbursements) which are grounds for payment for one time financial assistance.

Key words: social protection, military service, financial assistance, military servicemen, social interest, state guarantees.

Постановка проблеми. Поняття «соціальний захист» досить нове – воно почало використовуватись у міжнародних актах тільки в середині ХХ століття. Соціальний захист розуміється як більш широке за значенням та змістом соціальне явище, ніж соціальне забезпечення. У широкому значенні соціальний захист становить зміст соціальної функції держави і є системою економічних, юридичних, організаційних заходів щодо забезпечення основних соціальних прав людини і громадянина в державі.

У вузькому значенні соціальний захист – це соціально-захисна діяльність держави щодо забезпечення населення від негативних наслідків соціальних ризиків. З огляду на ці визначення можна з певністю стверджувати, що держава безпосередньо чи опосередковано бере участь у створенні соціального захисту осіб, що мають в цьому потребу.

Термін «соціальний захист» замінив термін «соціальне забезпечення», який зберігає право на існування, проте характеризує дещо вужче поняття, ніж соціальний захист. Соціальне забезпечення є складовою системи соціального захисту і виконує функцію накопичення та розподілу коштів соціального захисту, призначених для соціальної допомоги, виплат по соціальному страхуванню [1, с. 344].

Право людини на соціальний захист є конституційним правом. Адаже згідно зі статтею 46 Конституції України громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника та в інших випадках, передбачених законом [2, с. 141].

На сьогодні серед учених існують різні погляди щодо визначення соціального захисту, особливо коли це стосується певних соціальних категорій громадян, яким соціальний захист гарантується у зв'язку зі специфікою їх професійної діяльності, зокрема військовослужбовців.

Стан опрацювання. В цілому дослідженнями питань соціального захисту займалися такі вчені, як В.С. Андреев, Н.Б. Болотіна, Ж.А. Горбачова, І.В. Захаров, Р.І. Іванова, Е.Е. Мачульська, І.М. Сирота, Б.І. Сташків, Е.Г. Тучкова, Я.М. Фогель, О.Г. Чутчева, В.Ш. Шайхатдинов, у військовій сфері питання соціального захисту найшли своє відображення у роботах В.Й. Пашинського, В.І. Алещенка, С.С. Корольова, М.І. Карпенка та інших.

Проте варто зазначити, що сьогодні існує необхідність у подальших розробках щодо визначення особливостей побудови системи соціального захисту соціально незахищених категорій населення.

Метою статті є визначення одноразової грошової допомоги як одного з елементів соціального захисту військовослужбовців у контексті виконання державою законодавчо закріплених гарантій, пільг і компенсацій, які певним чином мають відшкодувати додаткові фізичні та психічні навантаження військовослужбовцям, обмеження їх певних загальногромадянських прав у зв'язку з виконанням ними обов'язків військової служби.

Виклад основного матеріалу. В юридичній енциклопедії під поняттям соціального захисту розуміється система економічних, правових, організаційних та інших заходів держави із забезпечення соціальних прав і гарантій громадян [3].

Не можна не погодитись із думкою Н.Б. Болотіної, яка зазначила, що соціальний захист – це система юридичних, економічних, фінансових та організаційних засобів і заходів у державі, спрямованих на забезпечення населення від несприятливих наслідків соціальних ризиків [4, с. 615].

З точки зору Л.І. Дідівської, Л.С. Головки, соціальний захист населення – це державна підтримка певних категорій населення, які можуть зазнавати негативного впливу ринкових процесів, забезпечення відповідного рівня життя шляхом надання правової, фінансової, матеріальної допомоги окремим громадянам (найбільш вразливим верствам населення), а також створення соціальних гарантій для економічно активної частини населення, забезпечення прийнятних для країни умов життя та праці громадян, у тому числі, через установа соціальних стандартів [5, с. 209].

Близьке за значенням визначення соціального захисту дають В.А. Скуратівський, О.М. Палій, Е.М. Ліанова. На їхню думку, поняття «соціального захисту» включає в себе комплекс організаційно-правових та економічних заходів, спрямованих на захист добробуту кожного члена суспільства в конкретних економічних умовах [6, с. 265].

В.В. Москаленко визначає соціальний захист як певний механізм, за допомогою якого досягається мінімальний життєвий рівень громадян, це система заходів і відповідних інститутів, призначених для забезпечення нормального існування людини, підвищення рівня задоволення її соціальних потреб, якості життя та перспектив [7, с. 42].

На думку П.І. Шевчука, соціальний захист – це комплекс організаційно-правових та економічних заходів, спрямованих на забезпечення життя, здоров'я та добробуту населення за конкретних економічних умов [8, с. 178].

У цьому ракурсі соціальний захист розглядається як правова категорія. Крім того, поняття «соціальний захист» у науковій літературі вживається в різних значеннях: суспільно-історичний тип матеріального забезпечення старезних і непрацездатних; особлива форма розподільчих відносин, що виникають у процесі розподілу частини суспільних фондів споживання; предмет соціальної політики країни; невід'ємний елемент способу життя й якості життя; самостійна функція держави; правова форма матеріального забезпечення певних категорій осіб; форма опосередкованого стимулювання активної участі громадян у соціально-економічному житті суспільства; конституційне соціальне право людини; галузь права тощо [9, с. 616].

Щодо забезпечення соціального захисту військовослужбовців як окремої категорії громадян, що потребують реалізації певних державних програм, висловив позицію О.М. Щербінін.

З точки зору вченого, під «соціальним захистом військовослужбовців» слід розуміти правову діяльність держави із здійснення завдань соціальної політики щодо надання військовослужбовцям Збройних Сил України прав на гідний і здоровий рівень життя для розвитку особистості, нормального морального і фізичного відновлення за їхні навантаження при виконанні обов'язків і військової служби [10, с. 19–21].

У свою чергу, В.Ш. Шайхатдінов висловлює думку про те, що до соціального захисту входить діяльність держави та органів місцевого самоврядування із забезпечення громадян житлом, матеріального обслуговування та забезпечення працевдатних та інших осіб, котрі потребують соціальної підтримки [11, с. 5–26].

Крім того, визначення соціального захисту військовослужбовців закріплено й законодавчо. Згідно зі статтею 1 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» соціальний захист – це діяльність (функція) держави, спрямована на встановлення системи правових і соціальних гарантій, що забезпечують реалізацію конституційних прав і свобод, задоволення матеріальних і духовних потреб військовослужбовців відповідно до особливого виду їх службової діяльності, статусу в суспільстві, підтримання соціальної стабільності у військовому середовищі [12].

Виходячи з наведених визначень соціального захисту взагалі та соціального захисту військовослужбовців зокрема, ми можемо надати визначення соціального захисту військовослужбовців як сукупності економіко-правових гарантій, що реалізуються через механізми забезпечення державою прав та свобод військовослужбовців, пов'язаних із процесами стабілізації соціальних ризиків.

При цьому слід зазначити, що одноразова грошова допомога як елемент соціального захисту військовослужбовців Збройних Сил України та механізм стабілізації соціальних коливань наділена певною специфікою, що становить систему виплат держави, які здійснюються на принципово інших засадах і перш за все без попередніх внесків (як це має місце у разі соціального страхування) та без огляду на потребу в цих коштах їх отримувача (як це відбувається при наданні соціальної допомоги).

Реалізацію соціального захисту військовослужбовців через призму виплати одноразової грошової допомоги слід розглядати як правову та економічну категорію. Вона є засобом перерозподілу доходів і подолання соціальної нерівності, зокрема, за допомогою соціального забезпечення, коли частина національного доходу спрямована на потреби вразливих категорій населення якими є військовослужбовці через встановлені державою обмеження їх загальногромадянських прав, додаткові фізичні і психологічні навантаження, ризик для життя і здоров'я тощо.

Такий перерозподіл можливий тільки через правове регулювання. Норми права закріплюють організаційно-правові форми здійснення соціального захисту, джерела фінансування таких виплат, коло

осіб, які потребують соціального забезпечення, а також умови і порядок його надання.

Зазвичай розглядають соціальний захист не лише окремої особи, а й суспільства загалом. Він є складовою національної безпеки, що визначає стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства й держави від внутрішніх і зовнішніх загроз, а також від загрози соціальним інтересам.

Тобто гарантування виплати одноразової грошової допомоги як одного з видів соціального захисту військовослужбовців є складовим національної безпеки, що повинна узгоджуватись із підтриманням стабільності у суспільстві, тобто попередження соціальної напруженості у військовому середовищі. Слід зазначити, що соціальний захист є поняттям значно вужчим, ніж соціальна політика. Сфера дії соціального захисту обмежується безпосередньо особою, членами її сім'ї та їхнім добробутом. Проте кінцеві цілі і соціального захисту, і соціальної політики практично однакові.

Соціальний захист військовослужбовців Збройних Сил України є системою, тому що його можна розділити на взаємопов'язані й взаємодіючі частини і компоненти. Ці компоненти мають власну структуру й тому можуть бути визначені як підсистеми вихідної, більшого рівня системи.

Визначено, що станом на сьогодні пільги, тобто особливі права, переваги та привілеї, які надаються військовослужбовцям на підставі чинного законодавства з метою компенсації певних обмежень їх прав і свобод, пов'язаних із перебуванням на військовій службі та стимулюванням зацікавленості в її проходженні.

Зокрема, компенсації (відшкодування), тобто підстави виплати одноразової грошової допомоги поділяють на види: при загибелі та при втраті працевдатності. Так, сім'ям військовослужбовців, які загинули чи померли в період проходження військової служби, надається допомога в проведенні похорону і компенсуються матеріальні витрати на ритуальні послуги та на спорудження пам'ятників.

У разі загибелі (смерті) військовослужбовця під час виконання ним обов'язків військової служби компенсація надається сім'ї загиблого (померлого), а в разі її відсутності його батькам та утриманцям виплачується одноразова грошова допомога в розмірі десятирічного грошового забезпечення загиблого (померлого) за останньою посадою.

Компенсації при втраті працевдатності у разі поранення (контузії, травми або каліцтва), заподіяного військовослужбовцю під час виконання ним обов'язків військової служби, а також інвалідності, що настала в період проходження військової служби або не пізніше ніж через три місяці після звільнення зі служби чи після закінчення цього строку, але внаслідок захворювання або нещасного випадку, що мали місце в період проходження військової служби, залежно від ступеня втрати працевдатності, виплачуються військовослужбовцю у вигляді одноразової грошової допомоги в розмірі до п'ятирічного грошового забезпечення за останньою посадою [13].

Висновки. Безумовно, така активна діяльність держави у сфері соціальної політики стосовно військовослужбовців є значним досягненням, але в Україні досі не прийнято єдиного законодавчого акту, який би закріплював усю систему державної допомоги військовослужбовцям, їх сім'ям в разі їх загибелі. Необхідність, на нашу думку, прийняття акту, що кодифікував би соціальні закони у цій сфері, пов'язана з тим, що, не дивлячись на істотний прогрес законодавства у сфері соціального страхування і захисту окремих верств населення, все ще існує ряд проблем.

Вони полягають в тому, що законодавство, що стосується цієї сфери, містить значну кількість неузгоджених норм відносно соціального захисту військовослужбовців. З прийняттям такого кодексу доречним було б встановити єдині стандарти соці-

ального забезпечення і надання соціальних послуг.

Отже, станом на сьогодні законодавство закріплює та гарантує здійснення одного з найважливіших прав – права на соціальний захист. Визначальною ж для розуміння соціального захисту є стаття 46 Конституції України, яка визначає право громадян на соціальний захист у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника та в інших випадках, передбачених законом.

Важливо зазначити, що соціальний захист в Україні надається як для окремих категорій осіб, якими є військовослужбовці, так і для всього населення України загалом. Державна соціальна допомога як форма соціального захисту становить систему грошової компенсації, що надається за рахунок державного бюджету.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Право социального обеспечения : [учебное пособие] / под ред. К.Н. Гусова. – М. : «Проспект», 1999. – 344 с.
2. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [за ред. Ю.С. Шемшученка та ін.] – К. : Вид-во «Українська енциклопедія», 1999–2004. – Т. 2. – 1999. – 620 с.
4. Болотіна Н.Б. Право соціального захисту України : [навч. посіб.] / Н.Б. Болотіна. – К., 2005. – 615 с.
5. Дідківська Л.І. Державне регулювання економіки : [навч. посіб.] / Л.І. Дідківська, Л.С. Головка. – К. : Знання-Прес, 2000. – 209 с.
6. Скуратівський В.А. Соціальна політика / В.А. Скуратівський, О.М. Палій. – К. : Вид-во УАДУ, 2003. – 265 с.
7. Москаленко В.В. Сутність соціального захисту та його місце в політиці соціальної держави / В.В. Москаленко // Наукові записки. – 2003. – Т. 21. – С. 42.
8. Шевчук П.І. Соціальна політика та соціальна безпека : [навчальний посібник] / П.І. Шевчук. – Львів : Вид-во ЛПРІДУ УАДУ, 2003. – 178 с.
9. Основи законодавства України : [підручник] / [В.І. Кириленко, А.М. Бережний, В.П. Базов та ін.] / за заг. ред. В.І. Кириленка. – Вінниця : Нова книга, 2002. – 616 с.
10. Щербінін О.М. Удосконалення законодавства щодо соціального захисту військовослужбовців: сучасний стан та перспективи / О.М. Щербінін // Право військової сфери. – 2007. – № 1. – С. 19–21.
11. Шайхатдинов В.Ш. Теоретические проблемы советского права социального обеспечения / В.Ш. Шайхатдинов. – Свердловск, 1986. – 350 с.
12. Закон України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» // ВВР України. – 1992. – № 15. – Ст. 190.
13. Про затвердження Порядку призначення і виплати одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті), інвалідності або часткової втрати працездатності без встановлення інвалідності військовослужбовців, військовозобов'язаних та резервістів, які призвані на навчальні (або перевірочні) та спеціальні збори чи для проходження служби у військовому резерві : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2013 р. № 975 // Урядовий кур'єр. – 2014. – № 17.

ДО ПИТАННЯ ПРО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ РЕФОРМУВАННЯ ПОДАТКОВИХ ТА МИТНИХ ОРГАНІВ

QUESTION OF THE USE IN UKRAINE INTERNATIONAL EXPERIENCE OF REFORM TAX AND CUSTOMS AUTHORITIES

Коваль М.В.,

*кандидат юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки
факультету підготовки, перепідготовки та
підвищення кваліфікації працівників податкової міліції
Університету Державної фіскальної служби України*

Благодарська О.О.,

*аспірант кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки
факультету підготовки, перепідготовки та
підвищення кваліфікації працівників податкової міліції
Університету Державної фіскальної служби України*

Стаття присвячена досвіду інтеграції податкових і митних органів в країнах Європи. Розглядаються різні організаційні моделі їхнього функціонування. Проаналізовані підстави, мотиви та стратегії такого реформування.

Ключові слова: податкові органи, митні органи, реформування, організаційна модель, інтеграція податкових і митних органів.

Статья посвящена опыту интеграции налоговых и таможенных органов в странах Европы. Рассматриваются различные организационные модели их функционирования. Проанализированы основания, мотивы и стратегии такого реформирования.

Ключевые слова: налоговые органы, таможенные органы, реформирование, организационная модель, интеграция налоговых и таможенных органов.

The article is devoted to the experience of integration of tax and customs authorities in Europe and the different organizational models of their functioning. Analyzed reasons, motives and strategies of such reforms.

Key words: tax authorities, customs authorities, reforming, organizational model, integration of tax and customs authorities.

Постановка проблеми. В умовах активізації євроінтеграційних процесів в Україні дуже гостро постає питання прискорення проведення адміністративних реформ взагалі і у податковій системі зокрема.

Згідно з Конституцією України (ст. 1) Україна є соціальною, правовою державою [1]. Отже, податкова та митна сфери мають відповідати вимогам соціальної держави щодо рівня фінансування суспільних благ, виходячи з рівня перерозподілу ВВП, який би забезпечував формування фінансових ресурсів, достатніх для виконання функцій держави із забезпечення гарантій громадянам на достатній життєвий рівень.

Процес входження Україна в європейський економічний простір дає можливість доступу економіки нашої держави до розширеного гармонізованого ринку Європейського Союзу (далі – ЄС) з його 450 мільйонами споживачів. Зазначене передбачає, що Україна зможе отримати переваги від доступу до єдиного ринку ЄС з його високим рівнем відкритості, єдиним переліком торгових правил і адміністративних процедур, єдиним митним тарифом та з вільним рухом товарів, послуг, громадян і капіталу без внутрішніх бар'єрів (прикордонного контролю, сертифікатів тощо).

Зазначений процес зумовлює узгодження правових норм національного законодавства України

із законодавством Європейського Союзу, зокрема, шляхом адаптації, тобто розробки і прийняття на національному рівні нормативно-правових актів та створення умов для їх належного впровадження і застосування, що буде сприяти меті поступового досягнення повної відповідності положень нормативно-правових актів України правовим актам Європейського Союзу.

Як зазначається у науковій публікації «Міжнародний досвід реформування податкових систем: види податків та електронна звітність», серед форм правової адаптації слід виділити такі:

– прийняття, внесення змін чи скасування правових приписів з метою наближення положень національного законодавства до положень нормативно-правових актів Європейського Союзу, що дасть можливість створити належні умови імплементації правового порядку ЄС в правове поле нашої держави;

– координація процесу узгодження положень національного законодавства та практики його застосування, впровадження яких є неможливими або не потрібними на даний час на теренах України;

– імплементація актів законодавства Європейського Союзу, включаючи створення порядку та процедур їх впровадження, тлумачення та практику їх застосування, забезпечення дотримання і виконання

правових приписів, які відповідають європейському праву національними державними інституціями;

– гармонізація процесу коригування законодавства держав – членів Європейського Союзу на підставі правових актів ЄС, зокрема директив, які мають обов'язкову силу для держав – членів ЄС та вимагають від цих держав приведення їх внутрішнього законодавства відповідно до положень загальноєвропейських директив [2].

Реалізуючи державну політику у сфері податкових і митних відносин, Кабінет Міністрів України 6 серпня 2014 року на засіданні Уряду презентував «Концепцію реформування податкової системи України» як комплексний план змін у податковій системі, один із розділів якої передбачає створення Служби фінансових розслідувань, тобто йдеться про оптимізацію державних інституцій, які займаються питаннями фіскальної діяльності у податковій та митній сферах [3]. Як зазначається в Концепції, необхідність створення Служби фінансових розслідувань України як центрального органу у сфері економічної безпеки нашої держави відповідає досвіду таких зарубіжних країн, як Австрія, Грузія, Італія, Польща, США, Швеція.

Відповідно до Указу Президента України «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» від 24 грудня 2012 року № 726 [4], а також Постанови Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 року № 442 зі змінами і доповненнями, які внесені за останні роки, в Україні здійснено об'єднання в єдину державну інституцію виконавчої влади органів державної податкової служби та державної митної служби, до повноважень якої також перейшло адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (далі – єдиний соціальний внесок) [5].

Слід зазначити, що на теперішній час процес реформування не припинений, проте значною мірою загальмований, перш за все через наявність значного кола невіршених політичних проблем в країні, а також відсутність цілісного науково обґрунтованого бачення побудови та функціонування такого єдиного фіскального органу. Необхідно зазначити, що об'єднання податкової та митної служб в різний час відбулось у багатьох розвинутих країнах, крім того, проведення цього процесу є однією з умов подальшої співпраці з Міжнародним валютним фондом (МВФ). Таким чином, логічними і навіть необхідними виявляються вивчення міжнародного досвіду реформування податкових і митних органів, а також виявлення проблемних питань, що виникають в його процесі, та способів їх розв'язання.

Стан опрацювання. Вивченню проблематики реформування української податкової системи на основі світового досвіду присвячені роботи багатьох українських вчених. Це праці таких дослідників, як В. Андрущенко, О. Василик, В. Геєць, В. Козаченко, М. Кучерявенко, П. Мельник, Н. Хорошаєв. Проте, наукові дослідження з питань використання зарубіжного досвіду реформування податкових і митних

органів шляхом їх інтеграції та провадження його в законодавство України, в тому числі і досвіду держав Європи, на теперішній час не в повній мірі охоплюють всі аспекти зазначеного напрямку.

Метою статті є дослідження різних моделей інтеграції податкових і митних органів в міжнародній практиці на прикладі окремих країн.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи процес об'єднання органів податкової та митної служб, справедливо буде відзначити, що Україна не є першою державою, яка обрала шлях такого реформування. Зокрема, концентрація всіх функцій, пов'язаних з адмініструванням податкових та митних платежів, у рамках єдиної структури відбувалась у багатьох розвинутих країнах світу з 1980-х років. При цьому обрання певної моделі інтеграції відповідало тим суспільним запитам, що мали місце в кожному окремому випадку.

Підстави ж для проведення відповідного реформування умовно можна поділити на дві групи:

– зовнішні (наприклад, такі, як положення країни на міжнародній арені, необхідність пристосування до міжнародних стандартів, вимоги до членства у міжнародних організаціях);

– внутрішні, які, в свою чергу, включають два основних мотиви: підвищення ефективності діяльності податкової та митної систем, що виражається у збільшенні надходжень до бюджету, та покращення організаційної роботи вказаних служб (зменшення бюрократії у сфері оподаткування та митній справі, впровадження підходу, орієнтованого на клієнта, оптимізація ресурсів, витрачених на одну одиницю зібраних доходів).

Кожному з наведених мотивів відповідають певні стратегія та правові й управлінські інструменти, кількість і характер яких є різноманітними.

Необхідно зазначити, що в міжнародній практиці в процесі організації роботи фіскальних органів переважно застосовують три підходи до їх діяльності, зокрема: «за видами податків», «функціональна» та «за видами платників» («орієнтована на платника податків»). При цьому, за даними досліджень Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), еволюція національних податкових органів країн Європи відбувається поступово від моделі «за видами податків» до «функціональної моделі» і до моделі «за видами платників». Цей факт пояснюється тим, що, хоча перша структура і є найпростішим шляхом адміністрування податків і зборів, вона містить значну кількість негативних рис: по-перше, підрозділи, що формуються з огляду на види податків, є багатофункціональними та відокремленими один від одного, що приводить до дублювання їхніх функцій; по-друге, така система є незручною для платників, що мають сплачувати кілька видів податків; по-третє, ця система поділу підрозділів ускладнює управління податками, відокремлюючи функції податкового контролю від стягнення податкової заборгованості. Через це відсутня мобільність у використанні податкового персоналу, оскільки працівники відповідають тільки за вузькопрофільну ділянку роботи і не є взаємозамін-

ними всередині відомства. Крім того, ускладнюється процес організаційного планування та координації діяльності податкових органів [6, с. 17].

Щоб позбутися цих недоліків, організаційну структуру податкових органів багатьох країн було перебудовано за принципами «функціональної моделі». Загалом функціональна організаційна структура – прерогатива злиття податкових служб з іншими структурами, що регулюють систему державних фінансів. Згідно з цією моделлю внутрішня структура побудована не за видами податків, а за функціями (реєстрація, облік, обробка інформації, контроль, збір тощо). Це дає змогу забезпечити більшу стандартизацію податкової роботи, спростити комп'ютеризацію та систематизацію інформації щодо платників, удосконалити операційну ефективність.

Назва моделі «орієнтована на платника податків» («за видами платників») направлена на побудову партнерських взаємовідносин із платниками і є затребуваною як для бізнесу, так і для податкових органів. Вона передбачає роботу податкових органів через таку сегментацію платників: великий бізнес, малий і середній бізнес, фізичні особи тощо. Логіка такої диференціації полягає у тому, що кожній з цих груп платників притаманні свої особливості у дотриманні податкової дисципліни, наслідком чого є різний ступінь ризику несплати податків. Для ефективного управління цими ризиками податкові органи мають розробити і впровадити стратегічні заходи, які відповідали б особливостям кожної групи платників. Групування ключових функцій за уніфікованою структурою управління підвищує узгодженість роботи на всіх рівнях [7, с. 119].

Таким чином, при об'єднанні податкових і митних органів в міжнародній практиці, залежно від мотивів, як правило, використовуються «функціональна» та «орієнтована на платника» моделі. Якщо мотивом реорганізації є покращення організаційної роботи вказаних служб, то обирається модель, яка «орієнтована на платника». Стратегія в такому разі, як правило, включає в себе оперативну інтеграцію з метою співробітництва з платниками (клієнтами), яка полягає в оптимізації надання послуг, співпраці між підрозділами, а також розвитку загальних оперативних цілей. Якщо ж мотив полягає у підвищенні ефективності діяльності податкової та митної систем, що виражається у збільшенні надходжень до бюджету, то стратегія включає в себе функціональну інтеграцію кількох або всіх елементів організації, як правило, для полегшення бек-офісу, та функції підтримки, шляхом усунення дублюючих процесів, скорочення персоналу та інтеграції ІТ-систем, тобто обирається «функціональна модель».

Однак необхідно зазначити, що на практиці не завжди застосовуються «чисті» модельні структури фіскальних органів. Досить часто вони використовуються у своєму поєднанні, що дає змогу реалізувати найбільш перспективні сторони кожної організаційної форми.

Так, згідно з даними ОЕСР половина країн-членів організації (16 країн) використовує змішані організаційні моделі фіскальних органів та майже у всіх

наявний окремий підрозділ для роботи з великими платниками податків [6, с. 30].

У свою чергу, і оперативна, і функціональна інтеграції можуть відбуватися на центральному, регіональному та місцевому рівнях, залежно від розподілу завдань.

Яскравим прикладом реалізації стратегії оперативного реформування податкової і митної служб є їх злиття в Данії, що проводилось в межах реформи уряду країни з боротьби з бюрократією в державному секторі в цілому та податковій системі зокрема. До такого об'єднання в Данії нараховувалась відносно велика, порівняно з аналогічними країнами, такими як Швеція та Норвегія, кількість податкового і митного персоналу. Тому основним мотивом було покращення організаційної роботи цих відомств, що знайшло своє відображення й у виборі стратегії реформування – майже повна інтеграція податкових і митних органів на всіх рівнях [8, с. 19].

На сьогоднішній день в Данії функціонує єдиний незалежний національний орган, відповідальний за адміністрування та забезпечення дотримання податкового і митного законодавства (СКАТ), до компетенції якого належать адміністрування прямих і непрямих податків, митних платежів, стягнення боргів, податкова оцінка нерухомості і транспортних засобів. Основним завданням СКАТ є забезпечення справедливого та ефективного фінансування державного сектору, виконання якого вимагає підвищення ефективності і оптимізації використання ресурсів без шкоди для прав платників податків [9].

Прикладом функціональної інтеграції податкових і митних органів на регіональному та місцевому рівнях є Нідерланди. Центральний рівень при цьому залишався необ'єднаним. Мотивом такого реформування стали як необхідність підвищення ефективності роботи податкових і митних органів в адмініструванні відповідних платежів, так і спрощення взаємовідносин з платниками податків [10].

Так, з середини 1970-х років поведінка платників податків була обумовлена високими податковими ставками, що сприяло зростанню кількості випадків ухилення від сплати податків та шахрайства у сфері оподаткування. Крім того, складність податкового законодавства привела до необхідності надання більш якісних послуг платникам податків, які за наявної організації не могли бути надані.

Необхідно зазначити, що стара структура у Нідерландах була заснована відповідно до моделі «за видами податків». Так, платник обслуговувався в різних офісах голландської податкової та митної адміністрації, в кожному з яких встановлювались власні підходи, форми і процедури. При цьому отримати повну інформацію щодо платника податків було майже неможливо. В результаті реформування відбулась інтеграція різних робочих процесів і видів податків у межах одного офісу. Таким чином, одне місцеве відділення володіло всією необхідною інформацією про платника податків [8, с. 18].

Ще одним прикладом злиття податкових та митних органів на ґрунті збільшення попиту на ефектив-

ність їх функціонування є Латвія. Беручи до уваги процес модернізації фіскальних органів пострадянської країни, з метою підготовки до членства в Європейському Союзі, уряд Латвії зробив основний акцент на митній реформі. А здійснення ж єдиного податкового та митного адміністрування було визнано необхідним для виконання вимог щодо вступу до ЄС в питанні забезпечення ефективного формування дохідної частини бюджету, а також боротьби з відмиванням доходів та шахрайством. Таким чином, у 1991 році податкові і митні органи Латвії були об'єднані лише на центральному рівні. Згодом, у 1996 році, було прийнято рішення про інтеграцію основних функцій спочатку центрального апарату, а в 1998 році розпочалась реорганізація регіональних відділень податкових і митних органів за функціональним принципом (передбачалось об'єднання допоміжних функцій на всіх рівнях). Однак в подальшому Латвія вирішила відмовитись від повної інтеграції двох служб на всіх рівнях та залишила структуру, що передбачає їх об'єднання лише на центральному рівні як рівноправних відомств [8, с. 21].

Основним болючим питанням в проведенні інтеграції стало скорочення чисельності апарату працівників обох служб. До речі, з такою необхідністю зіткнулись всі країни без винятку. Створення ж нового відомства вимагало формування нового кадрового складу, який би міг ефективно поєднувати виконання функціональних обов'язків одразу в сфері податкової та митної справи.

Наприклад, проблеми в цьому плані, що виникали в Латвії, були пов'язані з тим, що в країні переважало централізоване управління державними органами, яке залишилось у спадок з часів перебування у складі СРСР. Всі адміністративні функції знаходились під керівництвом декількох осіб. Однак бажання стати членом Європейського Союзу та певна допомога інших європейських країн сприяли ефективному проведенню реформування податкової та митної служб, що виявилось в досягненні головної мети її здійснення – забезпечення належного рівня доходів державного бюджету та зниження витрат на процес їх формування.

Необхідно зазначити, що в тих чи інших державах створення єдиної системи фіскальних органів займало різні проміжки часу. Так, наприклад, об'єднання відомчих структур в Данії відбувалось протягом 14 місяців, тоді як в Нідерландах інтеграція служб продовжувалась протягом 5 років.

Вказані обставини свідчать перш за все про те, що проведення таких глибоких та сутнісних змін в системі фіскальних органів потребує абсолютно чіткого розуміння вихідних даних, шляху, а головне – кінцевої мети впровадження цієї концепції. Адже неусвідомлення значення визначених питань призведе до нівелювання самої ідеї створення ефективної системи адміністрування податкових зборів і митних платежів.

Успіх реформи та отримання позитивного результату залежить безпосередньо від обраної стратегії її проведення. При цьому оптимізація ефективності

функціонування системи не обов'язково потребує великого ступеню інтеграції між податковими та митними органами.

Як показує дослідження низки міжнародних організацій, таких як Світовий банк, МВФ, ОЕСР, інколи, у випадку повного злиття двох систем, виникає зовсім протилежний результат, ніж той, що очікується, і таке об'єднання через відсутність співпраці між службами може фактично перешкоджати досягненню поставленої мети – переведенню діяльності відомств на якісно новий рівень. Адже злиття податкової і митної організацій (створення загального штату персоналу, організаційної культури, інфраструктури та ІТ-систем) потребує значних зусиль з боку політичних і адміністративних керівників держави [8, с. 36].

Слід зазначити, що при реформуванні державних інституцій України, які здійснюють фіскальну функцію, потрібно враховувати, що, наприклад, питома вага податків, зборів та обов'язкових платежів у ВВП багатьох країн є досить суттєвою і становить від 40% до 50% у таких європейських країнах, як Італія, Австрія, Франція, Бельгія, Норвегія, Фінляндія, Нідерланди, Люксембург, Швеція, Данія.

При вивченні сучасних податкових систем розвинених країн світу важливим є дослідження їх структури. Передусім це стосується розподілу податкових платежів на прямі та непрямі. Зокрема, у США, Японії, Великобританії, Канаді переважають прямі, а у Франції – непрямі податки.

При реформуванні державних інституцій, які здійснюють фіскальну функцію в Україні, також потрібно враховувати, що розмежування податків, зборів, платежів – це не винятково теоретична проблема, а значною мірою проблема практики, а також те, що законодавства багатьох держав не роблять розмежування між податками, зборами, митами, і податкову систему характеризують як сукупність податків і зборів. Природно, податки, мита, збори мають як спільні ознаки, так і відмінні [2].

Висновки. *По-перше*, ефективне проведення інтеграції можливе лише за наявності внутрішніх причин, при цьому зовнішні фактори можуть відігравати значну роль в прискоренні цього процесу. Натомість наявність лише останніх не гарантує успішних результатів такого реформування.

По-друге, розпочинаючи реформування податкових і митних органів, вкрай важливо зрозуміти підґрунтя процесу інтеграції та стратегію, обрану для його реалізації, яка, в свою чергу, повинна перебувати в гармонії з мотивом проведення змін у системі адміністрування податків, зборів та інших платежів.

По-третє, за відсутності стійкої політичної ситуації в країні якісне проведення відповідних змін є майже неможливим, а всі зусилля можуть привести до зворотних, ніж очікувані, результатів.

По-четверте, головним завданням, яке стоїть перед Україною є створення національної системи органів влади, що відповідає би за реалізацію податкової та митної політики, не просто шляхом запозичення найкращих світових моделей, а й застосування їх до українських умов.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Міжнародний досвід реформування податкових систем: види податків та електронна звітність: Офіційний портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sfs.gov.ua/modernizatsiya-dps-ukraini/arkhiv/mijnarodniy-dosvid-rozvitk/svitovui-dosvid/mrdosvid/59058.htm>.
3. Концепція реформування податкової системи України: Офіційний портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/158489.html>.
4. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 24 грудня 2012 року № 726/2012 // Урядовий кур'єр. – 2012. – №238.
5. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 року № 44 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>.
6. Tax administration in OECD and selected Non-OECD countries: Comparative information series 2006 // OECD, Center for tax policy and administration. – Paris, 2007.
7. Яренко Г. Структура та організація роботи податкових органів у зарубіжних країнах / Г. Яренко // Вісник КНТЕУ. – 2009. – № 2. – С. 114–126.
8. The World Bank Group //Supporting Institutional Reforms in Tax and Customs: Integrating Tax and Customs Administrations. – 2003.
9. SKAT : Офіційний портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.skat.dk>.
10. Tax and Customs administration : Офіційний портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.belastingdienst.nl>.

УДК 345.5

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ ПОСАДОВИХ ОСІБ СУДУ ЩОДО РОЗГЛЯДУ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВ

ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECT OF THE INACTION OF OFFICIALS OF THE COURT IN ADMINISTRATIVE CASES

Кононець В.П.,

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

Мазенко Н.А.,

*курсант II курсу факультету № 3
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

Наукова стаття присвячена адміністративно-правовому аспекту проблем бездіяльності посадових осіб суду щодо розгляду адміністративних справ. Розглядається процесуальний порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення, що передбачений адміністративним законодавством, та особливості адміністративно-правових відносин, які виникають у зв'язку із провадженням адміністративних справ.

Ключові слова: процесуальний порядок, законодавство, порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення.

Научная статья посвящена административно-правовому аспекту проблем бездействия должностных лиц суда в вопросах рассмотрения административных дел. Освещается процессуальный порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях, предусмотренный административным законодательством, и особенности административно-правовых отношений, которые возникают в связи с осуществлением административных дел.

Ключевые слова: процессуальный порядок, законодательство, порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях.

The scientific article is devoted to administrative – legal aspect of the problem of inactivity officers of the court, to review administrative cases. We consider the procedural order of consideration of cases on administrative offenses provided for by administrative law, and the peculiarities of administrative legal relations arising in connection with the proceedings before administrative cases.

Key words: procedural order, law, order of consideration of cases on administrative offenses.

Актуальність теми. Дана тематика є надзвичайно актуальною, оскільки проблема бездіяльності посадових осіб суду щодо розгляду адміністративних справ, незабезпечення своєчасного і належного виконання судових рішень є однією з найбільш нагальних проблем у сфері судочинства, які потребують невідкладного вирішення.

Метою даної статті є визначення особливостей провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Досягнення цієї мети передбачає вирішення таких завдань:

– вивчення особливостей провадження у справах про адміністративні правопорушення;

– пошук науково обгрунтованих пропозицій та механізмів щодо покращення законодавства.

Постановка проблеми. Ст. 55 Конституції України проголошує право особи на судовий захист прав і свобод, в тому числі право на оскарження у суді незаконних дій і рішень органів державної влади і місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб [1].

Питанням адміністративного судочинства значну увагу приділяли такі вчені, як Н. Саліщева, В. Сорокін, Б. Лазарев, Ю. Козлов, Ю. Старілов. Нові тенденції відображені у працях В. Авер'янова, А. Селіванова, В. Стефанюка, Ю. Педько, І. Бородіна, О. Кузьменка, В. Перепелюк, М. Тищенко та інші.

Однак доцільно зазначити, що дана тема є досить актуальною, і її розв'язання потребує подальших досліджень.

Зауважимо, що згідно з п. 1 ч. 2 ст. 17 КАСУ юрисдикція адміністративних судів поширюється на спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності [6]. До правових актів індивідуальної дії належать також рішення (постанови) про притягнення фізичних осіб до адміністративної відповідальності, які прийняті суб'єктами владних повноважень (крім суду).

Проблематика бездіяльності посадових осіб щодо розгляду адміністративних справ полягає в тому що, як ми знаємо, саме суди вирішують конфлікти, які виникають за межами судової системи, але що ж ми можемо спостерігати в адміністративних провадженнях? Адже зрозуміло, що особа за своєю власною проблемою звертається до рядових чиновників органів державної та місцевої влади, потім – до керівників відділів, начальників, підіймаючись догори згідно ієрархії в адміністративній процедурі, щиро сподіваючись, що, вірогідно, цей чиновник вже точно припинить «незаконність». Але аналізуючи сучасну динаміку розгляду адміністративних справ, можна дійти до висновку, що проблема у конкретної особи не тільки не вирішується, а навпаки, – обростає низкою супутніх скарг щодо несвоечасності реагування, відсутності відповіді чи її неповноту, проведення службових розслідувань бездіяльності тих, хто мав би вжити заходів реагування, та не вжив. У пересічних громадян відбувається так звана «підміна цілі». Тепер особа вже бореться за справедливість не лише стосовно своєї проблеми, але і з бездіяльністю посадових осіб. Кожна уповноважена особа, яка не вирішила її проблеми, відмахнулася відпискою, стає негативним представником органів державної влади. Вже в пригніченому стані особа звертається до адміністративного суду. В останній надії знайти справедливість вона жаліється, що посадові особи не виконують закони, ніхто ні за що не відповідає, судові рішення не виконуються, намагаючись поновити законність у діяльності органів державної влади.

Якщо розглядати зміст наслідкового характеру бездіяльності посадових осіб, то треба звернути увагу, що вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю

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. Інакше вимоги про відшкодування шкоди вирішуються судами в порядку цивільного або господарського судочинства.

Як свідчить судова практика України (узагальнена Вищим адміністративним судом України), представлена категорія справ у більшості випадків вирішується судами правильно, тобто не знаходить свого відображення саме бездіяльність посадових осіб. Відзначається, що в аналізованому періоді (2014–2016 рр.) позовні вимоги по розглянутих справах найчастіше задовольнялись майже 95%, саме з аспекту порушення своїх службових обов'язків або ж їх перевищення, а не бездіяльності посадових осіб. При цьому існують деякі винятки стосовно особливостей розгляду справ із приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах досліджуваної категорії та щодо спірних питань, що виникають у судовій практиці. У процесі здійснення узагальнення було виявлено низку проблем, а саме: 1) у більшості вивчених справ судді чітко не визначали судову юрисдикцію; 2) адміністративний позов може бути подано в межах закріпленого у КАСУ або іншими законами строку звернення до адміністративного суду. Для звернення до нього за захистом прав, свобод чи інтересів особи визначається 6-місячний строк, який (якщо не зазначено іншого) обчислюється з дня, коли особа дізналася (або повинна була дізнатися) про порушення своїх прав, свобод чи інтересів. Проте КАСУ та іншими законами можуть установлюватися й інші строки для звернення до адміністративного суду. У зв'язку із цим під час розгляду такої категорії справ судам слід застосовувати строки звернення до суду, закріплені у ст. 289 КУпАП, тобто 10 днів з дня винесення постанови; 3) у зазначених вище справах адміністративним судом не вирішується питання щодо притягнення особи до адміністративної відповідальності, а перевіряється законність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, за результатом чого суд може визнати їх незаконними, скасувати рішення про накладення адміністративного стягнення або відмовити в цьому; 4) перевіряється законність притягнення до адміністративної відповідальності у справах розглядуваної категорії.

Точне і неухильне додержання адміністративними судами норм Кодексу адміністративного судочинства України (2747-15) є неодмінною умовою виконання завдань щодо забезпечення правильного, справедливого і своєчасного вирішення спорів з метою захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб і прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин. Водночас вивчення судової практики розгляду адміністративних справ свідчить, що деякі суди допускають помилки в застосуванні положень Кодексу адміністративного судочинства України, Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Забезпечення законності при розгляді справ про адміністративні правопорушення, встановлення винних осіб і забезпечення правильності застосування законодавства таким чином, щоб до кожного правопорушника були застосовані справедливі заходи адміністративного впливу, – основна мета всі органів державної влади. Тому, для правильного і своєчасного вирішення кожної справи відповідний орган, посадові особи зобов'язані ретельно підготуватися до її розгляду. В ст. 278 КпАП [5] визначено питання, які необхідно вирішити під час підготовки: чи належить до компетенції органу, посадові особи розгляд даної справи; чи правильно складено протокол та інші матеріали справи; чи сповіщено осіб, які беруть участь у розгляді справи, про час і місце її розгляду; чи витребувано необхідні додаткові матеріали; чи підлягають задоволенню клопотання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого, їх законних представників і адвоката. Тобто з цього випливає, що бездіяльність посадової особи, із зазначених аспектів, яка входить до визначеного кола суб'єктів адміністративного провадження, має причинно-наслідковий характер по суті розгляду індивідуально конкретної адміністративної справи.

Виявляється незрозумілим, яким чином розглядаються матеріали справи, якщо не враховується повнота цих матеріалів.

Згідно ст. 73, 74, ст. 86 КАСУ Оцінка доказів здійснюється судом за його внутрішнім переконанням і впевненістю у правильності його висновків. Внутрішнє переконання у ході оцінки доказів повинно ґрунтуватися на всебічності, повноті та об'єктивності дослідження, які є невід'ємною умовою встановлення істини у справі. Повнота дослідження обставин справи означає правильне визначення предмета доказування, з'ясування всіх обставин, які підлягають доказуванню на підставі всієї сукупності зібраних доказів, що стосуються конкретної справи. Ці ж положення передбачаються й ст. 251, 252 КУпАП, що визначають докази та їх оцінку [5; 6]. Оформлення матеріалів адміністративної справи має містити протокол про адміністративне правопорушення, рапорт, пояснення свідків, правопорушника, потерпілої особи, протокол вилучення та ін. Видається незрозумілим аспект дослідження адміністративних матеріалів судом, а саме повернення матеріалів на доопрацювання, оскільки така процедура взагалі не передбачена законодавством, жодна стаття не передбачає механізму повернення матеріалів. Разом з цим позиція органів суду зводиться до того, що суддя ознайомлюється лише зі змістом протоколу про адміністративні правопорушення, і лише на підставі недоліків в протоколі, навіть якщо вони були незначні, повертає матеріал без розгляду, без винесеного рішення. Постає питання про наявність та доцільність доказів для органів суду. Оскільки суд як найвища судова гілка, замість об'єктивного, оперативного та швидкого розгляду справи та винесення рішення, затягує процес розгляду, протидіє припиненню прецедентів вчинення протиправних дій та накладення

стягнень на правопорушника, створює умови неможливості розгляду адміністративних справ, коли правопорушник під залом судових засідань може очікувати годинами розгляду справи (особливо якщо особа з іншого регіону, міста) і, не дочекавшись, залишити орган суду і взагалі уникнути покарання. А це також непоодинокі факти, і в подальшому забезпечити присутність правопорушника можливо лише за відповідною ухвалою суду про застосування приводу згідно ст. 272 КАСУ. Доцільно вказати, що орган суду повинен взаємодіяти з органами поліції в частині швидкості розгляду адміністративних справ, а не протидіяти їх діяльності.

Підсумовуючи викладене, доходимо висновку, що судами в більшості випадків справи проаналізованої категорії вирішуються правильно, але судами, на жаль, не враховуються певні особливості їх розгляду.

Згідно ст. 159 КАСУ судові рішення повинно бути законним і обґрунтованим. У даній статті також роз'яснюються поняття «законності» і «обґрунтованості» [6].

Розкриваючи поняття законності рішення, необхідно виходити з того, що суди, виконавши вимоги процесуального законодавства, постановляють рішення не тільки на підставі закону, що регулює спірні правовідносини, подібні правовідносини (аналогія закону), або за відсутності такого закону, – на підставі конституційних принципів і загальних засад права (аналогія права), а й керується принципом верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини.

З правового погляду положення статті 55 Конституції України щодо можливості громадянина звернутись за захистом своїх прав і свобод однаково стосується можливості судового оскарження актів, дій, бездіяльності посадових осіб органів дізнання, попереднього слідства і прокуратури, оскільки ними також можуть порушуватися його права і свободи [1]. Це судження є цілком доцільним для адміністративної практики, що знаходить своє безпосереднє правове закріплення, адже раніше воно було певною прогалиною у цьому питанні.

Відповідно до припису п. 2 ч. 1 ст. 18 КАСУ [6], який кореспондується з положеннями п. 3 ч. 1 ст. 288 КУпАП [5], оскарження рішень (постанов) суб'єктів владних повноважень у справах про адміністративні правопорушення здійснюється шляхом подання адміністративного позову до місцевого загального суду як адміністративного суду. Стосовно підсудності конкретного розгляду даного питання адміністративна справа з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності вирішується місцевими загальними судами як адміністративними судами протягом 5-ти днів з дня відкриття провадження у справі. У виняткових випадках, з урахуванням особливостей розгляду справи, суд ухвалою може продовжити розгляд справи, але не більш як на 5 днів. Рішення місцевого загального суду як адміністративного суду у справах з розгля-

дуваного приводу є остаточним і не підлягає оскарженню. Право на оскарження рішення, дії або бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної служби під час виконання розгляду адміністративної справи або ж судового рішення, ухваленого відповідно до норм КАСУ, мають лише сторонні провадження, якщо вважають, що порушено їх права чи свободи. При цьому вони набувають процесуального статусу заявника.

Підсумовуючи вищевикладене, доцільно зазначити, що, визначаючи бездіяльність посадових осіб щодо розгляду справ та обов'язковості виконання судових рішень, слід звернути увагу, що законодавець встановлює не тільки заходи процесуального примусу забезпечення адміністративного судочинства, а й юридичну відповідальність учасників адміністративного процесу за невиконання чи недобросовісне виконання судових рішень, тим самим забезпечує державний примус щодо охорони суспільних відносин у публічній сфері.

З практики Європейського суду з прав людини випливає, що проблеми надмірної тривалості про-

вадження і затримок у виконанні судових рішень переважно пов'язані зі структурними проблемами в організації судової системи.

На сьогодні в Україні незбалансоване, суперечливе та невиважене законодавство містить значну кількість нічим не забезпечених в економічному сенсі гарантій, які неможливо виконати через обмеженість ресурсів, якими володіє держава. Складність притягнення посадових осіб внаслідок їх бездіяльності в частині швидкого та об'єктивного розгляду справ є беззаперечною проблемою. А неможливість виконання судових рішень у таких випадках є похідною, вторинною проблемою, наслідком незбалансованості законодавства.

Розробка ефективного механізму та приведення законодавства до європейських стандартів не лише забезпечить зменшення надходження справ до Європейського суду та виплати компенсацій за його рішеннями з державного бюджету України, а й підвищить рівень судового захисту прав осіб, зростання рівня довіри громадян як до судової системи, так і до державної влади в цілому.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України зі змінами від 01 січня 2005 року // Відомості Верховної Ради України від 23.07.1996. – 1996 г. – № 30. – Ст. 141.
2. Международный Пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. // Законы Украины, Международные договоры Украины. Том 14. – К., 1998. – С. 713–728.
3. Про судоустрій і статус суддів України: Закон України від 07.07.2010 // Відомості Верховної Ради України (ВВР) – 2010. – № 41–42.
4. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X (станом на 17.08.2014) // Відомості Верховної Ради УРСР – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
6. Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 року: чинне законодавство зі змінами та доповненнями станом на 10 червня 2014 р. : (офіційний текст). – К. : Паливода А.А. – В., 2014. – 196.
7. Авер'янов В.Б. Права громадян у сфері влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту : [монографія] / В.Б. Авер'янов. – К. : Наук. думка, 2007. – 588 с.
8. Свида О.Г. Проблеми удосконалення компетенції адміністративних судів щодо справ про притягнення до адміністративної відповідальності / О.Г. Свида // Право XXI століття: становлення та перспективи розвитку : зб. наук. пр. – Миколаїв, 2006. – С. 357–359.

ПРИНЦИП БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛІЗМУ В МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИНАХ В УКРАЇНИ

PRINCIPLE OF FISCAL FEDERALISM WITHIN INTERGOVERNMENTAL FISCAL RELATIONS IN UKRAINE

Коробцова Д.В.,

*викладач кафедри загальноправових дисциплін
Харківського національного університету внутрішніх справ*

Стаття присвячена розгляду сутності та значення принципу бюджетного федералізму. Проаналізовані погляди вчених на сутність принципу «бюджетний федералізм». Автор доводить доцільність впровадження принципу бюджетного федералізму в чинне бюджетне законодавство України з метою поширення бюджетних повноважень органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: бюджет, міжбюджетні відносини, принципи бюджетного права, бюджетний федералізм, децентралізація

Статья посвящена рассмотрению сущности и значения принципа бюджетного федерализма. Проанализированы взгляды ученых на сущность принципа «бюджетный федерализм». Автор доказывает целесообразность внедрения принципа бюджетного федерализма в действующее бюджетное законодательство Украины с целью расширения бюджетных полномочий органов местного самоуправления.

Ключевые слова: бюджет, межбюджетные отношения, принципы бюджетного права, бюджетный федерализм, децентрализация.

The article deals with the essence and importance of the principle of fiscal federalism. Scientists analyzed the views on the essence of the principle of "fiscal federalism". The author proves the feasibility of implementing the principle of fiscal federalism in the current budget of Ukraine to promote budgetary authority of local governments.

Key words: budget, intergovernmental relations, principles of budget law, fiscal federalism, decentralization.

Постановка проблеми. Принципи бюджетного права – це основні ідеї, вихідні положення, що витікають з нормативно-правового забезпечення бюджетних відносин і відображають його суттєві положення. Таким чином, для виявлення значення принципів у бюджетній системі України необхідно проаналізувати види бюджетних відносин і засади їх правового регулювання. Сама структура бюджетних відносин в Україні характеризується такими особливими відносинами, як міжбюджетні, що напругу залежать від форми державного устрою. Міжбюджетні відносини відповідно до статті 81 Бюджетного кодексу України (далі – БКУ) визначаються як відносини між державою, Автономною Республікою Крим та територіальними громадами щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України [1].

Під час організації фінансових відносин між різними рівнями державної влади розрізняють дві організаційні форми міжбюджетних відносин, які залежать від державного устрою: федеративна та унітарна. Відповідно застосовують поняття «бюджетний федералізм» та «бюджетний унітаризм».

Україна згідно із Конституцією є унітарною державою, тобто єдиним державним утворенням, що базується на верховенстві суверенітету і складається з адміністративно-територіальних одиниць, які підпорядковані центральним органам влади й не мають ознак державної незалежності. Унітарна держава, як вважає Ю. Барський, характеризується, в першу чер-

гу, тим, що на її території діють єдині для всіх органи влади, і саме центральний уряд здійснює контроль за реалізацією усіх державних функцій, забезпечуючи єдність процесу державного управління [2]. Означена модель управління аж ніяк не виключає можливості застосування принципу бюджетного федералізму в Україні.

Стан дослідження. На сьогодні у науковій літературі не існує єдиної точки зору стосовно визначення поняття бюджетного федералізму, його груп та видів. Зокрема, бюджетний федералізм визначають як систему відносин, спрямованих на пошук балансу інтересів федерації та її суб'єктів з метою досягнення стійкого територіального розвитку та забезпеченості доступності споживання основних суспільних благ населення [3, с. 14]. На думку Л. Миргородської та О. Сунцової, вирізняють дві основні групи моделей бюджетного федералізму: децентралізовану і кооперативну [4, с. 21]. Більш широку класифікацію моделей бюджетного федералізму наведено Ю. Барським [2]. С. Юрій та В. Федосов визначають бюджетний федералізм як передачу повноважень, функцій і компетентності від центрального уряду до органів місцевого самоврядування, що супроводжується передачею відповідних фінансових ресурсів [5]. Зазначається, що бюджетний федералізм – не тільки форма внутрішніх міжурядових фінансових відносин, це й певна філософія організації політичних відносин між різними рівнями влади [6, с. 248].

В наукових працях доводиться, що в Україні, як і в більшості постсоціалістичних країн, місцеві органи влади економічно слабших регіонів мають обмежений

доступ до ринку капіталів, тому забезпечення рівного доступу населення країни до місцевих суспільних благ, а отже, розв'язання завдань зменшення міжрегіональної диференціації обсягів та якості послуг соціальної інфраструктури потребує капітальних трансфертів із державного бюджету [7, с. 24].

Відмічається, що застосування принципів бюджетного федералізму чи бюджетного унітаризму не є обумовленим винятково формою державного устрою, наприклад, концепція бюджетного федералізму може бути застосована і до не федеративних держав у випадку, якщо вони мають багаторівневу структуру управління із власними інститутами прийняття владних рішень на кожному з рівнів [8, с. 28].

З врахуванням викладеного метою статті є доведення соціальної та економічної доцільності введення принципу бюджетного федералізму в систему принципів бюджетного права України з метою зміцнення засад місцевого самоврядування у міжбюджетних відносинах.

Викладення основного матеріалу. Метою регулювання міжбюджетних відносин є забезпечення відповідності повноважень на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за бюджетами, та фінансових ресурсів, які мають забезпечувати виконання цих повноважень. Реалізація даної мети у міжбюджетних відносинах безпосередньо пов'язана з реалізацією принципу субсидіарності, що закріплено п. 7 ст. 7 БКУ.

Принцип субсидіарності – розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами, ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача. Згідно з принципом субсидіарності (від лат. – служити для допомоги, призначатися для допомоги) певному бюджету можна надавати допомогу тільки тоді, коли його можливості є недостатніми для виконання встановлених функцій.

У 1996 р. Україна приєдналася до Європейської Хартії про місцеве самоврядування, що зобов'язало її дотримувати визначених вимог і сприяти всебічному розвитку місцевого самоврядування, забезпеченню автономії місцевої влади, наданню необхідних їм фінансових ресурсів для виконання покладених на них завдань. У зв'язку з цим в Україні розроблено та схвалено Урядом Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [9], мета якої – визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

На сьогодні основу реформування державного управління закладено у Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», що затверджена Указом Президента України від 12 січня 2015 р. [10], одним з основних

принципів якої є децентралізація. Як зазначено у Стратегії, метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування. Враховуючи те, що фіскальна децентралізація дає простір для інновацій, нестандартних рішень, розширює можливість для участі місцевої влади у розвитку підконтрольної їй території, сприяє підвищенню ефективності послуг, що надаються населенню, вона є особливо привабливою в умовах перехідної економіки [11, с. 323], що є особливо важливим для України як однієї із країн з перехідною економікою.

Під децентралізацією в літературі визначають різноманітні поняття, зокрема децентралізація розглядається як процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів за одночасного звуження прав і повноважень відповідного центру з метою оптимізації та підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів [12].

Децентралізація – процес розширення та зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організації за одночасного звуження прав і повноважень відповідного центру [13, с. 66]. Отже, правове регулювання міжбюджетних відносин в Україні встановлюється на підставі унітарності бюджетної системи, принципу субсидіарності та з метою удосконалення децентралізації бюджетних повноважень органів місцевого самоврядування.

Концепція бюджетного унітаризму є теоретичною основою побудови міжбюджетних відносин в Україні, хоча, водночас, вона передбачає використання елементів бюджетного федералізму, зокрема: розмежування доходів та видатків між рівнями бюджетної системи; розмежування податкових повноважень, державних та місцевих податків; закріплення за різними рівнями бюджетів часток державних податків; проведення консультацій центральною владою з місцевою владою, що стосуються бюджетно-фінансових інтересів останньої [14, с. 44]. Незважаючи на акцентування в наведених публікаціях уваги на існуванні в унітарних міжбюджетних відносинах окремих елементів федералізму, слід зазначити, що ці дві моделі міжбюджетних відносин – «бюджетний федералізм» та «бюджетний унітаризм» – фактично протиставлені одна одній.

Термін «бюджетний федералізм» вперше був введений американським вченим У. Оутсом і в зарубіжній економічній літературі використовувався для характеристики бюджетних систем федеративних й унітарних держав, але оскільки незалежно від рівня децентралізації системи бюджетів в унітарних країнах відсутній субфедеральний рівень державної влади, то можливим є лише використання принципів бюджетного федера-

лізму, які спрямовані на досягнення оптимального поєднання повноважень між різними рівнями влади [15].

Джозеф Е. Стігліц розглядає фінансовий федералізм як фінансову взаємодію різних рівнів влади [16, с. 75]. Гарві С. Росен, наприклад, розглядає теорію оптимального федералізму, основною метою якої є правильний розподіл сфер діяльності за урядовими рівнями [17, с. 51]. Натомість Кембелл Р. Макконелл та Стенлі Л. Брю використовують дефініцію «фіскальний федералізм», під якою розуміють систему трансфертів (дотацій), на підставі якої федеральний уряд ділиться своїми доходами з урядами штатів та місцевими органами влади [18, с. 399].

Міжбюджетні відносини як відносини, що мають публічний (загальносуспільний) характер, мають виходити з їх значущості не лише для конкретних відносин між визначеними суб'єктами, насамперед – державою та певним регіоном, але й для інших потенційних суб'єктів міжбюджетних відносин. Забезпечення наповнення місцевих бюджетів за рахунок власних надходжень є першочерговим завданням всієї фінансової системи певної територіальної громади. Можливості територіальних громад щодо фінансування місцевих видатків повинні залежати, насамперед, від власних доходів, тому пріоритетним напрямком правового регулювання міжбюджетних відносин має стати залишення доходів місцевих бюджетів у власності відповідних територіальних громад. Проте, на цей час, практика бюджетного процесу свідчить, що бюджетні програми на місцях залежать від обсягу фінансування з Державного бюджету, що потребує закладення у державному бюджеті коштів для розподілу між місцевими бюджетами, які отримують дотацію вирівнювання та щороку нарощують свою дохідну базу. Врахування вимог принципу бюджетного федералізму шляхом закріплення у розділі IV БКУ «Міжбюджетні відносини» надає правову базу для поширення фінансування бюджетних потреб на місцевому рівні, не звужуючи державних фінансових інтересів.

На підставі аналізу норм розділу IV БКУ, присвяченого міжбюджетним відносинам, можна виділити такі принципи нормативно-правового регулювання міжбюджетних відносин в Україні:

- принцип бюджетного унітаризму з певними елементами децентралізації;
- принцип розмежування прав та обов'язків щодо використання коштів, що адресовані споживачам, відповідно до бюджету та забезпечення контролю за їх використанням;
- принцип відповідального планування бюджетного процесу та недопустимості його змін після затвердження бюджету;
- принцип недопущення бюджетної заборгованості, що забезпечується, в тому числі, й шляхом притягнення винних осіб до юридичної відповідальності;
- принцип забезпечення соціальної справедливості, який проявляється в розмежуванні витрат на соціальні послуги між усіма видами бюджетів та одночасному рівному наданні доходів на такі послуги;

– принцип вирівнювання податкоспроможності бюджетів як з залученням коштів державного бюджету, так і з місцевих бюджетів, при перевищенні ними індексу податкоспроможності відповідного бюджету;

– інші принципи, зокрема казначейське обслуговування місцевих бюджетів тощо.

Чітко сформульовані принципи побудови бюджетної системи дають можливість однозначно сприймати положення закону та визначати ефективність функціонування бюджетної системи у цілому [49, с. 88]. Під час організації міжбюджетних відносин важливо дотримуватися як загально-правових принципів, тобто законності, верховенства права, економічної справедливості, рівності тощо, так і спеціальних принципів, зокрема принципу бюджетного федералізму, що припускає єдність загальнодержавних інтересів та інтересів членів територіальних громад, високу фінансову самостійність регіонів, високу міру відповідальності органів місцевого самоврядування.

Висновок. Підсумовуючи викладене, слід зазначити взаємопов'язаність принципів міжбюджетних відносин, реалізація одного яких фактично створить необхідні передумови для реалізації інших. Зокрема, застосування принципу бюджетного федералізму неможливо без реалізації принципів децентралізації та субсидіарності, що, в свою чергу, сприятимуть втіленню принципу заохочувального стимулювання розвитку місцевих бюджетів. Отже, крім принципів правового регулювання міжбюджетних відносин, які на сьогодні є безпосередньо закріпленими нормами БКУ, можливо виділити ті спеціальні принципи міжбюджетних відносин, які потребують розширеного втілення його нормами, тобто перспективні.

Вочевидь, названі принципи потребують удосконалення, в основу правового регулювання міжбюджетних відносин доцільно покласти та здійснити нормативно-правове забезпечення наступних принципів:

- принцип бюджетного федералізму в межах унітарної країни з розширенням кола бюджетних повноважень органів місцевого самоврядування;
- принцип децентралізації, що обґрунтовано витікає з бюджетного федералізму та забезпечення субсидіарності;
- принцип заохочувального стимулювання розвитку місцевих бюджетів, в основу якого доцільно закласти неприпустимість реверсних дотацій з місцевих бюджетів;
- принцип європейського спрямування (перспективи розвитку бюджетного законодавства).

З огляду на важливість удосконалення правового механізму регулювання бюджетних відносин і налагодження результативності бюджетної діяльності, принципи міжбюджетних відносин доцільно надати розширено та розтлумачити їх перелік та сутність. Вважаємо, що включення відповідних доповнень до розділів БКУ сприятиме встановленню законності у бюджетній діяльності і надасть інститутам бюджетного права правової та практичної значимості.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
2. Барський Ю.М. Теорія бюджетного стимулювання регіонального розвитку / Ю.М. Барський, Ю.М. Зінчук // Збірник наукових праць Кіровоградського національного технічного університету. – 2011. – № 19. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kntu.kr.ua/doc/zb_19_ekon/stat_19/38.pdf.
3. Гончаренко О.В. Розбудова міжбюджетних відносин на місцевому рівні : дис. на здобуття наукового ступеню канд. екон. наук : спец. 08.00.08 «Гроші, фінанси і кредит» / О.В. Гончаренко. – К., 2008. – 217 с.
4. Миргородська Л.О. Фінансові системи зарубіжних країн / Л.О. Миргородська – К. : Центр навч. л-ри, 2007. – 240 с.
5. Юрій С.І. Фінанси : [підручник] / С.І. Юрій, В.М. Федосов. – К. : Знання, 2008. – 611 с.
6. Оспіщев В.І. Фінанси: курс для фінансистів : [навч. посібник] / В.І. Оспіщев. – К. : Знання, 2008. – 567 с.
7. Луніна І.О. Капітальні трансферти місцевим бюджетам: підходи до створення ефективної системи Управління / І.О. Луніна // Фінанси України. – 2011. – № 2. – С. 24–34.
8. Балаєцький Є.О., Козьменко С.М. Концептуальні засади організації місцевих фінансів у зарубіжних країнах / Є.О. Балаєцький, С.М. Козьменко // Економічні інновації. – 2011. – Вип. 44. – С. 28–33.
9. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року // Офіційний вісник України. – 2014. – № 30. – Ст. 18.
10. Про стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 4. – Ст. 67.
11. Калінюк Н. Бюджетна децентралізація в країнах з перехідною економікою / Н. Калінюк // Збірник наукових праць Української академії державного управління при Президенті України. – 2002. – № 2. – К. : Вид-во УАДУ. – С. 322–328.
12. Децентралізація як основний інструмент реформування державного управління в країнах Центрально-східної Європи (на прикладі Словацької республіки та республіки Польща)[Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Ardup/2011.
13. Грицяк І. Місцеве самоврядування України в історії і сучасності/ І.Грицяк // Вісник УАДУ [Текст]. – 1996. – № 1. – С. 53–67.
14. Чеберяко О.В. Бюджетний унітаризм: деякі теоретичні аспекти / О.В. Чеберяко // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Економіка. – № 80. – 2005. – С. 42–46.
15. Салямон-Міхєєва К.Д. Міжбюджетні відносини як фінансовий механізм держави / К.Д. Салямон-Міхєєва // Економіка. Фінанси. Право. – 2009. – № 3. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://www.info-prensa.com/article-1222.html>.
16. Дробозина Л.А. Финансы : [учеб. для вузов] / Л.А. Дробозина. – М. : ЮНИТИ, 2006. – 527 с.
17. Rosen H.S. Public Finance. / H.S. Rosen – Department of Economics Princeton University : Irwin McGraw-Hill Boston, 1999. – 411 p.
18. Макконнелл Кэмбелл Р. Экономикс : Принципы, проблемы и политика. – Т. 2. / Кэмбелл Р. Макконнелл, Стэнли Л. Брю. – М. : Республика, 2009. – 400 с.

ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ СТАНОВЛЕННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

HISTORICAL AND LEGAL ANALYSIS OF FORMATION OF THE STATE FINANCIAL CONTROL ORGAN IN UKRAINE

Косова Е.В.,

*кандидат економічних наук, магістр
Інституту права імені Володимира Сташиса
Класичного приватного університету*

Стаття присвячена висвітленню історичного розвитку форм, правового статусу органів державного фінансового контролю на українських землях в часи визвольних змагань, адміністративно-командної системи, у сучасний період. Надано критичну оцінку еволюції міністерства фінансів та контрольно-ревізійної служби від радянської до ринкової моделі в Україні. Розроблено пропозиції з їх подальшої модернізації у контексті виконання умов вступу до ЄС.

Ключові слова: державний фінансовий контроль, орган, історико-правовий аналіз, становлення, вступ до ЄС.

Статья посвящена освещению исторического развития форм, правового статуса органов государственного финансового контроля на украинских землях во времена освободительной борьбы, административно-командной системы, в современный период. Дана критическая оценка эволюции министерства финансов и контрольно-ревизионной службы от советской к рыночной модели в Украине. Разработаны предложения по их дальнейшей модернизации в контексте выполнения условий вступления в ЕС.

Ключевые слова: государственный финансовый контроль, орган, историко-правовой анализ, становление, вступление в ЕС.

The article is devoted to highlighting the historical development of forms of legal status of state financial control organ in the Ukrainian lands at the time of the liberation struggle, the administrative-command system, in the modern period. The critical assessment of the evolution of the Ministry of Finance and Control and Audit Service of the Soviet model to market in Ukraine is given. The proposals on their further modernization in the context of the conditions for EU accession are worked.

Key words: state financial control, organ, historical and legal analysis, development, accession to the EU.

Постановка проблеми. Історія та правове регулювання діяльності органів фінансового контролю нерозривно пов'язано з історією становлення держави і є складовою її фінансової безпеки. В епоху феодалізму українські землі неодноразово переходили з-під контролю однієї держави під контроль до іншої, тому фінансова системи та органи фінансового контролю не були несформовані. Державний лад на українських землях тривалий час розвивався під впливом правових систем інших країн. Тому, досліджуючи формування нашої державності, необхідно чітко розуміти, які чинники вплинули на побудову фінансово-правових інститутів України, склад і повноваження органів державного фінансового контролю.

Виклад основного матеріалу. Прообрази органів державного фінансового контролю в Україні почали формуватися із часів козацької доби. Для контролю формування і використання казни Війська Запорозького було введено посаду генерального підскарбія (вперше фіксується у 1654 р.) як гетьманського підскарбія. Він видав державною скарбницею, керував збором податків, встановлював мита, стояв на чолі Генеральної скарбової канцелярії.

Входячи до складу Російської імперії (1795–1917), Україна не мала власних органів фінансового контролю. Контрольні функції, як і на всій території Росії, виконувало Управління державного контролю, яке працювало при Міністерстві фінансів згідно з

Положенням про місцеві контрольні установи в імперії від 3 січня 1866 р.

Під час проголошення Української Народної Республіки був створений відповідний орган Державного контролю, який протягом 1918–1919 рр. функціонував у Києві, а протягом 1920–1926 рр. – у Польщі у вигнанні [5].

На території, підконтрольній радянській владі, функціонували такі фінансові органи: Народне секретарство фінансів (1917–1918), яке постійно змінювало місце свого базування (міста Харків, Полтава, Катеринослав, Таганрог), Відділ фінансів при Тимчасовому Робітничо-Селянському Уряді України (1918–1919) – міста Суджа, Белгород, Харків; Народний комісаріат фінансів УРСР (1919) – м. Харків; Колегія Уповноваженого Народного Комісаріату фінансів РРФСР на Україні (1919–1920) – м. Харків; Управління Уповноваженого Народного комісаріату фінансів РРФСР при Раді Народних комісарів УРСР (1920–1923) – м. Харків. Протягом 1923–1946 рр. функціонував Народний комісаріат фінансів УРСР (Наркомфін УРСР). Створений у Харкові в 1934 р., він був переведений до Києва, у 1946 р. перетворений у Міністерство фінансів УРСР, яке функціонувало до 1991 р.

Паралельно з фінансовими розвивалися органи державного контролю: Відділ державного контролю при Тимчасовому робітничо-селянському уряді України (1918–1991) – міста Белгород, Харків;

Народний комісаріат державного контролю УРСР (1919); Державний контроль України (1920) – міста Москва, Харків; Всеукраїнська робітничо-селянська інспекція (1920) – м. Харків; Народний комісаріат робітничо-селянської інспекції УРСР (1920–1922) – м. Харків; Народний комісаріат робітничо-селянського державного контролю УРСР (1922–1923) – м. Харків; Центральна контрольна комісія – Народний комісаріат робітничо-селянської інспекції УРСР (1923–1923) – м. Харків; Народний комісаріат державного контролю УРСР (1940–1946) – м. Київ. У 1946 р. було створено Міністерство державного контролю УРСР, яке проіснувало до 1957 р., а його функції були передані розгалуженій мережі контрольно-ревізійних управлінь (КРУ) на місцях із підпорядкуванням Міністерству фінансів УРСР. Паралельно з органами державного контролю функціонували органи партійного і народного контролю: Комітет партійно-державного контролю ЦК КП України та Ради Міністрів УРСР, м. Київ (1962–1965), Комітет народного контролю УРСР (1965–1990), м. Київ. За радянських часів існування системи тотального контролю визначало спрямування його на проведення великої кількості різних перевірок. Проте з розпадом Радянського Союзу сформована система фінансового контролю також розпалася. Тому в умовах переходу до ринкових відносин в Україні розпочалося формування системи фінансового контролю на нових принципах.

Історично становлення системи державного фінансового контролю в незалежній Україні пройшло три основних етапи становлення: становлення і розробка правового забезпечення діяльності органів державного фінансового контролю (1990–1997); інституційного розвитку (1998–2004); гармонізації з європейськими нормами – з 2005 р. [4, с. 9], коли було схвалено Концепцію розвитку державного внутрішнього фінансового контролю [6].

Незважаючи на те, що системи державного внутрішнього фінансового контролю в різних країнах Європи мають певні відмінності, вони функціонують за єдиними (стандартними) організаційними підходами та понятійною базою, що містяться в *acquiscommunitaire* (розділ 28), а також базових документах Міжнародної організації вищих органів контролю державних фінансів (INTOSAI). Складовими зазначених систем у країнах ЄС є фінансове управління і контроль, внутрішній аудит та їх гармонізація на центральному рівні. На сьогодні система органів державного внутрішнього фінансового контролю в Україні лише частково відповідає вимогам ЄС.

Міністерство фінансів України створено у 1991 р. на базі Міністерства фінансів УРСР. Це головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову та бюджетну політику, державну політику у сфері організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворой звітності, бухгалтерського обліку, випуску і проведення лотерей, а також забезпечує формування та реалізацію державної

політики у сфері державного фінансового контролю, казначейського обслуговування бюджетних коштів, запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму [7].

На відміну від міністерств фінансів більшості країн ЄС, в організаційній структурі Міністерства фінансів України відсутній підрозділ (центральный директорат), який відповідає за гармонізацію фінансового управління і контролю та внутрішнього аудиту. Завданням цього підрозділу є надання міністру фінансів допомоги у визначенні напрямку, за яким повинна здійснюватися державна фінансова політика та вдосконалюватися система фінансового управління і контролю. Завданням централізованого підрозділу гармонізації внутрішнього аудиту є розроблення рекомендацій, інструкцій, методик проведення внутрішнього аудиту, а також надання внутрішнім аудиторам органів державного і комунального сектору консультацій з питань застосування відповідних стандартів. Крім того, підрозділ забезпечує створення надійної та сталої структури внутрішнього аудиту в органах державного управління.

Слід зазначити, що система державного фінансового контролю в зарубіжних країнах передбачає прийняття стандартів здійснення фінансового контролю [3, с. 10]. На це орієнтоване й українське законодавство, про що свідчить прийняття Стандартів державного фінансового контролю за використанням бюджетних коштів, державного і комунального майна, затверджених наказом Головного контрольно-ревізійного управління (ГоловКРУ) України від 9 серпня 2002 р. № 168 [8]. ГоловКРУ було створено у 1993 р. в результаті прийняття Закону України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» [9]. Відповідно до Указу Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» Головне контрольно-ревізійне управління України реорганізовано у Державну фінансову інспекцію України [10], яку було утворено 23 квітня 2011 р. із розширенням повноважень органів державного фінансового контролю з контролю за дотриманням бюджетного законодавства, передбачених ст. 113 Бюджетного кодексу України [11].

28 жовтня 2015 р. на базі Державної фінансової інспекції постановою Уряду створена Державна аудиторська служба України – центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів та який реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю [12]. Основними завданнями Державної аудиторської служби України є [13]: реалізація державної політики у сфері державного фінансового контролю; внесення на розгляд Міністра фінансів пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері державного фінансового контролю; здійснення державного фінансового контролю, спрямованого на оцінку ефективного, законного, цільового, результативного використання та збереження державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів,

досягнення економії бюджетних коштів; надання у передбачених законом випадках адміністративних послуг.

Висновки.

1. Протягом тривалих визвольних змагань намагання українського народу створити власну державу завжди супроводжувалося спробами створити систему державного фінансового контролю. Але прообразом моделі сучасної України є система державного фінансового контролю, яка склалася в колишньому СРСР у період після другої світової війни. Її характерними ознаками є: дублювання органів державного, ідеологічно-партійного, народного фінансового контролю, підпорядкування контролюючо-ревізійних управлінь Міністерству фінансів УРСР.

2. У сучасній Україні Міністерство фінансів, створене у 1991 р., – це головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечують державний фінансовий контроль. Напрямок удосконалення його діяльності є створення в організаційній структурі центрального директорату, який

відповідає за гармонізацію фінансового управління, контролю та внутрішнього аудиту.

3. Головне контролюючо-ревізійне управління України, створене у 1993 р., у 2000 р. отримало статус центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів та який реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю.

4. Протягом функціонування України як незалежної держави створені у надрах СРСР контролюючо-ревізійні управління еволюціонували у державну аудиторську службу, а акценти змістилися з наступного контролю у формі ревізій на попередній – аудит ефективності. Це відповідає євроінтеграційним прагненням України, оскільки однією з важливих ознак готовності країни – кандидата до вступу в ЄС є встановлення процедури відшкодування втрачених фінансів.

Перспективами подальших досліджень є удосконалення правового статусу органів фінансового контролю на місцевому рівні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Тищенко А.О. Історико-правовий аналіз видів методів фінансового контролю та обліку як різновиду методів фінансового контролю / А.О. Тищенко // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2012. – № 4. – С. 295–302.
2. Александрович О.О. Історичний досвід та організаційно-правові гарантії незалежного державного фінансового контролю в Польщі / О.О. Александрович // Актуальні проблеми державного управління. – 2014. – № 2. – С. 255–263.
3. Пащенко О.П. Правове регулювання процесу фінансового контролю (за законодавством України) : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.П. Пащенко ; Нац. акад. держ. податк. служби України. – Ірпінь, 2005. – 17 с.
4. Зайцев В.М. Удосконалення фінансового контролю в системі державного управління : автореф. дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / В.М. Зайцев ; Акад. муніцип. упр. – К., 2009. – 20 с.
5. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://tsdavo.gov.ua/4/stocks/62535106/>.
6. Про схвалення Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.05.2005 р. № 158-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/ru/158-2005-%D1%80?nreg=158-2005-%F0&find=1&text=%AA%D1>.
7. Положення про Міністерство фінансів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 375 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua/page/polozhennja-pro-ministerstvo-finansiv-ukraini>.
8. Стандарт державного фінансового контролю за використанням бюджетних коштів, державного і комунального майна : Наказ Головного контролюючо-ревізійного управління від 09.08.2002 № 168 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0760-02> (Документ втратив чинність на підставі Наказу Міністерства фінансів № 836 від 16.07.2012 р.).
9. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26.01.1993 № 2939-XII (Назва Закону в редакції Закону № 5463-VI від 16.10.2012) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939-12>.
10. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президент України від 09.12.2010 № 1085/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>.
11. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
12. Про утворення Державної аудиторської служби України : Наказ Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 868 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=248594452>.
13. Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.02.2016 № 43 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-%D0%BF>.

СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ З НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ЕКОЛОГІЇ ТА ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

THE SYSTEM OF THE PUBLIC ADMINISTRATION'S SUBJECTS OF THE ADMINISTRATIVE SERVICES IN AECOLOGY AND NATURAL RESOURCES

Кучма К.С.,

здобувач кафедри адміністративного та господарського права
ДВНЗ «Запорізький національний університет»

Стаття присвячена дослідженню питання системи суб'єктів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг у сфері екології та природних ресурсів. Автор виділяє органи загальної і спеціальної компетенції з надання адміністративних послуг у сфері екології та природних ресурсів. Автором піднімається питання доцільності створення єдиного центру надання адміністративних послуг у сфері екології та природних ресурсів на загальнодержавному рівні.

Ключові слова: адміністративні послуги, екологія, компетенція, природні ресурси, суб'єкти публічної адміністрації, центр надання адміністративних послуг.

Статья посвящена исследованию вопроса системы субъектов публичной администрации по предоставлению административных услуг в сфере экологии и природных ресурсов. Автор выделяет органы общей и специальной компетенции по предоставлению административных услуг в сфере экологии и природных ресурсов. Автором поднимается вопрос целесообразности создания центра предоставления административных услуг в сфере экологии и природных ресурсов на общегосударственном уровне.

Ключевые слова: административные услуги, экология, компетенция, природные ресурсы, субъекты публичной администрации, центр предоставления административных услуг.

The article investigates the question of public administration entities of the system for the provision of administrative services in the field of ecology and natural resources. The author identifies bodies of general and special competence in the provision of administrative services in the field of ecology and natural resources. The author raises the issue of the feasibility of the provision of administrative services in the field of ecology and natural resources at the national level.

Key words: administrative services, environment, competence, natural resources, public administration entities, center of administrative services.

Актуальність теми. Компетенція суб'єктів публічного адміністрування з надання адміністративних послуг у сфері екології та природних ресурсів закріплюється у відповідних нормативно-правових актах і спрямована на те, щоб втілити в життя демократичну сутність держави: держава не стоїть над громадянами, а існує для громадян, надає їм адміністративні послуги, створює умови для всебічної реалізації їхніх прав та свобод, здійснює захист їхніх інтересів. Компетенція за своїм соціальним і функціональним призначенням спрямована на раціональне функціонування державної влади і обумовлена, передусім, потребами громадянського суспільства, а також ступенем «зворотного зв'язку» між державною (зокрема, виконавчою) владою і суспільством.

На сьогодні в працях багатьох вчених-адміністративістів питання компетенції певною мірою розкрито. Значний обсяг матеріалів для вирішення кола загальнотеоретичних питань, пов'язаних з компетенцією органів виконавчої влади, створено науковими розробками з кібернетики, особливо з загальної теорії організації. У концептуальному плані принципи значення для розробки теми дослідження мають праці представників сучасної правової думки: О. Андрійко, Ю. Битяка, В. Костишева, Н. Нижник, А. Селіванова, Ю. Тихомирова, В. Шестака та ін. Доцільно розпочинати дослідження з власне поняття компетенції суб'єкта публічного адміністрування з надання адміністративних послуг у сфері екології

та природних ресурсів. Інший шлях дослідження певною мірою ускладнить праворозуміння поняття правових гарантій реалізації суб'єктами публічного адміністрування у галузі екології та природних ресурсів. Отже, науковим завданням, що висувається в межах цієї статті, є визначення системи суб'єктів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг у сфері екології та природних ресурсів.

Виклад основного матеріалу. Під системою суб'єктів публічної адміністрації у сфері екології та природних ресурсів розглядається сукупність органів виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, наділені відповідними владними повноваженнями. Відповідно до обсягу компетенції та місця в ієрархії виконавчої влади серед органів публічної адміністрації виділяють органи трьох рівнів: 1) вищий (Кабінет Міністрів України); 2) центральний (у сфері екології та природних ресурсів – це, зокрема, Міністерство екології та природних ресурсів України); 3) місцевий (місцеві державні адміністрації, управління екології та природних ресурсів місцевих адміністрацій, територіальні центри надання адміністративних послуг).

До органів загальної компетенції віднесено органи, до повноважень яких, поряд зі здійсненням інших функцій, віднесено надання адміністративних послуг у сфері екології та природних ресурсів. Органи спеціальної компетенції в наданні адміністративних послуг у сфері екології та природних ре-

курсів – це органи, метою діяльності яких є надання даних послуг. До органів загальної компетенції у сфері надання адміністративних послуг у сфері екології та природних ресурсів належить Кабінет Міністрів України, який спрямовує і координує роботу суб'єктів публічної адміністрації у різних сферах, у тому числі у сфері екології та використання природних ресурсів, розробляє та організує виконання загальнодержавних програм. Правовою основою діяльності уряду України є Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 07 жовтня 2010 р. [1]. Роль уряду України в адміністративно-правовому регулюванні природокористування здебільшого зводиться до загальнокерівної, до визначення головних орієнтирів розвитку та координації системи органів публічної адміністрації у сфері екології та природних ресурсів.

До органів загальної компетенції у сфері надання адміністративних послуг щодо використання природних ресурсів є Міністерство екології та природних ресурсів України (далі – Мінприроди України) [2]. Мінприроди України входить до системи органів виконавчої влади та утворюється для забезпечення реалізації державної політики зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів. Повноваження Мінприроди України у сфері надання адміністративних послуг полягають у:

1) проведенні ліцензування діяльності операцій у сфері поводження з небезпечними відходами, виробництва особливо небезпечних хімічних речовин та здійсненні контролю за додержанням суб'єктами господарювання ліцензійних умов;

2) наданні дозволів, їх анулюванні, переоформленні та видачі дублікатів документів дозвільного характеру на: а) транскордонне перевезення небезпечних відходів; ввезення на митну територію України незареєстрованих пестицидів та агрохімікатів, що використовуються для державних випробувань і наукових досліджень, а також обробленого ними насінневого (посадкового) матеріалу; б) розміщення стаціонарних джерел викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря; в) провадження діяльності, пов'язаної із штучними змінами стану атмосфери та атмосферних явищ у господарських цілях; г) викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами для об'єктів першої групи; г) викиди забруднюючих речовин, для яких не встановлено відповідних нормативів екологічної безпеки для об'єктів першої групи; спеціальне використання об'єктів тваринного світу; д) спеціальне використання природних рослинних ресурсів; е) переселення тварин у нові місця перебування, акліматизацію нових для фауни України видів диких тварин, а також на проведення заходів щодо схрещування диких тварин; є) утримання диких тварин у неволі; ж) імпорт та експорт зразків видів дикої фауни і флори, сертифікатів на пересувні виставки, реекспорт та інтродукцію з моря зазначених зразків (крім осетрових риб і виробленої з них про-

дукції, які є об'єктами регулювання Конвенції про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення); з) спеціальне використання (добування, збирання) об'єктів, які занесені до Червоної книги України; и) право займатися розведенням у напіввільних умовах чи в неволі видів тварин, які занесені до Червоної книги України; і) проведення державних апробацій (випробувань) генетично модифікованих організмів у відкритій системі; й) вивільнення генетично модифікованих організмів у відкритій системі; к) транзитне переміщення незареєстрованих в Україні генетично модифікованих організмів;

3) здійсненні державної реєстрації пестицидів та агрохімікатів, в тому числі веденні переліку пестицидів та агрохімікатів, дозволених для використання, і щорічних доповненнях до нього, затвердженні регламентів їх застосування;

4) проведенні відповідно до законодавства державної екологічної експертизи стосовно об'єктів, рішення щодо затвердження (схвалення) яких приймається Кабінетом Міністрів України;

5) забезпеченні нормативно-правового регулювання у сфері раціонального використання, відтворення і охорони об'єктів тваринного і рослинного світу, біологічного та ландшафтного різноманіття, формування, збереження та використання екологічної мережі та, у межах повноважень, передбачених законом, біологічної та генетичної безпеки, охорони та раціонального використання земель з питань охорони, використання та відтворення тваринного і рослинного світу.

Отже, Мінприроди України та його підрозділи у наданні адміністративних послуг мають повноваження щодо: проведення екологічної експертизи (при затвердженні нормативно-технічних та інструктивно-методичних документів); розроблення і введення у дію нормативів допустимих рівнів шкідливого впливу фізичних та біологічних факторів. Міністерство екології і природних ресурсів України погоджує проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок, рішення стосовно яких приймаються Кабінетом Міністрів України, погоджуються Верховною Радою України [3].

До системи суб'єктів спеціальної компетенції з питань надання адміністративних послуг у сфері екології та природних ресурсів належать такі суб'єкти: Державна служба геології та надр України; Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України; Державне агентство лісових ресурсів України; Державне агентство рибного господарства України; Державна служба з питань геодезії, картографії та кадастру; Державна інспекція ядерного регулювання України та ін.

Державна служба геології та надр України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовує та координує Кабінет Міністрів України через міністра екології та природних ресурсів України, входить до системи органів виконавчої влади й забезпечує реалізацію державної політики у сфері геологічного вивчення та раціонального ви-

користання надр [4]. У сфері екології та природних ресурсів Державна служба геології та надр України надає такі адміністративні послуги: 1) надання спеціального дозволу на користування надрами за результатами продажу на аукціоні; 2) надання спеціального дозволу на користування надрами без проведення аукціону; 3) переоформлення спеціального дозволу на користування надрами; 4) внесення змін до спеціального дозволу на користування надрами; 5) видача дублікату спеціального дозволу на користування надрами; 6) продовження строку дії спеціального дозволу на користування надрами.

До 2015 року функції публічного адміністрування в сфері використання земельних ресурсів виконувало Державне агентство земельних ресурсів, яке було утворено в процесі реорганізації Державного комітету із земельних ресурсів [5]. Тим же Указом Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010 було утворено Державне агентство лісових ресурсів України шляхом реорганізації Державного комітету лісового господарства України, Державне агентство водних ресурсів України, внаслідок реорганізації Державного комітету України по водному господарству.

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» утворено Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру внаслідок реорганізації Державного агентства земельних ресурсів України [6].

Державною службою з питань геодезії, картографії та кадастру у сфері використання земельних ресурсів безпосередньо надаються такі адміністративні послуги: 1) пошук, перегляд, копіювання та роздрукування відомостей з Державного земельного кадастру про земельні угіддя (за 1 дм² плану масштабу 1:2000 – 1:5000 території населених пунктів та масштабу 1:5000 – 1:10000 за межами населених пунктів); 2) пошук, перегляд, копіювання та роздрукування відомостей з Державного земельного кадастру про частини земельної ділянки, на які поширюється дія сервітуту, договору суборенди земельної ділянки; 3) пошук, перегляд, копіювання та роздрукування відомостей з Державного земельного кадастру про координати поворотних точок меж об'єктів кадастру (за один аркуш формату А4 (до 30 точок меж об'єктів)); 4) пошук, перегляд, копіювання та роздрукування відомостей з Державного земельного кадастру про бонітування ґрунтів (за 1 дм² плану масштабу 1:5000 – 1:10000 за межами населених пунктів); 5) виправлення технічної помилки у відомостях Державного земельного кадастру, яка була допущена не з вини органу, що здійснює його ведення; 6) видача відомостей з документації із землеустрою, що включена до Державного фонду документації із землеустрою; 7) видача витягу з технічної документації про нормативну грошову оцінку земельної ділянки; 8) надання довідки з державної статистичної звітності про наявність земель та розподіл їх за власниками земель, землекористувачами, угіддями (за даними форми 6-зем); 9) прийняття рішення щодо передачі земельних ділянок сільськогосподарського

призначення державної власності; 10) видача висновку про погодження документації із землеустрою; 11) погодження виконання робіт в охоронних зонах геодезичних пунктів та робіт із знесення і перезакладення геодезичних пунктів [7].

Ряд адміністративних послуг у сфері використання екології та природних ресурсів надаються уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації через Центри надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) при місцевих державних адміністраціях, які є органами спеціальної компетенції. Наприклад, з 1 січня 2015 року виключно через ЦНАП у сфері використання земельних ресурсів надаються такі послуги: «1) державна реєстрація земельної ділянки з видачею витягу з Державного земельного кадастру; 2) внесення до Державного земельного кадастру відомостей (змін до них) про земельну ділянку; 3) внесення до Державного земельного кадастру відомостей про межі частини земельної ділянки, на яку поширюються права суборенди, сервітуту, з видачею витягу; внесення до Державного земельного кадастру відомостей (змін до них) про землі в межах території адміністративно-територіальних одиниць з видачею витягу; 4) державна реєстрація обмежень у використанні земель з видачею витягу; внесення до Державного земельного кадастру відомостей про обмеження у використанні земель, встановлені законами та прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами, з видачею витягу; 5) виправлення технічної помилки у відомостях Державного земельного кадастру, допущеної органом, що здійснює його ведення, з видачею витягу; 6) надання відомостей з Державного земельного кадастру у формі витягу з Державного земельного кадастру про землі в межах території адміністративно-територіальних одиниць; обмеження у використанні земель; земельну ділянку; довідки, що містить узагальнену інформацію про землі (території); викопіювань з кадастрової карти (плану) та іншої картографічної документації; 7) видача довідки про: наявність та розмір земельної частки (паю); наявність у Державному земельному кадастрі відомостей про одержання у власність земельної ділянки у межах норм безоплатної приватизації за певним видом її цільового призначення (використання); 8) надання відомостей з документації із землеустрою, що включена до Державного фонду документації із землеустрою; 9) видача довідки з державної статистичної звітності про наявність земель та розподіл їх за власниками земель, землекористувачами, угіддями; 10) видача витягу з технічної документації про нормативну грошову оцінку земельної ділянки; 11) видача висновку державної експертизи землепорядної документації щодо об'єктів, які підлягають обов'язковій державній експертизі; 12) видача рішення про передачу у власність, надання у постійне користування та надання в оренду земельних ділянок сільськогосподарського призначення, що перебувають у державній власності (для юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців); 13) видача рішення про продаж земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної

власності (для юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців)» [8].

До системи суб'єктів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг у сфері екології та природних ресурсів України входить також Державне агентство лісових ресурсів України [9]. Державне агентство лісових ресурсів України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовує та координує Уряд України через міністра аграрної політики та продовольства України, входить до системи центральних органів виконавчої влади й забезпечує реалізацію державної політики у сфері лісового та мисливського господарства [10]. Державним агентством лісових ресурсів України здійснюється: 1) видача посвідчення мисливця або його дублікату; 2) видача щорічної контрольної картки обліку добутої дичини і порушень правил полювання або її дублікату.

У сфері використання об'єктів тваринного та рослинного світу функціонує ряд органів публічного адміністрування. Зокрема, Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України (далі – Держветфітослужба України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якої спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства України (далі – Міністр), входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у галузі ветеринарної медицини, безпечності харчових продуктів, сферах карантину та захисту рослин, охорони прав на сорти рослин, державного нагляду (контролю) за плеємною справою у тваринництві [10]. Держветфітослужба України надає такі адміністративні послуги у сфері екології та використання об'єктів тваринного та рослинного світу, як: 1) видача дозволу на проведення заходів із залученням тварин; 2) видача фітосанітарного сертифіката або фітосанітарного сертифіката на реекспорт партії вантажу; 3) видача карантинного сертифіката на партію вантаж [11].

Державне агентство рибного господарства України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовує і координує Уряд України через міністра аграрної політики та продовольства України, входить до системи органів виконавчої влади й утворена для реалізації державної політики у сфері рибного господарства та рибної промисловості, охорони, використання та відтворення водних живих ресурсів, регулювання рибальства, безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства. Державне агентство рибного господарства України надає такі адміністративні послуги у сфері екології та природокористування: 1) погодження режимів рибогосподарської експлуатації водних об'єктів; 2) видача дозволу на спеціальне використання водних біоресурсів у рибогосподарських водних об'єктах (їх частинах) або його переоформлення; 3) видача дозволу на спеціальне використання водних біоресурсів за межами юрисдикції України або його переоформлення; 4) дозвіл на імпорт та експорт зразків видів дикої фауни і флори, сертифікатів на

пересувні виставки, реекспорт та інтродукцію з моря зазначених зразків, які є об'єктами регулювання Конвенції про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення в частині осетрових видів риб і продукції з них; 5) видача форми реєстрації уловів (реекспорту) антарктичного та патагонського іклячів або її дублікату; 6) видача/переоформлення підтвердження законності вилучення водних біоресурсів із середовища їх існування та переробки продуктів лову; 7) анулювання підтвердження законності вилучення водних біоресурсів із середовища їх існування та переробки продуктів лову за заявою суб'єкта господарювання [11].

Державне агентство водних ресурсів України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовує та координує Кабінет Міністрів України через міністра екології та природних ресурсів України, входить до системи органів виконавчої влади та утворюється для реалізації державної політики у сфері розвитку водного господарства й меліорації земель, управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів [12]. Державним агентством водних ресурсів України видається дозвіл на днопоглиблювальні роботи, прокладання кабелів, трубопроводів та інших комунікацій на землях водного фонду (крім проведення робіт на землях водного фонду у межах прибережних захисних смуг уздовж морів, морських заток і лиманів, у внутрішніх морських водах, лиманах і територіальному морі).

Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовує та координує Кабінет Міністрів України через міністра надзвичайних ситуацій України, входить до системи органів виконавчої влади та забезпечує реалізацію державної політики з промислової безпеки, охорони праці, державного гірничого нагляду, охорони надр і державного регулювання у сфері безпечного поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення [13]. Державною службою гірничого нагляду та промислової безпеки України надаються такі адміністративні послуги: 1) видача дозволу на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки; 2) видача дублікату дозволу на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки; 3) переоформлення дозволу на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки; 4) анулювання дозволу на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки; 5) відомча реєстрація великотоннажних та інших технологічних транспортних засобів; 6) надання гірничого відводу на розробку родовищ корисних копалин загальнодержавного значення, будівництво і експлуатацію підземних споруд та інші цілі, не пов'язані з видобуванням корисних копалин; 7) реєстрація гірничих відводів, які надані на розробку

родовищ корисних копалин місцевого значення; 8) видача ліцензії на провадження господарської діяльності з виробництва вибухових матеріалів промислового призначення; 9) видача дублікату ліцензії на провадження господарської діяльності з виробництва вибухових матеріалів промислового призначення; 10) переоформлення ліцензії на провадження господарської діяльності з виробництва вибухових матеріалів промислового призначення; 11) видача копії ліцензії на провадження господарської діяльності з виробництва вибухових матеріалів промислового призначення; 12) анулювання ліцензії на провадження господарської діяльності з виробництва вибухових матеріалів промислового призначення; 13) реєстрація декларації відповідності матеріально-технічної бази вимогам законодавства з охорони праці.

Адміністративні послуги у сфері надрокористування надаються також Державною службою геології та надр України [14] як «центральною органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів і який реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр». Зокрема, до сфери повноважень Державної служби геології та надр України віднесено: 1) надання спеціального дозволу на користування надрами за результатами продажу на аукціоні; 2) надання спеціального дозволу на користування надрами без проведення аукціону; 3) переоформлення спеціального дозволу на користування надрами; 4) внесення змін до спеціального дозволу на користування надрами; 5) видача дублікату спеціального дозволу на користування надрами; 6) продовження строку дії спеціального дозволу на користування надрами [11].

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 363 визначено повноваження Державної інспекції ядерного регулювання України [15], яка є центральним органом виконавчої влади, завданням діяльності якої є забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері безпеки використання ядерної енергії; здійснення державного регулювання безпеки використання ядерної енергії; здійснення повноважень компетентного органу з фізичного захисту ядерного матеріалу та ядерних установок відповідно до Конвенції про фізичний захист ядерного матеріалу та ядерних установок; з питань безпечного перевезення радіоактивних матеріалів відповідно до правил ядерної та радіаційної безпеки при перевезенні радіоактив-

них матеріалів; з питань аварійного оповіщення та інформування згідно з Конвенцією про оперативне оповіщення про ядерні аварії. У сфері використання ядерної енергетики, виробництво якої пов'язано в тому числі з використанням природних ресурсів, а також зі створенням загрози екологічній безпеці Державна інспекція ядерного регулювання України видає дозвіл на використання земель і водойм, розташованих в санітарно-захисній зоні ядерної установи, об'єкта, призначеного для поводження з радіоактивними відходами, уранового об'єкта; ліцензію на переробку уранових руд; ліцензію на перевезення радіоактивних матеріалів; ліцензію на переробку, зберігання радіоактивних відходів; ліцензію на виробництво джерел іонізуючого випромінювання; дозволи на перевезення радіоактивних матеріалів та внесення до них змін [11].

Висновки. Підсумовуючи, слід зазначити, що органи публічної адміністрації у сфері екології та природних ресурсів мають достатньо врегульовану систему нормативно-правових актів, які забезпечують діяльність відповідних центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо здійснення контролю в сфері надання адміністративних послуг.

Отже, систему органів публічного адміністрування у сфері охорони навколишнього середовища в Україні було оптимізовано, проте сьогодні не ухвалено уніфікований законодавчий акт, який містив би вичерпний перелік органів, що мають надавати адміністративні послуги. Це означає, що як окремі сфери діяльності, так і предметну визначеність компетенційних блоків діяльності таких органів урегульовано різними нормативно-правовими актами. Крім того, на законодавчому рівні взагалі, серед завдань, покладених на органи державної влади відповідно до вимог Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», не визначено якісне надання адміністративних послуг, формування та реалізації державної політики, яка б забезпечувала реалізацію відповідних повноважень. Тому вимагається розробити та запровадити зміни до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Проведена характеристика системи суб'єктів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг у сфері екології та природних ресурсів не дозволяє визначити єдиний спеціалізований орган державної влади, спеціально створений для видачі дозволів або документів дозвільного характеру.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 07.10.2010 № 2591-VI / Верховна Рада України // Офіційний вісник України. – 2010. – № 79. – Ст. 2792.
2. Про затвердження Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України : Постанова КМУ від 21.01.2015 № 32 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 10. – Ст. 266.
3. Про затвердження Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України : Постанова КМУ від 21.01.2015 № 32 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 10. – Ст. 266.
4. Про затвердження Положення про Державну службу геології та надр України : Постанова КМУ від 30.12.2015 № 1174 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 3. – Ст. 192.
5. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010 // Офіційний вісник Президента України. – 2010. – № 32. – Спеціальний випуск. – Ст. 1026.
6. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова КМУ від 10.09.2014 № 442 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 74. – Ст. 2105.

7. Деякі питання надання Державною службою з питань геодезії, картографії та кадастру та її територіальними органами адміністративних послуг : Постанова КМУ від 01.08.2011 № 835 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 59. – Ст. 2374.
8. Про надання адміністративних послуг через центри надання адміністративних послуг : Наказ Державного агентства земельних ресурсів України від 25.12.2014 № 435 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/v0435821-14>.
9. Про затвердження Положення про Державне агентство лісових ресурсів України : Постанова КМУ від 08.10.2014 № 521 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 82. – Ст. 2333.
10. Про затвердження Положення про Державну ветеринарну та фітосанітарну службу України : Указ Президента України від 13 квітня 2011 року N 464/2011 // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 12. – Ст. 630.
11. Реєстр адміністративних послуг центральних органів виконавчої влади / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=ReiestrAdministrativnihPoslug>
12. Про затвердження Положення про Державне агентство водних ресурсів України : Постанова КМУ від 20.08.2014 № 393 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 7. – Ст. 1995.
13. Про положення про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України : Указ Президента України від 06.04.2011 № 408/2011 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 29. – Ст. 169.
14. Про затвердження Положення про Державну службу геології та надр України : Постанова КМУ від 30.12.2015 № 1174 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 3. – Ст. 192.
15. Про затвердження Положення про Державну інспекцію ядерного регулювання України : Постанова КМУ від 20.08.2014 № 363 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 69. – Ст. 1925.

УДК 340.1:504

ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

THE IMPLEMENTATION OF THE STATE ENVIRONMENTAL POLICY IN THE CONDITIONS OF THE DECENTRALIZATION OF STATE POWER IN UKRAINE

Легеца Ю.О.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного, господарського
та екологічного права
ДВНЗ «Національний гірничий університет»*

У статті визначається розуміння сутності категорії «функція держави». Автором визначаються особливості історичного становлення екологічної функції держави, вивчаються складові елементи змісту даної функції. На основі проведеного науково-теоретичного аналізу автором сформульована власна дефініція визначення поняття «екологічна функція держави».

Ключові слова: функція держави, охорона навколишнього природного середовища.

В статье определяется понимание сущности категории «функция государства». Автором определяются особенности исторического становления экологической функции государства, изучаются составляющие элементы содержания данной функции. На основе проведенного научно-теоретического анализа автором сформулировано собственное определение понятия «экологическая функция государства».

Ключевые слова: функция государства, охрана окружающей природной среды.

In the article, the author learned the essence of category «the state's function». An author determines the features of becoming of the state ecological function as the legal category, the elements of this function are determined. As the result the author gives own determination of category “ecological function of the state”

Key words: function of the state, guard of surrounding natural environments.

Постановка проблеми. Охорона природи й забезпечення раціонального використання природних ресурсів та їх відновлення є нагальною потребою сучасного світу й життєво важливою діяльністю будь-якої держави. Серед об'єктивних чинників, що вимагають реалізації природоохоронної (екологічної) функції, чільне місце займає науково-технічна революція та її шкідливі наслідки для людини.

Принносячи людям величезні блага, вона водночас неминуче пов'язана зі зростаючим залученням до-

вкілля в суспільне виробництво, що, у свою чергу, викликає різного роду негативні наслідки в екологічних системах, призводить до забруднення повітря й водних джерел, підвищення рівня радіації і створює загрозу рослинному і тваринному світу, здоров'ю й життю людини. Сама ж людина в результаті своєї господарської діяльності порушує природні зв'язки, руйнує природне середовище, чим мимоволі створює для себе несприятливі, навіть згубні умови існування, що тягне за собою потребу втручання держави в захист довкілля.

За таких умов питання природоохорони й раціональне використання природних багатств набули вагомого економічного, соціального й політичного значення, вийшли на перший план не тільки в межах окремої країни, а й у глобальному, міжнародному масштабі, перетворились на проблему порятунку землі, збереження людства, ставши справою останнього.

Але лише держава, що володіє необхідними засобами й можливостями мобілізації зусиль усіх організацій і громадян, може реально забезпечити захист навколишнього природного середовища.

Аналіз публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми. Дослідження базується на результатах теоретичних і практичних досліджень в галузі теорії та історії держави і права, конституційного права, екологічного права, адміністративного права та інших галузей права, філософії, політології наукових роботах учених: В.І. Андрейцева, М.І. Байтіна, Л.І. Загайнова, Л.І. Каска, М.С. Кельмана, О.М. Колодія, В.В. Копейчикова, С.Л. Лисенкова, М.В. Черноголовкіна, П.О. Недбайла та інших. В дослідженні використовувались відповідні роботи як вітчизняних, так і зарубіжних науковців.

Метою даної статті є визначення особливості праворозуміння сутності екологічної функції держави в умовах світової глобалізації. Об'єктовий зміст даного дослідження охоплюється суспільними відносинами, на регулювання яких спрямована реалізація екологічної функції української держави.

Виклад основного матеріалу дослідження. Визначення сутності категорії екологічної функції держави неможливе без усвідомлення теоретико-правового значення її змістовного навантаження. Слово «функція» з латини означає «здійснення, діяльність» [1, с. 282], але в енциклопедичній літературі панує чітка тенденція до розширеного тлумачення його змісту: діяльність, обов'язок, коло обов'язків, робота, призначення тощо [2, с. 421; 3, с. 651; 4, с. 381].

Наука теорії держави і права виходить з філософського розуміння сутності категорії «функція» як «зовнішнього прояву властивостей будь-якого об'єкта в цій системі відносин» [5, с. 498]. Виходячи з такого розуміння функції, найбільш розповсюдженим в юридичній літературі є визначення функції держави як напрямку її діяльності.

Однак і відносно цього існують різні підходи. Якщо, за думкою одних науковців, функції держави – це основні (головні) напрямки її діяльності [6, с. 47; 7, с. 154 та інші], то, за думкою інших, – це будь-які напрямки діяльності, що характеризуються визначеністю [8, с. 167]. Було запропоновано також під функцією держави розуміти не тільки напрямок, але й сторону діяльності держави [9, с. 8].

Різниця між поняттям функції як напрямку і як сторони діяльності держави, як слушно стверджував ще наприкінці 60-х рр. минулого століття Л. Загайнов, міститься в ступені зрілості, оформленості тієї чи іншої функції [10, с. 10]. Функція держави виникає разом з її становленням. Однак доки не створені необхідні умови (немає дієвого механізму її здійс-

нення), функція виступає в якості основного напрямку державної діяльності.

У процесі утворення механізму реалізації функції розвивається законодавство, виявляються найбільш доцільні методи впливу держави на суспільні відносини, відбувається злиття розрізнених однорідних видів діяльності в єдину взаємопов'язану сукупність. Разом з цим функція держави набуває нових якостей та перетворюється з другорядного, додаткового напрямку діяльності в основний напрямок і одночасно сторону (сукупність однорідних видів) державної діяльності. Тому більшість авторів говорять про напрямки та сторони діяльності не як про щось відмінне, а як про поняття з однаковим змістом [11, с. 99].

Розглянуті погляди науковців щодо визначення поняття функції держави є базовими, на їх основі в різних комбінаціях розроблено багато дефініцій функції держави [12, с. 190–234]. З їх переліку як таку, що найбільш чітко відображає зміст зазначеного явища, вважаємо дефініцію М. Байтіна, який під **функціями держави** розуміє «основні напрямки діяльності держави, в котрих виражаються й конкретизуються її класова та загальнолюдська сутність і соціальне призначення» [13, с. 60].

В сучасних умовах екологічна функція держави визнана вченими як одна з самостійних, необхідних умов держави. Нам уявляється, що на даний час екологічну спрямованість діяльності держави недостатньо оцінено з точки зору важливості її ролі для суспільства та держави, і у найближчий час вона повинна зайняти у право реалізації пріоритетне місце серед інших напрямків. Подальший її розвиток сприяє екологізації інших функцій держави, що вже відбувається протягом останніх декількох років.

Вперше стали думки щодо необхідності окремої функції держави – охорони навколишнього природного середовища – пов'язані з працями вчених часів 70-х років. Так, зокрема, О.С. Колбасов відзначав, що «охорона навколишнього природного середовища в СРСР є постійною та основною самостійною функцією розвинутої загальнонародної соціалістичної держави» [14].

Починаючи з 80-х років, коли інтерес до даного напрямку державної діяльності суттєво підвищився, у радянській юриспруденції починає формуватися термін «екологічна функція держави», але синонімічно використовується термін «охорона навколишнього природного середовища». Наприклад, у В.Н. Хропанюка ми знаходимо визначення: «Природоохоронна (екологічна) функція – життєво важлива діяльність будь-якої сучасної держави, світової спільноти в цілому» [7, с.160].

За результатами аналізу висловлених у науковій правовій літературі точок зору щодо поняття і специфіки екологічної функції держави Х.І. Чопко доходить досить слушних висновків.

По-перше, ця функція визнана одним із основних напрямків діяльності держави, зміст якого розкриває роботу її органів, а його існування зумовлено завданням останньої забезпечити раціональне використан-

ня природних ресурсів, охорону довкілля й екологічну безпеку.

По-друге, звертається увага на те, що розглядувана функція має конкретно-історичну природу, про що засвідчує той факт, що тривалий час у юридичних джерелах державна діяльність у цій сфері не визнавалася самостійною функцією і вивчалася лише як складник господарсько-організаційної й культурно-виховної функції держави.

По-третє, екологічна функція характеризується стійкістю, тобто вона незмінна й постійна за незмінних політичних і соціально-економічних умов. Проте зі змінами характеру й суспільного устрою держави змінюються також її функції. Зокрема, в часи тоталітаризму потреби в існуванні такої функції не виникало.

По-четверте, підкреслюється, що об'єктом впливу досліджуваної функції є відносини з приводу раціонального використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки й охорони довкілля.

По-п'яте, зазначається, що зміст цієї функції полягає у впливі на екологічні відносини через діяльність органів держави.

По-шосте, доводиться, що особливість функцій полягає в тому, що, маючи об'єктивний характер, вони виникають і розвиваються відповідно до цілей і завдань держави. Однак щодо функції екологічної, то її сутність і призначенням є забезпечення раціонального використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища й забезпечення екологічної безпеки [15, с. 215].

У законодавчій площині відсутнє визначення екологічної функції держави і при цьому зберігається термінологіка «охорона навколишнього природного середовища», «державний контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища» тощо [16].

Однак охорона навколишнього природного середовища – це лише одна з складових частин у змісті екологічної функції держави.

Отже, є необхідність визначити складові елементи екологічної функції держави. В цілому в наукових розробках вчених з теорії держави та права й екологічного права розглядається зміст екологічної функції держави як сукупність двох елементів: охорони навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів. Зокрема, А.І. Денисов та С.А. Раджабов виокремлювали функцію охорони та забезпечення раціонального використання природних ресурсів [17, с. 94–95].

Однак екологічна функція держави повинна відображати всі сторони екологічної діяльності. Так, серед елементів змісту екологічної функції повинно бути відображено забезпечення екологічних прав громадян. Відповідно до статті 9 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» серед екологічних прав громадян виділяються [16]:

- право на сприятливе навколишнє середовище;
- право на достовірну інформацію про його стан;
- право на охорону здоров'я від негативного екологічного впливу;

– право на відшкодування шкоди, заподіяної здоров'ю або майну екологічним правопорушенням та ін.

Крім того, окремі вчені підкреслюють необхідність виділення як складового елемента екологічної функції держави «забезпечення екологічної безпеки людини, суспільства та держави» [18, с.152].

М.М. Меркулов визначає внутрішню екологічну функцію, що здійснюється органами публічної влади та адміністрації, як конституційний напрямок діяльності держави по охороні, раціональному використанню, відтворенню і відновленню навколишнього природного середовища в межах територіальних меж, без здійснення якого неможливе тривале існування сучасної держави та суспільства [19].

Головний зміст екологічної функції складають державне керівництво й координація діяльності в царині охорони навколишнього природного середовища, оздоровлення й поліпшення його якості, регулювання природокористування, забезпечення екологічної безпеки тощо [20, с. 93]. Наведене свідчить, що досліджувана функція (як і інші головні внутрішні функції держави) здійснюється у відповідних формах і певними методами.

Реалізація екологічної функції держави пов'язується з діяльністю природоресурсового блоку управління. При зміні назви галузевих міністерств і відомств служби, комітети, інспекції замінюються на агенції, але по суті функції не змінюються, зберігаються застарілі форми управління, що поєднувалися з окремими напрямками господарювання. В.І. Андрійцев вважає, що «система управління залишилася вкрай архаїчною і недостатньо ефективною внаслідок чергових маніпуляцій його повноважень з прибавкою радіаційної безпеки, Міністерства екології та природних ресурсів (Мінприроди) тощо з підпорядкуванням йому до десятка галузевих служб (агентств) тощо, які варто вже давно залишити в анналах історії, а не чинної системи управління як єдиного надвідомчого колективного органу щодо реалізації та забезпечення екологічної безпеки, збереження ландшафтів як елементів довкілля та раціонального природокористування суб'єктів, незалежно від форм права власності та користування належних їм на відповідному юридичному титулі природних ресурсів» [21, с. 118]. В.І. Андрійев обґрунтовано пропонує перейменувати центральне міністерство у сфері охорони навколишнього природного середовища у Міністерство по справах екологічної політики України, яке б «реалізувало свої повноваження у трьох зазначених сферах екологічних правовідносин як орган інтегрованого управління і державного регулювання проблем екологічної безпеки, охорони ландшафтів, ефективного природокористування» [21, с. 119].

Серед правових форм здійснення екологічної функції держави важливу роль відіграє правоохоронна діяльність. Ця форма реалізації функцій держави має владний характер і полягає в захисті інтересів держави, безпеки суспільства, прав і свобод фізичних і юридичних осіб шляхом застосування примусових заходів спеціально уповноваженими органами

та службовими особами в регламентованих законодавством процедурних межах і процесуальному порядку [22, с. 16–30; 23, с. 47; 24, с. 70], діяльність яких спрямована на захист національної безпеки (отже, й екологічної), прав, свобод та інтересів громадян, суспільства й держави на забезпечення стану законності та правопорядку й на реалізацію інших законодавчо визначених функцій держави [25, с. 11].

Висновок. Еколого-правова політика української держави має бути суттєво переглянута, враховуючи норми та стандарти забезпечення екологічної

безпеки та збереження особливо цінних природних ландшафтів відповідно до вимог Європейського Союзу. Інтеграція ландшафтного законодавства як складової частини екологічного законодавства дозволить об'єктивізувати абстрактні категорії «наволишнього природного середовища» та «довкілля» і удосконалити таким чином положення про об'єкти еколого-правових відносин, що наслідком матиме формування оптимального ефективного державного механізму забезпечення належних безпечних умов життєдіяльності людини.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Локшина С.М. Краткий словарь иностранных слов / С.М. Локшина. – 8-е изд., стереотип. – М. : Рус.яз., 1985. – 384 с.
2. Алехин И.В. Краткий словарь иностранных слов / И.В. Алехин, Ф.Н. Петров. – М. : ОТИЗ, 1987. – 412 с.
3. Г. Александров Політичний словник / Г. Александрова та ін. – К. : Госполітвидав, 1980. – 672 с.
4. Аверьянов Ю.И. Политология : Энциклопедический словарь / Ю.И.Аверьянов. – М. : Изд-во Моск. коммерч. ун-та, 1993. – 431 с.
5. Философский энциклопедический словарь. – М. : ИНФРА – М, 1997. – 836 с.
6. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : [підручник] / О.Ф. Скакун. – Харків : Консум, 2005. – 656 с.
7. Хропанюк В.Н. Теория государства и права : [учебное пособие для высших учебных заведений] / В.Н. Хропанюк В.Н. – М., 1995. – 336 с.
8. Венгеров А.Б. Теория государства и права : [учебник для юридических вузов] / А.Б. Венгеров. – М., 1998. – 528 с.
9. Кузнецов И.А. Охрана социалистического правопорядка, социалистической собственности, прав и свобод граждан как функция советского общественного государства : автореф. дис канд. юрид. наук / И.А. Кузнецов. – Саратов : Саратов юрид. ин-т им. Д.И. Курского, 1986. – 17 с.
10. Загайнов Л.И. Экономические функции советского государства / Л.И. Загайнов /М. : Юрид. лит., 1968. – 263 с.
11. Комаров С.А. Общая теория государства и права: [учебник]. – С.А. Комаров. – СПб. : Питер, 2004. – 316 с.
12. Байтин М.И. Сущность и основные функции государства / М.И. Байтин – Саратов : Изд-во Саратов. Ун-та, 1979. – 312 с.
13. Матузов Н.И. Теория государства и права : Курс лекций / Н.И. Матузов, А.В. Малько. – М. : Юристъ, 2001. – 776 с.
14. Колбасов О.С. Проблемы охраны окружающей среды в новой Конституции СССР / О.С. Колбасов // Советское государство и право. – 1978. – № 5. – С. 22–25
15. Чопко Х.І. Екологічна функція держави / Х.І. Чопко // Університет. наук. зап. : Часоп. Хмельн. ун-ту управління та права. – Вип. 3/2008 : Право – економіка – управління. – Хмельницький, 2008. – С. 212–215.
16. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 року // Голос України. – 24.07.1991.
17. Денисов А.И. Теория советского государства / А.И. Денисов, С.А. Раджабов. – Душанбе : ДОНИШ, 1978. – 353 с.
18. Бринчук М.М. Экологическое право / М.М. Бринчук. – М. : ЮРИСТЪ, 2003. – 688 с.
19. Меркулов М.М. Проблемы экологической функции современного государства: теоретико-прикладной аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М.М. Меркулов. – М., 2002. – 26 с.
20. Кельман М.С. Загальна теорія держави і права : [підручник для вищ. навч. закл.] / М.С. Кельман, О.Г. Мурашин. – К. : Кондор, 2006. – 475 с.
21. Андрейцев В.І. Екологічне право і законодавство суверенної України : проблеми реалізації державної екологічної політики : [монографія] / В.І. Андрейцев. – Д. : Національний гірничий університет, 2011. – 373 с.
22. Мельник М.І. Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність : [навч. посіб.] / М.І. Мельник, М.І. Хавронюк. – К. : Атіка, 2002. – 576 с.
23. Юридична енциклопедія : в 6-ти т. / Голова редкол. Ю.С. Шемшученко. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т.5 : П-С. – 2003. – 736 с.
24. Кучук А. Поділ державної влади та правоохоронна діяльність / А. Кучук // Підпр-во, госп-во і право. – 2009. – № 1. – С. 68–71.
25. Юзікова Н.С. Судові та правоохоронні органи України : [навч. посіб.] / Н.С. Юзікова. – К. : Істина, 2006. – 320 с.

ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В СФЕРІ ЛОТЕРЕЇ

THE CONCEPT AND CHARACTERISTICS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF LOTTERIES

Лиськов М.О.,

кандидат юридичних наук,
докторант кафедри адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ

У науковій статті наведено визначення поняття «організація сфери лотерейної діяльності». Виокремлено особливості публічного адміністрування в сфері лотереї. Автором зазначено, що залежно від обсягу компетенції публічного адміністрування в сфері лотерейної діяльності органи публічної адміністрації поділяються на: 1) органи загальної компетенції (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування) та 2) органи спеціальної компетенції (Міністерство фінансів України, Державна казначейська служба України, Державна фіскальна служба України, Державна регуляторна служба України, Державна служба фінансового моніторингу України).

Ключові слова: публічне адміністрування, суб'єкт, організація, лотерея, лотерейна діяльність.

В статті дано определение понятию «организации лотерейного бизнеса». Выделены особенности государственного управления в сфере лотерейной деятельности. Автором отмечено, что в зависимости от сферы компетенции государственного управления в области лотерейной деятельности органы государственного управления подразделяются на: 1) органы общей компетенции (Верховная Рада Украины, Президент Украины, Кабинет Министров Украины, местные государственные администрации и местное самоуправление) и 2) специальной компетенции (Министерство финансов Украины, Государственная казначейская служба Украины, Государственная налоговая служба Украины, Государственная регуляторная служба Украины, Государственная служба финансового мониторинга Украины).

Ключевые слова: государственное управление, учреждения, организации, лотереи, лотерейная деятельность.

The data in the scientific article the definition of «organized lottery business». Singled out the features of public administration in the field of lotteries. The author noted that depending on the scope of competence of public administration in the field of lottery of public administration are divided into: 1) organs of general competence (Parliament of Ukraine, President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, local state administrations and local self-government) and 2) those of special competence (Ministry of Finance of Ukraine, the State Treasury Service of Ukraine, State fiscal Service of Ukraine, the State regulatory Service of Ukraine, State Service for financial monitoring of Ukraine).

Key words: public administration, entity, organization, lottery, lottery activities.

Створення системи публічного адміністрування в різних сферах суспільного життя є першочерговим завданням розвитку суспільства, спільної організації людей для досягнення певних завдань та реалізації намічених цілей у відповідних сферах та галузях їхньої діяльності. Не виключенням є і сфера лотерейної діяльності в Україні. Адміністрування з випуску та проведення лотерей та лотерейної діяльності, зокрема, здійснюється системою державних та недержавних органів (яким делеговано державні повноваження).

Публічне адміністрування лотерейної сфери являє собою публічно-владну діяльність відповідних органів різних рівнів, предметом якої є випуск та проведення лотерей. Дана діяльність виражається в різних формах, а саме: випуск державної лотереї, прийняття ставок у державну лотерею, проведення розіграшів призового (виграшного) фонду державної лотереї, виплата призів та інші операції, що прямо або опосередковано забезпечують проведення державних лотерей.

Розкриваючи сутність системи органів публічного адміністрування в сфері лотереї, не можна зали-

шити поза увагою питання організаційної структури управління, яка, на нашу думку, є складовою частиною загального соціально-економічного розвитку країни і сформована на тих же принципах, на яких побудована остання. Вона охоплює всі рівні адміністрування, включаючи загальнодержавний, регіональний і місцевий.

Перш ніж почати розкривати повноваження та компетенцію відповідних компетентних органів публічної адміністрації в сфері лотереї, на нашу думку, необхідно визначити, яким чином організована система даних органів, при цьому, звісно, враховуючи рівні організації та адміністративно-правовий статус органів. Слід зазначити, що у законах України відсутнє визначення організації діяльності публічної адміністрації. В перекладі з французької мови «організація» (organisation) – впорядкування (лат. «organum», грець. – «інструмент, знаряддя») [1, с. 294–295].

В теорії права під організацією прийнято розуміти сукупність пов'язаних між собою складових частин (елементів) відповідного об'єкта, а також зв'язків (взаємовідносин) між ними та іншими об'єктами, в результаті чого утворюється певне зовнішнє органі-

заційне середовище. У загальному контексті поняття «організація» застосовується разом з поняттями «структура» і «система» щодо соціальних, економічних об'єктів. У ньому, як правило, фіксуються динамічні риси і закономірності системи, тобто такі, що належать до функціонування, поведінки і взаємодії її частин. Будь-яка організація має об'єктивні закономірності побудови, функціонування і розвитку. Функціональні характеристики організації полягають у змінах в системі під впливом зовнішніх і внутрішніх умов на основі вдосконалення її параметрів. В умовах інтенсифікації суспільних процесів зростання рівня організованості системи забезпечує підвищення ефективності її функціонування. Використання потенційних можливостей організації зумовлює вибір форм, методів і засобів удосконалення будь-якої діяльності [2, с. 294–295], які, в свою чергу, продиктовані рівнем суб'єкта в системі публічної адміністрації та його правовим статусом.

Г.А. Туманов розглядає «організацію» з декількох сторін, як: 1) певне структуроване соціальне утворення, наприклад, орган державного управління; 2) об'єктивну функцію управління; 3) мету, засіб, результат управління; 4) фіксований, умовно стабільний стан складного об'єкта, об'єкта-системи; 5) елемент (стадію) послідовно здійснюваного процесу управління (управлінського циклу) [3, с. 42].

Теоретик-адміністративіст Л.В. Коваль, вважає, що «організація» – це: 1) державний, громадський орган, утворений для виконання будь-яких функцій державного або громадського характеру; 2) певна діяльність, що включає розподіл функцій, повноважень, обов'язків тощо; 3) явище, фактор, протилежний дезорганізації, неупорядкованості, невизначеності, хаосу [4, с. 19].

Г.В. Атаманчук займає власну позицію та пропонує поняття «організація» розглядати з різних сторін: 1) формальне явище, створене шляхом виділення з будь-якого цілого його певної частки з метою покладення на неї (частину) адекватних функцій цілого; 2) взаємодію елементів частини як усередині, так і поза нею з метою реалізації покладених на неї функцій цілого; 3) стійку взаємодію елементів, котра надає частині певні контури та укріплює їх [5, с. 130–131].

В.Б. Авер'янов робить акцент на соціальній складовій даного поняття та пропонує під організацією розуміти таку діяльність, завдяки якій створюються різного роду системи, встановлюється динамічна рівновага між її елементами, забезпечується розвиток різних суспільних структур тощо. Організація як універсальна функція соціального (у тому числі державного) управління означає складову змісту управлінської діяльності щодо впорядкування певних суспільних відносин (об'єктів управління), раціональної побудови органів управління (суб'єктів управління), а також системи управління у цілому як сукупності відповідних управлінських елементів, що перебувають у відношеннях та зв'язках між собою і утворюють органічну цілісність, єдність [6, с. 2].

Вважаємо, що організацію можна розуміти як одну з функцій публічного адміністрування, що пе-

редбачає діяльність щодо об'єднання та спрямування зусиль людей. Ця функція включає у себе виявлення тих видів управлінської діяльності, здійснення яких необхідно для досягнення цілей, розподіл цих видів за підсистемами, надання повноважень і встановлення відповідальності за їх використання тощо. Як зазначають Н.Р. Нижник та О.А. Машков, функція організації забезпечує взаємозв'язок (взаємозалежність) між різними підсистемами і всієї системи в цілому [7, с. 90].

На нашу думку, поняття «організація» можна трактувати з різних сторін: по-перше, як функцію публічної адміністрації, яка може нести в собі забезпечувальний, управлінський характер; по-друге, як процес, який спрямований на приведення суб'єкта чи явища в відповідний стан, залежно від поставлених цілей та мети; по-третє, як явище, сутність якого полягає в упорядкуванні різних елементів (складових) та приведенні їх у взаємодію один з одним.

З огляду на специфіку предмету даного дослідження, вважаємо, що *організацію лотерейної діяльності слід розглядати як державно-владну діяльність публічної адміністрації, спрямовану на урегулювання законодавчо регламентованого процесу з випуску та проведення лотерей, а також практичну діяльність операторів та розповсюджувачів державних лотерей.*

Таким чином, організація лотерейної діяльності полягає в:

1) здійсненні управлінського впливу певних публічних органів управління (наприклад, Міністерство фінансів України, Державна казначейська служба України, Державна фіскальна служба України, Державна регуляторна служба України та ін.), який спрямований на впорядкування й узгодженість дій публічних органів управління і операторів та розповсюджувачів державних лотерей;

2) реалізації субординаційно-координаційних відносин публічної адміністрації в сфері лотереї;

3) практичному здійсненні сукупності дій операторами та розповсюджувачами державних лотерей щодо випуску державної лотереї, прийняття ставок у державну лотерею, проведення розіграшів призового (виграшного) фонду державної лотереї, виплати призів та інші операції, що прямо або опосередковано забезпечують проведення державних лотерей.

Разом з тим слід зазначити, що не всі суб'єкти організації лотерейної діяльності належать саме до суб'єктів публічного адміністрування лотерейної сфери.

В даному випадку маємо на увазі, що коло суб'єктів організації лотерейної діяльності є значно ширшим, та їх можна розглядати з декількох сторін: 1) як суб'єкти, які наділені державно-владними повноваженнями; при цьому вони можуть перебувати як в субординаційних відносинах (наприклад, Кабінет міністрів України та Міністерство фінансів України), так і в координаційних відносинах (Державна казначейська служба України, Державна фіскальна служба України); 2) як суб'єкти, які здійснюють безпосередньо управлінський вплив на операторів та

розповсюджувачів державних лотерей (наприклад, Міністерство фінансів України, Державна казначейська служба України); 3) безпосередні учасники лотерейної діяльності – оператори та розповсюджувачі.

Так, статтею 7 Закону України «Про державні лотереї в Україні» визначено, що організація державних лотерей здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну фінансову політику, політику у сфері випуску і проведення лотерей шляхом видачі ліцензії на випуск і проведення лотерей у порядку, визначеному законодавством про ліцензування. Розмір плати за видачу ліцензії встановлює Кабінет Міністрів України.

Разом з тим, на нашу думку, організація як процес проведення і випуску лотерей полягає не лише в отриманні ліцензії на провадження даного виду господарської діяльності. Це багатостадійний процес, в якому стадія отримання ліцензії є однією з стадій провадження лотерейної діяльності, при цьому законодавець залишає поза увагою інших суб'єктів, які наділені загальною та спеціальною компетенцією в досліджуваній сфері, а також безпосередніх учасників лотерей – операторів та розповсюджувачів. Водночас говорити про суб'єктів організації державних лотерей в даному контексті є досить вузько. Це свідчить про те, що на законодавчому рівні питанню суб'єктів організації лотерейної діяльності не приділяють належної уваги.

Саме тому, з метою урегулювання даного питання, вважаємо за необхідне внести зміни та доповнення до статті 7 Закону України «Про державні лотереї в Україні» та викласти її в наступній редакції:

«Ст. 7 Організація державних лотерей

1. Організація державних лотерей здійснюється Кабінетом Міністрів України, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну фінансову політику, політику у сфері випуску і проведення лотерей, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи, державну політику з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах казначейського обслуговування бюджетних коштів, бухгалтерського обліку виконання бюджетів, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику, політику з питань нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, ліцензування та дозвільної системи у сфері господарської діяльності та дерегуляції господарської діяльності, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування.

2. Безпосередніми учасниками організації державних лотерей є оператор державних лотерей та розповсюджувач державних лотерей».

Окремим елементом в системі організації лотерейної сфери виступає публічне адміністрування, тобто система органів, до компетенції та повноважень яких належить безпосередньо і сфера лотереї. Проте на сьогоднішній день не існує єдиної прийнятної загальнотеоретичної точки зору стосовно визначення змісту поняття «публічна адміністрація».

В.Б. Авер'янов під терміном «публічна адміністрація» пропонує розуміти сукупність органів виконавчої влади та органів виконавчого самоврядування, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції [8, с.117].

Т.М. Кравцова визначає поняття «публічна адміністрація» як певним чином побудовану систему органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації та інші суб'єкти, наділені адміністративно-управлінськими функціями, які діють з метою забезпечення як інтересів держави, так і інтересів суспільства в цілому. Публічній адміністрації притаманні властивості, які відрізняють її від інших державних утворень і які можна побачити у визначенні даного поняття. Діяльність усіх державних органів базується на певних принципах, не є виключенням і публічна адміністрація, вона також діє у відповідності до певних принципів: верховенство права, гуманізм, законність, демократизм, професійна компетентність, відповідальність тощо [9]. Водночас зазначимо, що публічна адміністрація в сфері лотерей, окрім зазначених принципів, діє на принципах: 1) державної монополії на запровадження лотерей; 2) добровільності; 3) гласності; 4) рівності умов участі в державній лотереї; 5) захисту інформації; 6) попередньої оплати ставки, передбачає повне і таке, що передре розіграшу, внесення ставки розповсюджувачу державної лотереї.

А.А. Пухтецька зазначає, що публічна адміністрація – це 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].

В.Я. Малиновський визначає, що публічна адміністрація – це сукупність державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є: а) органи виконавчої влади; б) виконавчі органи місцевого самоврядування [11, с. 168–169].

А.М. Козирин поняття «публічна адміністрація» розглядає як «організацію і діяльність органів та установ, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону, діють в публічних інтересах і наділені прерогативами публічної влади» [12, с. 32].

Отже, ознаками публічної адміністрації є:

- 1) сукупність органів виконавчої влади різних рівнів та органів місцевого самоврядування (в частині виконання ними делегованих повноважень);
- 2) наділення правом здійснювати виконавчо-розпорядчу діяльність та здійснювати публічно-владні функції;

3) її діяльність ґрунтується, в першу чергу, на конституційних принципах здійснення державної влади та на галузевих принципах, враховуючи особливості галузевої спрямованості;

4) діяльність реалізовується в публічних інтересах.

Детальний аналіз функцій та компетенції органів публічного адміністрування лотерейної сфери в Україні дасть можливість узагальнити та структурувати наявну систему органів публічного управління досліджуваної сфери. В той же час, розкриваючи суб'єктів публічного адміністрування в сфері лотерейної діяльності, безумовно, слід говорити, поперше, про їх систему, яка діє в межах компетенції, визначеної Конституцією України, законами України та іншими підзаконними актами, а по-друге, – про перебування даних суб'єктів як в координаційних відносинах, так і в субординаційних.

Розкриття сутності питання суб'єктів публічного адміністрування лотерейної сфери є дуже актуальним з наступних підстав:

1) базовий нормативно-правовий акт – Закон України «Про державні лотереї в Україні» – не містить положень, які б визначали коло даних суб'єктів;

2) держава гарантує дотримання прав гравців державних лотерей, визначених законодавством,

однак слід акцентувати увагу на тому, що реалізація державою гарантій по відношенню до громадян здійснюється відповідно через компетентні органи публічної адміністрації;

3) необхідність чіткого визначення та розмежування контрольно-наглядових, дозвольно-реєстраційних та інших функцій між органами публічної адміністрації, що вони здійснюють у процесі організації та проведення лотерей;

4) необхідність розмежування між органами публічної адміністрації суб'єктів загальної компетенції та суб'єктів спеціальної компетенції.

Узагальнюючи вищевикладене, можемо зазначити, що залежно від обсягу компетенції публічного адміністрування в сфері лотерейної діяльності органи публічної адміністрації поділяються на: 1) органи загальної компетенції (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування) та 2) органи спеціальної компетенції (Міністерство фінансів України, Державна казначейська служба України, Державна фіскальна служба України, Державна регуляторна служба України, Державна служба фінансового моніторингу України).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Шемчушенко Ю.С. Юридична енциклопедія в 6 т. / Ю.С. Шемчушенко. – К. : Видавництво «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 2001. – Т. 3. – 789 с.
2. Кубко Є.Б. Організація / Є.Б. Кубко, В.П. Нагребельний // Юридична енциклопедія ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К. : Українська енциклопедія, 2002. – Т. 4. – С. 294–295.
3. Туманов Г.А. Организация как функция государственного управления / Г.А. Туманов // Советское государство и право. – 1986. – № 1. – С. 38–46.
4. Коваль Л.В. Адміністративне право України / Л.В. Коваль. – К. : Основа, 1994. – 154 с.
5. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : [курс лекций] / Г.В. Атаманчук. – М. : Юридическая литература, 1997. – 400 с.
6. Аверьянов В.Б. Организация аппарата государственного управления (структурно-функциональный аспект) / В.Б. Аверьянов. – К., 1985. – 146 с.
7. Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління / Н.Р. Нижник, О.А. Машков. – К. : УАДУ, 1998. – 159 с.
8. Авер'янов В.Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії / В.Б. Авер'янов // Право України. – 2003. – № 5. – С. 117–122.
9. Кравцова Т.М. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації / Т.М. Кравцова, А.В. Солонар // Форум права. – 2010 р. – № 4. – С. 522–525.
10. Пухтецька А.А. «Європейський адміністративний простір» як новела української адміністративно-правової науки: понятійно-термінологічна характеристика / А.А. Пухтецька // Юридична Україна. – 2006. – № 8. – С. 41–45.
11. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління / В.Я. Малиновський. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 254 с.
12. Козірін А.Н. Административное право зарубежных стран : [учебник] / А.Н. Козырин, М.А. Штатина. – М. : Спарк, 2003. – 756 с.

ПОДАТКОВИЙ КОНТРОЛЬ: ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

TAX CONTROL: GENERAL CHARACTERISTIC

Ліпський В.В.,

*аспірант кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права
Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»*

У статті розглянуто питання податкового контролю в розрізі сучасних тенденцій його розвитку. Запропоновано авторське бачення сутності та поняття даного контролю, а також проаналізований такий його аспект, як надання інформаційної та консультативної підтримки платникам податків, на основі чого запропоновано включити до його складу інформаційно-консультативну складову та запровадити контроль за допомогою інформаційних технологій.

Ключові слова: податковий контроль, поняття податкового контролю, електронний податковий контроль.

В статье рассмотрены вопросы налогового контроля в разрезе современных тенденций его развития. Предложено авторское видение сущности и понятия данного контроля, а также проанализирован такой его аспект, как предоставление информационной и консультационной поддержки плательщикам налогов, на основе чего предложено включить в его состав информационно-консультационную составляющую и ввести контроль при помощи информационных технологий.

Ключевые слова: налоговый контроль, понятие налогового контроля, электронный налоговый контроль.

The article deals with the questions of tax control in the context of current trends in its development. The author vision of nature and the concept of control, and it analyzed this aspect as providing information and consultation for taxpayers. Based on what prompted him to include information and consultation of component and introduce control through information technology.

Key words: tax control, tax control concepts, electronic control tax.

Постановка проблеми. У сучасних умовах своєчасне та в належному обсязі надходження платежів до бюджетів є вкрай важливим, бо дозволяє забезпечити фінансування державою її функцій та загалом підтримувати її належне функціонування. Основну частину обов'язкових платежів складають податкові платежі, які справляються з платників у вигляді тих чи інших податків, що останні сплачують на користь держави чи територіальних громад. В той же час значна кількість платників не бажає добровільно сплачувати податки взагалі або сплачувати їх у повному обсязі, прагнучи знизити свої податкові зобов'язання або взагалі ухилитися від сплати того чи іншого податкового платежу. І в цьому випадку вкрай важливим є податковий контроль, який дозволяє не лише забезпечити сплату, а і виявити порушення та запобігти йому.

Загалом податковий контроль забезпечує можливість облікувати платників, отримати про них необхідну інформацію та проконтролювати виконання ними податкового обов'язку. При цьому податковий контроль у його нинішньому вигляді, після прийняття Податкового кодексу України (далі – ПК України), зазнав значних змін і потребує додаткового дослідження, в тому числі в розрізі його взаємодії з іншими видами контролю у сфері сплати обов'язкових платежів.

Стан дослідження. Окремих аспектів податкового контролю у своїх працях торкалися такі вітчизняні та зарубіжні науковці, як Ю.В. Боднарук, А.В. Бризгалін, Я.В. Билінін, С.С. Васильчук, Л.К. Воронова, Д.О. Гетманцев, В.Д. Єгарміна, Т.О. Єфремова, О.В. Жигаленко, М.В. Карасьова, А.Н. Козирін,

Ю.О. Крохіна, І.І. Кучеров, М.П. Кучерявенко, О.А. Лукашев, Н.А. Маринів, П.С. Пацурківський, С.Д. Пепеляєв, Н.Ю. Пришва, Д.М. Рева, Ю.О. Соловйова, Н.І. Хімичева, О.А. Шевчук та ін. Проте комплексне дослідження податкового контролю з врахуванням сучасних тенденцій його розвитку не проводилося.

Враховуючи вказане, податковий контроль потребує додаткового дослідження в аспектах формування поняття та змісту його правового регулювання, з врахуванням сучасних законодавчих реалій та досягнень фінансово-правової науки. А метою статті є аналіз наукових праць та норм податкового законодавства на предмет визначення поняття та надання загальної характеристики податкового контролю.

Виклад основного матеріалу. В сучасних умовах обмеженості фінансових можливостей країни та необхідності інституціалізації нових економічних взаємовідносин держави в особі податкових органів і господарюючих суб'єктів зростає роль податкового контролю як важливого елемента процесу реформування системи адміністрування податків в Україні. Ефективний податковий контроль – важлива складова функціонування податкової системи в економічному та соціальному контексті – з огляду на необхідність забезпечення фінансових потреб держави має базуватись на засадах формування максимально зручних і необтяжливих умов оподаткування бізнесу, у тому числі за рахунок подолання нерівномірного розподілу податкового навантаження в економіці, впорядкування системи планування, організації та здійснення податкових перевірок, використання сучасних аналітичних інструментів їх проведення,

що дозволяють визначати приховану податкову базу і запобігти ухилянню від оподаткування, сприяти підвищенню податкової культури, дисципліни у суспільстві та ефективності податкового адміністрування загалом [1, с. 59].

Вітчизняна економічна література останнім часом зміст податкового контролю зводить виключно до проведення податкових перевірок дотримання платниками законодавства про оподаткування та підприємницьку діяльність. У зарубіжній практиці прийнято трактувати податковий контроль дещо ширше – не лише як проведення податкових ревізій і перевірок, а й як систему спостереження за платниками податків. Метою такого спостереження є оцінка дотримання встановлених правил реєстрації та взяття на облік, легітимності господарської та фінансової діяльності, повноти обліку здійснених операцій, правильності обчислення об'єкта оподаткування, визначення податкових зобов'язань і декларування платежів, вивчення податкової поведінки тощо [2, с. 39–40]. Має вказану ваду і правовий підхід до питань податкового контролю, який переважно зосереджується на таких аспектах, як проведення податкових перевірок і виявлення порушників податкового законодавства, в той час як інші аспекти податкового контролю часто залишаються без належної уваги.

Згідно зі статтею 61 Податкового кодексу України податковий контроль – це система заходів, що вживаються контролюючими органами з метою контролю правильності нарахування, повноти і своєчасності сплати податків і зборів, а також дотримання законодавства з питань регулювання обігу готівки, проведення розрахункових та касових операцій, патентування, ліцензування та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи [3].

В свою чергу, у статті 62 Податкового кодексу України визначаються шляхи здійснення податкового контролю, а саме: ведення обліку платників податків; інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності контролюючих органів; перевірки та звірки відповідно до вимог, а також перевірки щодо дотримання законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи, у порядку, встановленому законами України, що регулюють відповідну сферу правовідносин [3].

Дійсно, облік платників податків, інформація про них та проведення перевірок в комплексі мають давати відповідний позитивний ефект у вигляді належної сплати податкових платежів. А контроль за суміжними сферами, в першу чергу, – готівковим та безготівковим обігом, надає можливість виявити порушення та запобігти несплаті податків. Проте аналіз праць вітчизняних і зарубіжних дослідників крізь призму сучасних податкових трансформацій в Україні дозволяє стверджувати про відсутність комплексних методів оцінювання та системного моніторингу контрольно-перевірочної роботи податкових органів, конкретних механізмів гармонізації взаємовідносин між платниками податків і податковими органами у процесі здійснення податкового контролю [4, с. 5–6].

Відсутність такої гармонізації проявляється, перш за все, у фіскальному напрямку діяльності контролюючих органів, що призводить до значних втрат як матеріального, так і іміджевого характеру. Зокрема, як з цього приводу заявляє міністр фінансів України Данилюк О., утримання податкової міліції потребувало 553 мільйони грн., а за результатами її роботи відшкодовано лише 520 мільйони грн., також за фактом той негатив, який приносить податкова поліція, завдає набагато більше серйозної шкоди, ніж недобаланс у 30 мільйонів [5]. Вимагають ліквідації податкової міліції та значного переформатування роботи фіскальної служби і підприємці [6].

Таким чином, напрашується висновок, що податковий контроль має бути значно ширшим, ніж лише його фіскальна частина та охоплювати не лише всі складові податкових правовідносин, а і включати відповідну взаємодію з платниками податків. Сьогодні в діяльності податкових органів поки преvalюють фіскальні методи роботи, коли всі зусилля спрямовуються, в першу чергу, на виконання контрольно-перевірочної функції. Роз'ясненню самих положень податкового законодавства широким верствам населення, профілактичній роботі, спрямованій на недопущення платниками податків несвідомих і випадкових помилок при його застосуванні, запобіганню податкових порушень приділяється менше уваги [7, с. 129].

За кордоном всеохоплюючий фінансовий контроль за грошовими операціями населення з боку податкових служб, а через них – і з боку правоохоронних органів і спецслужб у країнах із розвинутою ринковою економікою став можливий на основі бурхливого розвитку систем безготівкових розрахунків із широким використанням комп'ютерних систем [8, с. 228]. А це вказує на безпосередню взаємодію з органами нагляду за фінансовим сектором, і перш за все, – банківського нагляду, що дає можливість оперативно виявляти та перешкоджати незаконній діяльності платників податків. Це, на жаль, відсутнє в сучасних українських податкових реаліях.

Негативно впливає на рівень податкового контролю незадовільний фінансовий стан значної кількості юридичних осіб – платників податків, для яких податкове навантаження є надто високим і вони об'єктивно не в змозі сплачувати податки в повному обсязі, тому активно застосовують легальні, напівлегальні і нелегальні схеми щодо мінімізації податкових платежів, а це збільшує кількість випадків порушення податкового законодавства та підвищує ризик невиявлення здійснених порушень податковими органами. Також негативно впливає на ефективність податкового контролю низький рівень податкової культури і ступінь довіри платників податків до податкових органів. Це спричинено постійними змінами і недосконалістю податкового законодавства, наявністю численних фактів протиправної поведінки посадових осіб податкових органів, негативною статистикою судових рішень за податковими спорами між платниками податків та податковими органами, коли, поза сумнівом, мають місце факти

штучного затягування прийняття рішень на користь платника податків. У сукупності це істотно знижує ефективність податкового контролю.

Поглиблення співпраці податкових органів з платниками податків, реформування організації роботи податкових органів та підходів до проведення ними податкових перевірок, підвищення якості і стабілізація податкового законодавства є пріоритетними напрямками підвищення ефективності податкового контролю [9, с. 148].

Відповідно до вищевказаного податковий контроль має застосовуватися на всіх етапах податкових правовідносин і включати в себе в якості обов'язкового елемента також взаємодію з платниками податків у вигляді податкових роз'яснень і консультування платників. Крім цього, контроль за сплатою податків має переміститися переважно у сферу електронних платежів, контролю за рахунками і майном платників, що має базуватися на тісній співпраці з органами нагляду за фінансовим сектором, і перш за все, – банківського нагляду і контролю.

Податковий контроль можна розглядати як у широкому, так і в вузькому значенні. У широкому розумінні – це контроль держави за дотриманням податкового законодавства всіма учасниками податкових правовідносин на всіх етапах податкового процесу – від установаження податків і зборів аж до припинення податкового обов'язку. Податковий контроль у вузькому значенні – це владні дії уповноважених органів держави з перевірки законності обчислення, утримання та сплати податків платниками податків та податковими агентами [10, с. 108]. І саме в контексті широкого його розуміння має застосовуватися податковий контроль, охоплюючи всю сферу податкових правовідносин, в тому числі роботу з платниками податків у вигляді їх консультування і роз'яснення податкових норм.

Податковий контроль, на слушну думку А.В. Лісового та Т.М. Сгорової, характеризується певними особливостями: 1) є спеціальним державним контролем; 2) включає контроль за дисципліною у сфері оподаткування, що припускає широкий підхід до змісту податкового контролю; 3) характеризується чіткою цілеспрямованістю; 4) пов'язаний не тільки із грошовими, але й з матеріальними ресурсами; 5) відображає відносини центральної та місцевої влади, що базуються на фіскальних функціях держави, особливістю реалізації яких є чітко виражений імперативний характер; 6) реалізується через сукупність активних дій як зобов'язаних, так і владних суб'єктів [11, с. 94]. До вказаного переліку в перспективі слід також додати застосування електронного нагляду за платниками і перехід до сервісної моделі, що передбачає, в першу чергу, допомогу платникам, а не їх покарання.

Слушним є визначення податкового контролю, дане Ю.О. Соловйовим, згідно якого він є видом

державного фінансового контролю, спрямованим на встановлення правопорядку в податковій сфері та становлячим діяльність уповноважених державою суб'єктів з визначення стану виконання особами, на яких покладено податковий обов'язок, норм податкового законодавства; виявлення, дослідження та припинення відхилень від цих норм у їхній діяльності з метою притягнення винних до відповідальності [12, с. 14]. Проте його слід доповнити і метою у вигляді допомоги платникам податків у виконанні ними податкових обов'язків. Адже до основних функцій податкового контролю входять профілактична та інформаційна [13, с. 64], що дозволяють надавати інформацію платникам та проводити профілактичні заходи для запобігання порушень.

У теперішніх реаліях, на думку О.Д. Шевчука, доцільно виділити такі основні шляхи вдосконалення сучасного податкового контролю, як: 1) усунення суперечностей у законодавчо-нормативній базі; 2) більш ефективне використання комп'ютерних технологій обробки баз даних з метою підвищення автоматизації роботи податкових органів; 3) введення нових прогресивних податкових технологій і процедур [14, с. 40].

Дійсно, наявність суперечностей у законодавстві часто стає на заваді здійсненню контролю та може призвести до порушення інтересів платників, в той час як цифрові технології контролю, поєднані з чіткими процедурами, дають змогу забезпечити потрібний баланс між інтересами платників і держави.

Висновки. Узагальнюючи все вищезазначене, можна констатувати, що податковий контроль слід розглядати у широкому значенні, і він є видом державного фінансового контролю, спрямованим на встановлення правопорядку в податковій сфері та становлячим діяльність уповноважених державою суб'єктів з визначення стану виконання особами, на яких покладено податковий обов'язок, норм податкового законодавства; виявлення, дослідження та припинення відхилень від цих норм у їхній діяльності з метою надання їм необхідної допомоги у запобіганні порушення і в необхідних випадках притягнення винних до відповідальності. При цьому податковий контроль не має обмежуватись веденням обліку, інформаційно-аналітичним забезпеченням та перевітками, а повинен включати в себе і складову з інформування платників, роз'яснення податкових норм, а також надання їм необхідної допомоги для запобігання порушенням. А сам контроль має ґрунтуватися на електронних технологіях обробки даних про платників із залученням органів контролю у фінансовій, в тому числі банківській сфері.

Напрямом подальших досліджень вбачається аналіз таких складових податкового контролю, як облік платників, інформаційно-аналітичне забезпечення податкових органів та податкові перевірки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Лещух І.В. Методичні засади оцінювання та пріоритети підвищення ефективності податкового контролю в Україні / І.В. Лещух // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. – 2015. – Вип. 3(113). – С. 59–66.
2. Корецька-Гармаш В.О. Податковий контроль: проблемні аспекти та напрями удосконалення / В.О. Корецька-Гармаш, Н.М. Раєвська // Часопис економічних реформ. – 2011. – № 1. – С. 39–44.

3. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
4. Мельник М.І., Лещух І.В. Податковий контроль в Україні: проблеми та пріоритети підвищення ефективності : [монографія] / М.І. Мельник, І.В. Лещух. – Львів : ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М.І. Долишнього НАН України», 2015. – 330 с.
5. Податкова працює у збиток [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://znaj.ua/news/regions/47412/podatkova-policiya-perestala-sebe-okupati.html>.
6. Підприємці вимагають прискорити ліквідацію податкової міліції [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://intvua.com/news/politics/1465301167-pidpriemtsi-vimagayut-priskoriti-likvidatsiyu-podatkovoyi.html>.
7. Заболотнікова В.С. Податковий контроль як невід'ємний інструмент Державної податкової служби / В.С. Заболотнікова, О.В. Соломатіна // Вісник Запорізького нац. Університету : Економічні науки. – 2010. – № 3. – С. 128–133.
8. Ткаченко І.В. Особливості державного податкового контролю в Україні та зарубіжний досвід розвинених європейських країн / І.В. Ткаченко // Вісник КДПУ ім. М. Ост-роградського. – 2009. – № 59. – С. 224–228.
9. Лісовий А.В. Проблеми податкового контролю в Україні та напрями підвищення його ефективності / А.В. Лісовий, К.П. Проскура // Науковий вісник НЛТУ України. – 2014. – Вип. 24.6. – С. 140–150.
10. Потернак Ю.П. Податковий контроль у системі забезпечення економічної безпеки держави / Ю.П. Потернак // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. серія економічна. – 2013. – Вип. 1. – С. 105–112.
11. Лісовий А.В. Роль податкового контролю у системі державного фінансового контролю / А.В. Лісовий, Т.М. Єгорова // Науковий вісник Національного університету державної податкової служби України (економіка, право). – 2011. – № 2. – С. 91–94.
12. Соловійова Ю.О. Організаційно-правові засади здійснення податкового контролю в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Ю.О. Соловійова ; Відкритий міжнар. ун-т розв. людини «Україна». – К., 2011. – 20 с.
13. Васильчук С.С. Правове регулювання податкового контролю за справлянням непрямих податків : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / С.С. Васильчук. – К., 2015. – 243 с.
14. Шевчук О.Д. Сучасні тенденції та напрями удосконалення податкового контролю в Україні / О.Д. Шевчук, І.І. Лоїк // Економіка. Фінанси. Право. – 2013. – № 5. – С. 38–40.

УДК 342.951:351.82

ОСОБЛИВОСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ В УКРАЇНІ НА ШЛЯХУ ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ

FEATURES ENSURE TRAFFIC SAFETY IN UKRAINE TOWARDS EUROPEAN STANDARDS

Миронова Т.М.,

*старший викладач кафедри адміністративного права,
процесу та адміністративної діяльності
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

У статті досліджуються новели у законодавстві України, пов'язані з забезпеченням безпеки дорожнього руху, особливості провадження справ про адміністративні правопорушення в цій сфері, шляхи підвищення ефективності поліцейської діяльності та необхідність приведення їх у відповідність до європейських стандартів.

Ключові слова: безпека дорожнього руху, дорожньо-транспортна пригода, гарантії професійної діяльності, штрафні бали, адміністративне провадження, патрульна поліція, європейські стандарти.

В статье исследуются новеллы в законодательстве Украины, связанные с обеспечением безопасности дорожного движения, особенности производства дел об административных правонарушениях в этой сфере, пути повышения эффективности полицейской деятельности и приведение их в соответствие с европейскими стандартами.

Ключевые слова: безопасность дорожного движения, дорожно-транспортное происшествие, гарантии профессиональной деятельности, штрафные баллы, административное производство, патрульная полиция, европейские стандарты.

This article examines the novels in the legislation of Ukraine related to ensuring road safety, especially in the processing of cases of administrative offences in this sphere, ways of improving the effectiveness of police activities and provided them to European standards.

Key words: traffic safety, traffic accident, safeguards for the professional activity, penalty points, administrative proceedings, police patrol, European standards.

Постановка проблеми. Життя людини має дуже велику цінність для держави. Про це говорять всі без виключення міжнародні конвенції з прав людини та ст. 3 Конституції України [1]. Водночас безпека життя – це, зокрема, безпека на дорозі. Генеральна Асамблея Організації Об'єднаних Націй проголо-

сила 2011–2020 роки «Десятиліттям дій безпеки дорожнього руху». Мета Десятиліття – скоротити втрати людських життів від дорожньо-транспортних пригод (далі – ДТП) [2].

За даними Всесвітньої організації охорони здоров'я за рік жертвами дорожньо-транспортних

пригод стають 1,2 млн. людей, травмуються – до 50 млн. осіб, а за прогнозами до 2030 року дорожні пригоди посядуть 5 місце у смертності населення світу, а завданий ними збиток експерти оцінюють у сумі понад 1,5 трильйона євро. Показник смертності від ДТП в Україні – один з найгірших у Європі (5 місце серед 40 країн Європейського континенту). Щорічно відбувається майже 200 000 ДТП, в яких близько 40 тисяч осіб отримують травми, а понад 4 тисячі – гинуть, а за оцінками Світового банку щорічні втрати української економіки від ДТП сягають 5 млрд. доларів США. Середній вік загиблих і травмованих в ДТП становить 35–40 років, тобто економічний потенціал держави [3].

Дорожній рух – соціальне явище, безпека якого розглядається як невід’ємний показник загальної безпеки держави. Захищеність учасників дорожнього руху є показником не тільки безпеки дорожнього руху, а й громадської безпеки, бо остання розуміється як становище, при якому велике значення має громадський спокій і впевненість громадян у своїй захищеності від загроз і дій будь-якого характеру, що забезпечуються системою правоохоронних поліцейських органів [4, с. 266].

Джерелом небезпеки для суспільства вважаються не тільки небезпечні форми поведінки людей, а й джерела підвищеної небезпеки, яким безперечно є транспортні засоби. Отже, забезпечення громадської безпеки включає захист громадян від загрози, яка походить від порушень порядку користування джерелом підвищеної небезпеки [5, с. 91]. З цього випливає, що змістом безпеки дорожнього руху є захищеність життєво важливих інтересів учасників дорожнього руху і суспільства від загрози виникнення ДТП та їх негативних наслідків.

Отже, метою даної статті є визначення особливостей забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні під час реформування законодавства, поліцейських органів і потреби впровадження європейських стандартів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з даної тематики дає можливість стверджувати, що особливості провадження у справах про адміністративні правопорушення недостатньо вивчені науковцями. Це пов’язано зі стрімким реформуванням поліції, яка виконує завдання із забезпечення безпеки дорожнього руху, відходом від традиційного підходу до провадження з приводу порушень правил дорожнього руху у бік європейських, відсутністю однаманітної практики з цих питань та швидкоплинною зміною законодавства в даній сфері.

Водночас проблема забезпечення безпеки дорожнього руху завжди була актуальною серед науковців, тому в загальному сенсі розв’язання поставленої у статті проблематики спирається на роботи Т.О. Гуржія, В.В. Гаркуші, Г.В. Галімішина, В.С. Гуславського, С.М. Гусарова, В.В. Доненка, М.М. Долгополової, Д.С. Денисюка, Є.В. Довженка, С.А. Комісарова, В.А. Мисливого, Р.І. Михайлова, В.В. Новікова, А.О. Собакаря, О.Ю. Салманової, М.М. Стоцької, А.М. Подоляки, В.М. Лозового та інших.

Виклад основного матеріалу. Вітчизняним законодавцем для покращення ситуації небезпеки на дорогах постійно вносяться зміни до відповідного законодавства: Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), Кримінального кодексу України, законів України «Про дорожній рух», «Про автомобільний транспорт», «Про автомобільні дороги» – з метою вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. Зупинімося більш детально на аналізі змін законодавства в рамках притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності. У КУпАП закріплено: порушення правил перевезення пасажирів при наданні послуг з перевезення пасажирів (ст. 121-2), залишення місця дорожньо-транспортної пригоди (ст. 122-4), порушення порядку встановлення та використання спеціальних світлових або звукових сигнальних засобів (ст. 122-5) тощо [6].

У разі виявлення правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, розгляд якого віднесено до компетенції Національної поліції України, поліцейський виносить постанову у справі про адміністративне правопорушення без складання відповідного протоколу (ст. 222, 258 КУпАП). У разі виявлення правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, якщо воно вчинене особами віком від 16 до 18 років, або його розгляд не віднесено до компетенції Національної поліції України, відповідно до ст. 255 КУпАП поліцейський складає протокол про адміністративне правопорушення [6; 7].

Наразі в Україні можливо виокремити проблему з фіксації ПДР з перевищення швидкості, яка породжена відсутністю належного технічного обладнання, а саме автоматичних приладів фіксації. Отже, єдиним доказом правопорушення є очі поліцейського та його рапорт, однак судом вони протиставляються поясненню правопорушника і, як правило, за «принципом презумпції невинуватості» трактуються на користь особи, яка доводить свою невинуватість.

КУпАП відповідно до європейських стандартів нині передбачає «усічену» процедуру провадження у справах про ПДР. Розглянувши справу про адміністративне правопорушення, поліцейський виносить одразу постанову по справі про адміністративне правопорушення. Тобто на місці вирішує питання про винність особи на підставі свого внутрішнього переконання. Зміст постанови по справі про адміністративне правопорушення повинен відповідати ст. 283 КУпАП та п. 8 Розділу XIII Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі. Така постанова складається у письмовій формі або, за наявності технічної можливості, в електронній формі у вигляді стрічки, яка роздруковується за допомогою спеціальних технічних пристроїв, із зазначенням відомостей, що відповідають пунктам постанови про накладення адміністративного стягнення по справі про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване не в автоматичному режимі [7].

Тобто провадження у справі про порушення ПДР виключає інші стадії, окрім розгляду справи по суті та оголошення рішення (ст. 285 КУпАП). Копія постанови у справі про адміністративне правопорушення вручається особі, щодо якої її винесено, на місці вчинення правопорушення. Виникає наступна проблема: відсутність у правопорушника можливості отримати належну правову допомогу під час розгляду справи, про яку порушник може заявити клопотання. Так, ст. 271 КУпАП «Захисник» визначає, що у розгляді справи про адміністративне правопорушення можуть брати участь адвокат, інший фахівець у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи. Повноваження адвоката на участь у розгляді справи підтверджуються довіреністю на ведення справи, посвідченою нотаріусом або посадовою особою, якій відповідно до закону надано право посвідчувати довіреності, або ордером чи дорученням органу (установи), уповноваженого законом на надання безоплатної правової допомоги, або договором про надання правової допомоги. До ордера обов'язково додається витяг з договору, в якому зазначаються повноваження адвоката або обмеження його прав на вчинення окремих дій як захисника. Витяг засвідчується підписами сторін. Очевидно, що подібні умови для отримання правової допомоги передбачають більш тривалий час на отримання допомоги, ніж дається поліцейському законодавством для вирішення справи на місці та «негайного» оголошення рішення під час провадження.

Певним чином МВС України вирішує дану проблему можливістю «Повідомлення про запрошення до підрозділу патрульної поліції» правопорушника, який уклав відповідний договір із захисником відповідно до Інструкції, з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі (п. 8 Додаток 4 до Інструкції). Однак така можливість є дуже умовною, по-перше, оскільки передбачена підзаконним відомчим актом, а по-друге, за змістом вона прямо не передбачає подібної можливості та утворює привід для оскарження.

У разі несплати особою, яка притягається до адміністративної відповідальності, штрафу в установленій КУпАП строку постановою у справі про адміністративне правопорушення протягом п'яти днів з супровідним листом надсилається для примусового виконання до органу державної виконавчої служби за місцем проживання (перебування), роботи особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, або за місцезнаходженням її майна в порядку, установленому законодавством [7].

Незважаючи на наявність певних прогалин у законодавстві, законодавець вдається до всіх, навіть непопулярних методів боротьби з ПДР з метою забезпечення безпеки дорожнього руху. Навіть не приводячи статистики, очевидно, що найбільш розповсюдженою ситуацією, в якій вчиняється ДТП, є керування транспортним засобом у нетверезому ста-

ні. Тому 5 квітня 2016 року у Верховній Раді України було зареєстровано проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (щодо посилення відповідальності за керування транспортними засобами в стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції)» [9]. Запропоновані зміни зводяться до наступного:

1) істотне підвищення штрафів за керування автомобілем у нетверезому стані. Зокрема, розробниками Проекту пропонується збільшити мінімальний штраф за керування авто в нетверезому стані до 10200 грн., а також змінити порядок застосування санкції у вигляді позбавлення права керування транспортним засобом. При повторному порушенні протягом двох років штраф зростає вдвічі, а термін позбавлення прав – до трьох років. Якщо водія зупинять у третій раз протягом 5 років, то його штраф буде складати 2400 неоподаткованих мінімумів доходів громадян (40800 грн.) з позбавленням прав на 10 років;

2) пропонується санкцію у вигляді позбавлення права керування авто за дане правопорушення трансформувати з альтернативної на основну, поряд із грошовим штрафом. Тобто суд на свій розсуд вибирає, яку міру адміністративного стягнення застосувати до водія – штраф або позбавлення прав, тож правопорушник буде в будь-якому випадку і штрафуватися, і позбавлятися прав;

3) пропонується можливість вилучення посвідчення водія, талону про проходження технічного огляду (ч. 2 ст. 260 КУпАП) [10]. Вжиття таких заходів беззаперечно позитивно вплине на превентивну та виховну функцію провадження в справах про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху.

Що стосується чинних положень КУпАП, які покликані на забезпечення безпеки дорожнього руху, то відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» від 17 липня 2015 року [10] основними нововведеннями є автоматична фото- і відеофіксація порушень ПДР, впровадження штрафних балів за порушення ПДР, «усічене» провадження. Всі вони пов'язані з потребою приведення чинного законодавства до європейських стандартів і відповідно до указу Президента України «Про План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що впливають з її членства в Раді Європи» [11].

У більшості країн Європи штрафні бали нараховуються водієві водночас із накладенням основного штрафу. Потім ці бали складаються, і по досягненню ними певної кількості водій автоматично позбавляється права керування транспортним засобом на певний термін. В Україні згідно ст. 27-1 КУпАП штрафні бали визнані як стягнення, що накладається на громадян за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі. Кожному водію на рік нараховується 150 балів «для

витрат» на вчинення правопорушення, які передбачені у ст. 122 КУпАП. Після цього водієм буде сплачуватися штрафів у розмірі 255 грн. за ч. 1 ст. 121 КУпАП або штрафу в розмірі 425 грн. за ч. 2 ст. 121 КУпАП.

Нині штрафування балами ще не здійснюється, оскільки бали можуть списуватись лише у тому випадку, коли правопорушення було зафіксовано засобами автоматичної фото– і відеофіксації. А такої технічної можливості у переважній більшості населених пунктів немає. Отже, виникла така ситуація, коли притягнути водія до відповідальності за перевищення швидкості або проїзд на червоне світло має певні труднощі з доказовою базою. Серед доказів є тільки рапорт поліцейського і, можливо, пояснення свідків. Очевидно, що обидва докази можуть містити суб'єктивну оцінку події.

Висновки. Таким чином, у нормативно-правовому забезпеченні безпеки дорожнього руху постійно відбуваються позитивні зміни, спрямовані на підвищення їх ефективності. Водночас певні норми та правила мають окремі недоліки, які потребують удо-

сконалення, а відсутність матеріально-технічного оснащення доріг і поліцейських зводить нанівещь багато позитивних і потрібних законодавчих новел, що потребує забезпечення дієвим механізмом реалізації. Потрібна розробка комплексної програми забезпечення безпеки дорожнього руху, яка також має містити напрацювання щодо поліпшення конструкції транспортних засобів, пропозиції оптимальної організації руху на дорогах, плани будівництва й ремонту автошляхів, дослідження фінансових і практичних можливостей уведення на всій території країни сучасних якісних і точних автоматизованих систем регулювання дорожнього руху та нагляду за ним. Очевидно, що в подальшому слід більше уваги приділяти правовому вихованню учасників дорожнього руху, у тому числі поваги до роботи патрульних поліцейських, створення умов щодо відповідального ставлення до сплати штрафів за постановами. Зазначене вимагає подальших реформ у сфері безпеки дорожнього руху, а отже – глибокого вивчення розглядуваної тематики та впровадження європейського позитивного досвіду.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://vas-miskvo.at.ua/tizhden_bezpeki_dorozhnogo_rukhu.pdf.
3. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://info.dedal.ua/files/prensa/bezopasnost_na_dorogah.pdf.
4. Бельский К.С. Полицейское право : Лекционный курс / К.С. Бельский. – М. : Издательство «Дело и Сервис», 2004. – 816 с.
5. Міжнародна поліцейська енциклопедія [Текст] : у 10 т. / під ред. Ю.І. Римаренко, Я.С. Кондратьєв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко. – К. : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – Т.1 : Теоретико-методологічні та концептуальні засади поліцейського права та поліцейської деонтології. – 2003. – 1231 с.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
7. Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі : Наказ МВС України від 07.11.2015 № 1395 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua>.
8. Наказ Міністерства внутрішніх справ України та Міністерства охорони здоров'я України 09.11.2015 № 1452/735 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua>.
9. Проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (щодо посилення відповідальності за керування транспортними засобами в стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції)» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua>.
10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері : Закон України від 14.07.2015 № 596-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/596-19>.
11. Про План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи : Указ Президента України від 12.01.2011 року № 24/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/24/2011>.

НОТАТКИ

Наукове видання

**НАУКОВИЙ ВІСНИК
УЖГОРОДСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ**

Серія ПРАВО

Випуск 38

Том 1

Коректура • *авторська*

Комп'ютерна верстка • *Наталія Ковальчук*

Формат 64x90/8. Гарнітура Times New Roman.
Папір офсет. Цифровий друк. Ум.-друк. арк. 21,86. Замов. № 23/16. 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.