

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

**НАУКОВИЙ ВІСНИК
УЖГОРОДСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО
УНІВЕРСИТЕТУ**

Серія

ПРАВО

Випуск 34

Том 2

Ужгород-2015

*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: Белов Д.М. – д.ю.н., професор
Відповідальний секретар: Рогач О.Я. – д.ю.н., професор
Члени редколегії: 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. – к.ю.н., доцент
Воронова Л.К. – д.ю.н., професор, академік Національної академії правових наук України
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
Колодій А.М. – д.ю.н., професор
Кубічек П. – к.ю.н., професор, Університет імені Я.А. Коменського, м. Братислава (Словацька Республіка)
Лазур Я.В. – д.ю.н., професор
Лемак В.В. – д.ю.н., професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України
Ленгер Я.І. – к.ю.н., доцент
Марек К. – к.ю.н., професор, Університет імені Т.Г. Масарика, м. Брно (Чеська Республіка)
Марцеляк О.В. – д.ю.н., професор
Митровка Я.В. – к.ю.н., доцент
Палінчак М.М. – к.і.н., доцент
Патакійова М. – к.ю.н., професор, доктор права, Університет імені Я.А. Коменського, м. Братислава (Словацька Республіка)
Петришин О.В. – д.ю.н., професор, академік Національної академії правових наук України
Праневічне Б. – к.ю.н., професор, Університет імені Миколаша Ромеріса, м. Вільнюс (Литовська Республіка)
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
Ступник Я.В. – к.ю.н., доцент
Фазикош В.Г. – к.ю.н.
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 № 8 від 28.08.2015 року.**

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

ЗМІСТ

РОЗДІЛ 5

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ 7

Андрющенко К.М. ОКРЕМІ ПИТАННЯ ЩОДО ПРИНЦИПІВ ЗАГАЛЬНООБОВ'ЯЗКОВОГО ДЕРЖАВНОГО СОЦІАЛЬНОГО СТРАХУВАННЯ ВІД НЕЩАСНОГО ВИПАДКУ НА ВИРОБНИЦТВІ ТА ПРОФЕСІЙНОГО ЗАХВОРЮВАННЯ	7
Грицай Ю.В. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОХОРОНИ ПРАЦІ МОЛОДІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ	10
Кабаченко М.О. ГАЛУЗЕВІ СТАНДАРТИ ОПЛАТИ ПРАЦІ: ПЕРСПЕКТИВА ЗАПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ	14
Міщук М.О. ФУНКЦІЇ СОЦІАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА В ТРУДОВОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ	18
Новіков Д.О. PLURALITAS NON EST PONENDA SINE NECESSITATE, АБО МІСЦЕ ТЕОРІЙ ПРЕКАРІАТУ У НАУЦІ ТРУДОВОГО ПРАВА	22
Силенко Н.М. ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ РОЗІРВАННЯ ТРУДОВОГО ДОГОВОРУ З ІНВАЛІДОМ	26
Сорочишин М.В. ПОНЯТТЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ ОРГАНІВ СОЦІАЛЬНОГО ДІАЛОГУ У СФЕРІ ПРАЦІ	30
Честа Д.О. СУТТЄВІ ОЗНАКИ ПРАВОВОЇ КАТЕГОРІЇ «МАСОВЕ ВИВІЛЬНЕННЯ ПРАЦІВНИКІВ»	34
Чижмарь Ю.В. ПРОБЛЕМИ Й ПРОГАЛИНИ В НАЦІОНАЛЬНОМУ ТА МІЖНАРОДНОМУ ТРУДОВОМУ ПРАВІ	38

РОЗДІЛ 6

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО 42

Блошенко Е.Є. ПІДСТАВИ ПРИПИНЕННЯ ПРАВОВИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ РОСЛИННОГО СВІТУ	42
Кваша В.М. ОСОБЛИВОСТІ СИСТЕМИ ТИТУЛІВ НА КОРИСТУВАННЯ ЗЕМЛЕЮ В КНР	45
Лісова Т.В. ОСОБЛИВОСТІ ЗАХОДІВ ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ТА ВІДТВОРЕННЯ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ	48
Мікулін Д.М. ЩОДО ПИТАННЯ ПРО МІСЦЕ ДОВГОСТРОКОВОГО ТИМЧАСОВОГО КОРИСТУВАННЯ ЛІСАМИ В СИСТЕМІ ЛІСОВОГО ПРАВА УКРАЇНИ	51
Шуміло О.М. ЩОДО ДОСТУПУ ДО ПРАВОСУДДЯ В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ	56

РОЗДІЛ 7

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО 60

Безпалова О.І. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВООХОРОННОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ	60
Бунечко В.І. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПІДГОТОВКИ ПРАЦІВНИКІВ СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ, ЯКІ БЕРУТЬ УЧАСТЬ В АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОМУ ПРОЦЕСІ	64
Бурило Ю.П. ВЕБ-САЙТ ЯК ІНФОРМАЦІЙНИЙ РЕСУРС ТА ОБ'ЄКТ ПРАВА ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ	67
Галіцина Н.В. СОЦІАЛЬНЕ ПРАВО: ЮРИДИЧНА ПРИРОДА ТА МІСЦЕ В СИСТЕМІ ПРАВА	71
Глушко Є.В. ДОКТРИНАЛЬНЕ РОЗУМІННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ	76
Золотарьова Я.С. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ СУДОВИХ ОРГАНІВ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ	80
Льницький М.П. ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	84
Кантор Н.Ю. АДМІНІСТРАТИВНО-ГОСПОДАРСЬКІ САНКЦІЇ ЯК ГАРАНТІЇ РЕАЛІЗАЦІЇ ТА ЗАХИСТУ ЕКОНОМІЧНИХ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ	87
Кашульська К.О. АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ КОНТРОЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ У МІГРАЦІЙНІЙ СФЕРІ	91

Костовська К.М. ОРГАНІЗАЦІЯ ТА ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ ТА ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ.....	98
Мазніченко Д.О. ЩОДО ПРОБЛЕМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В СФЕРІ ЗАХИСТУ ДИТИНИ ВІД НАСИЛЬСТВА В СІМ'Ї В УКРАЇНІ.....	101
Макушев П.В. ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ ОКРЕМИХ ЕЛЕМЕНТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ.....	106
Манжула А.А. ХАРАКТЕРИСТИКА ЗОВНІШНЬО-ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ НАУКОВО-ДОСЛІДНИХ УСТАНОВ В УКРАЇНІ.....	109
Михайлюк Я.Б. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ ТА УКРАЇНІ.....	113
Мороз С.С. МЕТОДИ ДІЯЛЬНОСТІ ПІДРОЗДІЛІВ ПРАВОВОЇ РОБОТИ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ.....	118
Політило В.Я. ТЕНДЕНЦІЇ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПОДАТКОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ.....	124
Решота В.В. ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ ТА ЗАСТОСУВАННЯ ПРАКТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНІ.....	128
Сквірський І.О. ОКРЕМІ СКЛАДОВІ МЕХАНІЗМУ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ (ПРИНЦИПИ, МЕТА, ЗАВДАННЯ ТА ФУНКЦІЇ) ТА ЇХ ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ.....	132
Скрипник О.Г. АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ НАБУТТЯ СТАТУСУ СУДДІ ТА ЙОГО РЕАЛІЗАЦІЇ У КОНТЕКСТІ ГАРАНТУВАННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДДІВ.....	136
Старинський М.В. ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНИХ ВАЛЮТНИХ ПРАВОВІДНОСИН.....	140
Хоменко В.О. ПРОЦЕДУРА ПРИЙНЯТТЯ НОРМАТИВНИХ АКТІВ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	144
Хрідочкін А.В. ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНОГО ІНСПЕКТОРА З ПИТАНЬ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ.....	148
Шестак В.С. РОЛЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА У ПРАВОВОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ РЕАЛІЗАЦІЇ ОКРЕМИХ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ СУБ'ЄКТАМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ (НА ПРИКЛАДІ КУЛЬТУРНОЇ ФУНКЦІЇ).....	151
Шоптенко С.С. ОРГАНИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....	155
Яценко О.В. ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ, ЩО НАДАЮТЬСЯ ОРГАНАМИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ У ДОЗВІЛЬНІЙ СИСТЕМІ.....	158

CONTENTS

SECTION 5

LABOUR LAW; SOCIAL SECURITY LAW	7
Andriushchenko K.M. CERTAIN QUESTIONS OF THE PRINCIPLES OF COMPULSORY STATE SOCIAL INSURANCE OF LABOUR ACCIDENT AND OCCUPATIONAL DISEASES	7
Hrutsay Yu.V. LEGAL REGULATION OF YOUTH WORK: CURRENT STATE AND WAYS OF IMPROVEMENT	10
Kabachenko M.O. INDUSTRY STANDARDS PAYMENT: PROSPECTS OF UKRAINE	14
Mishchuk M.O. FUNCTIONS OF SOCIAL PARTNERSHIP IN UKRAINE LABOR RIGHTS	18
Novikov D.O. PLURALITAS NON EST PONENDA SINE NECESSITATE OR THE PLACE OF PREKARIAT'S THEORIES IN SCIENCE OF LABOUR LAW	22
Sylenko N.M. THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS TERMINATION OF EMPLOYMENT CONTRACTS WITH DISABILITIES	26
Sorochyshyn M.V. CONCEPT AND CLASSIFICATION OF SOCIAL DIALOGUE BODIES AT THE WORKPLACE	30
Chesta D.O. SUBSTANTIAL FEATURES OF LEGAL CATEGORY «MASS LAYOFFS OF EMPLOYEES»	34
Chyzhmar Yu.V. CHALLENGES AND GAPS IN THE NATIONAL AND INTERNATIONAL LABOR LAW	38

SECTION 6

LAND LAW; AGRICULTURAL LAW; ENVIRONMENTAL LAW; NATURAL RESOURCES LAW	42
Bloshenko E.Ye. GROUNDS FOR TERMINATION OF LEGAL RELATIONS IN THE SPHERE OF USE OF THE PLANT WORLD	42
Kvasha V.M. FEATURES OF USE TITLE LAND IN CHINA	45
Lisova T.V. FEATURES OF MEASURES OF LEGAL PROTECTION AND RECOVERY OF AGRICULTURAL LANDS	48
Mikulín D.M. CONCERNING THE ISSUES OF LOCATING LONG-TERM TEMPORARY USE OF FORESTS IN THE FOREST LAW SYSTEM OF UKRAINE	51
Shumilo O.M. CONSIDERING THE ISSUES OF ACCESS TO JUSTICE IN THE SCOPE OF PROTECTING ENVIRONMENT	56

SECTION 7

ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS; FINANCIAL LAW; INFORMATION LAW	60
Bezpalova O.I. WAYS TO IMPROVE LEGISLATIVE SUPPORT IMPLEMENTATION OF STATE LAW ENFORCEMENT	60
Bunechko V.I. DIRECTIONS OF IMPROVING THE TRAINING OF THE UKRAINIAN SECURITY SERVICE, WHICH IS INVOLVED IN THE PROCESS OF ADMINISTRATIVE AND TORT	64
Burylo Yu.P. WEB-SITE AS AN INFORMATION RESOURCE AND THE AN OBJECT OF INTELLECTUAL PROPERTY RIGHTS	67
Halitsyna N.V. SOCIAL LAW: LEGAL NATURE AND PLACE IN THE SYSTEM OF LAW	71
Hlushko Ye.V. THE DOCTRINAL UNDERSTANDING OF CORRUPTION IN UKRAINE	76
Zolotariova Ya.S. ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF CIVIL SERVANTS COURT: THEORETICAL ASPECTS	80
Ilnytskyi M.P. LEGAL PROVISION OF INFORMATION SECURITY IN PUBLIC ADMINISTRATION	84
Kantor N.Yu. ADMINISTRATIVE SANCTIONS AS A GUARANTEE OF THE REALIZATION AND PROTECTION OF ECONOMIC INTERESTS OF THE STATE	87
Kashulska K.O. ACTUAL PROBLEMS OF CONTROL MIGRATION PROCEEDING	91
Kostovska K.M. ORGANIZATION AND IMPLEMENTATION OF PUBLIC CONTROL IN THE SPHERE OF PUBLIC ORDER AND PUBLIC SECURITY	98
Maznichenko D.O. ON THE PROBLEM OF IMPROVING ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY IN THE PROTECTION OF CHILDREN FROM VIOLENCE IN THE FAMILY IN UKRAINE	101
Makushev P.V. TO THE CHARACTERISTICS OF INDIVIDUAL ELEMENTS OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF THE STATE PENITENTIARY SERVICE OF UKRAINE	106

Manzhula A.A. DESCRIPTION FOREIGN ORGANIZATIONAL FUNDAMENTALS OF RESEARCH INSTITUTIONS IN UKRAINE	109
Mykhailiuk Ya.B. GENERAL CHARACTERISTICS OF LEGAL REGULATION FOR RENDERING ADMINISTRATIVE SERVICES IN THE EUROPEAN UNION AND UKRAINE.....	113
Moroz S.S. METHODS OF ACTIVITY OF DIVISIONS OF THE LEGAL WORK OF THE STATE FISCAL SERVICE OF UKRAINE	118
Politylo V.Ya. TRENDS OF LEGAL REGULATION OF THE RIGHT TO ACCESS TO TAX INFORMATION.....	124
Reshota V.V. EXECUTION OF JUDGEMENTS AND APPLICATION OF PRACTICE OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS IN ADMINISTRATIVE PROCEEDING OF UKRAINE.....	128
Skvirskyi O.I. THE INDIVIDUAL COMPONENTS OF THE MECHANISM OF PUBLIC CONTROL IN THE SPHERE OF PUBLIC ADMINISTRATION (PRINCIPLES, GOALS, OBJECTIVES AND FUNCTIONS) AND THEIR THEORETICAL AND LEGAL ANALYSIS	132
Skrypnyk O.H. THE ADMINISTRATIVE PROCEDURES OF THE JUDGES STATUS ACQUIRING AND IMPLEMENTATION IN THE CONTEXT OF THE JUDGE INDEPENDENCE GUARANTEEING.....	136
Starynskyi M.V. THE NOTION AND FEATURES OF ADMINISTRATIVE AND DELICTUAL CURRENCY RELATIONS AT LAW	140
Khomenko V.O. PROCEDURE FOR PASSING NORMATIVE ACTS BY LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES	144
Khridochkin A.V. FEATURES ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF INSPECTORS FOR INTELLECTUAL PROPERTY	148
Shestak V.S. THE ROLE OF ADMINISTRATIVE LAW IN LEGAL PROVISION OF SOME STATE FUNCTIONS REALIZATION BY SUBJECTS OF PUBLIC MANAGEMENT (BASED ON THE CULTURAL FUNCTION EXAMPLE)	151
Shoptenko S.S. BODIES OF INTERNAL AFFAIRS OF UKRAINE IN BUSINESS ADMINISTRATIVE JURISDICTIONAL ACTIVITY.....	155
Yatsenko O.V. SOME PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF ADMINISTRATIVE SERVICES PROVIDED BY THE INTERIOR IN LICENSING SYSTEM.....	158

РОЗДІЛ 5 ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.3

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ЩОДО ПРИНЦИПІВ ЗАГАЛЬНООБОВ'ЯЗКОВОГО ДЕРЖАВНОГО СОЦІАЛЬНОГО СТРАХУВАННЯ ВІД НЕЩАСНОГО ВИПАДКУ НА ВИРОБНИЦТВІ ТА ПРОФЕСІЙНОГО ЗАХВОРЮВАННЯ

CERTAIN QUESTIONS OF THE PRINCIPLES OF COMPULSORY STATE SOCIAL INSURANCE OF LABOUR ACCIDENT AND OCCUPATIONAL DISEASES

Андрющенко К.М.,
*молодший науковий співробітник
Науково-дослідного інституту
правового забезпечення інноваційного розвитку
Національної академії правових наук України*

У статті автором проаналізовано принципи загальнообов'язкового державного соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання з урахуванням останніх тенденцій реформування в зазначеній царині. Розглянуто погляди вчених-правознавців та чинне законодавство. Запропоновано авторське визначення принципів цього виду соціального страхування.

Ключові слова: принципи права, принципи загальнообов'язкового державного соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, соціальне страхування, державні гарантії.

В статье автором проанализированы принципы общеобязательного государственного социального страхования от несчастного случая на производстве и профессионального заболевания с учетом последних тенденций реформирования в указанной сфере. Рассмотрены мнения ученых-правоведов и действующее законодательство. Предложено авторское определение принципов этого вида социального страхования.

Ключевые слова: принципы права, принципы общеобязательного государственного социального страхования от несчастного случая на производстве и профессионального заболевания, социальное страхование, государственные гарантии.

In the article the principles of compulsory state social insurance of labour accidents and occupational diseases taking into account of the latest trends of reforms in this area has been analyzed by the author. It is considered the opinions of jurists and current legislation. The concept of the principles of this type of social insurance is proposed by the author.

Key words: principles of law, principles of compulsory state social insurance against accidents at work and occupational diseases social insurance, state guarantees.

Постановка проблеми. Принципи пронизують і наповнюють собою все правове життя суспільства, відбиваючись насамперед у нормах права. Вони характеризують не тільки сутність, але й зміст права, відображають його внутрішню будову та динаміку. Принципи права мають величезний вплив на весь процес підготовки нормативних актів, їх видання, встановлення гарантій дотримання правових вимог та їх реалізації. Вони виступають як своєрідна основоположна конструкція, на якій будується не просто окремі норми права, інститути та галузі права, але й уся система права. Від ступеня їх визначеності, дотримання та реалізації залежить рівень злагодженості, стабільності та ефективності окремо взятого інституту правової системи. Таку роль принципи набувають і під час регулювання сфери соціального страхування в цілому та загальнообов'язкового державного соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання зокрема. Принципи утворюють каркас правового

регулювання всіх суспільних відносин. Тому особливо важливо виділити ті основоположні начала, які закладені у фундаменті регулювання досліджуваної сфери суспільних відносин.

Метою публікації є визначення сутності та аналіз принципів загальнообов'язкового державного соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання з урахуванням останніх тенденцій реформування в зазначеній царині.

Стан дослідження. Окремим питанням принципів загальнообов'язкового державного соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання приділялась увага в наукових працях таких учених, як В.В. Андриїва, Я.А. Аркатов, В.Я. Буряк, О.О. Гаврилова, О.В. Гончаров, О.В. Москаленко, В.С. Нерсесянц, С.М. Прилипко, В.Д. Роїк, Л.П. Шумна, О.М. Ярошенко та інші. Проте комплексного дослідження принципів цього виду соціального страхування на монографічному рівні ще не проводилось.

Виклад основного матеріалу. У правовій системі в цілому саме принципи права забезпечують єдність й узгодженість усіх її елементів. Їх природа тісно пов'язана з об'єктивними закономірностями та основними цінностями суспільства, а також рівнем наукового знання. У теорії держави та права принципи права визначено як «найбільш загальні й найбільш вимоги, що сприяють утвердженню та захисту суспільних цінностей, визначають характер права та напрямки його подальшого розвитку» [1, с. 124].

Л.С. Явич визначає принципи права як «начала, відправні ідеї його буття, які виражають найважливіші закономірності та підвалини цієї суспільно-економічної формації, є однопорядковими із сутністю права та становлять його головний зміст, володіють універсальністю, вищою імперативністю та суспільною важливістю; відповідають об'єктивній необхідності зміцнення пануючого способу виробництва» [2, с. 11].

Підкреслює їх значимість та важливість і Конституційний Суд України, який у своєму рішенні від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004 зазначив, що одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Усі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України [3]. На думку С.П. Погребняка, основоположні принципи права можуть розглядатися саме як один із таких соціальних регуляторів, «що легітимований суспільством, зумовлений історично досягнутим культурним рівнем суспільства та відповідає ідеї права, тобто як одна з форм права» [4, с. 60].

С.П. Маврін визначає принцип права як «основну і керівну ідею, що задає характер і загальну спрямованість правового регулювання суспільних відносин і визначає початкову й результативну тотожність природного й об'єктивного права» [5, с. 32].

М.В. Байтин визначає принципи права як «вихідні, визначальні ідеї, положення, настанови, які складають моральну й організаційну основу виникнення, розвитку та функціонування права» [6, с. 123].

Е.А. Лукашева зазначає: «Принцип права – це об'єктивно обумовлені начала, за якими вона розвивається, які лежать в основі системи законодавства. Це норми найбільш загального змісту, які фіксують найважливіші напрями та способи правового регулювання і соціальної діяльності людей» [7, с. 22].

Принцип – системоутворюючий, ціннісний компонент духовно-моральних, політичних, економічних, правових та інших структур соціального життя. Як найважливіша наукова категорія принципи являють собою єдність двох стрижневих моментів: по-перше, вони є фундаментальними основами системи наукового знання у формі методології, теорій, концепцій тощо, а по-друге, проявляються в реальному житті людини, у природі й суспільстві [8, с. 10].

Принципи сприяють правильному розумінню та застосуванню правових норм, а також впливають на зміст прийнятих ними нормативно-правових актів, що служать меті виявлення та виключення правових приписів, що не вписуються в систему законодавства.

Таким чином, принципи не формулюють конкретних прав й обов'язків і не завжди забезпечені конкретними законодавчими санкціями, однак залежно від того, на яких принципах заснований правовий порядок, можна значною мірою судити про характер самої держави [9, с. 193].

Розуміючи сутність поняття принципів права в цілому, легше зрозуміти роль та значимість принципів соціального страхування та загальнообов'язкового державного соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання зокрема.

Слушною та виваженою є позиція О.В. Москаленко, яка під принципами правового регулювання загальнообов'язкового державного соціального страхування розуміє об'єктивно зумовлені й розроблені з урахуванням наукових досягнень керівні правові засади реалізації цієї організаційно-правової форми соціального забезпечення, що визначають її загальну спрямованість, зміст і характерні особливості. До таких принципів автор відносить: 1) законодавче визначення правових, фінансових та організаційних засад загальнообов'язкового державного соціального страхування; 2) поєднання обов'язковості державного соціального страхування осіб, які працюють на умовах трудового договору та на інших передбачених законодавством підставах, і права на добровільну участь у цій системі; 3) доступність загальнообов'язкового державного соціального страхування; 4) рівність осіб у праві на цей вид соціального страхування; 5) гарантованість реалізації застрахованими особами своїх прав; 6) забезпечення рівня життя, не нижчого за прожитковий мінімум, установлений законом; 7) диференціація умов і розмірів матеріального забезпечення та соціальних послуг, що надаються застрахованим особам; 8) формування й використання страхових коштів на засадах солідарності й субсидіарності; 9) соціальне партнерство в управлінні й нагляді за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням; 10) цільове використання коштів цієї форми соціального страхування; 11) відповідальність страховальника та страховика за дотримання прав застрахованих осіб; 12) гласність діяльності страховиків [10, с. 10–12].

О.О. Гаврилова під принципами загальнообов'язкового державного соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання розуміє базові керівні ідеї, засади, які визначають сутність і спрямованість зазначеного виду соціального страхування та лежать в основі соціального захисту, охорони життя та здоров'я осіб, які постраждали під час виконання своїх трудових (посадових) обов'язків у разі настання нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, а також їх матеріального забезпечення за

рахунок коштів Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України [11, с. 37].

Зауважимо, що з прийняттям 28 грудня 2014 р. Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці» [12], що набрав чинності 1 січня 2015 р., було викладено в новій редакції Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності». Цим Законом було утворено Фонд соціального страхування України шляхом злиття Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України та Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності.

Відповідно до ст. 3 цього закону, який закріплює гарантії працюючих громадян щодо їх соціального захисту у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, вагітністю та пологами, від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, охорони життя та здоров'я, соціальне страхування здійснюється за такими принципами:

- 1) законодавчого визначення умов і порядку здійснення соціального страхування;
- 2) обов'язковості страхування осіб відповідно до видів соціального страхування та можливості добровільності страхування у випадках, передбачених законом;
- 3) державних гарантій реалізації застрахованими особами своїх прав;
- 4) обов'язковості фінансування Фондом витрат, пов'язаних із наданням матеріального забезпечення, страхових виплат та соціальних послуг, в обсягах, передбачених цим законом;
- 5) формування та використання страхових коштів на засадах солідарності та субсидування;
- 6) диференціації розміру виплати допомоги залежно від страхового стажу;
- 7) диференціювання страхового тарифу з урахуванням умов і стану безпеки праці, виробничого травматизму та професійної захворюваності на кожному підприємстві;
- 8) економічної заінтересованості суб'єктів страхування в поліпшенні умов і безпеки праці;
- 9) цільового використання коштів соціального страхування;
- 10) відповідальності роботодавців та Фонду за реалізацію права застрахованої особи на матеріальне забезпечення та соціальні послуги за цим законом.

Тобто згідно із цим законом відтепер соціальному страхуванню від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, притаманні загальні принципи, що характерні для всіх видів соціального страхування, об'єднаних цим законом. Проте вважаємо таку позицію законодавця хибною, такою, що не відповідає вимогам сучасності. Такий вид соціального страхування, як страхування від нещасного випадку

на виробництві має свої певні особливості, не характерні для інших видів соціального страхування. Тому визначати принципи для обох видів соціального страхування не раціонально. Тим паче, що загальні принципи, правові, фінансові й організаційні засади загальнообов'язкового державного соціального страхування вже визначені в Основах законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування (далі – Основи) [13].

Згідно зі ст. 5 Основ такими принципами є:

- законодавче визначення умов і порядку здійснення загальнообов'язкового державного соціального страхування;
- обов'язковість фінансування страховими фондами витрат, пов'язаних із наданням матеріального забезпечення та соціальних послуг, у обсягах, передбачених законами про загальнообов'язкове державне соціальне страхування;
- надання права отримання виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням особам, зайнятим підприємницькою, творчою та іншою діяльністю;
- обов'язковість фінансування страховими фондами (установами) витрат, пов'язаних із наданням матеріального забезпечення й соціальних послуг, у передбачених законами обсягах з окремих видів загальнообов'язкового соціального страхування;
- солідарність і субсидування;
- державні гарантії реалізації застрахованими громадянами своїх прав;
- забезпечення рівня життя, не нижчого за встановлений законом прожитковий мінімум шляхом надання пенсій, інших видів соціальних виплат і допомог, які є основним джерелом існування;
- цільове використання коштів загальнообов'язкового державного соціального страхування;
- паритетність представників усіх суб'єктів цього виду страхування в управлінні загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням.

На нашу думку, принципами загальнообов'язкового державного соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання є фундаментальні основи, які відображають сутність, притаманні особливості, визначають направленість цього виду соціального страхування й окреслюють основні напрями соціальної політики держави в цій царині.

Висновки. Вибір принципів загальнообов'язкового державного соціального страхування не може бути довільним, як це має місце в чинному вітчизняному законодавстві, позаяк їх види й характер визначаються природою цієї організаційно-правової форми соціального забезпечення. Відповідна система повинна бути розроблена в такий спосіб, щоб вона могла відповідати перспективним вимогам ринкової економіки. Соціально-страхові принципи по суті є ключовими орієнтирами для нормотворчої діяльності з формування новітньої системи соціального захисту населення України. І чим повніше вони будуть ураховані, чим більш вдало адаптовані до запитів дійсності, тим надійніше

й ефективніше така система буде функціонувати [14, с. 290]. Повністю підтримуючи таку позицію, зауважимо, що й принципи загальнообов'язкового державного соціального страхування від нещасного

випадку на виробництві та професійного захворювання не можуть бути тільки частиною принципів, об'єднаних для декількох різних видів соціального страхування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Теорія держави і права : [підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл.] / О.В. Петришин, С.П. Погребняк, В.С. Смородинський та ін. – Х. : Право, 2014. – 435 с.
2. Явич Л.С. Право развитого социалистического общества: сущность и принципы / Л.С. Явич. – М., 1978. – 470 с.
3. Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) // Офіційний вісник України. – 2004. – № 45. – Ст. 2975.
4. Погребняк С.П. Основоположні принципи права : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.01 / С.П. Погребняк ; Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». – Х., 2009. – 433 с.
5. Маврин С.П. Принципы трудового права в условиях рыночной экономики / С.П. Маврин // Правоведение. – 1992. – № 2. – 54 с.
6. Байтин М.И. Сущность права (современное нормативное правопонимание на грани двух веков) / М.И. Байтин. – Саратов, 2001. – 243 с.
7. Лукашева Е.А. Принципы социалистического права / Е.А. Лукашева // Советское государство и право. – 1970. – № 6. – 264 с.
8. Байниязова З.С. Основные принципы российской правовой системы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. : спец. 12.00.01 / З.С. Байниязова. – Саратов, 2004. – 19 с.
9. Загальна теорія держави і права : [підручник для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] / [М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Богачова та ін.] ; за ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. – Х. : Право, 2002. – 428 с.
10. Москаленко О. В. Принципи соціального страхування в сучасних умовах господарювання : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / О.В. Москаленко. – К., 2013. – 39 с.
11. Гаврилова О.О. Правове регулювання загальнообов'язкового державного соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання : дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 / О.О. Гаврилова ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2015. – 221 с.
12. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці від 28 грудня 2014 р. № 77-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 11. – Ст. 75.
13. Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України від 14 січня 1998 р. № 16/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 23. – Ст. 121.
14. Москаленко О.В. Основні засади загальнообов'язкового державного соціального страхування в умовах ринкової економіки : [монографія] / О.В. Москаленко. – Х. : Юрайт, 2012. – 400 с.

УДК 349.2

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОХОРОНИ ПРАЦІ МОЛОДІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

LEGAL REGULATION OF YOUTH WORK: CURRENT STATE AND WAYS OF IMPROVEMENT

Грицай Ю.В.,

*викладач кафедри цивільно-правових
дисциплін, господарського та трудового права
Харківського національного педагогічного
університету імені Г.С. Сковороди*

У статті розглянуто сучасний стан правового регулювання охорони праці молоді на підприємствах в Україні. Акцентовано увагу на важливості удосконалення правового регулювання охорони праці молоді на підприємствах у сучасних умовах ринкової економіки.

Ключові слова: охорона праці, молодь, здоров'я молодих працівників, ефективність праці молоді, правове регулювання праці молоді.

В статье рассмотрено современное состояние правового регулирования охраны труда молодежи на предприятиях в Украине. Акцентировано внимание на важности совершенствования правового регулирования охраны труда молодежи на предприятиях в современных условиях рыночной экономики.

Ключевые слова: охрана труда, молодежь, здоровье молодых работников, эффективность труда молодежи, правовое регулирование труда молодежи.

The article reviews the current state of the legal regulation of youth labor in enterprises in Ukraine. The attention on the importance of improving the legal regulation of youth labor in enterprises in modern market economy.

Key words: labor, youth, health, young workers, young labor efficiency, legal regulation of labor youth.

Постановка проблеми. Сьогодні в Україні в умовах побудови єдиного європейського простору, соціально-політичних змін пріоритетним завданням є не лише переосмислення стану організації праці, а й пошук шляхів її вдосконалення. Зокрема, ринкові перетворення в Україні потребують якнайшвидшого підвищення конкурентоспроможності вітчизняної продукції, розвитку трудового потенціалу держави, створення надійного й досконалого механізму захисту трудових прав громадян. Вагомої значущості набуває регулювання питань охорони праці. Слід констатувати, що нормативна база у сфері охорони праці дещо застаріла. У таких умовах особливої актуальності набуває проблема збереження здоров'я молоді в процесі їх трудової діяльності.

Загальновизнано вважати молодь важливою складовою сучасного українського суспільства, носієм інтелектуального потенціалу, визначальним фактором соціально-економічного прогресу. Від здатності молоді бути активною творчою силою значною мірою залежить процес державотворення. Здорова й самосвідома молодь – це рушійна сила нашого майбутнього. На жаль, сьогодні в українського молодого покоління спостерігається погіршення стану здоров'я.

Розглядаючи проблему стану здоров'я молоді, необхідно звертати увагу на певні особливості з огляду на вікові характеристики молодих громадян, які навчаються в середніх, вищих навчальних закладах, які отримали середню, вищу освіту та працюють, або працюють без відповідної освіти. Безумовно, праця є найважливішим джерелом поліпшення добробуту кожної людини, а також зміцнення могутності та процвітання держави. З огляду на різні об'єктивні та суб'єктивні фактори процес праці потребує певної охорони.

Стан дослідження. Окремих елементів цієї проблеми торкалися у своїх наукових працях Н.Б. Болотіна, Г.С. Гончарова, В.В. Лазор, Л.І. Лазор, М.І. Іншин, Д.В. Назаров, О.М. Обушенко, С.М. Прилипко, В.І. Прокопенко, О.І. Процевський, В.О. Процевський, Н.М. Хуторян, Г.І. Чанишева, І.І. Шамшина, В.І. Щербина, О.М. Ярошенко та інші. Проте й досі охорона здоров'я молоді в процесі трудової діяльності є нагальною проблемою сьогодення.

Метою статті є розгляд сутності, визначення особливостей та надання пропозицій щодо удосконалення правового регулювання охорони праці молоді в умовах ринкової економіки.

Виклад основного матеріалу. Прийнято вважати, що охорона праці – це система законодавчих актів, соціально-економічних, організаційних, технічних, гігієнічних і лікувально-профілактичних заходів та засобів, що забезпечують безпеку, збереження здоров'я та працездатності людини в процесі праці. Охорона здоров'я працівників, забезпечення безпечних умов праці, ліквідація професійних захворювань і виробничого травматизму є однією зі складових турбот держави [1, с. 239].

Законодавець надає дефініцію «молодь, молоді громадяни» в ст. 1 Закону України «Про сприяння

соціальному положенню та розвитку молоді в Україні» від 5 лютого 1993 року № 2998-ХІІ (зі змінами та доповненнями) [2], визначаючи їх як громадян України віком від 14 до 35 років.

Розглядаючи питання охорони здоров'я молоді, яка працює, слід зробити акцент на такому. Неповнолітні, тобто особи, які не досягли вісімнадцяти років, у трудових правовідносинах прирівнюються в правах до повнолітніх, а в галузі охорони праці, робочого часу, відпусток та деяких інших умов праці користуються пільгами, встановленими законодавством України. Чинне трудове законодавство України висуває вимогу приділяти особливу увагу здоров'ю неповнолітнього працівника як під час прийняття його на роботу, так і безпосередньо під час роботи. Так, відповідно до ст. 191 Кодексу законів про працю України (далі – КЗпП України) [3, с. 117] передбачено, що всі особи молодше вісімнадцяти років приймаються на роботу лише після попереднього медичного огляду й у подальшому, до досягнення 21 року, щороку підлягають обов'язковому медичному оглядові. Окрім цього, згідно зі ст. 192 КЗпП України [3, с. 118] забороняється залучати працівників молодше вісімнадцяти років до нічних, надурочних робіт і робіт у вихідні дні. Слід зазначити, що останнім часом спостерігається тенденція «тіньового» працевлаштування молоді. Робота молоді без офіційного оформлення трудових відносин повністю перебуває поза законом і не контролюється.

Аналізуючи наведене, цілком зрозуміло, що здорова молодь має велику цінність для держави. Системна діяльність держави повинна бути направлена на ефективне використання потенціалу молодих людей з урахуванням таких особливостей, як вік, освіта, відповідна адміністративно-територіальна одиниця. Дієвий механізм втілення в суспільство здорового способу дозволить здійснювати гармонійний розвиток молодої особи, ефективність якого залежить від довіри населення, взаємодії з органами державної влади та місцевого самоврядування, освіти, охорони здоров'я, засобами масової інформації. Адже від здоров'я молоді залежить майбутнє нашої країни.

Створення безпечних для здоров'я умов праці в процесі виробництва – це непростий комплекс заходів, який повинен мати соціальний, економічний, юридичний, лікувально-профілактичний характер. Основною метою таких заходів повинна бути насамперед безпека працівника. Академічний тлумачний словник надає нам визначення поняття «безпека» як стан, коли кому-небудь або чому-небудь ніщо не загрожує [4, с. 137]. Отже, можна провести аналогію та спробувати розглянути безпеку в аспекті трудового права як стан захищеності молодого працівника з метою збереження працездатності.

Українськими науковцями В.І. Прокопенком та П.Д. Пилипенком право на належні, безпечні умови праці розглядається як право, яке поширюється тільки на працівників, які працюють на умовах трудового договору [5, с. 360; 6, с. 392].

Статтею 43 Конституції України [7] передбачено, що кожен має право на належні, безпечні й здорові

умови праці, на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом. Використання праці жінок і неповнолітніх на небезпечних для їхнього здоров'я роботах забороняється.

Основні положення щодо реалізації конституційного права громадян на охорону їх життя та здоров'я в процесі трудової діяльності визначає Закон України «Про охорону здоров'я» [8], у ст. 1 якого надається дефініція поняття «охорона праці» як системи правових, соціально-економічних, організаційно-технічних, санітарно-гігієнічних і лікувально-профілактичних заходів та засобів, спрямованих на збереження життя, здоров'я та працездатності людини в процесі трудової діяльності.

Таким чином, основне завдання держави створити належні умови роботи, які відповідають вимогам безпеки та гігієни молоді як особливої категорії суспільства.

Л.П. Амелічева визначає безпеку праці як категорію трудового права в аспекті безпечних і здорових умов праці працюючих, стан яких характеризується шляхом оцінки та аналізу професійного ризику. За своєю правовою природою ця категорія має різноплановий, багатоаспектний і поліфункціональний характер, що дозволяє вивчати її як право в об'єктивному та суб'єктивному значенні, як принцип трудового права в аспекті умови трудового договору [9, с. 42].

В.О. Процевський зазначає, що про гуманний характер норм охорони праці свідчать такі принципи, як адаптація трудових процесів до можливостей працівника з урахуванням його здоров'я та психологічного стану; соціальний захист працівників, повне відшкодування шкоди особам, які потерпіли від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань. Учений цілком слушно наголошує, що особливо потрібно звернути увагу на дії держави у сфері охорони праці, які передбачають такі аспекти:

- використання економічних методів управління охороною праці;
- участь держави у фінансуванні заходів щодо охорони праці;
- залучення добровільних внесків та інших надходжень на цілі, отримання яких не суперечить законодавству;
- інформування населення, проведення навчання, професійної підготовки та підвищення кваліфікації працівників із питань охорони праці;
- забезпечення координації діяльності органів державної влади, установ, організацій, об'єднань громадян, що розв'язують проблеми охорони здоров'я, гігієни та безпеки праці, а також співробітництва та проведення консультацій між роботодавцями та працівниками, між усіма соціальними групами під час прийняття рішень з охорони праці на місцевому та державному рівнях;
- використання світового досвіду організації роботи щодо поліпшення умов і підвищення безпеки праці на основі міжнародного співробітництва [10, с. 67].

На думку вченого, характерною особливістю правових норм, які регулюють відносини з питань охо-

рони праці, є те, що всі вони мають однаковий вплив на підприємства, установи та організації незалежно від форми власності, на основі якої вони творені, незалежно від галузевої належності та підпорядкованості. Норми про охорону праці поширюються на всіх юридичних та фізичних осіб, які відповідно до законодавства використовують працю за наймом, та на всіх працюючих.

Заслугує на увагу думка В.В. Павловського, який зазначає, що молодь у віці від 14 до 28 років, знаходиться в процесі біологічної, соціальної, психологічної перебудови та адаптації до соціально-економічних умов і характеризується особливою сприйнятливістю організму до несприятливих впливів соціального й навколишнього середовища [11, с. 249–250].

Чинний Закон України «Про охорону здоров'я» [8] передбачає недопущення залучення неповнолітніх до праці на важких роботах і на роботах зі шкідливими або небезпечними умовами праці, на підземних роботах, до нічних, надурочних робіт та робіт у вихідні дні, а також до підймання та переміщення речей, маса яких перевищує встановлені для них граничні норми, відповідно до переліку важких робіт і робіт зі шкідливими та небезпечними умовами праці, граничних норм підймання та переміщення важких речей, що затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я.

Згідно з вимогами ст. 7 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, прийнятого ООН у 1966 році, держави, які беруть у ньому участь, мають визнати право кожного на справедливі та сприятливі умови праці та умови роботи, що відповідають вимогам безпеки та гігієни [12, с. 18].

У всіх стандартах Міжнародної організації праці, які стосуються охорони праці, можна прослідкувати такі риси: праця має здійснюватися в умовах здорового та безпечного виробничого середовища; умови праці мають не завдавати шкоди здоров'ю працівника чи принижувати його людську гідність; праця має надавати реальну можливість для розвитку особистості, самореалізації та служіння суспільству.

Безперечно, організм працівників, які не досягли 18 років, є уразливим та потребує особливого захисту. Останні поглиблені дані лікарів свідчать про те, що з кожним днем захворюваність працюючої молоді «молодшає». Причина зароджується ще в дошкільних та шкільних установах. Учені зазначають, що розвиток нових інформаційних і комунікаційних технологій привертає увагу до поглибленого аналізу переваг і ризиків їх використання в навчальному процесі. Вік користувачів постійно знижується й ІТ-технології починають застосовуватися вже і в початковій школі та в процесі дошкільного виховання [13, с. 129]. Отже, такі показники пов'язані з тим, що численні негативні фактори, що впливають на організм неповнолітнього працівника, спричиняють погіршення стану здоров'я в більш дорослому віці. Це безумовно має вплив на загальний стан здоров'я цієї категорії працівників.

Забороняється застосування праці осіб молодше вісімнадцяти років на важких роботах і на роботах зі шкідливими або небезпечними умовами праці, а також на підземних роботах. Список таких робіт затверджено Наказом Міністерства охорони здоров'я України № 46 від 31 березня 1994 року [14].

З метою забезпечення захисту організму окремої категорії молодих працівників-неповнолітніх у процесі трудової діяльності Наказом Міністерства охорони здоров'я України № 59 від 22 березня 1996 року затверджені Граничні норми підіймання і переміщення важких речей неповнолітніми (далі – Граничні норми) [15]. Відповідно до цього наказу Граничні норми діють на всій території України та поширюються на всі підприємства, установи та організації, учбові заклади, а також на юридичних та фізичних осіб, які використовують працю підлітків від 14 до 18 років.

Слід зазначити, що Граничні норми були затверджені переважно ще з урахуванням «пострадянського» стану здоров'я молодих працівників. Після прийняття зазначених нормативно-правових актів пройшло майже 20 років. За цей час відбулося багато змін, які також позначилися й на стані здоров'я сучасної молоді.

У студентському середовищі України переважає нездорова поведінка. Зокрема, 38% студентів палять; 1,2 млн студентів мають проблеми з алкоголем, вживають більше ніж тричі на день алкогольні напої; близько 115 тис. молодих людей у віці 17–22 років перебувають на обліку з наркозалежності; і лише 10,5% студентської молоді певною мірою охоплені руховою активністю [16, с. 79]. Як свідчать результати багатьох досліджень, серед молодих працівників в Україні сьогодні практично відсутні навички збереження здоров'я. Регулярне заняття руховою активністю не стає звичною нормою для більшості молодих людей, стрімко поширюється вживання алкогольних напоїв, зловживання тютюновими виробами. Постає цілком логічне питання: «Чи є актуальними зазначені вище норми для сучасних молодих працівників?»

Положення ст. 191 чинного КЗпП України [3] передбачає попередній медичний огляд перед працевлаштуванням тільки для осіб, які не досягли віку 18 років. Обов'язковість медичного огляду неповнолітніх передбачена також у ст. 66 Основ законодавства України про охорону здоров'я [17].

Цікаву думку із цього приводу висловив Д.В. Назаров [18, с. 99] у дослідженні «Гармонізація зако-

нодавства України із законодавством Європейського Союзу в регулюванні праці молоді». Він пропонує ввести практику позачергових медичних оглядів та підкреслює необхідність внесення змін до Закону України «Про охорону праці», у ст. 17 якого зазначити, що роботодавець зобов'язаний забезпечити за свій рахунок позачерговий медичний огляд працівників за заявою працівника, якщо він вважає, що погіршення стану його здоров'я пов'язане з умовами праці; за своєю ініціативою, якщо стан здоров'я працівника не дозволяє йому виконувати свої трудові обов'язки; за письмовою заявою батьків (усиновителів, опікунів) неповнолітнього працівника.

Цілком підтримуємо зазначену концепцію, однак, аналізуючи стан здоров'я молоді сьогодні, вважаємо за потрібне зробити акцент на тому, що щорічних медичних оглядів потребують також молоді працівники до досягнення 28 років. Своєчасне медичне обстеження забезпечить ефективність трудової здатності та здібності молоді. Досить слушно із цього приводу висловлює думку Л.І. Лазор, що метою трудового права на сучасному етапі є необхідність, з одного боку, повною мірою виконувати захисну функцію стосовно працівників, а з іншого – надати роботодавцю можливість ефективного розвитку виробництва [19, с. 109].

Висновки. Підсумовуючи викладене, зазначимо, що існує об'єктивна необхідність перегляду граничних норм підіймання та переміщення важких речей для неповнолітніх працівників з урахуванням відповідних наукових досліджень у сфері медицини, фізіології, психології та соціології. Своєчасні медичні огляди молодих працівників, створення сприятливих умов праці молоді – гарантія ефективності праці. Це матиме вплив на ліквідацію недоліків, що впливають на рівень виробничого травматизму на підприємствах.

Зміни до системи організаційно-правових заходів охорони праці молоді будуть корисними для комплексного вдосконалення системи охорони праці молоді. Від рівня охорони праці молоді залежить майбутній розвиток держави і суспільства взагалі. Тому важливо забезпечити на законодавчому рівні захист здоров'я не тільки неповнолітніх працівників, але й усїєї працюючої молоді. Охорона праці молоді як багатоаспектне явище має соціальне, правове та економічне значення для гармонійного розвитку кожного молодого працівника, процвітання суспільства та держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. А.Я. Сухарев ; ред. кол.: М.М. Богуславский, М.И. Козырь, Г.М. Миньковский и др. – М. : Советская энциклопедия, 1984. – 415 с.
2. Про сприяння соціального становлення та розвитку молоді в Україні : Закон України від 5 лютого 1993 року № 2998-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 16. – Ст. 167.
3. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 року № 322-VIII (зі змінами та доповненнями). – К. : Видавничий дім «Ін-Юре», 2014. – 173 с.
4. Словник української мови : в 11 т. – К. : Перун, 1970– . – Т. 1. – 226 с.
5. Прокопенко В.І. Трудове право України : [підручник] / В.І. Прокопенко. – Х. : Фірма Консум, 1998. – 480 с.
6. Трудове право України. Академічний курс : [підручн. для студ. юрид. спец. навч. закл.] / [П.Д. Пилипенко, В.Я. Буряк, З.Я. Козак та ін.] ; за ред. П.Д. Пилипенка. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К. : Видавничий дім «Ін Юре», 2006. – 544 с.
7. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

8. Про охорону здоров'я : Закон України від 14 жовтня 1992 року № 2694-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 49. – Ст. 668.
9. Амелічева Л.П. Забезпечення безпеки праці як умови трудового договору / Л.П. Амелічева. – Донецьк : Норд-Прес, 2010. – 178 с.
10. Процевський В.О. Приватно-правове та публічно-правове регулювання соціально-трудова відносин : [монографія] / В.О. Процевський. – Х. : ХНАДУ. – 2012. – 332 с.
11. Павловский В.В. Ювентология: проект интегративной науки о молодежи / В.В. Павловский. – М. : Академический проект, 2001. – 304 с.
12. Права людини. Міжнародні договори України. Декларації, документи. – К. : Наукова думка, 1992. – 42 с.
13. Педагогіка здоров'я : збірник наукових праць V Всеукраїнської науково-практичної конференції, присвяченої 170-річчю з дня народження І.І. Мечникова / за заг. ред. акад. І.Ф. Прокопенка. – Х/ : ХНПУ ім. Г.С. Сковороди, 2015. – 724 с.
14. Перелік важких робіт і робіт із шкідливими і небезпечними умовами праці, на яких забороняється застосування праці неповнолітніх, затверджений Наказом Міністерства охорони здоров'я України від 31 березня 1994 року № 46 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0176-94>.
15. Граничні норми підймання і переміщення важких речей неповнолітніми, затверджені Наказом Міністерства охорони здоров'я України № 59 від 22 березня 1996 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0183-96>.
16. Присяжнюк С.І. Біологічний вік та здоров'я студентської молоді / С.І. Присяжнюк. – К. : Центр навчальної літератури, 2010. – 294 с.
17. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19 листопада 1992 року № 2801-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 4. – Ст. 19.
18. Назаров Д.В. Гармонізація правових норм України з охорони праці молодих працівників із законодавством Європейського Союзу / Д.В. Назаров // Наше право. – 2008. – № 1. – С. 95–101.
19. Лазор Л.І. Правове регулювання правосуб'єктності у сфері трудового права в ринкових умовах / Л.І. Лазор // Право України. – 2010. – № 12. – С. 108–114.

УДК 331.2

ГАЛУЗЕВІ СТАНДАРТИ ОПЛАТИ ПРАЦІ: ПЕРСПЕКТИВА ЗАПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

INDUSTRY STANDARDS PAYMENT: PROSPECTS OF UKRAINE

Кабаченко М.О.,

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

Стаття присвячена питанню реформування оплати праці, зокрема, можливості запровадження галузевих стандартів оплати праці в Україні. Проаналізовано зарубіжний досвід застосування галузевих стандартів оплати праці. Автор акцентує увагу на визначенні поняття «галузевого стандарту оплати праці» та потреби впровадження системних заходів з реформування оплати праці в економіці.

Ключові слова: трудовий потенціал, галузевий стандарт оплати праці, мінімальний стандарт оплати праці, підвищувальний галузевий коефіцієнт.

Статья посвящена вопросу реформирования оплаты труда, в частности, возможности введения отраслевых стандартов оплаты труда в Украине. Проанализирован зарубежный опыт применения отраслевых стандартов оплаты труда. Автор акцентирует внимание на определении понятия «отраслевой стандарт оплаты труда» и необходимости внедрения системных мер по реформированию оплаты труда в экономике.

Ключевые слова: трудовой потенциал, отраслевой стандарт оплаты труда, минимальный стандарт оплаты труда, повышающий отраслевой коэффициент.

The article is devoted to the issue of wage reform, including the establishing industry standards wages in Ukraine. The foreign experience of industry-standard wages. The author focuses on the definition of «industry standard wages» and the need to implement measures to reform the system of wages in the economy.

Key words: labor potential, industry-standard wages, minimum standard wages, buoyant industry rate.

Актуальність теми. Реформування системи організації й оплати праці, про яке неодноразово йшлося як у програмах уряду (у 2011 р. була ухвалена Концепція удосконалення оплати праці працівників бюджетної сфери) [1], так і у спільних дискусіях представників науки і профспілок (у 2012 р. відбув-

ся семінар Федерації профспілок України спільно з представництвом Фонду Фрідріха Еберта в Україні «Галузеві стандарти оплати праці: міжнародна практика і можливості запровадження в Україні») [2], тісно пов'язане із проблемами науково обґрунтованого визначення ціни робочої сили й її регулювання

в умовах перехідної економіки. В умовах всеосяжної кризи, у якій зараз перебуває наша країна, ці проблеми загострюються через падіння темпів економічного розвитку й зменшення реальної заробітної плати найманих робітників, торкаючись життя переважної більшості українських громадян.

Важливою передумовою економічного, інтелектуального, політичного розвитку будь-якої країни є її трудовий потенціал як самостійна складова фундаменту, на якому тримається суспільство. В Україні офіційного визнання термін «трудова потенціал» набув у 1999 р. з прийняттям Указу Президента «Про основні напрямки розвитку трудового потенціалу в Україні на період до 2010 року» [3]. Згідно даного нормативно-правового акту, трудова потенціал визначається сукупною чисельністю громадян працездатного віку, які за певних ознак (стан здоров'я, психологічні особливості, освітній, фаховий та інтелектуальний рівні, соціально-етнічний менталітет) здатні і мають намір продавати трудову діяльність. Сьогодні ситуація в сфері реалізації трудового потенціалу України залишається складною. Протягом затяжного трансформаційного періоду відбулися знецінення і поступова деградація трудових ресурсів.

На наш погляд, щоб підвищити продуктивність праці та сприяти розвитку трудового потенціалу, має місце ведення галузевих стандартів оплати праці.

Фундаментальний внесок у дослідження проблем формування соціальних стандартів у сфері оплати праці зробили Д. Кейнс, К. Маркс, А. Маршалл, А. Маслоу, А. Оукен, А. Сміт, Д. Рікардо та інші відомі представники різних шкіл наукової думки. На теренах СНД теоретичні проблеми формування галузевих стандартів оплати праці отримали свій розвиток у роботах А. Аганбегяна, В. Бобкова, Є. Капустіна, Ю. Кокіна, Н. Кузнецової, Г. Мільнера, В. Майєра, С. Струмиліна, Г. Саркісяна, Т. Чашіної, Р. Яковлєва та ін. Однак ці напрацювання, здійснені вченими-економістами, у правовій сфері поки не мають комплексних досліджень в аспекті юридичного визначення та закріплення галузевих стандартів праці. Проте слід зазначити таких вчених-юристів І. Жигалкіна, Г. Капліну, В. Прокопенка, які вивчали питання диференціації оплати праці.

Метою даного дослідження є визначення поняття галузевого стандарту оплати праці та можливості його впровадження задля забезпечення реалізації концепції гідної праці та підвищення результативності соціального діалогу.

Виклад основного матеріалу. Актуальність запровадження в Україні галузевої стандартизації у сфері оплати праці обумовлена перш за все існуючою диференціацією середньої заробітної плати за видами діяльності, яка зумовлена відсутністю прямого зв'язку заробітної плати з необхідними витратами енергії і групами фізичної активності працівників, рівнем складності та кваліфікації праці, професійної освіти працівника, економічними результатами господарської діяльності та ринковою кон'юнктурою. За даними Держаної служби статистики України, найвищий заробіток сьогодні мають працівники в

сфері авіаційного транспорту (середньомісячна заробітна плата штатних працівників у жовтні 2014 р. склала 12 746 грн.), фінансування та страхова діяльність (7 059 грн.), інформації та телекомунікації (5 182 грн.). Заробітна плата працівників промисловості протягом цього ж періоду склала лише 4 091 грн.

Законом України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» не передбачається застосування галузевих ставок мінімальної заробітної плати, хоча подібне регулювання використовує третина розвинених країн і понад 50% держав Азії та Латинської Америки. Такі стандарти діють у Росії – у гірничо-металургійному комплексі та деяких інших галузях на рівні галузевих угод та в Казахстані – на рівні законодавства.

Слід зауважити, що в нашій державі дотепер законодавчо визначені та використовуються в науці і на практиці лише такі соціальні стандарти, як прожитковий мінімум із застарілим, недостатнім набором товарів і послуг, що викликає постійні нарікання, та мінімальна заробітна плата, яка не виконує функцію відтворення робочої сили та гідного рівня оплати праці. Це замість того, щоб науково обґрунтувати і законодавчо визначитися з новою системою споживчих бюджетів, що слугувала б основою для розробки соціальних стандартів, зокрема, щодо оплати праці.

Ми вважаємо, що запровадження галузевих стандартів оплати праці в практику договірної регулювання колективних трудових відносин як бази для переговорів при укладанні галузевих угод сьогодні є не тільки необхідною передумовою формування науково обґрунтованої міжгалузевої диференціації в оплаті праці, але й однією з важливих умов забезпечення сталого соціально-економічного розвитку і наближення до принципів оплати праці передових країн світу.

Це питання підіймалося на рівні Федерації професійних спілок України (далі – ФПСУ) у 2014 р., і була прийнята Постанова Президії ФПСУ «Про законодавчі пропозиції щодо запровадження Методики розрахунку мінімальних гарантій заробітної плати за галузевою ознакою в небюджетній сфері» [4].

В Проекті типової методики розрахунку галузевого стандарту оплати праці наводиться таке визначення: Галузевий стандарт оплати праці (далі – ГСОП) – це розмір заробітної плати робітника основної професії галузі, обґрунтований мінімальними нормативами споживання матеріальних благ та послуг, необхідних для відновлення фізичної сили та енергії робітника, задоволення потреб в харчуванні, промислових товарах та послугах, в житлі, утриманні сім'ї, дітей та їх навчанні, підтримання необхідного рівня кваліфікації, задоволення потреб у фізичному та інтелектуальному розвитку, забезпечення страхового захисту на випадок втрати здоров'я і працездатності та втрати роботи, виплати обов'язкових платежів, встановлених законом.

Ми не зовсім погоджуємося з такою дефініцією, вважаємо її недостатньо конкретною. Так, наприклад, Т.В. Чашіна у своїй дисертації наводить дещо інше визначення. Вказуючи, що алгоритмом розра-

хунку галузевого соціального стандарту оплати праці працівників базових професій є стандарт розміру регулярно виплачуваної частини заробітної плати працівника, що представляє базову професію організації, що включає в себе елементи тарифних ставок, компенсаційних виплат, пов'язаних з режимом роботи та умовами праці, доплат і надбавок до тарифних ставок, премій та винагород, що мають систематичний характер – тобто заробітної плати, що носить регулярний характер [5].

На наш погляд, така конструкція точніше розкриває сутність досліджуваного поняття. Крім того, доцільно акцентувати увагу на тому, що Галузеві стандарти оплати праці за своєю природою є соціальними нормативами і мають забезпечувати соціальний захист певних професійних груп у різних галузях економіки, сприяти розвитку трудового потенціалу цих галузей, залучати до них відповідних фахівців а також мають сприяти зростанню соціальної відповідальності роботодавців.

Для правильного тлумачення ГСОП, на наш погляд, в категоріальний апарат слід вводити поняття Мінімального стандарту оплати праці (далі – МСОП), визначаючи його як гарантований для додержання мінімальний розмір місячної заробітної плати робітника, який включає в себе мінімальний набір продуктів харчування, товарів та послуг, необхідних для відновлення з життєвих сил і енергії робітника, на якого у процесі роботи впливають шкідливі та (або) небезпечні виробничі фактори. Розрахунки МСОП мають ґрунтуватися на визначенні мінімальних споживчих бюджетів за видами робіт та професій. Продовольчі споживчі кошики побудовані на основі хімічного складу та енергетичної цінності продуктів харчування, необхідних для відновлення фізичних та емоційних сил після важкої роботи (бажано при цьому враховувати коефіцієнт сімейного навантаження: кількість членів сім'я, їх потреби і т. д.). Однак у міжнародних правових актах, що стосуються соціально-трудових відносин, немає вказівок щодо «набору» товарів і послуг, які забезпечили б життєво важливі потреби працівника. Проте такий «набір», необхідний для відтворення робочої сили і підтримки гідного рівня життя людини відображений у Загальній декларації прав людини 1948 р., прийнятій Генеральною Асамблеєю ООН. У ній наголошується, що кожна людина має право на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд і необхідні соціальні послуги, який необхідний для підтримки здоров'я і добробуту його самого і його родини [6].

Крім того, слід звернути увагу, що величина МСОП повинна розраховуватися і затверджуватися галузевою угодою і бути однаковою для всіх підприємств тієї чи іншої галузі. В іншому випадку порушується принцип соціальної справедливості в оплаті праці. Диференціація заробітної плати на окремих підприємствах може встановлюватися за рахунок різних умов виплати додаткових премій і винагород, які, згідно з колективним договором, утворюють умовно змінну частину заробітної плати працівників.

Далі ми маємо вести мову про визначення та прийняття підвищувальних галузевих коефіцієнтів (ПГК), які застосовуються для розрахунку ГСОП. Рівень цих коефіцієнтів має залежати від таких факторів.

- По-перше, галузі, в якій працює робітник. Наприклад, уряд Республіки Казахстан на підставі п. 16 ст. 15 Трудового кодексу РК затвердив підвищувальні галузеві коефіцієнти у восьми галузях промисловості: 1) гірничо-металургійній галузі; 2) галузі машинобудування; 3) галузі вугільної промисловості; 4) хімічній промисловості; 5) нафтогазовій галузі; 6) галузі будівництва; 7) галузі електроенергетики; 8) залізничній галузі.

- По-друге, від характеру роботи, виконуваної працівником (наприклад, зайняті на важких роботах, роботах із шкідливими (особливо шкідливими), небезпечними умовами праці і т. ін.).

- По-третє, ПГК мають визначатися галузевими угодами і бути затвердженими Кабінетом Міністрів України.

Таким чином, ГСОП можна розраховувати як МСОП, помножений на ПГК. На наш погляд, такий підхід є актуальним до визначення Галузевого стандарту оплати праці, оскільки буде виходити саме з вартості робочої сили, а не з того, скільки може (хочє) заплатити роботодавець за її використання.

Прийняття на державному рівні рішення щодо впровадження галузевого стандарту оплати праці має відбуватися паралельно із запровадженням системних заходів з реформування оплати праці в економіці в цілому. Таке комплексне вирішення численних проблем українського працівника дозволить забезпечити збалансованість і виваженість усіх складових нової системи оплати праці і ефективність механізму її реалізації. Такі системні заходи мають ставити за мету такі цілі.

- По-перше, виявити особливості формування заробітної плати на галузевому рівні з позицій її відтворювальної функції.

- По-друге, має бути узгодження механізму дії ГСОП з наявною законодавчою базою (внесення змін до Закону України «Про оплату праці», до майбутнього Трудового кодексу, інших нормативних правових актів), тобто має відбутися закріплення ГСОП на законодавчому рівні. Відповідно, слід залучити науковців економістів і правознавців для розробки методологічних і методичних підходів до визначення галузевого стандарту оплати праці. Має бути визначений порядок вибору базової професії галузі, стосовно якої визначатиметься ГСОП, і затверджені ПГК для відповідних галузей.

- По-третє, слід визначити порядок формування на базі ГСОП працівника базової професії мінімальних заробітних плат інших працівників у відповідних професійних кваліфікаційних групах галузі (підприємства). Даний розрахунок має провадитись для усіх діючих на підприємстві групах тарифних ставок і усіх видів робіт. Під визначенням профільної (базової) професії галузі мається на увазі, що вона має максимально відповідати характеру виробничої

діяльності галузі та відображати специфіку її функціонування [7]. Спеціалізація професії, її профіль та «опорний» характер для галузі (в охороні здоров'я – лікар, в освіті – вчитель, у науці – науковий працівник) визначають найбільш масову, представницьку й спеціалізовану працю, відтворювальний споживчий бюджет працівника якої, з урахуванням важкості праці, є основою галузевого стандарту оплати праці [8]. Сторони соціального діалогу можуть визначити профільну (базову) професію галузі під час переговорів з укладення галузевої угоди на основі статистичної інформації щодо професійного складу працівників основних виробничих підрозділів.

Ми повинні наголосити на тому, що передусім введення галузевих стандартів оплати праці має своїм першочерговим завданням забезпечити гідну оплату праці металургам, працівникам вугільної, автомобільної промисловості й деяких інших видів діяльності, для яких підвищення трудового потенціалу є болючою темою. Однак слід мати на увазі, що такий крок:

- має бути ув'язаний з оптимізацією виробничих витрат і відповідним зростанням рівня продуктивності праці у цих галузях;

- має бути узгоджений із змінами в оплаті праці працівників інших видів діяльності, інакше він призведе до ще більшої нерівності в оплаті праці, а звідси – до соціального невдоволення. Впровадження галузевих стандартів у практику колективно-договірної регулювання оплати праці, як бази для переговорів при укладанні галузевих угод, сприятиме зростанню рівня заробітних плат передусім у промисловості, особливо в окремих її галузях. Для бюджетної сфери, наприклад, такий стандарт навряд чи розроблятиметься, і наявний розрив у рівнях заробітних плат фахівців цієї сфери і представників корпоративного сектору збільшиться. Таким чином, може поглибитись існуюча диференціація в оплаті праці.

Маємо розуміти, що реалізація галузевого принципу оплати праці в Україні залежить від активності профспілок усіх рівнів та прийняття галузевих угод. Проте не всі роботодавці приєднуються до вказаних угод, тому профспілки мають порушувати питання стосовно внесення до нового Трудового кодексу щодо поширення норм галузевих угод на всі підприємства незалежно від їх приєднання до сторін соціального партнерства.

Розглядаючи цю проблему у такій площині, на перший погляд може скластися враження, що для вирішення питання впровадження галузевих стандартів оплати праці достатньо буде колективних угод, в яких може бути відображене положення про їх застосування. Як, наприклад, в колективному договорі «Укртрансгаз» 2007 р., де зазначено, що місячні тарифні ставки (посадові оклади) встановлюються диференційовано, залежно від професії і кваліфікації працівника, складності та умов роботи, яку він виконує. Місячні тарифні ставки (посадові оклади) працівників, які працюють в структурних підрозділах, розташованих на території населених пунктів, яким

надано статус гірських, підвищуються на 25%. Тобто, як бачимо це своєрідна спроба введення підвищувальних галузевих коефіцієнтів. При цьому зауважується, що якщо цим працівникам, відповідно до колективного договору, встановлено місячні тарифні ставки (посадові оклади), розміри яких перевищують установлені в Галузевій угоді більш як на 25%, такі тарифні ставки (посадові оклади) додатковому підвищенню не підлягають. Однак постає питання, яким законодавчими підґрунтям користуються в даному випадку сторони цього колективного договору? Справа в тому, що тарифна частина зарплати визначається насамперед роботодавцями із різними фінансовими можливостями, розміри цієї частини можуть суттєво розрізнятися (і відрізняються на практиці). У різних галузях економіки роботодавці встановлюють різні гарантії щодо заробітних плат, застосовуючи галузеві й внутрішньо-фірмові тарифні сітки, форми і системи оплати праці і т. ін. При цьому галузеві системи оплати праці найчастіше не мають відповідних наукових обґрунтувань, засновані на різноманітних методичних підходах з використанням різних форм і методів регулювання оплати праці, а головне – у них по-різному трактується сам зміст мінімальних гарантій, соціально-прийнятних в конкретних умовах окремої галузі економіки. Тому ще раз підкреслюємо, що для введення ГСОП недостатньо колективних угод, вони мають бути закріплені на найвищому законодавчому рівні.

Впровадження ГСОП має бути направлено на те, щоб зробити працю в Україні рентабельною. Голодний працівник априорі не може випускати конкурентну продукцію. Державі треба взяти на себе відповідальність за забезпечення працюючій людині рентабельність його праці. Ми повинні ставити собі за мету – крок за кроком прозондувати можливість запровадження міжнародного досвіду галузевої оплати праці в українських умовах. Погоджуємося з тезою, висунутою Федерацією профспілок України, що головний терорист – це бідність. А головний терорист з терористів – це бідний робітник. Його незадоволення оплатою праці може привести до соціального бунту. Що в принципі зараз і відбувається в нашій країні. Треба негайно вирішувати проблему оплати праці, адже зараз у нас парадоксальна ситуація: тільки 40% від доходу працюючої людини складає зарплата, все інше – соціальні виплати. Не можна забувати про те, що більшість податків держава отримує саме від працюючих людей. Усі реформи мають мету – зростання економічного виробництва. Прості українці не можуть стимулювати розвиток економіки, якщо вони мають таку низьку заробітну плату.

Висновки. Ми опинилися у скрутному соціально-економічному становищі, якщо не сказати, що у кризовому. Тому держава зараз повинна негайно переходити на систему рентабельної праці, своєчасної виплати зарплати, зупинити дискримінацію в сфері податкової політики. Доки праця для робітника не стане рентабельною, будь-яка реформа буде не тільки не успішною, але і стане можливим підґрунтям для соціального вибуху.

Підводячи підсумок, підкреслюємо ще раз, що прийняття рішення щодо впровадження галузевого стандарту оплати праці має йти у пакеті системних заходів з реформування оплати праці в економіці. Таке комплексне вирішення численних проблем українського працівника дозволить забезпечити збалансо-

ваність і виваженість усіх складових нової системи оплати праці і ефективність механізму її реалізації. Що, в свою чергу, стане запорукою для реалізації Концепції гідної праці, конструктивного соціального діалогу при формуванні позицій сторін на переговорах з укладення колективних угод всіх рівнів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 січня 2011 р. № 29-р «Про схвалення Концепції удосконалення оплати праці працівників бюджетної сфери» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/29-2011-p>
2. «Галузеві стандарти оплати праці: міжнародна практика і можливості запровадження в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://profark.org.ua/news/partners_news/36.html.
3. Указ Президента «Про основні напрямки розвитку трудового потенціалу в Україні на період до 2010 року» від 3 серпня 1999 р. № 958/99 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.fpsu.org.ua/images/images/2014/December/291214/%D0%9F-36-8.pdf>.
4. Чашина Т.В. Нормативные восстановительные потребительские бюджеты трудоспособного населения как основа определения отраслевых социальных стандартов оплаты труда : дис. ... к. э. н. : спец. 08.00.05 / Т.В. Чашина ; Открытое акционерное общество «Всероссийский центр уровня жизни» (ОАО «ВСУЖ»). – Москва. – 2009. – 184 с.
5. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р., Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права від 16 грудня 1966 р. і Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р. // Права людини. Міжнародно-правові договори України, декларації, документи. – К., 1992. – 239 с.
6. Бобков В.Н. Об опыте и проблемах разработки отраслевых социальных нормативов (на примере оплаты труда) / В.Н. Бобков, О.И. Меньшикова, Т.Н. Степанова [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ed-union.ru/cgi-bin/go.cgi?sid=&file=doc623.doc>.
7. Бобков В.Н. Проблемы регулирования минимального уровня оплаты труда и воспроизводственный потребительский бюджет трудоспособного работника. Законодательное регулирование оплаты труда: проблемы и практика реформирования / В.Н. Бобков // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. – 2002. – № 25(181) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2002/vestniksf181-25/vestniksf181-25060.htm>.

УДК 349.2

ФУНКЦІЇ СОЦІАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА В ТРУДОВОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ

FUNCTIONS OF SOCIAL PARTNERSHIP IN UKRAINE LABOR RIGHTS

Мищук М.О.,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри цивільного та трудового права

Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана

У статті наведено класифікації науковців щодо функцій соціального партнерства. Запропоновано авторську класифікацію функцій соціального партнерства в трудовому праві України. Проаналізовано основні функції соціального партнерства.

Ключові слова: соціальне партнерство, трудове право, функції, класифікація, правова категорія.

В статье приведены классификации ученых относительно функций социального партнерства. Предложено авторскую классификацию функций социального партнерства в трудовом праве Украины. Проанализированы основные функции социального партнерства.

Ключевые слова: социальное партнерство, трудовое право, функции, классификация, правовая категория.

This article shows the classification of scientists regarding the functions of social partnership. The author's classification of the functions of social partnership in the law of Ukraine. It analyzes the main features of social partnership.

Key words: social partnership, employment law, function, classification, legal category.

Актуальність теми. Розкриття функцій соціального партнерства в трудовому праві продиктовано бажанням всебічно розкрити сутність цієї правової категорії, оскільки їх аналіз дає можливість сформулювати взаємоузгоджену внутрішню систему досліджуваного процесу. Характеристика функцій, які виконує соціальне партнерство, відображає його як знаряддя соціальних перетворень, інструмент актив-

ного впливу на перебіг демократичних процесів у державі, демонструє спроможність такого партнерства до вирішення завдань і досягнення цілей, що стоять перед ним у сфері розв'язання соціальних протиріч і спорів.

Стан дослідження. Дослідженням функцій соціального партнерства в трудовому праві України займалися О.С. Арсентьева, Н.В. Балабанова,

Ф.П. Витко, Н.А. Громадська, Л.П. Грузінова, В.І. Жуков, М.І. Іншин, М.М. Кононенко, В.Г. Короткін, А.А. Муравйова, О.М. Олейнікова, В.Є. Пилипенко, А.О. Савчук, О.А. Трюхан, Л.В. Ярова та інші.

Отже, **мета статті** полягає в наведенні авторської класифікації функцій соціального партнерства в трудовому праві України.

Виклад основного матеріалу. У наукових колах існує думка, що функції соціального діалогу полягають у тому, що завдяки можливості артикуляції й модифікації своїх інтересів соціальні партнери можуть досягти порозуміння, що у свою чергу призводить до вищого рівня їх ідентифікації зі змістом порозуміння і вироблених у цих рамках програм діяльності [1, с. 2]. Зазначимо, що наведене трактування є вдалим для вираження функцій саме соціального діалогу, проте його використання для пояснення функцій соціального партнерства є дещо вузьким.

Н.В. Балабанова виділяє дві основні функції соціального партнерства в трудовому праві. По-перше, воно може служити механізмом узгодження соціальних інтересів з урахуванням їх відмінностей і навіть суперечностей. На нашу думку, ця функція полягає в тому, що соціальне партнерство слугує зняттям соціальної напруги, оскільки сприяє подоланню виникаючих конфліктів, попереджає виникнення майбутніх, дозволяє розробити механізми, які задовольнять інтереси всіх його учасників. По-друге, воно може бути засобом реалізації соціальної політики, що забезпечує участь усіх соціальних суб'єктів в організаційно-управлінській діяльності. Оскільки управління пронизує всі сфери життєдіяльності суспільства, соціальне партнерство може забезпечити взаємодію соціальних суб'єктів у будь-якій із них – економічній, політичній, культурній та інших [2, с. 152].

Зазначена позиція потребує розширення, оскільки вона повною мірою не забезпечує розкриття сутності й ролі соціального партнерства в суспільних процесах, що відбуваються в державі. Виділені дослідницею функції є занадто загальними, тому нам вбачається, що в такому випадку було б доцільніше або розширити наведену класифікацію, або ж підкреслити її загальноправовий характер.

Л.В. Ярова виокремлює 2 групи функцій соціального партнерства. Першою є прямі (основні) функції, реалізація яких спрямована на забезпечення соціального миру в соціумі і які визначаються інтересами трьох соціальних партнерів. Такими функціями є представництво й захист загальнодержавних інтересів у сфері праці, інтересів вітчизняного бізнесу і інтересів найманих працівників [3, с. 39].

Інша їх група охоплює непрямі (супутні) функції: вплив соціального діалогу на формування громадянського суспільства й на розвиток економічної демократії та забезпечення соціальної стабільності, соціально-економічної безпеки й соціальної справедливості [3, с. 39].

Вважаємо другу позицію більш вдалою порівняно з підходом попереднього дослідника. По-перше, поділ на декілька груп дозволяє відповідальніше підійти до здійснення класифікації, виділивши най-

визначніші функції. По-друге, у цій позиції імпонує виведення інтересів суб'єктів на передній план, адже дійсно основною функцією соціального партнерства, чинником, що спонукає сторони вдаватися до зазначеного виду суспільних відносин, саме і є необхідність у захисті чи вираженні особистих прав та інтересів. Супутні ж функції за своєю суттю є глобальнішими й більше впливають на суспільство, ніж на суб'єктів соціального партнерства.

О.О. Савчук також поділяє функції на два види: першочергові й другорядні. До перших належать такі функції: а) соціального захисту найманих працівників, яка передбачає збереження досягнутого рівня життя; б) превентивна (попереджувальна), спрямована на зниження ймовірності реалізації соціальних конфліктів і негативних наслідків від них; в) відтворювальна, що забезпечує суспільне відтворення; г) перерозподільна, що становить собою не що інше, як підтримку досягнутого рівня доходів, перерозподіл ризиків у часі та просторі [4, с. 191].

Другорядними функціями є такі: а) контролююча, пов'язана з контролем за конфліктами, яка передбачає особисту відповідальність кожного із соціальних партнерів; б) стимулююча, що полягає в стимулюванні активності найманих працівників; в) стабілізуюча як узгодження інтересів соціальних партнерів [4, с. 191–192].

Позиція цього дослідника також певною мірою відрізняється від думки попередньо названого. По-перше, до першочергових основних віднесено функції більш глобального характеру, тобто виділено напрями, які мають вплив скоріше на суспільство, ніж на конкретних соціально-партнерські відносин. По-друге, другорядними функціями названо напрями, що дозволяють попередити виникнення конфліктів, а в разі їх появи – якнайшвидшого подолання.

М.М. Кононенко вважає, що соціальне партнерство впливає на суспільство й на державу шляхом реалізації таких функцій:

- 1) організуючої (форми організації взаємодії груп у суспільстві);
- 2) мобілізуючої, солідаризуючої (завдяки чому досягається більша згуртованість як окремої територіальної громади, так і суспільства в цілому);
- 3) соціально-психологічної (інструмент управління соціальним настроєм, регулювання конфліктів тощо);
- 4) мотивуючої та стимулюючої (що сприяє більш активній участі громадян у державному управлінні й у місцевому самоврядуванні);
- 5) соціально-творчої (як організуючої форми для соціальної творчості соціальних груп);
- 6) прогностичної та плануючої (на регіональному або місцевому рівні шляхом створення планів соціально-економічного розвитку, прийняття програм пріоритетного розвитку певних сфер життєдіяльності);
- 7) контролюючої (як ефективного інструменту зворотного зв'язку) [5].

Підкреслимо вдалість зазначеної позиції. Ми погоджуємося з кожним пунктом. До недоліків відне-

семо її практичну незручність у використанні. Вважаємо, що виокремлення більше ніж трьох-чотирьох функцій автоматично викликає потребу в їх групуванні, адже в більшості з них є індивідуальний предмет правового регулювання, що лише позитивно впливає на процес систематизації.

Отже, сформулюємо власну позицію виділення функцій соціального партнерства в Україні. Насамперед пропонуємо трирівневу класифікацію поділу функцій соціального партнерства на групи. Перша охоплює загальні функції, завдяки яким соціальне партнерство сприяє розбудові України як сучасної європейської держави, у якій дотримуються європейські стандарти демократії. Друга група об'єднує функції, що сприяють досягненню мети конкретних соціально-партнерських відносин. До третьої ж відносимо допоміжні функції, які служать для забезпечення функцій основної групи.

До першої групи ми віднесемо такі функції: а) сприяння розбудові громадянського суспільства, б) сприяння демократизації держави; в) забезпечення еволюції системи державної влади й управління.

До другої групи входять такі функції: а) захисту прав та інтересів громадян, роботодавців і держави; б) налагодження двостороннього діалогу між так званими керуючими й керованими елементами системи.

Третя група – це функції: а) визначення та зближення позицій сторін суспільно-партнерських відносин; б) досягнення спільних домовленостей між сторонами суспільно-партнерських відносин; в) прийняття узгоджених рішень як кінцева мета партнерських переговорів.

Розглянемо детальніше кожен з названих функцій. Функція сприяння розбудові громадянського суспільства полягає у важливій ролі соціального партнерства як чинника налагодження взаємодії громадянина й держави, що полягає в організації прямих контактів та участі громадянина в суспільних процесах, у тому числі з удосконалення продуктивності праці й забезпечення поваги до особистих прав і свобод людини та громадянина.

У розбудові громадянського суспільства вагому роль відіграє соціальне партнерство, що водночас становить собою важливий чинник і значну проблему. Фундаментом такого суспільства виступає взаємодія особи й держави на взаємовигідних засадах. Особа сама собі обирає вектор розвитку й міру, у якій вона є залежною від держави. Держава у свою чергу створює для людини підґрунтя у вигляді закріплення й реалізації демократичних принципів, у результаті чого людина й держава комплексно взаємодіють із метою досягнення суспільного блага. Соціальне партнерство в цьому контексті служить дієвим інструментом розбудови зазначених положень. По-перше, людина й держава позбавляються відносин підпорядкованості, а їх відносини стають партнерськими. По-друге, нівелюється усталений принцип праці людини на державу, а їх відносини конвертуються в співпрацю, людина стає заінтересованою в підвищенні ефективності й результативності праці.

Проблему такого суспільства розглядаємо через призму вітчизняних реалій. Основою його розбудови є пануючий у соціумі високий рівень правової свідомості та праворозуміння в аспекті виділення провідної ролі прав і свобод людини та громадянина. У сучасних реаліях це є тривалим і доволі важким процесом. Однак завдяки функціонуванню таких правових інститутів, як інститут соціального партнерства, перші кроки в цьому напрямі вже робляться, а тому не можна апелювати до їх марності чи неефективності.

Розглянемо функцію сприяння демократизації держави. Як відомо, демократія – це форма управління, за якої влада належить народу [6, с. 283], а демократизація, відповідно, становить собою перебудову держави на демократичних засадах, запровадження демократичних принципів [6, с. 283]. Цей процес досягається насамперед шляхом максимального залучення громадян до процесу управління державою. Одним із перших кроків до досягнення зазначеної мети є функціонування правового інституту соціального партнерства. Громадянин уже не перший рік залучається до тристороннього діалогу з державою й роботодавцями з метою подолання розбіжностей у процесі здійснення суспільно-корисної роботи. Це надає можливості громадянам брати участь у внесенні змін до вже існуючих у державі правових механізмів з урахуванням своїх прав, інтересів і потреб, опосередковано негативні процеси перешкоджання їх реалізації. Крім того, уже сам факт участі громадян у відносинах соціального партнерства ставить їх на один рівень із державою, наділяючи їх при цьому тотожними правами для ведення перемовин. У цьому полягає одна з головних особливостей ролі соціального партнерства в демократичних процесах: державне управління автоматично демократизується в процесі діалогу, оскільки співпраця громадян із державними органами знаходить свій результат у виробленні та прийнятті узгоджених і взаємовигідних державно-управлінських рішень.

Функція забезпечення еволюції системи державної влади й управління полягає в сприянні державотворчим процесам, у поступовій інтеграції європейських стандартів у вітчизняне законодавство й усупільненні влади. Передусім відзначимо, що шляхом опосередкованого впливу соціально-партнерських відносин держава нарешті почала нести безпосередньо перед громадянами відповідальність за свої дії. Гарантована участь громадян як сторони соціального діалогу вже отримала вияв у певному покращанні соціально-економічної ситуації, у рості рівня заробітних плат і забезпеченні зайнятості, скороченні рівня безробіття й бідності, удосконаленні законодавства у сфері соціальної політики. Останніми декількома роками в Україні спостерігається процес укладення колективних договорів та угод, ухвалення на регіональному рівні нормативних актів про соціальне партнерство, що послужило результативним чинником бажання ініціаторів останнього якомога швидше подолати негативні явища в соціально-трудоцій царині й запобіганню виникненню колективних трудових спорів.

Проаналізуємо функцію захисту прав та інтересів громадян, роботодавців і держави, що полягає у виконанні комплексу дій, спрямованих на досягнення консенсусу у взаємовідносинах між зазначеними суб'єктами та в пошуках максимально вигідного для всіх трьох сторін компромісу стосовно спірних питань.

Налагодження двостороннього діалогу між керуючими й керованими елементами системи досягається шляхом упровадження функції, за допомогою якої відбувається прямий контакт договірних сторін, між якими існують взаємовигідні зв'язки й потреба в справедливій регламентації їхніх взаємовідносин.

Для забезпечення основного свого призначення функція визначення та зближення позицій сторін суспільно-партнерських відносин сприяє аналізу спірних моментів у взаємовідносинах сторін, пошукам спільних точок дотику з метою врегулювання розбіжностей і досягнення взаєморозуміння.

Функція досягнення спільних домовленостей між сторонами суспільно-партнерських відносин передбачає виконання комплексу дій, які в підсумку приводять суб'єктів відносин партнерства до спільної думки.

Прийняття узгоджених рішень як кінцева мета функції партнерських переговорів полягає в укладенні сторонами договорів або угод на взаємовигідних умовах із чітко встановленими правами й обов'язками кожної з них, недотримання яких призводить до настання визначеної законом відповідальності.

Висновок. Отже, функції відносин соціального партнерства, функціонуючи у вигляді єдиної цілісної системи, дозволяють не просто систематизувати можливі напрями для їх застосування на практиці, відіграють значну роль у вирішенні поставлених завдань. Соціально-партнерські функції надають можливості сторонам не просто вчиняти певні дії, а й долати розбіжності в поглядах і попереджати настання негативних наслідків у майбутньому. З урахуванням того, наскільки важливу роль відіграє соціальне партнерство в розбудові демократичного суспільства, рівень дослідженості й розробленості (передусім його функцій) є неприпустимо низьким. Як багатогранний правовий феномен соціальне партнерство виконує безліч функцій, основна з яких – забезпечення захисту прав та інтересів робітників, роботодавців і держави. Саме функціонування соціального партнерства дозволяє вирішувати конфлікти на початкових стадіях. Функції соціального партнерства дозволяють перевести постійну наявність протиріч у мирне русло, забезпечують дотримання численних конституційних положень, сприяють налагодженню двостороннього діалогу між працівниками й роботодавцями, державою та громадянами, владою й бізнесом, а також виступають одним із фундаментальних понять у розбудові України як європейської держави. Отже, у світлі необхідності приведення національного законодавства до рівня європейських стандартів порушене питання потребує нагального та якісного законодавчого закріплення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Соціальний діалог – огляд концепцій та досвіду Заходу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ntser.gov.ua/ua/dialog/experience.html?MainList37_start=10.
2. Балабанова Н.В. Соціальний діалог. Соціальне партнерство. Соціальна держава : [монографія] / Н.В. Балабанова, В.І. Жуков, В.Є. Пилипенко. – К., 2002. – 189 с.
3. Яровая Л.В. Украинская модель социального диалога в контексте европейской политики / Л.В. Яровая // Вісн. Севастоп. держ. тех. ун-ту : зб. наук. праць. Серія «Політологія». – Севастополь, 2010. – Вип. 112. – С. 39–43.
4. Савчук О.О. Актуальні проблеми розвитку соціального партнерства в Україні / О.О. Савчук // Формування ринкових відносин в Україні. – 2012. – № 1(128). – С. 188–193.
5. Кононенко М.М. Соціальне партнерство як тип соціального управління / М.М. Кононенко // Державне будівництво. – 2007 – № 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuaara.kharkov.ua/e-book/db/2007-2/doc/3/04.pdf>.
6. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун, 2005. – 1728 с.

PLURALITAS NON EST PONENDA SINE NECESSITATE, АБО МІСЦЕ ТЕОРІЙ ПРЕКАРІАТУ У НАУЦІ ТРУДОВОГО ПРАВА

PLURALITAS NON EST PONENDA SINE NECESSITATE OR THE PLACE OF PREKARIAT'S THEORIES IN SCIENCE OF LABOUR LAW

Новіков Д.О.,

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

Стаття присвячена дослідженню сутності теорій прекаріату як нового суспільного класу та визначенню доцільності їх врахування у науці трудового права. Автор робить висновок про те, що прекаріат з точки зору трудового права має розглядатися у юридичному статусі безробітних. Прекаріат є також потенційним суб'єктом соціального партнерства.

Ключові слова: прекаріат, глобалізація, гнучкість, перегони на дно, соціальне партнерство.

Статья посвящена исследованию сущности теорий прекариата как нового общественного класса и определению целесообразности их учета в науке трудового права. Автор делает вывод о том, что прекариат с точки зрения трудового права должен рассматриваться в юридическом статусе безработных. Прекариат является также потенциальным субъектом социального партнерства.

Ключевые слова: прекариат, глобализация, гибкость, гонка на дно, социальное партнерство.

The article is investigated the essence of prekariat's theories as a new social class and determined the feasibility of their incorporation in the science of labour law. The author concludes that prekariat in terms of labor law must be considered in the legal status of unemployed. Prekariat is also a potential subject of social partnership.

Key words: prekariat, globalization, flexibility, race to the bottom, social partnership.

Актуальність теми. За даними Державної служби статистики України, кількість зареєстрованих безробітних станом на березень 2015 р. складає 519 тис. осіб [1]. Фонд соціального страхування від безробіття звітував, що в Україні 5 млн. людей *de facto* безробітні, а профспілки оцінюють рівень безробіття в межах 18–25% [2]. За підрахунками статистичної служби Європейського Союзу, безробітними до серпня 2014 р. в країнах ЄС були визнані 24 млн. 642 тис. чоловіків і жінок, з них 18 млн. 326 тис. перебували в зоні євро. У середньому рівень безробіття в 18-ти країнах євро був на рівні 11,5%, а в державах Євросоюзу – 10,2% [3]. Згідно з розрахунками Міжнародної організації праці, до 2019 р. без роботи залишаться близько 212 млн. людей, а на сьогоднішній день число безробітних у світі становить 201 млн. [4]. Знайомлячись із цими даними, не варто забувати, що мистецтво статистики полягає у правильному врахуванні неправильних чисел. І це стосується не замовчування чи неможливості підрахувати реальний рівень безробіття у країні та світі, а поширення так званої нестійкої зайнятості тобто зайнятості на умовах неповного робочого часу або неповної зайнятості, зайнятості на умовах строкових трудових договорів, позикової праці, вторинної зайнятості, дистанційної зайнятості, зайнятості на основі договорів цивільно-правового характеру. Як зазначає Дж. Бейкер, важко одержати надійні статистичні дані по усьому світу, здебільшого тому, що у багатьох країнах світу статистика щодо нестійкої зайня-

тості не збирається або не є життєздатною [5, с. 104]. У цьому випадку слід враховувати анекдотично показовий вислів, що статистикою найчастіше користуються так само, як п'яниця ліхтарним стовпом – більше для підтримки, ніж для освітлення, та погодитись з твердженням міжнародних профспілок, що нестійкі форми зайнятості чітко сприймаються як зростаюче явище на всіх континентах. На сьогодні означена тенденція знайшла відображення разом зі збільшенням рівня бідності та нерівності по всьому світу, а науковці почали приписувати сучасності появу нового соціального класу, що оформився під впливом нестійкої зайнятості, – прекаріату. Для вітчизняного трудового права у даному аспекті постає важливе питання про визначення своєї позиції щодо теорій прекаріату, які, безперечно, зачіпають соціальне ядро цієї галузі права.

Питання виникнення прекаріату як нового класу досліджувалось у наукових працях зарубіжних та вітчизняних філософів, соціологів та економістів, серед яких можна назвати П. Бізюкова, П. Бурд'є, А.М. Колота, Р. Сеймура, Г. Стендінга. У дослідженнях правників означена тематика не представлена. Саме тому автор має на меті розкрити сутність теорій прекаріату як нового суспільного класу та визначити доцільність їх врахування у науці трудового права.

Виклад основного матеріалу. Виникнення теорій прекаріату обумовлено наступними обставинами. На початку 70-х років ХХ ст. прискорення процесу глобалізації у державах з ринковою економікою

поставило на порядок денний питання про пошук нової, більш діючої, ніж фордистсько-тейлорівська, моделі управління виробництвом – як у межах окремого підприємства, так і в загальнонаціональних масштабах. Такою моделлю була обрана так звана гнучкість. У західній літературі необхідність посилення гнучкості державно-правового регулювання ринку праці здебільшого розцінювалось як викликаний об'єктивними вимогами імператив сучасної розвитку економіки. Слід відзначити, що деякі дослідники у сфері трудового права, наприклад, Р. Бланпен та К. Енгельс, висловили паростки скептичної думки: «Залишається невирішеним вічне питання, як визначити адекватний баланс між гнучкістю правового регулювання, з одного боку, і необхідним соціальним захистом працівників – з іншого» [6, с. 323]. Ця позиція стала слушною, адже «гнучкість» порушила оптимальне співвідношення, баланс сил між сторонами трудових відносин, оскільки головна проблема «гнучкості» полягає у додержанні принципу справедливості в розподілі інтересів, які зміщуються у бік задоволення транснаціональних інвесторів, ніж найманих працівників. Сьогодні «гнучке» регулювання трудових відносин є, по суті, евфемізмом дерегулювання трудових відносин, відмовою від багатьох елементів соціальної та захисної функції трудового законодавства. Головне – зниження соціальних затрат на працівників.

Пов'язаним із «гнучкістю» є явище «перегонів на дно», яке відбувається шляхом того, що держави, котрі розвиваються, вступають у конкуренцію за залучення грошових потоків міжнародних інвесторів. У значно вигіднішому положенні у цій конкуренції знаходяться країни, які пропонують більш комфортні умови для розміщення капіталу, що вкладаються у концепцію скорочення соціальних витрат. Тобто чим дешевша праця працівника у країні, тим вигідніше там здійснювати виробництво. У підсумку між державами, які розвиваються, починається змагання з максимального зниження соціальних норм та мінімального контролю над їх виконанням. Однак державам виграти у таких «перегонах на дно» неможливо. Виграє завжди міжнародний інвестор.

Варто відзначити, що більшість держав *de facto* вже включені до системи гнучкого регулювання та «перегонів на дно» і до проведення законодавчих реформ. В Україні звуження трудових прав працівників проявляється на практиці шляхом укладення цивільно-правових угод замість трудових договорів (особливо в аутсорсингових схемах), масового переведення працівників на режим неповного робочого дня, тимчасової зайнятості та ін. Запропонована у проекті Трудового кодексу України від 27 грудня 2014 р. можливість укладення строкового трудового договору за бажанням працівника (п. 12 ч. 1 ст. 59); пільгові умови розірвання строкового трудового договору (ст. 60) та трудового договору, укладеного із роботодавцями – суб'єктами малого підприємництва (ст. 89); заміна необхідності отримання згоди профспілки щодо звільнення працівника на «погодження» (ст. 111) та ін. [7] тільки легалізує перехід більшої

частини українських працівників у стан нестійкої зайнятості. Тому набуття ними соціального статусу так званого прекаріату чи справа вже вирішена, чи є лише питанням часу.

У числі перших дослідників, які стали розглядати проблему прекаріату (від англ. *precarity*, фр. *precarite* – нестійкість) у зв'язку із процесами глобалізації економіки, був французький соціолог П. Бурд'є, який передбачав, що короткострокова та тимчасова зайнятість поширюватиметься, роблячи життя людей невпевненим і непередбачуваним [8].

Британський дослідник Г. Стендінг виділяє у сучасному західному суспільстві п'ять груп на підставі трудової приналежності: 1) еліта, в яку входить досить обмежене число заможних людей; 2) саріат – вища середня верства, що має стабільну повну зайнятість і зарплату, у яку входять керівники корпорацій, державних установ, державної служби; 3) професіонали – працівники, які мають стабільне положення завдяки своїм знанням і вмінням, зайняті на основі контракту; 4) серцевина – «старий» робітничий клас; 5) прекаріат – соціально невлаштовані люди, які не мають повної гарантованої зайнятості [9]. На думку дослідника, прекаріат перебуває у нижній частині «піраміди» суспільства, адже його представники у мінімальному ступені ідентифікують себе із професійним співтовариством, у якому, можливо, перебувають. Для трудового права є також важливим зауваження Г. Стендінга відносно виключення прекаріату з наступних гарантій безпеки у сфері праці: 1) безпеки ринку праці (адекватні можливості одержати дохід); 2) гарантії зайнятості (захист від незаконного звільнення); 3) гарантія праці (здатність і можливість зберегти існуюче місце роботи та рівень заробітної плати); 4) безпеки праці (захист від нещасних випадків і професійних захворювань); 5) відтворення кваліфікації (можливість одержати професійних навичок за допомогою учнівства, професійної підготовки та ін.); 6) безпеки доходів (гарантія стабільного доходу, індексації заробітної плати, всебічного соціального забезпечення); 7) безпеки вираження думки (колективне право голосу через, наприклад, незалежні профспілки, право на страйк) [9].

Таким чином, прекаріат знаходиться поза сферою захисту трудового законодавства, що має своїм результатом знаходження цієї групи у хиткій соціальній ситуації. Г. Стендінг, П. Бізюков та ін. науковці вважають, що через означену соціально-економічну нестабільність та правову незахищеність можливі несприятливі наслідки, пов'язані із втратою прекаріатом життєвих зв'язків та його протестними настроями. Дослідники іноді так і називають прекаріат – «новий небезпечний клас», натякаючи на необхідність прийняття державою заходів для превенції його акцій непокори владі.

У даному аспекті варто відзначити, що в американському варіанті «прекарізація» середнього класу на початку 90-х років ХХ ст. породила, особливо серед молоді, цілий культурний пласт соціального інфантілізму, який можна побачити у музиці групи Nirvana (1989–1994 рр.), у кінофільмі «Клерки»

(Clerks, 1994 p., реж. К. Сміт), у бестселері Д. Коупленда «Покоління Ікс» (1991 р.), герої якого заявляють: «Ми живемо непомітним життям на периферії; ми стали маргіналами – і існує маса речей, у яких ми вирішили не брати участь» [10]. І от вже в останні роки, діставшись кордонів пострадянського простору, «прекарізація» визнається причиною поширення масової маргіналізації, а дослідники шукають шляхи подолання проблеми. П. Бізюков переконаний, що потрібно повернути поняття справедливості та гуманізму в економіку; потрібно повернути розуміння, що працівники не менш цінні для суспільства, чим підприємці або чиновники [11]. Остання пропозиція чимось нагадує спроби М. Ганді фактично зберегти в Індії систему варн та одночасно «підняти престиж» праці «недоторканих», які традиційно займаються збиранням сміття та нечистот, обґрунтувавши це тим, що вони виконують свою «священну» місію. А от А. Негрі пропонує не вдаватися до культурних та духовних трансформацій, а відкупитись від прекаріату гарантованим одержанням безумовного базового доходу, забезпечивши тим самим його лояльність державній владі [12, с. 370].

У даному аспекті Ха-Джун Чан прямує думкою, що прекаріальні теорії спрямовані на формування критики «юрби ледарів», які нібито не здатні стояти на своїх ногах без сторонньої підтримки, а результатом такої політики є руйнування всіх інститутів і програм, які надають допомогу бідним верствам населення – в ім'я покарання якихось «ледарів» [13]. Таке сприйняття прекаріату є одним з основних напрямків індивідуалістичної пропаганди, яка на противагу колективній відповідальності за умови існування людини перекладає відповідальність за свою долю виключно на неї саму. Дійсно, особистий вибір завжди виділявся як щось бажане. Однак індивідуалізм, народжений першочергово у нерівних умовах, не може запропонувати нічого іншого окрім розчарування, тому що пропонуючи вільний вибір індивіду, він обтяжує шляхи досягнення реалізації цього вибору обмеженням ресурсів для його задоволення. У свою чергу, обмеженість ресурсів у більшій частині населення обґрунтовується у ринковій системі не їх узурпацією з боку капіталу, а недостатньою освіченістю, працьовитістю громадян. Наприклад, сучасна концепція «безперервної освіти» передбачає, що зміни на ринку праці відбуваються постійно і працівник має бути до них адаптований. Припускається, що працівник завжди здатний сам себе перенавчати. Такий працівник хоче переходити від проекту до проекту, укладаючи строковий трудовий договір, залучаючи свої зв'язки і постійно оновлюванні знання для ефективного виконання свого завдання. Звідси можна помітити спрямування на перекладення відповідальності за ризики у сфері праці з держави та роботодавця на працівника, які маскуються під пропагандою індивідуального вибору щодо стагнації чи підвищення власної компетенції.

Таким чином, з ринкової точки зору сучасна нестійка зайнятість має, насамперед, структурні передумови тобто викликана змінами у структурі суспільного ви-

робництва під впливом науково-технічного прогресу та удосконалювання організації виробничих процесів. Водночас Ф. Джеймісон визначає це нове структурне безробіття як форму експлуатації: «Експлуатуються не тільки працівники, які виробляють прибавочний продукт, який привласнюється капіталом, експлуатуються й ті, кому залучення у капіталістичний вир експлуатованої платної праці структурно забороняється, аж до цілих регіонів та націй» [14, с. 151]. С. Жижек, розглядаючи питання сучасної структури зайнятості, наводить наступну думку: «Категорія безробітних розширилася і містить у собі вже величезні маси людей: від частково зайнятих до перманентно безробітних. Вона включає й всіх тих, хто просто не може більше працювати, а також мешканців гетто і нетрів. І, нарешті, під цю категорію підпадає все населення держав, виключених із глобального капіталістичного процесу, які стали чимсь подібним білим плямам на стародавніх мапах» [15, с. 28–29]. Означена ситуація повністю відповідає основним догматам неоліберальної економічної школи, які передбачають, що у природі капіталізму закладено створення багатства шляхом поширення бідності, і що капітал ініціює бідність з метою зростання багатства. У свою чергу, бідність може бути подолано завдяки посиленню конкурентної боротьби, у якій бідні перевершуватимуть один одного на ринку праці. Однак там, де соціальна система не враховує класового характеру суспільства, наслідки очевидні: подальше поглинання ринковою економічною системою та руйнування структур соціального захисту неминуче, що й є реальною причиною виникнення прекаріату, розширення якого може зупинити тільки згорання неоліберальних реформ трудового законодавства.

Слід також відзначити, що Г. Стендінг у своїх дослідженнях намагається зобразити, що прекаріат є суцільно новим явищем, якого не знали інші епохи. Хоча, як стверджує Р. Сеймур, аграрний пролетаріат ранньомодерної Англії був так само вразливим до коливань попиту на робочу силу, потребуючи постійного втручання держави для запобігання катастрофічної втрати населення, а робітники бавовняних фабрик ранньої індустріальної ери регулярно не мали роботи, шукаючи замовлення для виконання, торговців для обслуговування, всілякі інші товари для продажу: зводячи кінці з кінцями на відходах міського капіталізму [16]. Така ж ситуація зберігалась й на початку ХХ ст., що можна проілюструвати, навівши уривок з роману англійця Р. Трессела «Філантропи у рваних штанах» (1914 р.), автор якого помер у 1911 р., ще до видання роману, від туберкульозу, яким він захворів, працюючи на фабриках у Ліверпулі. Ось як Р. Трессел описує типове для того часу працевлаштування на роботу:

«Літо було дуже важке. Я був би радий будь-якій роботі, хоч на тиждень, хоч на будь-який інший строк.

– Добре, можливо, я зможу улаштувати тебе на один-два дні. Ставка тобі, звісно, відома? Шість з половиною.

Хантер говорив з такою інтонацією, нібито нова скорочена розцінка – давно вирішена справа. Слова

Хантера застали зненацька Ньюмена. Йому ніколи не приходилось працювати за такою низькою ставкою. До сих пір він скоріше погодився б лягти спати голодний, ніж працювати за такі гроші» [17, с. 49–50].

Як бачимо, короткострокова зайнятість з низькою заробітною платою та відсутністю соціальних гарантій аналогічно мала місце століття тому у тогочасній «майстерні світу» – Великобританії. До речі, у вступній статті до роману І. Бірюков наводить дані, про приблизну кількість «нестійких» працівників тієї епохи: «Наприкінці 1910 р., за офіційними показниками, в Англії було 810 тис. жебраків, які не мали постійної роботи, а голод і скитання без даху над головою стали долею мільйонів» [17, с. 6]. Л.Н. Толстой у есе «Так що ж нам робити» (1886 р.) зображує свої відвідування бідних районів Москви, мешканці яких перебиваються короткостроковими заробітками, та пише наступне: «Жителі цих домів складають нижчу міську верству, яка, напевне, у Москві налічує 100 тис.» [18, с. 23].

Отже, стверджувати, що прекаріат з'явився лише в останні тридцять років є сутнісною та фактичною неправдою. Однак невтішною реальністю є та ситуація, що робітник початку ХХ ст. ще не сформував солідарні способи відстоювання своїх інтересів та не отримав у відчайдушній боротьбі трудові права і тому знаходився у поневоленому стані, коли сучасний працівник, юридично володіючи цілим комплексом таких прав, не має можливості їх захистити перед обличчям неоліберального «гнучкого» капіталізму глобального типу. Як вказує Р. Сеймур, прекарність вбудована у неоліберальний капіталізм, в якому зростання ґрунтується на фінансовому ризику та боргах, в якому ринки праці ослаблені, а соціальний захист згорнуто, в якому держави створюють бар'єри, аби позбавити певні групи працівників громадянських прав, і в якому пошук нових зон накопичення капіталу призводить до огороження земель, відчуження та урбанізації без робочих місць [16]. Тому цей дослідник вважає, що теорія прекаріату жодним чином не пов'язана із виникненням нового класу, а є певною інтерпеляцією, завдяки якій навмисно вибудовується цей суб'єкт. «Ми всі прекарії», – на такому іронічному висновку наполягає Р. Сеймур, який скоріш нагадує не класове усвідомлення, а визнання в себе якоїсь психічної чи невиліковної хвороби на кшталт технологій групової терапії алкогольно чи наркозалежних, коли публічна сповідь про свій недуг допомагає психологічно упокоритися невтішним наслідкам нікчемного стану. Відповідно, у суспільства має скластися враження, що прекаріат для поліпшення свого становища потребує застосування інших заходів, ніж пролетаріат століття тому. Означене є у корені невірним. Прекаріат в умовах, коли, як парадоксально зазначив С. Жижек, можливість бути експлуатованим на основі постійної зайнятості стає привілеєм [15, с. 34], має шукати вихід у пошуку нових форм організації у межах соціального партнерства з державою та глобальним капіталом, тобто тими, хто є відповідальними за їх теперішнє положення.

Основною вимогою, яку має пред'явити прекаріат у процесі соціального партнерства, є зако-

нодавче скорочення робочого часу. Визначальним тезисом у наведеному випадку є критика міфу про те, що динамічні зміни у структурі виробничих відносин, які відбуваються сьогодні, спровоковані технологічним прогресом, винайденням механізмів та комп'ютерних програм, обов'язково мають заміщати тисячі працівників індустріального сектору кількома робочими місцями з функцією контролю над конвеєром. У свою чергу, очевидним об'єктивним наслідком впровадження нових технологій у процес як аграрного, так і промислового виробництва, мало б стати пропорційне скорочення робочого часу при збереженні та навіть збільшенні зайнятості громадян. Автоматизація виробництва є звільняючою силою не у сенсі економії на засобах праці, а у сенсі переносу людини та її праці по той бік необхідності. Тому головний результат від скорочення робочого часу представляється у значному зменшенні безробіття та тимчасової зайнятості.

Висновки. Як зазначав у ХІІІ ст. У. Оккам, «*pluralitas non est ponenda sine necessitate*», тобто «не слід множити сутності без необхідності». Виходячи із цього методологічного принципу, який отримав назву «бритва Оккама», так званий прекаріат жодним чином не складає новий соціально-економічний клас. Це є евфемізм, завдяки якому відбувається «міжнародний розподіл праці», вибудовується політична та економічна вертикалі глобального світу. Як у національних державах раннього індустріального суспільства безробітні визнавалися «резервною армією праці», так безробітні та нестійко зайняті сучасного світу є такою ж армією глобального корпоративного капіталізму: почасти – резервною, а у значній мірі – постійною. Як робітники ХІХ ст. очікували зрання пропозицій роботи перед фабриками, так сучасні прекарії збираються на площах міст своїх держав, готові прийнятись за будь-яку брудну працю, яку їм запропонують міжнародні інвестори у «перегонах на дно». Як директори заводів використовували приватні агентства зайнятості (заборонені МОП у 1933 р.) для переміщення збіднілих, але прив'язаних до традицій селян, так сучасні транснаціональні корпорації використовують таку саму схему (поновлену МОП у 1997 р.) для переселення декласованих працівників індустріальної сфери з країн, що розвиваються, до країн ЄС чи США для виконання робіт на умовах набагато меншої, ніж у власних громадян, оплати. Прекаріат є тим самим пролетаріатом, поневоленим класом, якому відмовляють у справедливості, але вже не у національному, а у міжнародному масштабі. Прекарії з точки зору трудового права мають розглядатися виключно у юридичному статусі безробітних та потенційних суб'єктів соціального партнерства, які потребують не тільки і не стільки грошової допомоги чи моральної підтримки, але гідної праці. Однак для цього слід відвернутись від неоліберальних ідей збільшення «гнучкості» при трансформації трудового законодавства та побудувати суспільні відносини на засадах соціальної демократії та соціального партнерства, орієнтуючись на такий основоположний орієнтир як скорочення робочого часу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Основні показники ринку праці (квартальні дані) Електронний ресурс. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
2. В Україні 5 млн. людей де-факто безробітні, – Фонд соцстраху [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rbc.ua/ukr/news/ukraine-mln-chelovek-de-fakto-bezrobotnye-1428586589.html>.
3. «Чарівний» рівень безробіття в Україні та світі за 2014 р. Електронний ресурс. – Режим доступу : <http://4vlada.com/rivne/39048>.
4. Міжнародна організація праці прогнозує подальше зростання безробіття у світі [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://economics.unian.ua/soc/1033815-mijnarodna-organizatsiya-pratsi-prognozue-podalshe-zrostannya-bezrobottya-u-sviti.html>.
5. Бейкер Дж. Неустойчивая занятость на подъеме / Выход из кризиса: на пути к более совершенной модели равноправного и устойчивого роста / Дж. Бейкер. – Брюссель, Европейский профсоюзный институт (ЕПИ/ETUI), 2011. – С. 104–118.
6. Engels, C. Subordinate Employees or Self Employed Workers // Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialized Market Economies / Editor R. Blanpain. – 2007. – P. 323–345.
7. Проект Трудового кодексу України від 27.12.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53221.
8. Bourdieu, P. Counterfire: Against the Tyranny of the Market. London: VersoBooks, 2003. – 108 p.
9. Стэндинг Г. Прекариат. Новый опасный класс/ Г. Стэндинг. – М. : Ад Маргинем Пресс, 2014. – 328 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://fictionbook.ru/static/trials/09/00/36/09003651.a6.pdf>.
10. Коупленд Д. Generation Икс / Д. Коупленд. – М. : АСТ, 2009. – 368 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://royallib.com/book/kouplend_duglas/Generation_iks.html.
11. Бизюков П. Диктатура прекариата / П. Бизюков [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.gazeta.ru/comments/2014/04/29_x_6013393.shtml
12. Хардт М., Негри А. Империя / М. Хардт, А. Негри ; пер. с англ. под ред. Г.В. Каменской, М.С. Фетисова. – М. : Праксис, 2004. – 440 с.
13. Chang, Ha-Joon. Europe is haunted by the myth of the lazy mob // The Guardian, 29 January, 2013 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.theguardian.com/commentisfree/2013/jan/29/myth-lazy-mob-hands-rich>.
14. Jameson, F. Representing Capital. – L.: Verso Books, 2011. – 176 p.
15. Жижек С. Год невозможного. Искусство мечтать опасно / С. Жижек. – М. : Европа, 2012. – 272 с.
16. Seymour, R. We Are All Precarious – On the Concept of the Precariat and its Misuses // New Left Review, 10 February, 2012 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.newleftproject.org/index.php/site/article_comments/we_are_all_precarious_on_the_concept_of_the_precariat_and_its_misuses.
17. Трессел Р. Филантропы в рваных штанах / Р. Трессел ; пер. с англ. М. Бессараб и Б. Грибанова ; вступ. статья И. Бирюкова. – М. : Худож. лит., 1987. – 653 с.
18. Толстой Л.Н. Собрание починений : Т. 4. Так что же нам делать / Л.Н. Толстой. – М. : Издание В.М. Саблина, 1911. – 384 с.

УДК 349.3:364.23](477)

**ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ
РОЗІРВАННЯ ТРУДОВОГО ДОГОВОРУ З ІНВАЛІДОМ**

**THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS TERMINATION
OF EMPLOYMENT CONTRACTS WITH DISABILITIES**

Силенко Н.М.,

*кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри правового регулювання економіки
Харківського національного економічного університету імені Семена Кузнеця*

Стаття присвячена висвітленню особливостей розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця з інвалідом. Проаналізовано підходи різних вчених щодо визначення поняття «скорочення штату». Автор концентрує увагу на необхідності передбачити на законодавчому рівні перевагу в залишенні на роботі для всіх категорій інвалідів при вивільненні працівників у зв'язку зі змінами в організації виробництва та праці за рівних умов продуктивності праці і кваліфікації.

Ключові слова: розірвання трудового договору, скорочення чисельності працівників, інвалід, обмеження працездатності, зміни в організації виробництва і праці.

Статья посвящена освещению особенностей расторжения трудового договора по инициативе работодателя с инвалидом. Проанализированы подходы разных ученых по определению понятия «сокращение штата». Автор концентрирует внимание на необходимости предусмотреть на законодательном уровне преимущество на оставление на работе для всех категорий сотрудников в связи с изменениями в организации производства и труда при равных условиях продуктивности труда и квалификации.

Ключевые слова: расторжение трудового договора, сокращение численности сотрудников, инвалид, ограничение трудоспособности, изменения в организации производства и труда.

The article is devoted to the peculiarities of coverage termination of the employment contract by the employer invalid. The approaches of various scholars on the definition of «staff reductions». By focusing on the need to provide legislative preference to remain at work for all categories of disabled workers in the release due to changes in production and work on equal terms of productivity and skills.

Key words: termination of employment contract, reducing the number of employees, disability, limiting performance, changes in production and labor.

Постановка проблеми. Одним із пріоритетних напрямів державної політики в Україні на сучасному етапі становлення її як правової соціальної держави є втілення у життя комплексу заходів з інтеграції інвалідів до суспільного життя шляхом підвищення їх ролі в оточуючому їх середовищі, створення рівних прав з іншими громадянами для участі в економічній, політичній, соціальній та іншій діяльності. Одним із аспектів соціальної захищеності таких осіб є їх право працювати на підприємствах, в установах, організаціях, а також займатися підприємницькою чи іншою діяльністю, не забороненою законодавством країни. Трудове законодавство, конкретизуючи рівні можливості кожного у реалізації своїх трудових прав, визначає гарантії останньої.

Стан дослідження. Ступінь наукової розробленості зазначених теоретичних і практичних проблем та реалізації міжнародних трудових стандартів у сфері правового регулювання захисту трудових прав інвалідів під час розірвання трудових відносин з ініціативи роботодавця не можна назвати високим. В Україні за період її існування як незалежної держави науковці висвітлювали у своїх працях лише окремі питання цієї проблематики. Науково-теоретичним підґрунтям статті послужили праці таких науковців, як С.Є. Аврух, М.Г. Александров, В.С. Андрєєв, В.М. Андріїв, М.Й. Бару, Р.З. Лівшиць, А.Ю. Пашерстник, О.С. Пашков, П.Д. Пилипенко, В.І. Прокопенко, О.І. Процевський, В.Ф. Пузирний, О.В. Смирнов, В.С. Тарасенко, Г.І. Чанишева, М.В. Чічкань, Л.П. Шумна, М.Й. Флястер, Я.М. Фогель, А.М. Юшко, О.М. Ярошенко та ін. Не применшуючи значення наукових праць правознавців, потрібно зазначити, що існуючі проблемні аспекти щодо особливості правового регламентування захисту трудових прав інвалідів під час їх звільнення з ініціативи роботодавця потребують більш детального аналізу. Саме тому метою статті є подальша теоретична розробка сутності процедури розірвання трудових правовідносин з інвалідами за ініціативи власника підприємства, установи і організації.

Виклад основного матеріалу. Підстави розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця за сферою дії поділяються на загальні (ст. 40 КЗпП України) й додаткові (ст. 41 КЗпП України та спеціальне законодавство). Перші поширюються на всіх працівників підприємства, установи чи організації незалежно від форми власності й організаційно-правової форми створення; другі – це підстави, поширені тільки на певні категорії працюючих, прямо передбачувані законодавчими актами. Перелік підстав розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця є вичерпним.

Класифікація підстав розірвання трудового договору з ініціативи власника на загальні й додаткові ґрунтується на змісті суспільної потреби кожної здібної до праці людини і на вільному характері праці. Вільний вибір роботи і свобода трудового договору спричинили необхідність, по-перше, формування у законодавстві конкретних підстав звільнення з роботи, по-друге, надання сторонам трудового договору ініціативи вимагати його припинення [1, с. 27, 28].

Особливу увагу до себе привертає така підстава розірвання трудового договору за ініціативою роботодавця, як зміни в організації виробництва і праці, у тому числі ліквідація, реорганізація, банкрутство або перепрофілювання підприємства, установи, організації, скорочення чисельності або штату працівників.

Верховний Суд України (п. 10 постанови № 9) [2, с. 5] роз'яснив, що змінами в організації виробництва і праці вважаються введення бригадної форми організації праці замість індивідуальної і, навпаки, впровадження нової техніки і технологій виробництва, освоєння нових методів праці тощо. Проте це тлумачення зовсім не є повним і потребує уточнення, бо до таких змін слід також відносити: (а) впровадження контрактної форми трудового договору для тих випадків, коли остання є обов'язковою; (б) вдосконалення системи заробітної плати; (в) нормування праці; (г) ліквідація шкідливих робіт; (д) раціоналізація робочих місць після їх атестації та ін. Крім того, термін «зміни» використовується не лише у ч. 3 ст. 32 КЗпП, стосовно якої й було Верховним Судом України надано роз'яснення, а й у п. 1 ст. 40 КЗпП у його більш широкому значенні [3, с. 15].

При скороченні чисельності чи штату працівників у зв'язку зі змінами в організації виробництва і праці рішення щодо розірвання трудового договору належить власникові одноосібно за попередньою згодою профспілкового органу, крім випадку ліквідації підприємства. Пунктом 19 постанови Пленуму Верховного Суду України «Про практику розгляду судами трудових спорів» від 6 листопада 1992 р., № 9 визначено, що, розглядаючи трудові спори, пов'язані зі звільненням за п. 1 ст. 40 КЗпП, суди зобов'язані з'ясувати: а) чи дійсно у відповідача мали місце зміни в організації виробництва і праці, зокрема, ліквідація, реорганізація або перепрофілювання підприємства, установи, організації, скорочення чисельності або штату працівників; б) які є докази щодо змін в організації виробництва і праці. При звільненні через зміни в організації виробництва і праці працівник персонально про це попереджається за 2 місяці, а роботодавець може запропонувати йому іншу роботу на тому ж підприємстві [2, с. 5].

А.М. Юшко, проаналізувавши п. 19 постанови ПВС № 9, так визначила поняття змін в організації виробництва і праці: «Зміни... – об'єктивно необхідні дії власника або уповноваженого ним органу, обумовлені, за загальним правилом, впровадженням нової техніки, нових технологій, вдосконаленням структури підприємства, установи, організації, режиму робочого часу, управлінської діяльності, що спрямовані на підвищення продуктивності праці, поліпшення економічних та соціальних показників, запобігання банкрутству і масовому вивільненню працівників та збереження кадрового потенціалу в період тимчасових зупинок у роботі та приватизації, створення безпечних умов праці, поліпшення санітарно-гігієнічних умов» [4, с. 18-22]. Такими змінами можна назвати також і вдосконалення систем заробітної плати, нормування праці, ліквідацію шкідливих робіт, раціоналізацію й атестацію робочих місць. С.Ю. Головіна

вважає, що в цілому конструкція «зміни в організації виробництва і праці» є «відносно визначеним поняттям» [5, с. 85], а не оціночним.

Відповідно до п. 33 Правових позицій, висловлених судовою колегією в цивільних справах Верховного Суду України у зв'язку з аналізом причин перегляду судових рішень у цивільних справах у 1996 р., при вирішенні питання про те, чи мав змогу роботодавець виконати вимоги про надання роботи працівникові, який вивільняється через зміни в організації виробництва і праці, суд повинен виходити з того, що за змістом цієї норми працівникові має бути запропонована інша робота за відповідною професією чи спеціальністю і лише за її відсутності – інша наявна робота. Що ж стосується вимог працюючого про надання йому наявної роботи вищого рівня, ніж він виконував, то це питання має вирішуватись роботодавцем згідно із загальними положеннями про комплектування кадрів і просування по службі [6, с. 362, 363].

Під терміном «скороченням штатів» С.С. Каринський, Л. Ф. Трошин та інші фахівці розуміють усунення у встановленому порядку однієї чи декількох штатних одиниць або зменшення ліміту по праці безвідносно до скорочення обсягу робіт, виконуваного певною установою [7, с. 179, 180; 8, с. 6]. А.Р. Мацюк і З.К. Симорот зазначають, що скорочення штату є одним із заходів, спрямованих на покращення роботи підприємства, установи, організації, укомплектування їх найбільш кваліфікованими кадрами [9, с. 47].

О.В. Прудивус робить висновок, що скорочення штату настає внаслідок змін в організації праці; проводиться з ініціативи власника чи уповноваженого ним органу; мета його полягає у тому, щоб поліпшити роботу підприємства, установи, організації та укомплектувати його найбільш кваліфікованими кадрами. Він також зазначає, що скорочення штатів тягне за собою усунення якоїсь штатної посади. Якщо скорочення чисельності працівників може відбуватись і без усунення відповідних посад, то скорочення штату завжди тягне за собою зменшення чисельності працівників. З урахуванням наведеного, «скорочення штату» працівників може розглядатись як одна з форм змін в організації виробництва і праці на підприємстві, установі чи організації з метою поліпшення його дієвості та й укомплектування найбільш кваліфікованими кадрами, що протікає з ініціативи власника або уповноваженого ним органу у вигляді зменшення чисельності трудового колективу й (або) ліквідації однієї чи кількох посад [10, с. 118].

Аналіз судової практики показує, що інколи роботодавці не дотримуються встановленої законодавством про працю процедури звільнення у зв'язку зі скороченням штату працівників. Звернімося до прикладу. У вересні 2009 р. гр. К. звернувся до суду з позовом до державного підприємства «Ізяславське лісове господарство» про поновлення на роботі і стягнення середнього заробітку за час вимушеного прогулу. Позивач зазначав, що понад 10 років він працював на посаді верстатника деревообробних верстатів цеху переробки деревини. Його було звільнено з роботи з підстав, передбачених п. 1 ст. 40 КЗпП, – за

скорочення чисельності та штату працівників. К. надав медичну довідку, що він є інвалідом III групи, і також зауважив, що порівняно з іншими працівниками, які залишилися на роботі, він має вищу кваліфікацію, однак це не було враховано роботодавцем. Крім того, йому не було запропоновано жодної з наявних на підприємстві вільної посади, на яких він міг би працювати за своїм фахом і кваліфікацією. Судом було встановлено, що роботодавець порушив вимоги ч. 3 ст. 49-2 КЗпП: власник підприємства одночасно з попередженням про звільнення у зв'язку зі змінами в організації виробництва і праці пропонує працівникові іншу роботу на тому ж підприємстві. За таких обставин суд задовольнив позовну заяву гр. К. у повному обсязі [11].

Пленум Верховного Суду України підкреслює, що під час вивільнення роботодавець має право у межах однорідних професій і посад провести перестановку (перегрупування) працівників і перевести більш кваліфікованого, посада якого скорочується, за його згодою на іншу посаду, звільнивши з цієї ж підстави менш кваліфікованого працівника. Проте, якщо роботодавець не скористається цим правом, суд не повинен обговорювати питання про доцільність такої перестановки (перегрупування). Отже, власник чи уповноважений ним орган вправі самостійно визначати чисельність і штат працівників, а також структуру підприємства.

Заслугує на увагу точка зору М.І. Флястера, що при звільненні через скорочення штатів або чисельності фізично здорових працівників варто виходити з інтересів виробництва. Особа ж, яка звільняється, як правило, не повинна мати перевагу на залишення на роботі, якщо вона має більш низьку кваліфікацію і продуктивність праці. А при звільненні інвалідів власник підприємства зобов'язаний ураховувати не тільки інтереси підприємства, а й особливості застосування праці цих осіб. Факт більш низької продуктивності праці за відсутності вини працівника не може позбавляти інваліда права на перевагу перед працездатними працівниками, розірвання ж трудових відносин з ініціативи власника фактично є звільненням [12, с. 169, 170].

КЗпП закріплює перелік осіб, яким надається перевага у залишенні на роботі за рівних умов продуктивності праці і кваліфікації. Зокрема, таке право закріплюється за інвалідами війни відповідно до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» [13], а також за працівниками, які зазнали на цьому ж підприємстві трудове каліцтво або професійне захворювання. Однак перелік, що міститься у ст. 42 КЗпП не є вичерпним, а тому перевага в залишенні на роботі може надаватись й іншим категоріям працівників, якщо це передбачено законодавством України. Закон України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» також закріплює таке право за інвалідами з числа учасників ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС та потерпілими від цієї катастрофи, щодо яких встановлено причинний зв'язок інвалідності з Чорнобильською катастрофою.

фою [14]. Проте ця норма є некоректною, тому що вона окрім скорочення чисельності чи штату працівників розповсюджується також на випадок ліквідації підприємства. Ліквідація – це одна з форм припинення діяльності суб'єкта господарювання. При ліквідації діяльність припиняється без правонаступництва, права та обов'язки юридичної особи припиняються. Таким чином, сама по собі ліквідація підприємства є безумовною підставою розірвання трудового договору, припиненням трудових правовідносин. Саме тому, вважаємо за необхідне викласти п. 7 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» у такій редакції: «за рівних умов продуктивності праці і кваліфікації надається перевага у залишенні на роботі при вивільненні працівників у зв'язку зі скороченням чисельності або штату працівників, а також на працевлаштування».

Проте, Закон «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» [15] у розд. 4, «Працевлаштування, освіта і професійна підготовка інвалідів» взагалі не закріплює за інвалідами переважне право залишення на роботі при вивільненні працівників у зв'язку зі змінами в організації виробництва та праці, що створює серйозні перепони для реалізації інвалідами свого права на працю.

Висновки. Із наведеного робимо висновок, що законодавством при вивільненні працівників у зв'язку зі змінами в організації виробництва та праці за рівних умов продуктивності праці і кваліфікації не передбачено переваги в залишенні на роботі для усіх категорій інвалідів, а таке право надається лише інвалідам війни, інвалідам, постраждалим внаслідок катастрофи на Чорнобильській АЕС, а також працівникам, які зазнали на цьому підприємстві трудове каліцтво або професійне захворювання. З огляду на вислов-

лене та з метою підвищення рівня соціально-правового захисту інвалідів, пропонуємо внести зміни до ч. 3 ст. 17 Закону «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», доповнивши її другим реченням такого змісту: «За рівних умов продуктивності праці і кваліфікації інваліди мають перевагу в залишенні на роботі при скороченні чисельності чи штату працівників».

Проект Трудового кодексу України також закріплює перелік працівників, яким надається перевага на залишення на роботі за рівних умов щодо кваліфікації та продуктивності праці, зокрема, це працівники: а) із сімейними обов'язками – за умови наявності в них двох і більше утриманців; б) у сім'ї яких немає інших осіб із самостійним джерелом доходів; в) які мають триваліший безперервний стаж роботи в цього роботодавця; г) які навчаються за направленням роботодавця чи підвищують кваліфікацію без відриву від виробництва; г) які отримали, працюючи в цього роботодавця, трудове каліцтво або професійне захворювання; д) із числа прийнятих на роботу протягом останніх двох років у рахунок броні чи квоти. Перевага в залишенні на роботі може надаватися іншим категоріям працівників, якщо це передбачено законом чи колективним договором [16]. Отже, проект ТК України не встановлює таке право для всіх без винятку інвалідів, а навпаки, таку категорію як інваліди війни, взагалі виключив зі своєї редакції. Але брак спеціальних норми, яка встановлювала б перевагу на залишення на роботі при вивільненні працівників у зв'язку зі змінами в організації виробництва та праці – це явне обмеження права на працю інвалідів, що є значною прогалиною в законодавстві. Саме тому необхідно закріпити таке право за інвалідами шляхом внесення змін до проекту до ч. 2 ст. 102 та доповнити її пунктом 7 такого змісту: «7) інвалідам».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Григор'єва Л.І. Зміни в організації виробництва і праці як підстава для звільнення працівника з ініціативи роботодавця / Л.І. Григор'єва // Праця і зарплата. – 2000. – № 18. – С. 12-15.
2. Постанова про практику розгляду судами трудових спорів : пост. Пленуму Верховного Суду України від 06.11.1992 р. // Право України. – 1993. – № 2. – С. 5-7.
3. Сташків Т. Додержання законодавства про працю / Т. Сташків // Праця та зарплата. – 2002. – № 15. – 15 с.
4. Юшко А. Розгляд судами трудових спорів, викликаних реорганізацією підприємства / А. Юшко // Право України. – 1998. – № 9. – С. 18-22.
5. Головина С.Ю. Формирование понятийного аппарата трудового права / С.Ю. Головина // Гос-во и право. – 1998. – № 8. – С. 83-86.
6. Прилипко С.М., Ярошенко О.М. Трудове право України : підруч. – 2-ге вид., перероб. і доп. / С.М. Прилипко, О.М. Ярошенко. – Х. : ФІНН, 2009. – 728 с.
7. Коментарій к Трудовому кодексу Республики Беларусь / Под. общ. ред. Г.А. Василевича. – Минск: Амалфея, 2000. – 1072 с.
8. Каринский С.С., Трошин Л.Ф. Трудовые дела : Науч. комментарий суд. практики за 1955 г. / С.С. Каринский, Л.Ф. Трошин. – М. : Госюриздат, 1957. – 168 с.
9. Гаврилина А.К. Гарантии работникам при увольнении / А.К. Гаврилина // Правовое регулирование труда в условиях перехода к рыночной экономике. – М., 1995. – С. 70-76.
10. Прудивус О.В. Розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця за підставами організаційно-правового характеру : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Національний ун-т внутрішніх справ / О.В. Прудивус – Х., 2003. – 226 с.
11. Рішення Ізяславського районного суду Хмельницької області по справі № 2-539/07 від 25 червня 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua>.
12. Флястер М.И. Трудовые права инвалидов / М.И. Флястер. – М. : 1968. – 216 с.
13. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту : Закон України від 22.10.1993 р., № 3552-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 45. – Ст. 425.
14. Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи : Закон України від 28.02.1991 р., № 797-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 16. – Ст. 200.
15. Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні : Закон України від 21.03.1991 р., № 875-XII (із змін та доповн.) // Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 21. – Ст. 252.
16. Проект Трудового кодексу України (реєстр. № 2902 від 27.08.2013 р. доопрацьований) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

ПОНЯТТЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ ОРГАНІВ СОЦІАЛЬНОГО ДІАЛОГУ У СФЕРІ ПРАЦІ

CONCEPT AND CLASSIFICATION OF SOCIAL DIALOGUE BODIES AT THE WORKPLACE

Сорочишин М.В.,

кандидат юридичних наук,

*доцент кафедри трудового права та права соціального забезпечення
Національного університету «Одеська юридична академія»*

У статті досліджується поняття та проводиться класифікація органів соціального діалогу у сфері праці. Аналізується зарубіжний досвід створення й функціонування органів соціального діалогу у сфері праці, у тому числі досвід Європейського Союзу з приводу створення наднаціональних органів соціального діалогу у сфері праці. Відмічається, що визначений Законом України «Про соціальний діалог в Україні» перелік органів соціального діалогу у сфері праці не є повним. Висувається пропозиція про можливість класифікації органів соціального діалогу у сфері праці на підставі їх компетенції, рівня функціонування, тривалості здійснення повноважень. Сформульовано пропозиції щодо вдосконалення вітчизняного законодавства в цій сфері.

Ключові слова: соціальний діалог, соціальне партнерство, орган соціального діалогу, тристороння соціально-економічна рада.

В статье исследуется понятие и проводится классификация органов социального диалога в сфере труда. Анализируется зарубежный опыт создания и функционирования органов социального диалога в сфере труда, в том числе опыт Европейского Союза в вопросах создания наднациональных органов социального диалога в сфере труда. Отмечается, что определенный Законом Украины «О социальном диалоге в Украине» перечень органов социального диалога в сфере труда не является полным. Выдвигается предложение о возможности классификации органов социального диалога в сфере труда на основании их компетенции, уровня функционирования, продолжительности осуществления полномочий. Вносятся предложения по поводу совершенствования отечественного законодательства в данной сфере.

Ключевые слова: социальный диалог, социальное партнерство, орган социального диалога, трехсторонний социально-экономический совет.

The article examines the concept and provides classification of social dialogue bodies at the workplace. Analyze the international experience of creation and functioning of social dialogue in the workplace, including the experience of the European Union on the establishment of supranational social dialogue in the workplace is given. It is noted, that the Law of Ukraine "On Social Dialogue in Ukraine" for definition of the social dialogue bodies at the workplace is not complete. Author puts forward a proposal for the classification of social dialogue at the workplace on the basis of their competence, level of functioning, the duration of the exercise of authority. Proposals for improving national legislation in this area are given.

Key words: social dialogue, social partnership, social dialogue bodies, tripartite social and economic council.

З моменту прийняття Закону України «Про соціальний діалог в Україні» розпочався новий етап розвитку відносин соціального діалогу у сфері праці. Законом України «Про соціальний діалог у сфері праці» було визначено поняття соціального діалогу, законодавство, яким здійснюється регулювання відносин соціального діалогу у сфері праці, принципи соціального діалогу, його рівні та сторони, організаційно-правові форми соціального діалогу. Також у цьому законі вперше було використано поняття «органи соціального діалогу» та визначено перелік таких органів [1].

Проте наведений у Законі України «Про соціальний діалог в Україні» перелік органів соціального діалогу є неповним. Крім того, визначення Законом України «Про соціальний діалог в Україні» органів соціального діалогу у сфері праці, які є учасниками відносин соціального діалогу у сфері праці, потребує належного визначення їх місця й правового статусу в таких відносинах. Проведення класифікації органів соціального діалогу у сфері праці, на нашу

думку, відіграє важливу роль у процесі чіткого визначення системи цих органів, співвідношення їх компетенції. З огляду на це визначення поняття та проведення класифікації органів соціального діалогу у сфері праці на сьогодні є актуальним питанням вітчизняної науки трудового права.

Окремі теоретичні й практичні аспекти створення та діяльності органів соціального діалогу у сфері праці досліджувалися в працях відомих вітчизняних і зарубіжних науковців Н.Б. Болотіної, І.І. Бородіна, Р.С. Гринберга, К.М. Гусова, В.В. Жернакова, А.М. Колота, І.Я. Кисельова, В.В. Лазора, І.О. Лосиці, А.М. Лушникова, М.В. Лушникової, В.Г. Ротаня, П.Д. Пилипенка, С.М. Прилипка, І.О. Снігирьової, О.В. Смирнова, Г.А. Трунової, О.А. Трюхан, В.Ф. Циткульського, Г.І. Чанишевої, Т.В. Чубарової, С.Ю. Чучі, Н.М. Хуторян, О.М. Ярошенка. Проте правовий статус і правове регулювання діяльності органів соціального діалогу у сфері праці не були предметом спеціальних комплексних досліджень у вітчизняній науці трудового права.

Метою роботи є аналіз поняття та проведення класифікації органів соціального діалогу, визначення їх місця й ролі у відносинах соціального діалогу у сфері праці.

Створення органів соціального діалогу у сфері праці є розповсюдженою формою ведення соціального діалогу в багатьох країнах, що допомагає налагодити систематичні та продуктивні взаємовідносини представників соціальних партнерів. Створення органів соціального діалогу у сфері праці більш характерне для країн, які використовують або запозичили так звану першу модель соціального діалогу, вироблену в країнах Північної Європи (Фінляндії, Швеції, Бельгії, Норвегії, Голландії). Ця модель характеризується активним втручанням держави в регулювання трудових відносин та має яскраво виражені три рівні соціального діалогу.

Наприклад, у Бельгії на загальнонаціональному рівні створюється Національна Рада праці з рівного числа представників трьох сторін. Вона є консультативним органом уряду, має право вести переговори на загальнонаціональному рівні. На рівні галузей існують спільні (паритетні) комісії, які засновувалися під контролем уряду. Голова цієї комісії – державний урядовець [2, с. 23].

Проте на сьогодні органи соціального діалогу різних рівнів створюються в більшості країн, у яких функціонує налагоджена система соціального діалогу, незалежно від того, яку модель було закладено в основу відносин соціального діалогу у сфері праці.

Для Європейського Союзу характерним є створення наднаціональних органів соціального діалогу у сфері праці. Так, важливу роль у розвитку соціального діалогу в Європейському Союзі відіграє також Економічний і соціальний комітет, який є консультативним органом Європейського Союзу, а також спостерігає за функціонуванням єдиного внутрішнього ринку. Комітет було засновано відповідно до Договору про заснування Європейського економічного співтовариства в 1958 році для того, щоб представляти інтереси різних економічних і соціальних груп. Складається цей орган із 344 членів, які належать до трьох категорій: підприємців, робітників і представників спеціальних видів діяльності. Члени Економічного і соціального комітету призначаються Радою одноголосним рішенням терміном на 4 роки, і цей строк може бути продовжено. Економічний і соціальний комітет збирається раз на місяць у Брюсселі.

У свою чергу в багатьох країнах Західної, Центральної та Східної Європи створення органів соціального діалогу є обов'язковим елементом системи соціально-економічних відносин. Так, наприклад, питання взаємодії соціальних партнерів на національному рівні в Словацькій Республіці регулюються Законом «Про тристоронні консультації на національному рівні та внесення змін до деяких законів» (Закон про трипартизм) від 9 лютого 2007 року [3]. Цим законом передбачається створення тристороннього органу соціального діалогу, який має назву Економічна та соціальна рада Словацької Республіки. Економічна та соціальна рада Словацької Республіки є консультативним і дорадчим органом уряду й соціальних партнерів та складається з 21 члена, які входять до нього на основі принципу трипартизму. До основних повноважень цього органу належать вироблення рекомендацій з економічного й соціального розвитку та зайнятості, укладення угод про економічний і соціальний розвиток, вироблення рекомендацій щодо формування державного бюджету, вироблення рекомендацій щодо законопроектів, які стосуються інтересів працівників і роботодавців, сприяння всім формам колективних переговорів, проведення консультацій та створення консультаційних органів.

На національному рівні в Болгарії діє Національна рада з тристоронньої співпраці. Однією з особливостей цього органу, порівняно з аналогічними тристоронніми органами соціального діалогу в більшості країн Європи, є те, що до нього входить лише по 2 представники від кожної сторони соціального діалогу [4]. Законом Румунії «Про соціальний діалог» також передбачається створення тристороннього органу соціального діалогу на національному рівні – Економічної та соціальної ради [5].

Досить цікавим є досвід Хорватії щодо створення й діяльності органів соціального діалогу у сфері праці, який багато в чому нагадує процес формування відносин соціального діалогу в Україні. Перші кроки з розвитку соціального діалогу в Хорватії було зроблено ще в 1994 році, коли було створено Економічну та соціальну раду – тристоронній орган соціального діалогу. Проте до 2000 року соціальні відносини продовжували носити декларативний характер. З метою вирішення цієї проблеми хорватський уряд у 2001 році створив Офіс соціального партнерства, який є державним органом зі сприяння процесу соціального діалогу. Згаданий орган бере участь у проведенні зустрічей Економічної та соціальної ради, організовує круглі столи, семінари та лекції, а також сприяє розвитку соціального діалогу в більш відсталих регіонах країни [6, с. 12].

Відповідно до ст. 9 Закону України «Про соціальний діалог в Україні» для ведення соціального діалогу на національному й територіальному рівнях з однакової кількості представників сторін соціального діалогу відповідного рівня утворюються Національна тристороння соціально-економічна рада та територіальні тристоронні соціально-економічні ради. За ініціативою сторін можуть утворюватися галузеві (міжгалузеві) тристоронні або двосторонні соціально-економічні ради та інші тристоронні органи соціального діалогу (комітети, комісії тощо).

Згідно з п. 3 ч. 1 ст. 9 Закону України «Про соціальний діалог в Україні» на локальному рівні для ведення колективних переговорів щодо укладення колективних договорів стороною працівників (суб'єктами якої є первинні профспілкові організації, а в разі їх відсутності – вільно обрані представники (представник) працівників) та стороною роботодавця (суб'єктами якої є роботодавець та/або уповноважені представники роботодавця) утворюється двостороння робоча комісія відповідно до закону.

Отже, Законом України «Про соціальний діалог в Україні» до органів соціального діалогу у сфері праці віднесено лише два органи: соціально-економічні ради (тресторонні й двосторонні, національні, галузеві, територіальні) та двосторонню робочу комісію для ведення колективних переговорів на локальному рівні.

Водночас відповідно до ч. 5 ст. 10 Закону України «Про колективні договори і угоди» для ведення переговорів та підготовки проектів колективного договору, угоди утворюється робоча комісія з представників сторін. Склад цієї комісії визначається сторонами [7]. Тобто Законом України «Про колективні договори і угоди» передбачається створення робочих комісій із ведення колективних переговорів щодо укладення колективних угод.

На нашу думку, є незрозумілим, чому Законом України «Про соціальний діалог в Україні» ці робочі комісії не віднесено до органів соціального діалогу. Відповідно до ст. 4 Закону України «Про соціальний діалог в Україні» соціальний діалог здійснюється на національному, галузевому, територіальному та локальному (підприємство, установа, організація) рівнях на тресторонній або двосторонній основі. Отже, робочі комісії для ведення колективних переговорів з укладення колективних угод є переважно тресторонніми органами.

Крім того, відповідно до ст. 2 Закону України «Про соціальний діалог в Україні» законодавство України про соціальний діалог базується на Конституції України та складається із Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», Закону України «Про організації роботодавців», Закону України «Про колективні договори і угоди», Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)», Закону України «Про соціальний діалог в Україні», трудового законодавства та інших нормативно-правових актів.

Таким чином, відносини, які регулюються, наприклад, Законом України «Про колективні договори і угоди», є відносинами соціального діалогу у сфері праці, оскільки ст. 8 Закону України «Про соціальний діалог в Україні» як одна з організаційно-правових форм соціального діалогу у сфері праці визначаються колективні переговори з укладення колективних договорів та угод.

У науковій літературі неодноразово наголошувалося, що перелік організаційно-правових форм соціального діалогу у сфері праці, який визначається Законом України «Про соціальний діалог в Україні», є неповним. Законом не передбачаються такі організаційно-правові форми соціального діалогу у сфері праці, як участь працівників та їх представників в управлінні організацією, участь представників працівників і роботодавців у вирішенні трудових спорів (примирні процедури з розгляду трудових спорів), формування й діяльність органів соціального діалогу, здійснення контролю за виконанням колективних договорів та угод, спільних рішень тощо [8, с. 327].

З огляду на вказане органи, які утворюються під час здійснення окремих організаційно-правових

форм соціального діалогу у сфері праці, також є органами соціального діалогу. Так, Законом України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» визначено, що розгляд колективних трудових спорів здійснюється примирними комісіями та трудовими арбітражами [9].

Відповідно до ст. 8 Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» примирна комісія – це орган, призначений для вироблення рішення, що може задовольнити сторони колективного трудового спору (конфлікту), та який складається з представників сторін. Отже, примирну комісію можна визначити як один з органів соціального діалогу у сфері праці, оскільки вона складається з рівної кількості представників сторін соціального діалогу у сфері праці, а її діяльність спрямовується на узгодження інтересів сторін соціального діалогу.

На нашу думку, неправильним є підхід Закону України «Про соціальний діалог в Україні» щодо невіднесення координаційних комітетів сприяння зайнятості населення до органів соціального діалогу. Розмежування органів соціального діалогу з координаційними комітетами сприяння зайнятості населення здійснено в ч. 5 ст. 20 Закону України «Про соціальний діалог в Україні», у якому вказано, що створені до набрання чинності цим законом органи соціального діалогу, координаційні комітети сприяння зайнятості населення, органи управління фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування продовжують функціонувати в попередньому стані.

Водночас у ст. 19 Закону України «Про зайнятість населення» координаційні комітети сприяння зайнятості населення визначено як органи соціального діалогу [10]. Вважаємо, що така розбіжність у законодавстві виникла через те, що Закон України «Про зайнятість населення» від 5 липня 2012 року було прийнято після прийняття Закону України «Про соціальний діалог в Україні». Крім того, ст. 19 Закону України «Про зайнятість населення» як один з органів соціального діалогу у сфері праці визначено ради з професійної орієнтації.

Проаналізувавши склад органів, які чинним законодавством віднесені до органів соціального діалогу у сфері праці, визначивши їх повноваження, можемо зробити висновок, що до органів соціального діалогу можуть бути віднесені лише ті органи, які створюються з представників сторін соціального діалогу у сфері праці та завданням яких є регулювання відносин у трудовій і соціально-економічній сферах. З огляду на це вважаємо за доцільне визначити орган соціального діалогу як постійний або тимчасовий орган, що утворюється на двосторонній чи тресторонній основі, складається з однакової кількості представників сторін соціального діалогу, діяльність якого спрямовується на регулювання відносин у трудовій і соціально-економічній сферах на певному рівні соціального діалогу.

Крім того, варто наголосити на тому, що в соціальному діалозі бере участь велика кількість ор-

ганів: органи місцевого самоврядування, органи виконавчої влади та інші органи (наприклад, трудовий арбітраж). Водночас одні органи є представниками сторін соціального діалогу: органи місцевого самоврядування у відносинах соціального діалогу у сфері праці представляють інтереси територіальних громад, органи виконавчої влади – інтереси держави.

Проте окремі органи беруть участь у соціальному діалозі для сприяння взаємодії сторін. До таких органів можна віднести Національну службу посередництва і припинення, трудові арбітражі. На нашу думку, органи, які беруть участь у відносинах соціального діалогу у сфері праці та є суб'єктами таких відносин, доцільно розділити на дві категорії: органи соціального діалогу та органи, що сприяють соціальному діалогу. До органів соціального діалогу можна віднести Національну тристоронню соціально-економічну раду, координаційні комітети сприяння зайнятості населення, а до органів, що сприяють соціальному діалогу, – Національну службу посередництва і примирення, трудові арбітражі.

Класифікацію органів соціального діалогу можна здійснити на основі критерію їхньої спеціалізації. Згідно із цією класифікацією органи соціального діалогу можна поділити на органи загальної компетенції та спеціалізовані органи.

До органів загальної компетенції слід віднести Національну тристоронню соціально-економічну раду, допоміжні органи соціального діалогу на галузевому, територіальному й локальному рівнях. Спеціалізованими органами соціального діалогу у сфері праці є координаційні комітети сприяння зайнятості населення, ради з професійної орієнтації, двосторонні та тристоронні робочі комісії з ведення колективних переговорів.

Класифікацію органів соціального діалогу у сфері праці також доцільно проводити залежно від рівнів, на яких діють органи соціального діалогу у сфері праці. З огляду на це органи соціального діалогу у

сфері праці можна поділити на національні, галузеві (міжгалузеві), територіальні, локальні.

Органи соціального діалогу загальної компетенції правомочні розглядати будь-які питання трудових і соціально-економічних відносин. Спеціалізовані органи соціального діалогу утворюються для координації дій суб'єктів соціального діалогу з окремих напрямів здійснення соціально-економічної політики.

Крім того, класифікацію органів соціального діалогу доцільно проводити залежно від тривалості їх діяльності. За цією підставою органи соціального діалогу у сфері праці можна поділити на постійні (тресторонні соціально-економічні ради, координаційні комітети сприяння зайнятості населення) та тимчасові (робочі комісії з ведення колективних переговорів, примирні комісії).

Отже, орган соціального діалогу – це постійний або тимчасовий орган, який утворюється на двосторонній чи тресторонній основі, складається з однакової кількості представників сторін соціального діалогу та діяльність якого спрямовується на регулювання відносин у трудовій і соціально-економічній сферах на певному рівні соціального діалогу.

Органи, що беруть участь у відносинах соціального діалогу у сфері праці та є суб'єктами таких відносин, доцільно розділити на дві категорії: органи соціального діалогу та органи, що сприяють соціальному діалогу. До органів соціального діалогу можна віднести Національну тристоронню соціально-економічну раду, координаційні комітети сприяння зайнятості населення, а до органів, що сприяють соціальному діалогу, – Національну службу посередництва й примирення, трудові арбітражі.

Залежно від різних критеріїв проведення класифікації органів соціального діалогу у сфері праці можна виділити такі їх види: органи загальної та спеціальної компетенції; національні, галузеві, територіальні та локальні органи; постійні й тимчасово створені органи.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про соціальний діалог в Україні : Закон України від 23 грудня 2010 року № 2862-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 28. – Ст. 255.
2. Трюхан О.А. Зарубіжний досвід соціального діалогу у сфері праці: загальна характеристика / О.А. Трюхан // Актуальні проблеми політики : зб. наук. праць. – Вип. 35. – О. : Юридична література, 2008. – С. 21–27.
3. Zákon č. 103/2007 Z. z. o trojstranných konzultáciách na celoštátnej úrovni a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o tripartíte) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.employment.gov.sk/get_file.php?SMC=1&id=10682.
4. Трудовий кодекс Болгарії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lex.bg/laws/ldoc/1594373121>.
5. Legea dialogului social despre Republica România din 10 mai 2011 // Monitorul Oficial. – 2011. – № 322.
6. Samardzija V. The Challenges for Croatia in European Social Dialogue / V. Samardzija, D. Vuletic // EU CONSENT, Team 9 (WP-IV) WORKSHOP. – 2008. – P. 10–21.
7. Про колективні договори і угоди : Закон України від 1 липня 1993 року № 3356-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 36. – Ст. 361.
8. Чанишева Г.І. Правові основи соціального діалогу у сфері праці / Г.І. Чанишева // Актуальні проблеми держави і права. – Вип. 63. – О. : Юридична література, 2012. – С. 323–328.
9. Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів) : Закон України від 3 березня 1998 року № 137/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 34. – Ст. 227.
10. Про зайнятість населення : Закон України від 5 липня 2012 року № 5067-V // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 24. – Ст. 243.

СУТТЄВІ ОЗНАКИ ПРАВОВОЇ КАТЕГОРІЇ «МАСОВЕ ВИВІЛЬНЕННЯ ПРАЦІВНИКІВ»

SUBSTANTIAL FEATURES OF LEGAL CATEGORY «MASS LAYOFFS OF EMPLOYEES»

Честа Д.О.,
аспірант

*Науково-дослідного інституту правового забезпечення інноваційного розвитку
Національної академії правових наук України*

У статті порушена вкрай важлива та актуальна для сучасної України проблема масових вивільнень працівників, зумовлених змінами в організації виробництва і праці. Досліджено зміст правової категорії «масове вивільнення працівників». Наведено та проаналізовано суттєві ознаки зазначеного поняття.

Ключові слова: масове вивільнення працівників, скорочення чисельності працівників, зміни в організації виробництва і праці, припинення трудового договору.

В статье затронута крайне важная и актуальная для современной Украины проблема массовых увольнений работников, обусловленных изменениями в организации производства и труда. Исследовано содержание правовой категории «массовое увольнение работников». Приведены и проанализированы существенные признаки этого понятия.

Ключевые слова: массовое увольнение работников, сокращение численности работников, изменения в организации производства и труда, прекращение трудового договора.

Mass layoffs of employees is important and urgent problem for modern Ukraine, caused by changes in organizing production and labor, is raised in the article. The content of the legal category «mass layoffs of employees» is researched. Substantial features of marked concept are presented and analyzed.

Key words: mass layoffs of employees, reduction of quantity of employees, changes in organizing production and labor, termination of employment.

Актуальність теми. Хоча перехід національної економіки на ринкові рейки надав суб'єктам господарювання нові можливості для самостійного здійснення виробничої діяльності, однак разом із новими перспективами вони зіштовхнулися із загрозою фінансово-економічної нестабільності та, як наслідок, масовими вивільненнями працівників, зумовленими змінами в організації виробництва і праці. М.І. Іншин відмічає, що вже перші кроки до ринкової економіки викликали такі явища, як масове скорочення чисельності (штату) працюючих на підприємствах, установах та організаціях і вивільнення з них надлишкової чисельності працюючих [1, с. 5]. Права А.М. Юшко, яка вважає, що звільнення працюючих внаслідок змін в організації виробництва і праці має найбільшу питому вагу в загальному обсязі підстав розірвання трудового договору, тому що воно безпосередньо пов'язано з формуванням ринкових відносин, реалізацією курсу на усунення неконкурентоздатних збиткових підприємств, реорганізацією юридичних осіб [2, с. 88]. При цьому погодимось із Л.Ю. Величко, яка наголошує: «Зростання безробіття, зумовленого ліквідацією підприємств, скороченням чисельності або штату працюючих, актуалізує проблему захисту прав працівників під час вивільнення. В останні роки закріпилася негативна тенденція прихованого звільнення у випадку скорочення чисельності шляхом його підміни звільненням за згодою сторін чи за власним бажанням, що свідчить про нереалізовані гарантії захисту працівників

від незаконного звільнення» [3, с. 5]. При збереженні цього явища в умовах політичної й економічної криз рівень соціальної захищеності працюючих і дотримання гарантій, встановлених законодавством у зв'язку з вимушеним звільненням, суттєво погіршився.

Метою статті є дослідження змісту та суттєвих ознак правової категорії «масове вивільнення працівників» в сучасних економічних умовах.

Виклад основного матеріалу. Окремим питанням масових вивільнень працівників, зумовлених змінами в організації виробництва і праці, приділено увагу в наукових роботах таких вчених, як: Л.Ю. Величко, П.І. Жигалкін, М.І. Іншин, Т.Г. Маркіна, С.М. Прилипко, О.І. Процевський, О.В. Прудивус, А.М. Юшко, О.М. Ярошенко та ін.

Хоча терміном «вивільнення працівників» законодавець активно оперує протягом тривалого періоду (ще 27 травня 1988 р. Президія Верховної Ради УРСР у зв'язку з перебудовою управління економікою і відповідно до указів Президії Верховної Ради СРСР від 4 лютого 1988 р. «Про внесення до законодавства Союзу РСР про працю змін і доповнень, пов'язаних з перебудовою управління економікою» [4] і від 29 березня 1988 р. «Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів СРСР про працю» [5] доповнила КЗпП України окремою главою III-A «Забезпечення зайнятості вивільнюваних працівників» [6; 7]), однак як його легальна дефініція, так і визначення суміжних понять «масове ви-

вільнення працівників», «процедура масового вивільнення працівників» та ін., до цього часу відсутні.

Спроби тлумачення словосполучення «вивільнення працівників» робили і вітчизняні вчені-трудовики. Т.Г. Маркіна заявляє, що вивільнення як правова категорія може «... виступати як певна сукупність правовідносин, які виникають, діють і припиняються». Така сукупність, на її думку, «... може включати в себе відносини з перегляду або створення нових локальних нормативних актів, що передбачають зміну існуючих або введення нових умов праці; відносини стосовно виявлення кола осіб, які підлягають вивільненню, відносини між вивільнюваним працівником і власником з приводу можливого переведення на іншу роботу, якщо така є, або з приводу підвищення кваліфікації з подальшим працевлаштуванням; відносини між вивільнюваним працівником і власником з приводу одержання встановлених законом матеріальних виплат і пільг» [8, с. 145–147]. О.В. Прудивус наполягає на тому, що вивільнення працівників – це об'єктивне явище, яке становить сукупність відповідних соціально-виробничих та правових відносин і викликане нагальною потребою, з різних причин, вивільнення підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та господарювання від зайвої кількості працівників з метою підвищення ефективності праці та наступного перерозподілу робочої сили в межах галузі, регіону чи держави в цілому [9, с. 84]. Як бачимо, в обох випадках науковці намагались сформулювати визначення розглядуваного явища шляхом перерахунку сукупності суспільних відносин, які виникають у зв'язку з ним. Ця спроба не є конструктивною, тому що ігнорує суттєві ознаки категорії «вивільнення працівників».

Вважаємо, що до суттєвих ознак категорії «масове вивільнення працівників» належать такі, як-от:

1. Відбувається з ініціативи роботодавця.

Постійний обмін трудовими ресурсами спричиняє динаміку на ринку праці України. Внаслідок цього (а) виникнення, (б) зміна та (в) закінчення трудових правовідносин є закономірними явищами соціальної дійсності загалом і її правової складової зокрема. У законодавстві про працю та науці трудового права для позначення останньої стадії існування трудових відносин вживаються терміни: «припинення», «розірвання» і «звільнення».

Категорія «припинення трудового договору» має бути охарактеризована як найбільш об'ємна, що охоплює всі можливі варіанти закінчення трудових правовідносин. В.С. Венедиктов наполягає, на тому, що це «... родове поняття, яке поєднує всі підстави розірвання трудових зв'язків як за ініціативою працівника, роботодавця, третіх осіб, так і у зв'язку з вибуттям працівника зі складу підприємства у зв'язку з його смертю [10, с. 100]. Є.Ф. Голені робить висновок, що припинення трудового договору полягає в тому, що при настанні передбачених законодавством про працю подій і юридичних дій робітник чи службовець вивільнюється в установленому законом порядку від виконання своїх трудових функцій на цьому підприємстві, установі, організації, а остан-

ні знімають з себе обов'язки надання роботи за цим трудовим договором та обов'язок сплачувати заробітну плату [11, с. 26].

Явище припинення трудових відносин тісно пов'язане з реалізацією особою права на працю. У ст. 43 чинної Конституції України [12] сказано: «Кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується. Усі громадяни мають право вільно розпоряджатися своїми здібностями до праці, вибирати рід діяльності і професію. Примусова праця заборонена». Як справедливо заявляє М.М. Пурей, «... право на працю це – встановлена Конституцією України й іншими нормативно-правовими актами держави рівна можливість кожної людини, яка має фізичну і розумову здатність, працювати, заробляти собі на життя, при цьому при наявності конкретної ситуації вільно, на свій вибір виконувати правомірні дії, спрямовані на реалізацію своєї здатності до праці» [13, с. 43]. Виключне право людини розпоряджатися своїми здібностями до праці є проявом соціальної і юридичної автономії людини, обумовленим визнанням її вищої цінності в суспільстві і державі, визнанням свободи її волі в сфері праці, свободи вибору своєї поведінки на основі оцінки своїх інтересів і потягів. Розпоряджаючись своїм правом на працю, громадянин може як укласти трудовий договір, що стане підставою для виникнення трудових правовідносин, так і вийти із них. О.Я. Лаврів аргументовано доводить, що принцип свободи праці включає в себе: можливість отримати роботу і бути працівником підприємств, установ, організацій будь-якої форми власності; можливість забезпечити себе роботою самостійно (підприємництво); можливість отримати відповідну роботу; можливість вільно обирати рід заняття та професію; можливість реалізувати здатність до праці у безпечних для здоров'я умовах праці; можливість при звільненні, безробітті мати сприяння у працевлаштуванні; можливість вимагати захисту права на працю через відповідні органи; і нарешті право взагалі не займатися будь-якою діяльністю або у будь-який момент її припинити [14, с. 92].

У загальному вигляді підстави припинення трудового договору визначені у ст. 36 Кодексу законів про працю України [15]: угода сторін; закінчення строку, крім випадків, коли трудові відносини фактично тривають і жодна з сторін не поставила вимогу про їх припинення; призов або вступ працівника або власника – фізичної особи на військову службу, направлення на альтернативну (невійськову) службу, крім призову працівника на військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період, але не більше одного року; розірвання трудового договору з ініціативи працівника, з ініціативи власника або уповноваженого ним органу або на вимогу профспілкового чи іншого уповноваженого на представництво трудовим колективом органу; переведення працівника, за його згодою, на інше підприємство, в установу, організацію або перехід на виборну посаду; відмова працівника від переведення на роботу в

іншу місцевість разом з підприємством, установою, організацією, а також відмова від продовження роботи у зв'язку із зміною істотних умов праці; набрання законної сили вироком суду, яким працівника засуджено (крім випадків звільнення від відбування покарання з випробуванням) до позбавлення волі або до іншого покарання, яке виключає можливість продовження даної роботи; укладення трудового договору (контракту), всупереч вимогам Закону України «Про запобігання корупції» [16], встановленим для осіб, які звільнилися або іншим чином припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, протягом року з дня її припинення; з підстав, передбачених Законом України «Про очищення влади» [17]; підстави, передбачені контрактом.

Більш виважений системний підхід знайшов відбиття у §1 «Загальні положення про припинення трудових відносин» гл. 5 «Припинення трудових відносин» книги другої «Виникнення та припинення трудових відносин. Трудовий договір» проекту ТК України (реєстраційний №1658, текст доопрацьований від 20 травня 2015 р.) [18], де говориться вже не про припинення трудового договору, а про припинення трудових правовідносин, а також чітко розмежовані його умови та підстави. Групу умов утворюють такі, як-от: а) трудові відносини можуть бути припинені тільки на підставах, у порядку і на умовах, визначених ТК та законами; б) трудовий договір може бути розірваний лише за однією з підстав, передбачених ТК. Підставами припинення трудових відносин є: закінчення строку трудового договору; згода сторін; розірвання трудового договору за ініціативою працівника; розірвання трудового договору за ініціативою роботодавця; рішення вищого органу управління або наглядової ради роботодавця про припинення повноважень (відкликання) голови і членів наглядової ради та/або виконавчого органу, а також будь-яких інших працівників, якщо їх призначення (обрання) та звільнення (відкликання) належить до компетенції вищого органу управління або наглядової ради відповідно до установчих документів роботодавця; укладення трудового договору, всупереч вимогам Закону України «Про запобігання корупції», встановленим для осіб, які звільнилися або іншим чином припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, протягом року з дня її припинення; незалежні від волі сторін підстави.

О.М. Ярошенко переконує, що за змістом синонімом терміну «припинення трудових правовідносин» є категорія «звільнення працівника» [19, с. 313]. Уточнюючою є позиція А.Д. Зайкіна, який зазначав, що словосполучення «звільнення з роботи» ідентичне терміну «припинення трудового договору», крім випадків вибуття працівника з облікового складу підприємства у зв'язку зі смертю [20, с. 231–232]. «... виходячи з діючого національного законодавства та враховуючи вищенаведені зауваження, терміни «звільнення» та «припинення» є синонімічними за змістом за виключенням випадків смерті працівника, визнання

його безвісно відсутнім чи оголошення померлим», – міркує К.Ю. Мельник [21, с. 317]. Ми ж погодимось В.О. Кравченко: «... термін «звільнення» застосовується в трьох значеннях: а) як аналог поняттю «припинення трудового договору»; б) для позначення юридичного факту, що викликає припинення дії останнього і трудових відносин; в) як вид дисциплінарного стягнення. У першому значенні названі поняття тотожні за всіма своїми основними параметрами незалежно від підстави звільнення працівника і припинення трудового договору (крім припинення його дії внаслідок смерті працівника), наявності або відсутності поважних причин для цього, вини працівника чи роботодавця. Як юридичний факт, звільнення складається з комплексу погоджених дій роботодавця і працівника, внаслідок яких відбувається припинення трудових правовідносин між ними, погашення взаємних трудових прав та обов'язків, зміна соціально-правового статусу останнього, який перестає бути найманим працівником саме цього роботодавця, а наймач втрачає дисциплінарну владу щодо колишнього працівника. На звільнення як на один з видів дисциплінарного стягнення вказує ч. 1 ст. 147 КЗпП України. Воно виступає крайнім заходом дисциплінарного впливу, яким оперують, лише коли зазвичай інші вичерпані й не дали очікуваного результату – подальшої правомірної поведінки працівника» [22, с. 19–20].

Масове вивільнення як значиме трудо-правове явище має місце тільки у тому випадку, коли воно проводиться з ініціативи роботодавця (це підтверджує назва ст. 48 Закону України «Про зайнятість населення» [23]). Коли ж, приміром, ініціатива розірвання трудового договору виходить від працівника чи третьої особи, то навіть у випадку значної кількості одночасних чи протягом законодавчо визначеного строку звільнень, останні статусу масових вивільнень не отримують, а отже, будуть проведені з дотриманням загальних процедур.

2. Підстава – скорочення чисельності працівників, внаслідок змін в організації виробництва і праці.

Як і будь-яке звільнення, масове вивільнення працівників може відбуватись тільки за певною підставою, передбаченою законодавством про працю. Останньою є п. 1 ч. 1 ст. 40 КЗпП України – зміна в організації виробництва і праці, в тому числі ліквідація, реорганізація, банкрутство або перепрофілювання підприємства, установи, організації, скорочення чисельності або штату працівників.

3. Відповідає певним кількісним і часовим юридично значимим критеріям.

Згідно ст. 48 Закону України «Про зайнятість населення» масовим вивільненням з ініціативи роботодавця (крім випадку ліквідації юридичної особи) є одноразове або протягом:

- 1) одного місяця:
 - вивільнення 10 і більше працівників на підприємстві, в установі та організації з чисельністю від 20 до 100 працівників;
 - вивільнення 10 і більше відсотків працівників на підприємстві, в установі та організації з чисельністю від 101 до 300 працівників;

2) трьох місяців – вивільнення 20 і більше відсотків працівників на підприємстві, в установі та організації незалежно від чисельності працівників.

Показники масового вивільнення працівників можуть також встановлюватися колективними договорами та угодами, укладеними на національному, галузевому та регіональному рівнях.

4. Проводиться з дотриманням законодавчо встановленої процедури.

Відповідно до п. 19 постанови Пленуму Верховного Суду України № 9 «Про практику розгляду судами трудових спорів» від 6 листопада 1992 р., [24] суди, розглядаючи трудові спори, пов'язані зі звільненням за п. 1 ст. 40 КЗпП, зобов'язані з'ясувати: а) чи додержана власником або уповноваженим ним органом норма законодавства, що регулює вивільнення працівника; б) які є докази щодо змін організації виробництва і праці; в) чи відмовився працівник від переведення на іншу роботу; г) чи дійсно, що власник або уповноважений ним орган не має можливості перевести працівника з його згоди на іншу роботу на тому ж підприємстві, в установі чи організації; д) чи не користувався вивільнений працівник переважним правом на залишення на роботі; е) чи попереджувався він за два місяці про наступне вивільнення. Іншими словами, при звільненні працівників внаслідок змін в організації виробництва і праці має бути дотриманий загальний порядок, установленний КЗпП України.

Окрім цього, у разі якщо вивільнення працівників є масовим, відповідно до ст. 48 Закону України «Про зайнятість населення», власник або уповноважений ним орган доводить до відома державної служби зайнятості про заплановане вивільнення працівників. У разі коли масове вивільнення працівників спричинило різке зростання безробіття в регіоні або на відповідній території на три і більше відсоткових

пункти протягом звітної періоду, ситуація на ринку праці визнається кризовою. Для вжиття заходів щодо запобігання різкому зростанню безробіття під час масового вивільнення працівників можуть утворюватися спеціальні комісії в порядку, встановленому КМУ. Також комісії займаються підготовкою пропозицій щодо внесення змін до територіальних і місцевих програм зайнятості населення. Вказані вимоги є спеціальними та застосовуються виключно у разі проведенні масового вивільнення.

5. Супроводжується заходами із його запобігання і мінімізації негативних наслідків.

Ч. 3 ст. 50 Закону України «Про зайнятість населення» покладає на роботодавців обов'язок вживати заходів для запобігання масовим вивільненням, у тому числі шляхом проведення консультацій з профспілками з метою розроблення відповідних заходів, спрямованих на пом'якшення їх наслідків і зменшення чисельності вивільнених працівників. Заходи із запобігання масового вивільнення та з мінімізації його негативних наслідків можуть встановлюватися колективними договорами та угодами, укладеними на національному, галузевому та регіональному рівнях. Заходи щодо своєчасного запобігання масовому безробіттю розробляє і здійснює також місцева державна адміністрація (п. 10 ст. 24 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [25]).

Висновки. Таким чином, суттєвими ознаками категорії «масове вивільнення працівників» є такі, як-от: відбувається з ініціативи роботодавця; права підстава – скорочення чисельності працівників внаслідок змін в організації виробництва і праці; відповідає певним кількісним і часовим юридично значимим критеріям; проводиться з дотриманням законодавчо встановленої процедури; супроводжується заходами із його запобігання і мінімізації негативних наслідків.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Іншин М.І. Правове регулювання вивільнення працівників органів внутрішніх справ України : [навч. посіб.] / М.І. Іншин. – Х. : Вид-во ун-ту внутр. справ, 2001. – 108 с.
2. Юшко А.М. Переведення на іншу роботу : дис. ... к. ю. н. : спец. 12.00.05 / А.М. Юшко ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2002. – 189 с.
3. Величко Л.Ю. Расторжение трудового договора по инициативе работодателя в случае изменений в организации производства и труда : дис. ... к. ю. н. : спец. 12.00.05 / Л.Ю. Величко ; Восточноукр. нац. ун-т им. В.И. Даля. – Луганск, 2011. – 208 с.
4. Про внесення до законодавства Союзу РСР про працю змін і доповнень, пов'язаних з перебудовою управління економікою : Указ Президії Верховної Ради СРСР від 04.02.1988 р. № 8430-XI // Відом. Верхов. Ради СРСР. – 1988. – № 6. – Ст. 95.
5. Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів СРСР про працю : Указ Президії Верховної Ради СРСР від 29.03.1988 р. № 8695-XI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1076.679.0>.
6. Про внесення до Кодексу законів про працю Української РСР змін і доповнень, пов'язаних з перебудовою управління економікою: Закон УРСР від 27.05.1988 р. № 5938-X // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1988. – № 23. – Ст. 556.
7. Про затвердження указів Президії Верховної Ради Української РСР про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів Української РСР : Закон УРСР від 04.06.1988 р. № 6009-XI // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1988. – № 24. – Ст. 588.
8. Маркіна Т.Г. Право громадян на зайнятість та форми його реалізації в умовах становлення ринкової економіки : дис. ... к. ю. н. : спец. 12.00.05 / Т.Г. Маркіна ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2000. – 239 с.
9. Прудивус О.В. Розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця за підставами організаційно-правого характеру : дис. ... к. ю. н. : спец. 12.00.05 / О.В. Прудивус ; Харківський держ. педаг. ун-т ім. Г.С. Сковороди. – Х., 2003. – 226 с.
10. Венедиктов В.С. Конспект лекцій по трудовому праву України : [учеб. пособ.] / В.С. Венедиктов. – Х. : Консум, 1998. – 140 с.
11. Голєна Е.Ф. Трудовой договор: порядок заключения, изменения и прекращения / Е.Ф. Голєна. – К. : Знание, 1985. – 47 с.
12. Конституція України, прийнята Верховною Радою України 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

13. Пурей М.М. Право на працю в Україні в умовах ринкової економіки: дис. ... к. ю. н. : спец. 12.00.05 / М.М. Пурей ; Харківський держ. педаг. ун-т ім. Г.С. Сковороди. – Х., 2002. – 173 с.
14. Лаврів О.Я. Система принципів трудового права України : дис. ... к. ю. н. : спец. 12.00.05 / О.Я. Лаврів ; Ін-т держ. і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2007. – 211 с.
15. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р. № 322-VIII // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1971. – № 50 (Додаток). – Ст. 375.
16. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII // Відом. Верхов. Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
17. Про очищення влади : Закон України від 16.09.2014 р. № 1682-VII // Відом. Верхов. Ради України. – 2014. – № 44. – Ст. 2041.
18. Проект Трудового кодексу України (реєстр. №1658, текст доопрацьований від 20.05.2015 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53221.
19. Прилипко С.М. Трудове право України : [підручник] / С.М. Прилипко, О.М. Ярошенко. – Х. : Видавець ФОП Н.М. Вапнярчук, 2008. – 664 с.
20. Советское трудовое право : [учебник] / Под ред. Б.К. Бегичева, А.Д. Зайкина ; 2-е изд. – М. : Юрид. лит., 1985. – 552 с.
21. Мельник К.Ю. Трудові правовідносини службовців правоохоронних органів : дис. ... д. ю. н. : спец. 12.00.05 / К.Ю. Мельник ; Харківський нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2011. – 432 с.
22. Кравченко В.О. Правове регулювання звільнення за одноразове порушення трудових обов'язків : дис. ... к. ю. н. : спец. 12.00.05 / В.О. Кравченко ; Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». – Х., 2011. – 212 с.
23. Про зайнятість населення : Закон України від 05.07.2012 р. № 5067-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2013. – № 24. – Ст. 243.
24. Про практику розгляду судами трудових спорів : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 06.11.1992 р. № 9 // Укр. інвест. газ. – 2009. – № 32.
25. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.

УДК 349.2

ПРОБЛЕМИ Й ПРОГАЛИНИ В НАЦІОНАЛЬНОМУ ТА МІЖНАРОДНОМУ ТРУДОВОМУ ПРАВІ

CHALLENGES AND GAPS IN THE NATIONAL AND INTERNATIONAL LABOR LAW

Чижмарь Ю.В.,
адвокат

У статті надано визначення таким поняттям, як проблеми та прогалини в національному й міжнародному трудовому праві. Виділено основні види цих проблем. Зроблено акцент на важливості їх вирішення.

Ключові слова: проблеми, прогалини, національне трудове право, міжнародне трудове право, Міжнародна організація праці.

В статье дано определение таких понятий, как проблемы и упущения в национальном и международном трудовом праве. Выделены основные виды данных проблем. Сделан акцент на важности их решения.

Ключевые слова: проблемы, упущения, национальное трудовое право, международное трудовое право, Международная организация труда.

In the article such notions as problems and gaps in national and international labor law were defined. The main types of such problems were described. Attention was paid to the importance of solving these problems.

Key words: problems, gaps, national labor law, international labor law, International Labor Organization.

Актуальність теми. Під час взаємодії національного й міжнародного трудового права часто виникає проблема щодо регулювання їх співвідношення через прогалини та неточності в актах трудового законодавства, проблема застосування практики міжнародних судів, невідповідності міжнародних нормативно-правових актів основним міжнародним стандартам праці тощо. Крім прогалин, у системах міжнародного й національного трудового права існує низка інших теоретико-прикладних проблем, які

буде досліджено. Вважаємо за доцільне наголосити на тому, що проблеми в аналізованій категорії виникають усе частіше, оскільки відбувається все глибша інтеграція систем міжнародного й національного трудового права.

Стан дослідження. Проблемами та прогалинами міжнародного права займалися М. Боса, Г. Кельзен, В. Лазарєв, Д. Левін, В. Ліхачов, Л. Сіора, Д. Фельдман та інші вчені. Відповідні наукові розробки відіграли вагомий роль у системі теоретичних знань у

сфері міжнародного права. Натомість проблемам і прогалинам національного трудового права присвячено наукові пошуки таких авторів, як В. Венедіктов, Я. Кондратьєв, П. Пилипенко, І. Прибиткова, Ю. Рямаренко, О. Ярошенко та багато інших.

Метою статті є комплексне дослідження цієї проблеми та доповнення системи наукових знань тезами за аналізованою тематикою.

Виклад основного матеріалу. Не приділяючи надмірної уваги вивченню різних позицій учених, надамо власне визначення досліджуваних категорій. Проблеми міжнародного та національного трудового права – це стан системи нормативно-правових актів міжнародного й національного трудового права, а також їх співвідношення, за яких виникають труднощі із застосуванням конкретної норми або низки норм на практиці з метою досягнення завдань, задля яких існують відповідні нормативно-правові акти й відповідний стан потребує усунення (з точки зору практики), а також стан системи наукових знань та їх співвідношення, за якого відповідні елементи такої системи не узгоджуються один з одним і не дозволяють узгодити думки або чітко сформулювати концепції та відповідний стан потребує додаткових досліджень, розробок, вивчень (з точки зору науки).

Так, на нашу думку, прогалини трудового права – відсутність нормативно-правового регулювання суспільних трудових відносин, яке унеможлиблює або ускладнює застосування норм трудового права на ці суспільні відносини, що потребують правового регулювання, зокрема, під час виникнення трудового спору.

У свою чергу прогалини міжнародного трудового права – це відсутність міжнародних-правових норм щодо врегулювання зобов'язання держав дотримуватись своїх зобов'язань у сфері трудового права чи міжнародних трудових стандартів, якщо існує об'єктивна необхідність у міжнародно-правовому регулюванні відносин у сфері використання найманої праці.

З огляду на те, що маємо на меті дослідити прогалини, наявні у сфері співвідношення норм національного й міжнародного трудового права, вважаємо за необхідне надати визначення цього об'єднаного поняття, яке будемо використовувати далі. Так, прогалини в національному та міжнародному трудовому праві – це відсутність регулювання трудових відносин на рівні національного законодавства й міжнародних правових актів, що не дає можливості повною мірою застосувати норми міжнародного права чи національного законодавства щодо конкретних випадків, які потребують такого регулювання.

Зокрема, першою проблемою, яка буде досліджуватися нами, визначено проблему застосування положень деяких міжнародних договорів, які мають опосередковане значення для регулювання трудових правовідносин, проте визнаються частиною національного законодавства та є обов'язковими для застосування правозастосовними органами держав, що ратифікували чи в інший прийнятний спосіб затвердили відповідний міжнародний правовий договір.

У цьому разі йдеться про те, що відповідні акти міжнародного права мають таку конструкцію, яка робить їх застосування щодо конкретних трудових правовідносин у конкретній державі ускладненою, хоча останні встановлюють певні інтереси й права для відповідних суб'єктів трудових правовідносин. Як приклад можна навести конструкцію ст. 6 Конвенції Міжнародної організації праці (далі – МОП) про роботу на умовах неповного робочого часу від 24.06.1994 р. № 175 (далі – Конвенція): «Передбачені законом системи соціального забезпечення, які охоплюють осіб, зайнятих професійною діяльністю, повинні бути пристосовані таким чином, щоб працівники, зайняті неповний робочий час, користувалися умовами, еквівалентними тим, якими користуються працівники, які є зайнятими повний робочий час та перебувають у схожій ситуації; ці умови можуть визначатися пропорційно тривалості робочого часу, внескам чи заробіткам, іншими методами, що відповідають національному законодавству й практиці» [1]. Таким чином, держава, яка ратифікувала положення Конвенції, зазвичай визнає обов'язковість її дії нарівні з національним законодавством, тобто відповідні положення повинні застосовуватися під час певних трудових спорів.

Проаналізувавши наведену конструкцію, можна встановити, що, з одного боку, таким положенням вводиться обов'язок саме держави врегулювати це питання на правовому рівні в спосіб, прийнятний у правовій системі відповідної держави, а з іншого – особам, зайнятим на неповний робочий час, надається гарантія дотримання їх прав із боку роботодавця та держави.

При цьому зазвичай такі питання в більшості держав вирішуються прийняттям відповідного законодавства – закону чи підзаконного нормативно-правового акта, що є дискретним повноваженням держави, і в здійсненні відповідних повноважень не мають втручатися судові або будь-які інші органи. Відповідно, за такої ситуації механізм захисту трудових прав та інтересів працівників зазвичай буде обмеженим. Крім того, конкретних зобов'язань щодо того, яким чином відповідне положення має бути введено, зокрема й строків, порядку прийняття, порядку захисту прав та інтересів осіб у разі їх порушення, у Конвенції не встановлено.

З огляду на наведене може виникнути ситуація, коли стан національного законодавства не відповідає вимогам Конвенції. Таким чином, особа, права якої визначено аналізованою нормою шляхом покладення на державу обов'язку щодо їх забезпечення в належний спосіб, матиме обмежену можливість способів захисту своїх прав, оскільки зобов'язати державу прийняти той чи інший закон у тому чи іншому вигляді національні суди зазвичай не можуть. Може лише бути скасовано відповідний законодавчий акт, якщо держава визнає примат міжнародних договорів над національним законодавством, проте й у такому разі це не вирішуватиме проблеми щодо порушення прав та інтересів такої особи.

При цьому зазначимо, що відповідні конструкції в міжнародних правових договорах зустрічаються

досить часто, оскільки саме щодо держави встановлюються зобов'язання із забезпечення прав та інтересів суб'єктів трудових правовідносин.

Таким чином, проблемою є ситуація, коли відповідних міжнародно-правових актів, що встановлюють міжнародні стандарти праці неконкретизовано у формі обов'язку держави щодо забезпечення відповідних стандартів у національному законодавстві й відповідних дієвих механізмів захисту прав та інтересів осіб, яких вони стосуються, не передбачено. При цьому конструкція відповідних положень ускладнює або взагалі унеможливує їх застосування судами загальної юрисдикції.

Ще однією проблемою міжнародного й національного трудового права є співвідношення рішень Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) із системою національного трудового права.

Відповідно до ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» національні суди застосовують практику ЄСПЛ як джерело права [2]. Проте в цьому законі не зазначено, яке саме місце відповідне джерело права матиме в системі права, не окреслено його юридичну силу, не вказано, яка частина застосовуватиметься: лише регулятивна чи описова. Не визначено відповідні положення також в інших актах законодавства. Отже, можемо зробити висновок про наявність прогалини права із цього приводу. Якщо з простої логіки ще можна визначити, що описова частина рішення також застосовуватиметься, оскільки в ній викладено позицію ЄСПЛ, то щодо юридичної сили такого акта та його місця в системі нормативно-правових актів за ієрархією конкретні вказівки відсутні. Тому не визначено, як діяти національним судам у разі, коли практика ЄСПЛ суперечитиме законодавству України чи міжнародним договорам, які ратифіковані Україною й вважаються національним законодавством України.

Таким чином, наявна проблема, що полягає в прогалині права щодо співвідношення міжнародного й національного трудового права, а саме місця практики Європейського суду з прав людини в національній правовій системі у сфері трудового законодавства.

Крім цього, можна визначити ще одну проблему щодо забезпечення застосування положень конвенцій і рекомендацій МОП. Механізм забезпечення встановлено в Статуті МОП. Так, згідно з положеннями Статуту МОП кожний член організації зобов'язаний протягом року з моменту закриття конференції, на якій прийнято конвенцію чи рекомендацію Адміністративною Радою МОП, повідомляти організацію про стан законодавства з приводу питань, які порушені в тій чи іншій конвенції або рекомендації, а також про заходи, які плануються прийняти для застосування положень конвенції чи рекомендації. Крім того, щодо конвенції повідомляється про наявність обставин, які перешкоджають її ратифікації [3]. Зазначимо, що жодних інших зобов'язань, крім відповідного подання, на члена МОП не покладається. Таким чином, за відсутності дієвого механізму забезпечення дотримання міжнародних стандартів

МОП державами-членами неможливо вказувати на ефективність відповідного міжнародно-правового регулювання надати компетентній у цьому питанні владі для вирішення питання про ратифікацію конвенції чи впровадження в національне законодавство рекомендації. Члени МОП також є зобов'язаними щодо визначення трудових правовідносин.

Це безумовно є проблемою міжнародного правового регулювання забезпечення якісного співвідношення національного й міжнародного трудового права. Таким чином, можемо зробити висновок про те, що в результаті відсутності механізму забезпечення дотримання міжнародних стандартів державами останні можуть неналежно застосовуватися в трудових правовідносинах під юрисдикцією держав-членів МОП. Тобто будь-яких повною мірою негативних наслідків для держав, що не дотримуються міжнародних стандартів праці, не наставатиме.

Ще однією проблемою, про яку варто зазначити, є проблема положень актів міжнародного законодавства, які зазначають про необхідність та/або можливість упроваджувати елементи державної політики у сфері праці шляхом колективно-правового регулювання. Як уже зазначалося, колективно-правове регулювання є одним із способів подолання прогалин у національному й міжнародному трудовому праві.

Проте якщо відповідну угоду не укладено на загальнодержавному рівні, регулювання такої угоди чи договору буде поширюватися на окреслене коло суб'єктів або галузей економіки. У такому випадку прогалини будуть подолані лише частково та в окремих сегментах системи права. Ще гіршим є випадок, коли в державі з романо-германською системою права в законодавстві не врегульовано конкретний аспект трудових відносин, який мав би чітко врегульовуватися саме актами законодавства. На нашу думку, така ситуація не сприятиме вирішенню правових проблем, натомість спричинить виникнення багатьох прогалин у системі права.

Також зазначимо, що ще однією проблемою, яка лежить у сфері співвідношення міжнародного й національного трудового права, є проблема механізму забезпечення виконання рішень Міжнародного Суду при МОП.

Так, конвенції, ратифіковані державою, зазвичай підлягають застосуванню в системі національних судів держави, яка її ратифікувала. Проте не в усіх державах такі конвенції будуть прямо й безумовно застосовуватися. Крім цього, через особливості національного законодавства такий механізм прямого захисту прав та інтересів, що передбачені у відповідній конвенції, може бути обмеженим. Наприклад, спори з приводу невиконання положень ратифікованих державами конвенцій, що виникли між самими державами, належать до компетенції Міжнародного Суду при МОП.

Статутом МОП передбачено порядок провадження за скаргами щодо порушення однією з держав-учасниць умов положень конвенцій, які було ратифіковано. Не будемо зупинятися на детальному аналізі цього порядку та зазначимо, що останній є вкрай складним.

Лише пройшовши тривалі процедури, справа може допускатися до розгляду в Міжнародному Суді при МОП. Рішення Міжнародного Суду щодо скарги буде остаточним. У такому разі конференція МОП матиме право прийняти щодо держави-члена відповідне рішення, яке вважатиметься необхідним [3]. Проте відповідних конкретних положень щодо того, що таке рішення матиме обов'язковий характер, чи щодо порядку його виконання немає. Також не передбачено, яку роль у подальшому матиме позиція Міжнародного Суду, чи матиме вона нормативно-правову ознаку в системі міжнародного трудового права. Таким чином, відповідне узагальнене регулювання вказує на наявність прогалини в міжнародному трудовому праві, яка впливає на можливість нормативно-правового впливу рішень Міжнародного Суду МОП на систему чи то національного, чи то міжнародного трудового права.

Висновок. Тези вчених щодо відповідних понять не є однозначними, а тому серед науковців точиться дискусія з приводу прогалин права. Особливо це стосується саме системи міжнародного права. Із цією метою нами встановлено визначення понять «прогалини в міжнародному трудовому праві» та «прогалини в національному трудовому праві». Доведено, що як перші, так і другі можуть бути спільними проблемами для двох наведених систем. Особливо це стосується співвідношення елементів таких систем. Тому такі спільні прогалини окреслено авторським поняттям «проблеми та прогалини в національному й міжнародному трудовому праві».

До основних спільних прогалин і проблем національного й міжнародного трудового права належать такі:

1) ситуація, коли відповідних міжнародно-правових актів, що встановлюють міжнародні стандарти праці не конкретизовано, а у формі абстрактного обов'язку держави щодо забезпечення відповідних стандартів у національному законодавстві й відповідних дієвих механізмів захисту прав та інтересів осіб, яких вони стосуються, не передбачено;

2) співвідношення рішень Європейського суду з прав людини із системою національного трудового права;

3) проблема забезпечення застосування положень конвенцій і рекомендацій МОП;

4) проблема положень актів міжнародного законодавства, які зазначають про необхідність та/або можливість упроваджувати елементи державної політики у сфері праці шляхом колективно-правового регулювання;

5) проблема механізму забезпечення виконання рішень Міжнародного Суду при МОП.

Таким чином, міжнародне трудове право й національне трудове право мають низку суттєвих спільних проблем і прогалин. Відповідні прогалини й проблеми значно можуть впливати на стан захисту трудових прав та інтересів найманих працівників. Тому вкрай важливою є наявність засобів для подолання й усунення відповідних проблем і прогалин.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конвенція Міжнародної організації праці про роботу на умовах неповного робочого часу від 24.06.1994 р. № 175 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993_040/conv.
2. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23.02.2006 р. № 3477-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 30. – Ст. 260.
3. Статут Міжнародної організації праці від 28.06.1919 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_154.

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

УДК 349.6:502.211:582

ПІДСТАВИ ПРИПИНЕННЯ ПРАВОВИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ РОСЛИННОГО СВІТУ GROUNDS FOR TERMINATION OF LEGAL RELATIONS IN THE SPHERE OF USE OF THE PLANT WORLD

Блошенко Е.Є.,
*аспірант кафедри екологічного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Стаття присвячена дослідженню підстав припинення правових відносин у сфері використання рослинного світу. Проаналізовано на теоретичному рівні підстави припинення загального та спеціального використання природних рослинних ресурсів.

Ключові слова: екологічне право, рослинний світ, використання рослинного світу, підстави припинення правовідносин.

Статья посвящена исследованию оснований прекращения правовых отношений в сфере использования растительного мира. Проанализированы на теоретическом уровне основания прекращения общего и специального использования природных растительных ресурсов.

Ключевые слова: экологическое право, растительный мир, использование растительного мира, основания прекращения правоотношений.

The article investigates grounds for termination of legal relations in the area of the plant world. Analyzed theoretically grounds for termination general and special use of natural plant resources.

Key words: environmental law, flora, use of flora, legal grounds for termination.

Постановка проблеми. Питання виокремлення підстав припинення правовідносин у сфері використання рослинного світу, зокрема визначення їх чіткого переліку, на сьогодні залишаються відкритими. Це передусім зумовлено тим, що вітчизняне законодавство, на жаль, не дає відповіді на ці питання.

Стан дослідження. Як уже неодноразово наголошувалося, через постійні зміни в житті суспільства, вдосконалення законодавства виникають нові проблеми, які потребують невідкладного вирішення. У цьому контексті вважається за необхідне підкреслити, що підстави припинення правових відносин у сфері використання рослинного світу не є винятком, оскільки нині залишаються майже невивченими, тобто спеціальні комплексні дослідження, присвячені цій темі, науковцями не проводилися. Однак зауважимо, що деякі вчені у своїх працях торкалися проблеми визначення підстав припинення права природокористування в цілому чи щодо використання окремих природних ресурсів, серед них можна назвати Т.В. Григор'єву [2], В.О. Джуган [3], І.В. Кирєєву [5], В.М. Комарницького [6], О.І. Крассова [8], Я.О. Салміну [10], О.С. Семенець [11], П.В. Тихого [16], В.О. Чуйкова [4] та інших.

З огляду на сказане **мета статті** – встановити на теоретичному рівні підстави припинення правовідносин у сфері використання рослинного світу, а та-

кож розробити деякі пропозиції щодо удосконалення флористичного законодавства України. Для досягнення мети автор ставить перед собою таке завдання: вирішити проблеми, що виникають під час розгляду підстав припинення правовідносин у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Передусім зауважимо, що під час розгляду правовідносин у сфері використання рослинного світу в Україні йдеться про використання саме природних ресурсів, як-то рослинних, а також їх компонентів – лісових рослинних ресурсів.

Перш ніж визначити підстави припинення правових відносин у галузі використання рослинного світу, слід зупинитися на теоретичних аспектах цього питання.

Так, для виникнення, зміни чи припинення правовідносин необхідна не тільки зацікавленість у цьому суб'єктів права, а й певні життєві обставини, факти. У різних нормах права, а точніше в їх гіпотезах, держава встановлює вид тих життєвих умов, обставин і фактів, які визнаються значимими в юридичних відносинах і які в обов'язковому порядку тягнуть за собою юридичні наслідки. Такі життєві обставини, умови й факти в правовій теорії та практиці називають юридичними фактами [15, с. 446].

У юридичній літературі існують різні підходи до визначення поняття «юридичні факти». На сьо-

годні в теорії права юридичними фактами прийнято вважати життєві обставини, з якими норми права пов'язують виникнення, зміну або припинення правовідносин [14; 12; 1].

Юридичні факти класифікуються за різними підставами. Так, за юридичними наслідками вони поділяються на такі: а) правоутворюючі – юридичні факти, з якими норми права пов'язують виникнення правовідносин; б) правозмінюючі – юридичні факти, з якими норми права пов'язують зміни правовідносин; в) правоприпиняючі – юридичні факти, з якими норми права пов'язують припинення правовідносин.

За складом юридичні факти бувають прості та складні (фактичні склади). У цьому контексті неможливо залишити поза увагою монографію О.А. Красавчикова, присвячену дослідженню юридичних фактів у цивільному праві. Названа робота стала основоположною в цій сфері та до сих пір більш ґрунтовного дослідження проведено не було. На наш погляд, потрібно погодитись з автором, який зазначає, що в низці випадків для виникнення, припинення або зміни конкретних правовідносин, для успішної реалізації будь-якої юридичної моделі й настання бажаного результату необхідна наявність складної життєвої ситуації, не одного, а групи обставин, тобто виникнення цілої системи, комплексу юридичних фактів. Така система позначається в правознавстві поняттям «фактичний (юридичний) склад» [7, с. 66].

За вольовою ознакою юридичні факти поділяються на дії (вольова поведінка суб'єктів права, з якою пов'язано виникнення, зміна та припинення правовідносин) та події (юридичні факти, що виникають, змінюються та припиняються поза волею людей).

Наведені вище класифікації доцільно, на наше переконання, використовувати під час розгляду підстав припинення правовідносин у сфері використання рослинного світу.

Як уже наголошувалося, використання природних рослинних ресурсів здійснюється в порядку загального та спеціального використання. Однак, беручи до уваги те, що нами було встановлено існування окремого третього виду – неспеціальне використання природних рослинних ресурсів, пропонуємо розглянути підстави припинення використання природних рослинних ресурсів щодо перших двох із цих видів, оскільки щодо неспеціального використання природних рослинних ресурсів необхідне окреме дослідження.

З огляду на сказане зауважимо, що в Законі України «Про рослинний світ» відсутні спеціальні статті, які були б присвячені підставам припинення правовідносин щодо використання природних рослинних ресурсів.

Отже, спочатку розглянемо **підстави припинення загального використання природних ресурсів**, які можна застосовувати до усіх природних ресурсів, у тому числі й до природних рослинних ресурсів.

Зазвичай підставою припинення права загального використання природних об'єктів, незалежно від конкретного його різновиду, науковці називають припинення особою фактичних дій, які відповідно

до законодавства віднесені до загального використання природних об'єктів. Наприклад, особа, яка знаходилася в лісі, спостерігала за об'єктами рослинного світу, вийшла з лісу через небажання в цей конкретний проміжок часу вчиняти такі дії. Відповідно, особа припинила загальне використання лісової ділянки, об'єктів рослинного та тваринного світу внаслідок внутрішнього волевиявлення. Таким чином, припинення саме її внутрішнє волевиявлення, стало підставою припинення дій щодо використання об'єкта природи, що було реалізовано через конкретні дії [5, с. 50]. Отже, названі вище підстави можна взяти за основу для припинення правовідносин щодо використання всіх природних ресурсів, у тому числі й природних рослинних ресурсів.

Натомість В.О. Чуйков усі підстави припинення використання природних ресурсів, у тому числі й природних рослинних ресурсів, поділяє на обов'язкові (безумовні) й умовні [4, с. 126].

До безумовних (обов'язкових) належать ті юридичні факти, з якими закон пов'язує обов'язкове припинення права користування природними ресурсами, а саме: 1) повна відмова від природного об'єкта; 2) необхідність вилучення природного об'єкта в природокористувача для державних, громадських та інших потреб; 3) припинення діяльності підприємства, організації, установи, фермерського господарства; 4) смерть громадянина; 5) закінчення строків дії договорів (до речі, це виступає безумовною підставою для припинення тимчасового, у тому числі й орендного, користування природним об'єктом; 6) природокористування громадян, яке здійснюється всупереч цілям і вимогам, передбаченим відповідними документами [4, с. 126–127].

Умовні підстави припинення права користування передбачають можливість припинення права користування залежно від обставин, які потребують з'ясування. Так, до умовних підстав зараховують такі: 1) розірвання договору про тимчасове користування природним об'єктом, у тому числі й на умовах оренди; 2) нецільове природокористування, яке здійснюється підприємствами, організаціями й установами [4, с. 126–127].

Що ж стосується **підстав припинення саме спеціального використання природних рослинних ресурсів**, то слід зазначити, що в Законі України «Про рослинний світ» немає статті, яка містила б ці положення щодо цього. Хоча підстави припинення спеціального використання щодо інших природних ресурсів передбачені, наприклад, у Законі України «Про тваринний світ» (ст. 19), Водному кодексі України (ст. 55), Лісовому кодексі України (ст. 22) та інших актах.

У Положенні про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів [9] закріплені підстави скасування дозволу на спеціальне використання природних ресурсів органом, який його видав, у таких випадках:

а) порушення користувачем умов природокористування, різкого погіршення стану навколишнього середовища в процесі природокористування,

б) ліквідація підприємства, установи або організації, яким було видано дозвіл;

в) закінчення строку природокористування або якщо користувач не приступив протягом трьох років до користування природними ресурсами чи використовує їх не за призначенням;

г) порушення норм і правил використання природних ресурсів;

д) надходження вимоги від органів державного санітарного нагляду та інших спеціально уповноважених органів державного нагляду;

е) невнесення або внесення в неповному обсязі протягом шести місяців збору за спеціальне використання природних ресурсів.

Слід додати, що підстави припинення використання природних ресурсів можна поділити на правомірні та протиправні юридичні факти (правопорушення). Наприклад, до правомірних належать добровільна відмова від права користування природним об'єктом, а до неправомірних – порушення норм і правил використання природних ресурсів.

На нашу думку, наведену класифікацію можна застосовувати й під час розрізнення підстав припинення використання природних рослинних ресурсів. Так, до неправомірних можна віднести, наприклад, порушення правил і норм, умов спеціальних дозволів на використання лісових ресурсів (п. 4 ст. 78 Лісового кодексу України); використання лісових ресурсів у способи, які негативно впливають на стан і відтворення лісів, призводять до погіршення навколишнього середовища (п. 5 ст. 78 Лісового кодексу України); порушення правил загального використання природних рослинних ресурсів (ст. 40 Закону України «Про рослинний світ»); порушення законодавства про рослинний світ та використання природних рослинних ресурсів не з науково-дослідною метою у встановленому законодавством порядку (ст. 16 Закону України «Про рослинний світ») тощо.

На наш погляд, Закон України «Про рослинний світ» потрібно доповнити статтею, яка передбачала б підстави припинення використання природних рослинних ресурсів. Також ця стаття може містити й вказівку на окремі підстави для фізичних та юридичних осіб.

Зокрема, для фізичних осіб підставами припинення права спеціального використання природних рослинних ресурсів виступають такі підстави: закінчення строку, на який було надано відповідний дозвіл; добровільна відмова громадян від використання природних рослинних ресурсів; припинення діяльності громадян, які використовували природні рослинні ресурси; смерть громадянина; порушення користувачем умов природокористування, різке погіршення стану навколишнього середовища в процесі природокористування; порушення норм і правил використання природних ресурсів; надходження вимоги від органів державного санітарного нагляду та інших спеціально уповноважених органів державного нагляду; невнесення або внесення в неповному обсязі протягом шести місяців збору за спеціальне використання природних рослинних ресурсів.

Для юридичних осіб доречно передбачати такі підстави: закінчення строку, на який було надано відповідний дозвіл; добровільну відмову юридичних осіб від використання природних рослинних ресурсів; припинення діяльності підприємств, установ, організацій, які використовували природні рослинні ресурси; порушення користувачем умов природокористування, різке погіршення стану навколишнього середовища в процесі природокористування; ліквідація підприємства, установи чи організації, яким було видано дозвіл; закінчення строку природокористування або якщо користувач не приступив протягом трьох років до користування природними ресурсами чи використовує їх не за призначенням; порушення норм і правил використання природних ресурсів; надходження вимоги від органів державного санітарного нагляду та інших спеціально уповноважених органів державного нагляду; невнесення або внесення в неповному обсязі протягом шести місяців збору за спеціальне використання природних ресурсів.

Як уже раніше вказувалося, підстави припинення використання деяких природних ресурсів вивчали й інші науковці. Так, на думку П.О. Тихого, перелік підстав припинення спеціального використання об'єктів дикої фауни має бути закритим задля встановлення гарантій захисту суб'єктивних прав осіб, які здійснюють спеціальне використання дикої фауни [16, с. 82]. На наше переконання, ці висновки стануть у нагоді, крім того, будуть корисними під час внесення змін до Закону України «Про рослинний світ».

На початку роботи було зазначено, що ми спробуємо вирішити проблеми на теоретичному рівні. Саме тому в центрі уваги були праці вчених і нормативно-правові акти. Зокрема, проаналізувавши флористичне законодавство України, можна сказати, що в ньому чітко не визначено підстав виникнення та припинення правовідносин у сфері використання природних рослинних ресурсів. Загальні положення щодо цього питання містяться в Положенні про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів [9]. Однак наведемо позицію А.К. Соколової. Розглядаючи законодавчі приписи щодо визначення підстав і порядку виникнення та припинення права водокористування, науковець констатує, що правове регулювання в цій сфері відбувається на рівні як законів, так і підзаконних нормативних актів. Автор вважає, що було б доцільним правове забезпечення цих питань встановити на рівні законів, що у свою чергу відповідатиме ст. 92 Конституції України [13].

Висновки. Отже, вважаємо за потрібне доповнити Закон України «Про рослинний світ» статтями, які містили б положення щодо підстав припинення правовідносин у сфері використання природних рослинних ресурсів, а також розмежувати їх і навести перелік (вичерпний) окремо для фізичних та юридичних осіб.

Подальше дослідження й вирішення окреслених правових проблем може бути предметом майбутніх наукових пошуків у межах запропонованої тематики, зокрема визначення порядку припинення правовідносин щодо використання природних рослинних ресурсів та виокремлення підстав неспеціального використання природних рослинних ресурсів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Алексеев С.С. Общая теория права : в 2 т. / С.С. Алексеев. – М. : Юридическая литература, 1982– . – Т. 2. – 1982. – 360 с.
2. Григор'єва Т.В. Правове регулювання використання та охорони водних живих ресурсів : дис. ... канд. юрид. наук / Т.В. Григор'єва. – Х. : Б. в., 2004. – 187 с.
3. Джуган В.О. Правове регулювання використання та охорони вод в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В.О. Джуган. – К. : Б.в., 2009. – 19 с.
4. Екологічне право України : [підручник] / ред.: А.П. Гетьман, М.В. Шульга. – Х. : Право, 2005. – 382 с.
5. Кирєєва І.В. Припинення прав громадян України щодо використання природних об'єктів: підстави та порядок : [монографія] / І.В. Кирєєва. – Х. : ФІНН, 2009. – 160 с.
6. Комарницький В. М. Право спеціального природокористування [Текст] : монографія / В. М. Комарницький ; Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е. О. Дідоренка. – Луганск : ЛДУВС, 2011. – 423 с.
7. Красавчиков О.А. Юридические факты в советском гражданском праве / О.А. Красавчиков. – М. : Госюриздат, 1958. – 182 с.
8. Крассов О.И. Право лесопользования в СССР / О.И. Крассов ; отв. ред. О.С. Колбасов. – М. : Наука, 1990. – 238 с.
9. Про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів і встановлення лімітів використання ресурсів загальнодержавного значення: постанова Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1992 р. № 459 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
10. Салміна Я.О. Правове регулювання використання природних ресурсів континентального шельфу : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Я.О. Салміна. – К. : Б.в., 2015. – 20 с.
11. Семенець О.С. Правове регулювання використання природних ресурсів для туризму в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / О. С. Семенець . – К. : Б.в., 2012 . – 18 с.
12. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : [підручник] / О.Ф. Скакун. – пер. з рос. – Х. : Консум, 2008. – 656 с.
13. Соколова А.К. Проблеми законодавчого забезпечення права водокористування / А.К. Соколова // Теорія і практика правознавства. – 2013. – Вип. 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/tipp_2013_2_29.pdf.
14. Теорія держави і права : [підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл.] / [О.В. Петришин, С.П. Погребняк, В.С. Смородинський та ін.] ; за ред. О.В. Петришина. – Х. : Право, 2014. – 368 с.
15. Теорія держави і права. Академічний курс : [підручник] / [О.В. Зайчук та ін.] ; відп. ред. О.В. Зайчук. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 685 с.
16. Тихий П.В. Еколого-правове регулювання спеціального використання дикої фауни : дис. ... канд. юрид. наук / П.В. Тихий. – Х. : Б. в., 2000. – 165 с.

УДК 347.243

ОСОБЛИВОСТІ СИСТЕМИ ТИТУЛІВ НА КОРИСТУВАННЯ ЗЕМЛЕЮ В КНР

FEATURES OF USE TITLE LAND IN CHINA

Кваша В.М.,

*аспірант кафедри земельного та аграрного права юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

Стаття присвячена дослідженню особливостей правовідносин щодо користування землею в Китайській Народній Республіці. Досліджено основні титули землекористування та їх специфіка. Розглянуто особливості державної та колективної власності на землю в Китаї.

Ключові слова: форма власності на землю, землекористування, сімейний підряд, земельні відносини.

Статья посвящена исследованию особенностей правоотношений землепользования в Китайской Народной Республике. Исследованы основные титулы землепользования и их специфика. Рассмотрены особенности государственной и коллективной собственности на землю в Китае.

Ключевые слова: форма собственности на землю, землепользование, семейный подряд, земельные отношения.

This article is devoted to the relationships of land use in the People's Republic of China. The article studies the main land use titles and their specific features. The features of the state and collective ownership of land in China.

Key words: ownership of land, land use, family succession, land relations.

Актуальність теми. На даний момент в Україні відбувається складний процес становлення ефективного обігу землі, а також приведення земельних відносин нашої країни до рівня розвинених держав, що викликає необхідність дослідження іноземного досвіду.

Приватна власність на землю, як правило, вважається найбільш ефективною формою власності. Тим не менш численні історичні приклади показують,

що приватне землеволодіння не завжди забезпечує закономірний результат розвитку економіки та суспільства. Зокрема, таким прикладом сьогодні є Китайська Народна Республіка.

Україна та Китай мають абсолютно різні системи державно-політичного устрою та різні форми власності на землю. Україна є демократичною державою, яка визнає державну, колективну та приватну власність на землю. КНР, в свою чергу, – соціаліс-

тична держава, земля якої може перебувати виключно в державній чи колективній власності. Проте, не дивлячись на це, особливістю земельних відносин в КНР є наявність достатньо вільного обігу землі, що є цікавим як з точки зору теорії, так і з точки зору практики.

Метою статті є визначення основних особливостей побудови системи землекористування в Китаї та її впливу на розвиток земельних відносин в цілому, а завданнями – дослідження основних характерних рис державного регулювання землекористування в КНР.

Серед українських науковців, які б у своїх працях приділяли увагу дослідженню системи землекористування в КНР, робіт дуже мало. Одними з небагатьох вчених, які вивчали дану тему, можна відзначити А.М. Мірошниченка, О.С. Пасечник, М.І. Краєва, К.Б. Борисова, О.С. Кучер та деяких інших.

Аналіз опрацьованої літератури показав, що в основному більш докладно питання землекористування в Китаї вивчали американські та китайські вчені, зокрема такі як Лі Чен, Куньзянь Тянь, Женьхуань Юань та ін.

Виклад основного матеріалу. Роботи вказаних авторів, а також інших сучасних науковців дозволяють констатувати, що дослідження системи землекористування в Китаї є достатньо складним, оскільки КНР – держава з багатовіковими історією та традиціями. Історична специфіка розвитку Китаю, безумовно, вплинула на всі сфери життя сучасного китайського суспільства, в тому числі і земельні відносини, тому вивчення історії розвитку правового регулювання земельних відносин в КНР є досить актуальним.

Відповідно до ст. 8 Закону КНР «Про управління землями», вся земля в Китаї і межах міст є власністю держави, а земля в сільських та приміських місцевостях є власністю сільських колективів. Китайські закони забороняють передачу у власність державної чи колективної землі, але дозволяють здавати в оренду або відступати право на використання державних земель [1, ст. 9]. Тобто особа, що має право на землю, не набуває так званої повної тріади власності, а має право лише володіння і користування цією землею протягом певного періоду.

Таким чином, виходячи з існуючих форм власності, всю систему землекористування в Китаї умовно можна розділити дві форми: користування землями державної власності та користування землями колективної власності.

Відповідно до Закону КНР «Про управління землями», держава застосовує систему оплатного користування державними землями, за винятком земель, право на використання яких розподіляється державою в рамках положень законів [1, ст. 2]. Виходячи з цього положення, традиційно виділяють два основні способи набуття прав на державну землю – шляхом асигнування (виділення) або надання (відступлення) органами державної влади [2, с. 1]. Основна різниця між асигнацією та відступленням полягає у безоплатності надання такого асигнованого (виділеного) права землекористування.

Як свідчить аналіз китайського законодавства, земля, надана у спосіб асигнації, найчастіше використовується для урядових потреб, виділяється в плановому порядку і безоплатно розподіляється між адміністративними одиницями. Так, відповідно до Закону КНР «Про управління землями», земля, що підлягає використанню державними органами або у військових цілях, для міських інфраструктурних проектів або державних підприємств з покращення добробуту населення чи для масштабних інфраструктурних проектів, що підтримуються державою, може бути виділена за схваленням відповідного органу на повітовому або вищому рівні [1, ст. 54].

Асигнований тип землекористування, як зазначають китайські фахівці, є неконкурентоспроможним та ненадійним в строках використання, оскільки таке право може бути вилученим державою в будь-який час без жодної компенсації. Такий спосіб надання землі користувачам в основному переважав до проведення економічної реформи. У нових сучасних умовах держава прагне економічно ефективніше втілити в життя своє право власності на землю, і тому все частіше застосовує платні форми його відступлення [3, с. 1].

У зв'язку із цим більш поширеною формою користування державною землею є її відступлення. На відміну від асигнованих відступлених права передаються на платній договірній основі.

Вказана форма надання прав землекористування виникла у зв'язку із тим, що, відбудовуючи економіку, китайський уряд мав на меті привабити інвесторів в міське будівництво і купівлю нерухомості, але існувала проблема збереження державного контролю над землекористуванням [4, с. 227]. Тому на початку 90-х років були прийняті Положення про землі населених пунктів та Закон «Про нерухомість у населених пунктах», які надали широкі повноваження місцевим окружним та муніципальним земельним бюро відступати (продавати) право на земельні ділянки на довгостроковій основі громадянам та іноземним землекористувачам.

Для отримання права землекористування державною землею потенційний землекористувач повинен підписати з місцевим земельним агентством контракт про відступлення земельної ділянки, але виключно після проходження певної конкурсної процедури (аукціону або тендеру) та сплати державного мита за відступлення йому землі.

При цій формі власник землі (уряд) завчасно звертається до потенційних землекористувачів із запрошенням взяти участь у конкурсі, перед проведенням якого завжди має конкретні уявлення про перспективи використання тієї або іншої земельної ділянки і визначає загальний план їх надання та цілі використання. Тому, як правило, така модель відступлення права землекористування використовується державою з метою урбанізації, індустріалізації та розвитку промислового і цивільного будівництва [5, с. 2].

Основною відмінністю аукціону від тендеру є цілі придбання землі. Так, на аукціонах, як правило, набуваються права для власного користування

та задоволення власних потреб без особливої економічної зацікавленості держави на відміну від застосування тендерної форми продажу [5, с. 3]. При тендерній формі відступлення потенційний покупець самостійно пропонує або приймає визначені урядом умови різного роду проєктів щодо здійснення соціально-культурного направлення, наприклад, будівництва громадських споруд, лікарень тощо.

Землекористувач, який набув право в порядку відступлення, має повне право користуватись земельною ділянкою в межах строку, передбаченого контрактом, але виключно для цілей, що ним визначені. Максимальний термін відступлення права користування земельною ділянкою коливається від 30 років – для комерційного використання та до 70 років – для житлового використання.

Таке довгострокове відступлення права землекористування, як зазначають науковці, надає стимули місцевим органам влади «продавати» землю для отримання значних одноразових доходів, які потім використовуються для фінансування міського, соціального та промислового розвитку, а також для розвитку інфраструктури [6, с. 4].

Іншим та особливим видом землеволодіння в КНР є права користування землею колективної власності. Права землекористування в сільській місцевості складають в Китаї окрему ланку правового титулу землеволодіння. Так, майже всі землі колективної власності управляються та використовуються відповідно до системи побутової відповідальності, ще іменованої системою сімейного підряду (contract responsibility system or household responsibility system), за допомогою якої індивідуальним сільським господарствам виділяються права на землекористування. Згідно з цією системою, земля офіційно залишається в колективній власності, але розподіляється поміж сільських домогосподарств для обробки за їх власним бажанням.

Суть системи побутової відповідальності зводиться до того, що, як уже було вказано, вся земля належить сільським колективам, а її оброблення, виробництво продовольства та управління покладені на окремі домогосподарства в рамках довгострокових контрактів. Під час терміну дії договору фермери користуються землями на власний розсуд, платять певні податки та, як правило, мають право на всю вироблену продукцію чи її частку. Це залежить від обраної форми землекористування.

Китайські теоретики виділяють чотири форми (види) прав на земельні ділянки, які, як правило, залежать від місцевості, де ці права надаються. Так, виділяють право щодо забезпечення володіння, пра-

во на другорядну передачу прав (суборенда), право на залишковий дохід (baochan daohu) та вільне від зобов'язань право землекористування (baogan daohu) [7, с. 1067].

Дві останні форми (право на залишковий дохід та вільне від зобов'язань право землекористування) на сьогоднішній час є найбільш поширеними видами землекористування в китайському селі.

При контрактах з предметом на «дохід домогосподарства» земля розподіляється порівну і здається в оренду індивідуальним селянським господарствам. Суть таких контрактів полягає в тому, що встановлюється певна квота, вид або розмір доходу, який повертається державі як податок. При цьому селянські господарства мають автономію у прийнятті рішень, скільки і яку саме продукцію виробляти, оскільки після сплати такого «натурального податку» будь-який надлишок з урахуванням фіксованої квоти зберігається в селянських господарствах для власного споживання або для продажу.

За другою формою передбачено, що домогосподарства в обмін на отримане право землекористування здійснюють фіксовані платежі сільським колективам (по суті, це оренда землі) або надають конкретні послуги (виконують державне замовлення), залишаючи всю виготовлену продукцію в повному обсязі для власного використання або для продажу.

Слід зазначити, що тривалий час умови вказаних контрактів різною мірою залежали від провінцій та їх традицій, де вони укладалися. Але у 2002 р. було прийнято Закон КНР «Про земельні контракти у сільських місцевостях» (The Law of the People's Republic of China on Land Contract in Rural Areas), який детально регулює систему землекористування в КНР та забезпечує надійну правову базу для її реалізації. Основне завдання вказаного закону полягає у наданні селянам довгострокових і гарантованих прав землекористування. Даний закон врегулює умови та порядок укладення контрактів землекористування, закріплює процедуру укладення таких договорів та визначає взаємні права та обов'язки сторін, що забезпечує дієвість та ефективність підрядної системи землекористування [8, ст. 1].

Висновки. Таким чином, система землекористування в Китаї відрізняється від інших відомих світових варіантів великою своєрідністю і відсутністю аналогів. Перш за все характерною рисою китайської системи землекористування є те, що вона заснована лише на державній та колективній власності, що, в свою чергу, породжує існування двох окремих за своїм правовим режимом підсистем землекористування, особливості яких наведені у даній статті.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДжЕРЕЛ:

1. Закон Китайської Народної Республіки «Про управління землями» 1986 р. Land Administration Law of the People's Republic of China / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.china.org.cn/english/environment/34345.htm>.
2. China Industrial Real Estate: Land Use Rights, Registration and Pricing [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://chinaprimer.com/china-real-estate-market/land-use-rights-in-china.html>.
3. China's Land Law: An Overview [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.hic-net.org/articles.php?pid=1553>.
4. Joyce Palomar. Article: land and tenure security as a market stimulator in China. University of Nebraska. Winter, 2002. – 287p.
5. Criteria on Assignment of the State-owned Land Use Right Through Invitation for Bid, Auction and Hanging Out a Shingle (For Trial Implementation) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.fdi.gov.cn/pub/FDI_EN/Laws/Landusingadministration/P020070627397456566041.

6. Land Use Changes and Economic Growth in China [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.lincolninst.edu/pubs/PubDetail.aspx?pubid=2147&URL=Land-Use-Changes-and-Economic-Growth-in-China&Page=4>.

7. Qunjian Tian. Household Responsibility System. Berkshire Publishing Group LLC. 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [file:///C:/Users/Lera/Desktop/Household%20Responsibility%20System_YWs%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Lera/Desktop/Household%20Responsibility%20System_YWs%20(1).pdf).

8. Закон Китайської Народної Республіки «Про земельні контракти у сільських місцевостях» 2007 р. Law of the People's Republic of China on Land Contract in Rural Areas [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://english.gov.cn/2005-10/09/content_179389.htm.

УДК 349.4 (477)

ОСОБЛИВОСТІ ЗАХОДІВ ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ТА ВІДТВОРЕННЯ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

FEATURES OF MEASURES OF LEGAL PROTECTION AND RECOVERY OF AGRICULTURAL LANDS

Лісова Т.В.,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри земельного та аграрного права

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Статтю присвячено комплексному дослідженню заходів правової охорони та відтворення земель сільськогосподарського призначення. Розглядаються особливості охорони та відтворення земель сільськогосподарського призначення. Всебічно обґрунтовується необхідність удосконалення чинних нормативно-правових актів, що стосуються порушеної проблеми.

Ключові слова: землі сільськогосподарського призначення, земельна реформа, заходи, охорона, відтворення.

Статья посвящена комплексному исследованию мероприятий правовой охраны и восстановления земель сельскохозяйственного назначения. Рассматриваются особенности охраны и восстановления земель сельскохозяйственного назначения. Всесторонне обосновывается необходимость усовершенствования действующих нормативно-правовых актов, касающихся поднятой проблемы.

Ключевые слова: земли сельскохозяйственного назначения, земельная реформа, мероприятия, охрана, восстановление.

The article focuses on the complex analysis of features of measures of legal protection and recovery of agricultural lands. Features of protection and recovery of agricultural lands are considered in the article. The necessity of the improvement of the legislation in force with the purpose of effective use of land resources is thoroughly grounded in this article.

Key words: agricultural lands, land reform, measures, protection, recovery.

Актуальність теми. Сільське господарство України – найбільш природомістка галузь, що має могутній природно-ресурсний потенціал, який включає 41,84 млн. га сільськогосподарських угідь (69,3% території України), в тому числі 33,19 млн. га ріллі (55%), 7,63 млн. га природних кормових угідь – сіножатей і пасовищ (12,6%) [1].

Водночас розораність сільськогосподарських угідь досягла 72%, а в ряді регіонів перевищує 88%. Ефективність використання земель в Україні значно нижча, ніж у середньому по Європі. В окремих районах осушення земель відбувається неконтрольоване зниження рівня ґрунтових вод, зменшення потужності органічної маси, а в районах зрошення – підтоплення і засолення ґрунтів, деградація чорноземів, що призвело до негативних екологічних наслідків у районах Полісся та на півдні України.

Правові проблеми охорони земель сільськогосподарського призначення є надзвичайно актуальними в сучасних умовах. Серед українських вчених особливо слід виокремити праці з даної тематики В.І. Андрицевої, Н.С. Гавриш, Т.О. Коваленко, П.Ф. Кулинич, А.М. Мірошніченка, В.В. Носіка, Н.І. Титової, М.В. Шульги та ін.

А.М. Мірошніченка, В.В. Носіка, Н.І. Титової, М.В. Шульги та ін.

Метою статті є поглиблене вивчення низки питань правового забезпечення охорони і відтворення земель сільськогосподарського призначення.

Виклад основного матеріалу. Землі сільськогосподарського призначення є найбільш цінною і суспільно важливою категорією. Як справедливо наголошує М.В. Шульга, землі сільськогосподарського призначення є основою продовольчої безпеки держави, фундаментом її економічного розвитку та матеріального добробуту українського народу [2, с. 273].

Склад, а отже, й правовий режим, земель сільськогосподарського призначення є неоднорідним.

До земель сільськогосподарського призначення належать насамперед сільськогосподарські угіддя (рілля, багаторічні насадження, сіножаті, пасовища та перелоги).

Наголосимо, що в останні роки спостерігається розширення площі ріллі, у тому числі на схилах, недотримання науково обґрунтованих сівозмін при використанні земель.

Значна частина малопродуктивних земель входить до складу орних угідь: практично кожен 5-й га ріллі припадає на малопродуктивні землі. Це пов'язано з тим, що сучасне використання земель в Україні досі має тенденцію максимального збільшення площ сільськогосподарських угідь, перш за все орних, що призводить до інтенсивності деградаційних процесів. Разом із тим вилучення земель для несільськогосподарського використання досить часто відбувається за рахунок орнопридатних, що зайвий раз підтверджує необхідність термінової розробки і впровадження заходів з оптимізації використання земель, запобігання деградаційним процесам, підвищення продуктивності землеробства.

Основними причинами зазначеного є не лише недосконалі технології обробітку землі, недотримання сівозмін, внесення недостатньої кількості органічних добрив, а й відсутність Загальнодержавної програми використання й охорони земель. Саме у зазначеній програмі необхідно було б визначити склад й обсяги першочергових і перспективних заходів з використання й охорони земель, а також обсяги і джерела ресурсного забезпечення їх реалізації.

Самостійною складовою земель сільськогосподарського призначення є несільськогосподарські угіддя. До них ст. 22 Земельного кодексу відносить господарські шляхи і прогони, полезахисні лісові смуги та інші захисні насадження, крім тих, що віднесені до земель лісгосподарського призначення, землі під господарськими будівлями і дворами, землі під інфраструктурою оптових ринків сільськогосподарської продукції, землі тимчасової консервації тощо.

Доцільно виокремити дві головні ознаки земель сільськогосподарського призначення: надання для потреб сільського господарства і призначення для використання у сфері сільськогосподарського виробництва.

Земельні ділянки сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва повинні використовуватися відповідно до розроблених та затверджених в установленому порядку проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь і передбачають заходи з охорони земель.

Відтворення повинно стосуватися не тільки якісного стану земель, а й інших параметрів, наприклад, відтворення порушених земель. Заходи щодо відтворення земель зазвичай мають екологічну спрямованість. Проте у чинному земельному законодавстві залишаються недостатньо врегульованими суспільні відносини у сфері відтворення земель. Правові норми з питань виконання заходів з відтворення якісного стану порушених внаслідок промислової та іншої діяльності земель закріплені у нормативно-правових актах різної юридичної сили, мають переважно загальний чи декларативний характер, несистематизовані, що призводить до виникнення юридичних прогалин та колізій у механізмі правового регулювання земельних правовідносин.

Відтворення земель має здійснюватись в різних правових формах.

Так, порушені землі потребують проведення рекультиваци – комплексу організаційних, технічних і біотехнологічних заходів, спрямованих на відновлення ґрунтового покриву, поліпшення стану та продуктивності порушених земель.

У контексті вище викладеного буде доречно навести думку В.В. Петрова, що відтворенням охоплюється не природний об'єкт як такий (земля, надра, води, ліси і т. п.), а лише його окремі компоненти, що входять до складу даного природного об'єкта (йдеться насамперед про родючість ґрунтів) [3, с. 25].

Доцільно зазначити, що рекультивация земель є одним з ефективних заходів щодо забезпечення раціонального використання земельних ресурсів та розв'язання проблеми їх охорони.

Рекультивация порушених земель, відновлення ґрунтового покриву і повернення у сферу народного господарства, як наголошують вчені, є однією з найважливіших проблем сучасності. Як переконливо зазначає М.О. Фролов, рекультивация земель повинна здійснюватися на ландшафтно-екологічних принципах, що передбачають оптимальне співвідношення різних напрямів вдосконалення порушених територій, створення високопродуктивних ценозів, підвищення і відтворення родючості рекультивованих ґрунтів і запобігання негативному впливу техногенних утворень на довкілля [4, с. 76].

У наукових джерелах поняття рекультиваци порушених і деградованих земель пропонується розглядати як законодавчо забезпечений комплекс прав та обов'язків відповідних суб'єктів щодо виконання передбачених законодавством організаційно-правових, технічних, фінансових, землевпорядних дій, спрямованих на відтворення природного стану землі (земельної ділянки) як головного засобу виробництва у сільському, лісовому господарстві, а також як просторово-територіального базису і як об'єкта природи з наявними ландшафтами з метою забезпечення якісного життєвого середовища суспільства [5, с. 9].

Рекультиваци підлягають всі землі, які зазнали змін у структурі рельєфу, ґрунтовому покриві, материнських породах та породах, що їх підстилають, які відбулися внаслідок проведення гірничодобувних, гідротехнічних, геологорозвідувальних, будівельних та інших робіт.

Підкреслимо, що заходами рекультиваци на відміну від консервації деградованих та малопродуктивних земель сільськогосподарського призначення повинні охоплюватися не лише землі сільськогосподарського призначення, а й землі інших категорій (водного фонду, лісгосподарського призначення, житлової та громадської забудови, рекреаційного призначення, оздоровчого призначення, промисловості та ін.).

Доречно підтримати точку зору А.Л. Місінкевич, яка вважає, що у чинному земельному законодавстві недостатньо врегульовані питання щодо особливостей проведення рекультиваци земельних ділянок на різних категоріях земель. Отже, необхідно внести зміни до Закону України «Про охорону земель», закріпивши у ньому низку основних напрямків рекультиваци земель (сільськогосподарський, лісгосподарський,

водогосподарський, рекреаційний, санітарно-гігієнічний, будівельний, індустріальний), що дозволить законодавчо забезпечити особливості проведення рекультивациі земель різних категорій [5, с. 9].

Сучасне використання земельних ресурсів, як переконують фахівці, не відповідає вимогам збалансованого природокористування у зв'язку з порушенням екологічно допустимого співвідношення площ ріллі, природних кормових угідь, лісових насаджень [6, с. 39–40]. Через надмірну розораність, недостатнє внесення органічних речовин, мінеральних добрив, забруднення, у сучасних умовах відбувається деградація земельних ресурсів.

У зв'язку з вищевикладеним доречно вести мову про консервацію деградованих, малопродуктивних та техногенно забруднених земель. В умовах сьогодення саме консервація земель є одним із дієвих заходів, який забезпечує відтворення якісного стану ґрунтів. На думку сучасних науковців, консервація деградованих та малопродуктивних земель є підґрунтям оптимізації структури сільськогосподарського землекористування поряд з консолідацією земель та контурно-меліоративною організацією території [7, с. 9].

Особливе місце у складі заходів щодо охорони земель сільськогосподарського призначення займає відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва. Правова охорона земель, будучи самостійним інститутом земельного права, включає систему правових, організаційних, економічних та інших заходів, спрямованих, зокрема, на запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського призначення, чому саме і слугує інститут відшкодування втрат. Вилучення відповідної земельної ділянки із зазначених земель завжди буде обґрунтованим.

Охорону земель сільськогосподарського призначення і відшкодування втрат об'єднує також та обставина, що здійснюються вони на засадах комплексного підходу до угідь як до складних природних утворень (екосистем) з урахуванням цілей і характеру їх використання, зональних і регіональних особливостей і реалізуються шляхом підвищення ефективності управління в галузі використання й охорони земель.

В умовах утворення дрібних земельних ділянок сільськогосподарського призначення, непридатних або малоприсадибних для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, правовою формою їх відтворення, якщо йдеться насамперед про кількісний вимір, слід вважати і консолідацію земель сільськогосподарського призначення.

Доцільно всебічно підтримати позицію П.Ф. Кулинича, що відносини з консолідації земель є принципово новим видом земельних відносин в Україні [8, с. 188]. Вчений переконливо доводить, що чинне земельне законодавство України не містить достатньо ефективного механізму забезпечення консолідації земель і потребує вдосконалення. З метою забезпечення консолідації земель сьогодні назріла необхідність розробки й прийняття Закону України «Про консолідацію сільськогосподарських земель», який би комплексно регулював вищезазначені суспільні відносини [9, с. 45–50].

Підґрунтям проведення консолідації земель в Україні є необхідність усунення їх надмірного подрібнення.

У науковій літературі пропонується поділяти консолідацію земель на постійну та тимчасову [8, с. 189–190]. Прикладом постійної консолідації може слугувати формування однієї земельної ділянки шляхом об'єднання декількох суміжно розташованих земельних ділянок, які належать суб'єкту на відповідному правовому титулі постійно (праві власності, праві постійного землекористування, постійного емфітевзису тощо). Про тимчасову консолідацію йдеться у разі оренди земельних часток (паїв) та земельних ділянок сільськогосподарськими товаровиробниками єдиними земельними масивами.

Фахівці-землевпорядники традиційно розглядають консолідацію земель як інтегровану систему заходів з організації території землекористувань (землеволодінь) через об'єднання роздрібнених земельних ділянок у компактні масиви, створення правових та інституційних механізмів щодо уникнення фрагментації земель, а також природоохоронних заходів, здійснення необхідних поліпшень для агроформувань, зокрема, заходів ведення боротьби з ерозією та поліпшення природних ландшафтів, що базуються на засадах раціональності та економічної ефективності [10, с. 12].

Доцільно виділити вузький та широкий підходи щодо тлумачення терміну «консолідація земель».

Серед прибічників вузького підходу до розуміння зазначеного вище терміну доцільно зазначити В.В. Носіка, з погляду якого консолідація дрібних земельних ділянок сільськогосподарського призначення полягає в їх укрупненні [11, с. 230].

Представником широкого підходу є О.П. Куцевич. На думку науковця, термін «консолідація земель» використовується для позначення зосередження земельних ділянок сільськогосподарського призначення в одного суб'єкта на різних правових титулах (насамперед – на праві власності), не обов'язково суміжних, проте з можливістю їх ефективного використання для ведення одного господарства [12, с. 7]. Водночас О.П. Куцевич наголошує на певних негативних соціальних наслідках консолідації земель як форми їх концентрації.

Незважаючи на різноманітність підходів до терміну «консолідація земель», слушною є позиція В.В. Носіка. Як зазначає науковець, вирішення питання консолідації земель сільськогосподарського призначення є об'єктивною необхідністю, від нього залежатиме розвиток чи занепад сільського господарства і соціальної сфери сільських населених пунктів, а також всієї економіки держави [11, с. 228].

Висновки. З урахуванням викладеного, слід зазначити, що охорона земель сільськогосподарського призначення забезпечується на основі реалізації комплексу заходів щодо збереження продуктивності сільськогосподарських угідь, підвищення їх екологічної стійкості та родючості ґрунтів, а також обмеження їх вилучення (викупу) для несільськогосподарських потреб.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки : Постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. № 188/98 ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 38–39. – Ст. 248.
2. Гетьман А.П., Шульга М.В., Статівка А.М. та ін. Правове регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні: сучасний стан і напрями вдосконалення : [монографія] / [А.П. Гетьман, М.В. Шульга, А.М. Статівка та ін.] ; за ред. А.П. Гетьмана та В.Ю. Уркевича. – Х. : Право, 2012. – 448 с.
3. Петров В.В. Экология и право : [монографія] / В.В. Петров. – М. : Юрид. лит., 1981. – 224 с.
4. Фролов М.О. Охорона земель як еколого-правовий імператив земельного законодавства / М.О. Фролов // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – 2002. – № 3. – С. 73–79.
5. Місінкевич А.Л. Правове забезпечення рекультивациі земель в Україні : автореф. дис. ... к. ю. н. : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / А.Л. Місінкевич. – К., 2014. – 17 с.
6. Богатирчук-Кривко С. Еколого-економічний механізм управління земельними ресурсами в сільському господарстві / С. Богатирчук-Кривко // Землевпорядний вісник. – 2014. – № 12. – С. 39–42.
7. Максименко М.І. Правове забезпечення оптимізації структури землекористування в Україні : автореф. дис. ... к. ю. н. : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / М.І. Максименко. – К., 2013. – 17 с.
8. Кулинич П.Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні : [монографія] / П.Ф. Кулинич. – К.: Логос, 2011. – 688 с.
9. Кулинич П.Ф. Консолідація сільськогосподарських земель в Україні (правові проблеми) / П.Ф. Кулинич // Право України. – 2007. – № 5. – С. 45–50.
10. Ткачук Л.В. Консолідація земель: ефективне використання та охорона в умовах трансформації земельних відносин : [монографія] / Л.В. Ткачук. – Львів : Вид-во Львівського НАУ, 2009. – 249 с.
11. Носік В.В. Право власності на землю Українського народу : [монографія] / В.В. Носік. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
12. Куцевич О.П. Правові питання консолідації земель в Україні : автореф. дис. ... к. ю. н. : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / О.П. Куцевич. – К., 2014. – 17 с.

УДК [349.6:630](477)

ЩОДО ПИТАННЯ ПРО МІСЦЕ ДОВГОСТРОКОВОГО ТИМЧАСОВОГО КОРИСТУВАННЯ ЛІСАМИ В СИСТЕМІ ЛІСОВОГО ПРАВА УКРАЇНИ

CONCERNING THE ISSUES OF LOCATING LONG-TERM TEMPORARY USE OF FORESTS IN THE FOREST LAW SYSTEM OF UKRAINE

Мікулін Д.М.,

*здобувач кафедри екологічного права,
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Стаття присвячена вивченню питання місця довгострокового тимчасового користування лісами в системі лісового права України. Проаналізовано особливості юридичної природи довгострокового тимчасового користування лісами. Автор акцентує увагу на необхідності удосконалення законодавчого визначення поняття «довгострокове тимчасове користування лісами».

Ключові слова: довгострокове тимчасове користування лісами, система екологічного права, система лісового права, інститут лісового права, договір довгострокового тимчасового користування лісами.

Статья посвящена изучению вопроса места долгосрочного временного пользования лесами в системе лесного права Украины. Проанализированы особенности юридической природы долгосрочного временного пользования лесами. Автор акцентирует внимание на усовершенствовании законодательного определения понятия «долгосрочное временное пользование лесами».

Ключевые слова: долгосрочное временное пользование лесами, система экологического права, система лесного права, институт лесного права, договор долгосрочного временного пользования лесами.

Article is devoted to studying the issue of long-term temporary use of forests in the system of forest law in Ukraine. The features of the legal nature of long-term temporary use of forests. The author emphasizes the need to improve the legal definition of long-term temporary use of forests.

Key words: long-term temporary use of forests, system of environmental law, system of forest law, legal institute of forest law, contract of long-term temporary use of forests.

Актуальність теми. Наукове дослідження теоретико-практичних проблем довгострокового тимчасового користування лісами, вимагає з'ясування місця правових норм, що регулюються відповідні відносини в системі лісового права України.

Проблеми права довгострокового тимчасового користування лісами в Україні ставали предметом наукових досліджень таких учених, як Н.Р. Кобецька, Н.Г. Юрчишин, О.В. Глотова, В.В. Семків, О.В. Басай та ін.

Однак зазначене питання в науковій літературі не розглядалося з позиції системності лісового права і місця норм довгострокового тимчасового користування лісами в цій системі. Саме тому метою статті є вивчення юридичних особливостей довгострокового тимчасового користування лісами в Україні, а також визначення місця норм, що регулюють відповідні відносини в системі лісового права України.

Виклад основного матеріалу. Як відомо, питання системи права – це питання його макроструктури. Вони особливо виділяються тому, що зачіпають важливі соціально-політичні та юридичні проблеми, стосуються принципових сторін практики юридичної професії. Система права – це внутрішній підрозділ в «самому праві», в юридичних нормах [1, с. 205–206]. А юридичні норми, як ми знаємо, «цеглинка», вихідні елементи всієї «будівлі» права. Із цих цеглинок складаються правові інститути, тобто комплекси норм з тих чи інших питань як різноманітні «блоки» в «будівлі права» [2, с. 68]. Виділення правових інститутів та субінститутів має важливе не лише теоретичне (поглиблює наукові уявлення про будову права, його галузей), але й практичне значення (на практиці при вирішенні справи застосовуються не якісь ізольовано існуючі норми, а сукупність норм, які дають поряд з іншими в межах певного інституту відповідної галузі права) [3, с. 183].

З теоретичної точки зору, інститут права – це уособлена група правових норм, які регулюють однорідні суспільні відносини конкретного виду. Інститут права є першим рівнем поєднання правових норм. Інститут права характеризується тим, що: а) регулює певний вид (окрему ділянку, фрагменти, сторону) однорідних суспільних відносин; б) є складовою частиною однієї або декількох галузей права; в) є логічно замкнутою, виокремленою сукупністю норм; г) функціонує автономно, відносно самостійно в межах галузі права, тобто регулює суспільні відносини незалежно від інших інститутів права. Це не означає, що інститут права не пов'язаний з іншими інститутами, навпаки, усі вони в межах галузі права поєднані змістом споріднених суспільних відносин [4, с. 250].

Зазначені загальні підходи до поняття правового інституту та його юридичних критеріїв мають певне наукове значення для подальшого дослідження інституту довгострокового тимчасового користування лісами.

Значну проблему у визначенні місця норм довгострокового тимчасового користування лісом у системі лісового права зумовлена тим, що на сьогодні в юридичній літературі до сих пір не прийнято єдиної позиції з питання того, що собою являє лісове право – самостійну галузь права чи підгалузь у рамках екологічного права.

Тим не менш, підтримка поглядів авторів у розумінні лісового права як підгалузі екологічного права, на нашу думку, забезпечує логічну структурність побудови всіх природоресурсних норм. Оскільки, як зазначають учені, підгалузєва структура екологічного права формує диференційований підхід до пра-

вового регулювання відповідних видів екологічних відносин. Екологічне право об'єднує складні, прості правові інститути і субінститути [5, с. 11–12].

Загалом, аналіз наукових праць з питань лісового права дозволяє стверджувати, що право лісокористування на сьогодні розглядається як складний інститут лісового права. Як стверджує С.М. Шершун, з метою уникнення, зменшення негативного антропогенного впливу на ліс у процесі накопичення практичного досвіду, наукових досліджень у лісовій сфері були вироблені правила поведінки людей у лісі, споживання лісових ресурсів та корисних властивостей лісу. Загальнообов'язковість цих правил забезпечила їх трансформацією у правові норми. Їх сукупність утворило інститут права лісокористування, норми якого регулюють умови й порядок багатопільового раціонального використання, відтворення й охорони лісів, ведення лісового господарства, визначають права й обов'язки лісокористувачів. Загальний підхід до формування норм передбачає встановлення загальних приписів, що забезпечують екологічну заданість у лісокористуванні, та подальшу конкретизацію цих вимог щодо певних видів лісокористування [6, с. 136].

Інститут права лісокористування є похідним від права власності на ліси і тому містить: а) право користування лісом як повноваження власника лісу або право, надане власником відповідно до законодавства спеціалізованим підприємствам, установам, організаціям та громадянам; б) право використання лісових ресурсів, надане фізичним і юридичним особам в установленому законодавством порядку [7, с. 470].

Право лісокористування є складовою частиною права природокористування, тому йому притаманні всі загальні риси останнього. Разом з тим право лісокористування має певні особливості, що обумовлено формами власності на ліси, їх правовим режимом, значущістю лісів у виконанні екологічних, економічних, культурно-оздоровчих та інших функцій.

Як стверджує Н.Г. Юрчишин, інститут права користування лісами України є одним із основних інститутів у галузі лісового права не тільки України, але й у Республіці Казахстан, Російській Федерації [8, с. 112].

Варто зазначити і той факт, що за останні роки норми права лісокористування пострадянських держав зазнали достатньо значних законодавчих змін.

У лютому 2006 р. набрала чинності нова редакція Лісового кодексу України [9], відповідно до якої у лісовій галузі запроваджено декілька суттєвих законодавчих новел, що мають значення для нашого дослідження:

1. Формулювання принципово нового підходу у розмежуванні земельних та лісових правовідносин, закріплення нових категорій лісового та земельного права.

2. Відображення концептуально іншого підходу у визначенні об'єкта права тимчасового користування на відміну від ЛК України 1994 р.

3. Розширення цілей, для яких може надаватись природний об'єкт у довгострокове тимчасове користування.

4. Законодавчо змінено процедуру одержання права на довгострокове тимчасове користування лісів.

За таких обставин, як правильно зазначає Н.Р. Кобецька, законодавець замість тимчасового користування (оренди) землями лісового фонду запровадив абсолютно новий інститут тимчасового користування лісами, договірним різновидом якого є інститут довгострокового тимчасового користування [10, с. 142].

Не можна не проігнорувати нами той факт, що законодавцем не було виправлено допущену давно логічну помилку у формулюванні поняття довгострокового тимчасового користування лісами. Зокрема, за правилами логіки, у операції, за допомогою якої через ускладнення змісту поняття звужується його обсяг – обмеження поняття, формулювання нового поняття здійснюється за допомогою додавання до змісту родового поняття нової, відмінної ознаки, наявність якої звужує його об'єм і приводить до видового поняття [11, с. 56]. Оскільки право користування за ЛК України поділяється на постійне та тимчасове (ст. 16 ЛК України 2006 р.), а тимчасове, у свою чергу, поділяється на довгострокове та короткострокове (ч. 2 ст. 18 ЛК України 2006 р.), то за законами формальної логіки законодавцем слід було сформулювати поняття тимчасового довгострокового користування, а не навпаки.

Тим не менш, суспільні відносини, що виникають внаслідок довгострокового тимчасового користування лісами, повинні бути не тільки врегульовані комплексом норм лісового права, але й змістовно об'єднані.

На нашу думку, правовою основою формування правового інституту довгострокового тимчасового користування лісами є норми таких законодавчих актів, як: ЛК України 2006 р. [9], ПК України [12], закони України «Про охорону навколишнього природного середовища» [13], «Про рослинний світ» [14], «Про мисливське господарство та полювання» [15], «Про туризм» [16], «Про місцеві державні адміністрації» [17], Порядок спеціального використання лісових ресурсів [18], Порядок видачі спеціальних дозволів на використання лісових ресурсів [18], Правила використання корисних властивостей лісів [19], Положення про Державне агентство лісових ресурсів України [20], Правила поліпшення якісного складу лісів [21] тощо.

У зв'язку з вищезазначеним вважаємо акцентувати увагу на ряд підстав, які дозволяють вести мову про формування права довгострокового тимчасового користування як окремого інституту лісового права:

1. Законодавче виділення окремих норм, які визначають поняття довгострокового тимчасового користування лісами, умови і підстави його виникнення і припинення (ст. ст. 18, 22, 78 ЛК України 2006 р.).

2. Формування норм лісового законодавства, що визначають повноваження органів державної влади,

місцевого самоврядування, їх службових та посадових осіб щодо надання лісів у довгострокове тимчасове користування, а також контролю; компетенцію постійних лісокористувачів у відносинах реалізації зазначеного права (ст. ст. 18, 30, 31, 32, 33, 38, 68, 91 ЛК України 2006 р., Закон України «Про місцеві державні адміністрації», Положення про Державне агентство лісових ресурсів України тощо).

3. Закріплення права та обов'язків за тимчасовими лісокористувачами (ст. ст. 18, 20, 73, 74, 75 76 ЛК України 2006 р., закони України «Про тваринний світ», «Про мисливське господарство та полювання» тощо).

4. Специфічний об'єкт регулювання – суспільні відносини, які пов'язані з використання лісових ділянок, які виділяються для потреб мисливського господарства, культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних, туристичних і освітньо-виховних цілей, проведення науково-дослідних робіт.

У правовому значенні відносини довгострокового тимчасового користування лісами характеризується специфічними рисами, які визначають особливу юридичну природу зазначеного виду спеціального використання лісів: 1) об'єктом користування; 2) підставою виникнення; 3) строком користування; 4) цілями користування; 5) особливостями відплати за користування; 6) юридичною долею об'єкта користування (закінчення такого права).

Положення законодавства, що регулюють відносини довгострокового тимчасового користування лісами, забезпечують:

1. Право ведення лісового господарства лише на умовах постійного користування лісами¹. Підтвердженням цього є те, що: а) постійні користувачі мають право самостійно господарювати в лісах (п. 1 ч. 1 ст. 19 ЛК України 2006 р.); б) довгострокове тимчасове користування лісами здійснюється на підставі погодження постійних користувачів лісів (ч. 4 ст. 18 ЛК України 2006 р.); в) тимчасові лісокористувачі мають право в установленому порядку зводити тимчасові будівлі і споруди, необхідні для ведення господарської діяльності лише за погодженням із постійними лісокористувачами тощо.

2. Рівність прав доступу на використання лісових ресурсів. Зокрема, відповідно до ч. 7 ст. 18 ЛК України 2006 р., суб'єктами правовідносин тимчасового користування лісами є: а) власники лісів або уповноважені ними особи; б) підприємства, установи, організації, громадяни України, іноземці та особи без громадянства, іноземні юридичні особи [9].

3. Поеднання особливостей лісів як еколого-стабілізуючого чинника, природного ресурсу і засобу виробництва. Зокрема, згідно з п. 4 ч. 1 ст. 20 ЛК України 2006 р., тимчасові лісокористувачі на умовах довгострокового користування зобов'язані вести роботи способами, які забезпечують збереження оздоровчих і захисних властивостей лісів, а також створюють сприятливі умови для охорони, захисту і відтворення типових та унікальних природних

¹ За винятком передачі лісів приватної форми власності у тимчасове користування.

комплексів і об'єктів, рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тваринного і рослинного світу, сприяти формуванню екологічної мережі. Окрім цього, як зазначають фахівці, право природокористування деякою мірою має майновий характер [22, с. 305]. Відповідно до пп. 1, 3 ч. 1 ст. 20 ЛК України 2006 р., тимчасові лісокористувачі на умовах короткострокового користування мають право: здійснювати використання лісових ресурсів з додержанням вимог спеціального дозволу; власності на заготовлену ними в результаті використання лісових ресурсів продукцію та доходи від її реалізації.

4. Множинність і диференціацію лісокористування, тобто можливість використовувати одну і ту ж ділянку для різних потреб. Відповідно до ЛК України 2006 р., лісова ділянка може бути виділена одному або кільком тимчасовим лісокористувачам для різних видів використання лісових ресурсів.

5. Недопустимість передачі лісової ділянки суб'єктами тимчасового користування у тимчасове користування іншим особам. Згідно з ч. 8 ст. 18 ЛК України 2006 р., тимчасовий лісокористувач не має права передавати лісові ділянки в тимчасове користування іншим особам [9].

6. Повернення лісових ділянок власникам лісів або постійним лісокористувачам після закінчення терміну лісокористування. Згідно з п. 14 Примірного договору довгострокового тимчасового користування лісами, після припинення дії договору тимчасовий користувач повертає лісову ділянку постійному користувачеві протягом 10 днів [23].

Згідно з ч. 1 ст. 18 ЛК України 2006 р., об'єктом тимчасового користування можуть бути всі ліси, що перебувають у державній, комунальній або приватній власності.

Варто зазначити, що законодавець, даючи визначення поняття довгострокового тимчасового користування лісами, не узгодив його зі змістом норми ч. 1 ст. 18 ЛК України 2006 р. Зокрема, незрозуміло, чому об'єктом тимчасового користування є ліси, а об'єктом довгострокового тимчасового користування є лісова ділянка (ч. 3 ст. 18 ЛК України 2006 р.).

Варто зазначити, що ЛК України 2006 р. надав нове відмінне визначення поняття лісу від ЛК України 1994 р., а також вперше закріпив і розмежував поняття «лісова ділянка» та «земельна лісова ділянка».

Згідно з ст. 1 ЛК України 2006 р., лісова ділянка – ділянка лісового фонду України з визначеними межами, виділена відповідно до цього Кодексу для ведення лісового господарства та використання лісових ресурсів без вилучення її у землекористувача або власника землі. Земельна лісова ділянка – земельна ділянка лісового фонду України з визначеними межами, яка надається або вилучається у землекористувача чи власника земельної ділянки для ведення лісового господарства або інших суспільних потреб відповідно до земельного законодавства [9].

Якщо попередня редакція ЛК України 1994 р. в ст. 3 включала в поняття лісу землі, на яких рос-

туть ліси [24, с. 105–106], то редакція ЛК України 2006 р. – навпаки. При цьому дискусія стосовно поняття категорії земель лісового фонду виникла ще задовго до прийняття чинних сьогодні кодексів.

Одна позиція зводилась до необхідності визнання земель лісового фонду і лісів єдиним об'єктом: суспільні відносини з приводу даного об'єкта у процесі ведення лісового господарства, користування лісом та його охорони цілком регулюються лісовим законодавством [25, с. 29–40], тобто землі лісового фонду розглядалися як складова державного лісового фонду.

Друга точка зору зводилася до необхідності визнання лісу і земель державного лісового фонду самостійними юридичними категоріями, а лісові і земельні відносини – як предмети, відповідно, лісового і земельного законодавства [26, с. 5–29].

На думку О.В. Глової, друга точка зору на це питання є більш прийнятною. Земельне законодавство регулює відносини, пов'язані з визначенням порядку використання і охорони земель, тобто регулює земельні відносини. Предметом лісового законодавства виступають лісові відносини, тобто відносини з приводу експлуатації лісів, захисту їх від шкідників, пожеж і їх відновлення. Лісове законодавство повинно враховувати природні зв'язки, закріплювати норми, які допомагатимуть запобіганню негативному впливу іншим природним ресурсам у процесі використання лісів [27, с. 179]. Фактично другий підхід був відображений у чинному законодавстві, оскільки ст. ст. 1, 5 встановили, що як землі лісогосподарського призначення, так земельні лісові ділянки підпадають під дію регулювання земельного законодавства.

На нашу думку, закріплення саме такої концепції диференційованого законодавчого регулювання природних об'єктів – лісів та земель, на яких вони проростають, стало основною причиною того, що ЛК України 2006 р. змінив акценти у праві постійного та тимчасового користування. Зокрема, якщо у кодексі попередньої редакції об'єктом права довгострокового тимчасового користування була земельна ділянка лісового фонду, то у чинній редакції – безпосередньо ліси.

Однак, зважаючи на зазначену вище проблему невідповідності у поняттях об'єкта лісокористування і об'єкта довгострокового тимчасового лісокористування, пропонуємо змінити визначення, наданого в ч. 3 ст. 18 ЛК України 2006 р. Довгострокове тимчасове користування лісами – *засноване на договорі строкове платне користування лісами у межах лісових ділянок, які виділяються для потреб мисливського господарства, культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних, туристичних і освітньо-виховних цілей, проведення науково-дослідних робіт.*

Висновки. Можна стверджувати, що сукупність норм, що регулюють відносини довгострокового тимчасового користування, становлять простий інститут лісового права України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Проблемы теории государства и права : [учебник для студентов высших учебных заведений] / Под. ред. С. С. Алексеева. – М. : Юридическая литература, 1987. – 448 с.
2. Алексеев С.С. Право: азбука, теория, философия. Опыт комплексного исследования / С.С. Алексеев. – М. : Норма-Инфа, 1998. – 709 с.
3. Чхало Л.О. Право врегулювання конярства як правовий субінститут аграрного права / Л. О. Чхало // Право і суспільство. – 2013. – № 6.2. – С. 182–185.
4. Цвік М.В., Петришин О.В., Авраменко Л.В. та ін. Загальна теорія держави і права : [підручник для студ. юр. вищ. навч. закл.] / [М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін.] ; за ред. д. ю. н., проф., акад. АПРН України М.В. Цвіка, д. ю. н., проф., акад. АПРН України О.В. Петришина. – Харків : Право, 2009. – 584 с.
5. Екологічне право України : [підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] / За ред. А.П. Гетьмана та М.В. Шульги. – Х. : Право, 2009. – 328 с.
6. Шершун С.М. Еколого-правове регулювання лісокористування в Україні : дис. ... к. ю. н. : спец. 12.00.06 / С.М. Шершун ; НАН України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2005. – 203 с.
7. Екологічне право України. Академічний курс : [підручник] / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : Юридична думка, 2008. – 720 с.
8. Юрчишин Н.Г. Аналіз інституту права користування лісами за законодавством України, Казахстану та Росії / Н.Г. Юрчишин // Актуальні питання реформування правової системи України : зб. наук. статей за матеріалами III міжнар. наук.-практ. конф. (Луцьк, 2–3 червня 2006 р.). – Луцьк : Волин. держ. ун-т ім. Лесі Українки, 2006. – С. 112–115.
9. Лісовий кодекс України – в редакції Закону України № 3404-IV від 08.02.2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 21. – Ст. 170.
10. Кобецька Н.Р. Договірне регулювання довгострокового тимчасового користування лісами / Н.Р. Кобецька // Порівняльно-аналітичне право. – 2015. – № 1. – С. 142–145.
11. Сластенко Є.Ф., Ягодзінський С.М. Логіка : [навч. посіб.] / Є.Ф. Сластенко, С.М. Ягодзінський. – К. : НАУ, 2005. – 192 с.
12. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 р. № 2756-VI // Голос України. – 2010. – № 229–230.
13. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 41. – Ст. 546.
14. Про рослинний світ : Закон України від 09.12.1999 р. № 591-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 22–23. – Ст. 198.
15. Про мисливське господарство та полювання : Закон України від 22.02.2000 р. №1478-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 18. – Ст. 132.
16. Про туризм : Закон України від 15.09.1995 р. №324/95 // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 31. – Ст. 241.
17. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. №586-XIV// Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст.190.
18. Про врегулювання питань щодо спеціального використання лісових ресурсів : Постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 р. № 761 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/761-2007-p>.
19. Про затвердження Правил використання корисних властивостей лісів : Наказ Міністерства Аграрної політики та продовольства України від 14.08.2012 р. № 502 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1536-12>.
20. Про затвердження Положення про Державне агентство лісових ресурсів України : Указ Президента України від 13.04.2011 р. № 458/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/458/2011>.
21. Про затвердження Правил поліпшення якісного складу лісів : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.05.2007 р. № 724 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 37. – Ст. 1478.
22. Науково-практичний коментар Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» (станом на 09.02.2006 р.) / Заг. ред. О.М. Шуміло. – Харків : Фактор, 2006. – 592 с.
23. Про затвердження Примірного договору довгострокового тимчасового користування лісами : Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 07.09.2012 р. № 551 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art_id=102674&cat_id=98685.
24. Гуревський В.К. Співвідношення понять лісу та земель лісового фонду України / В.К. Гуревський // Причорноморський екологічний бюлетень. – 2004. – № 1. – С. 105–106.
25. Полянская Г.Н., Заславская Л.А. Еще раз о понятии единого государственного лесного фонда / Г.Н. Полянская, Л.А. Заславская // Вопросы теории советского земельного права и методики преподавания аграрно-правовых дисциплин. – М., 1976. – С. 29–40.
26. Краснов Н.И. Актуальные проблемы земельного, горного, водного, лесного законодательства / Н.И. Краснов // Вопросы теории советского земельного права и методики преподавания аграрно-правовых дисциплин. – М., 1976. – С. 5–29.
27. Глотова О.В. Нова редакція Лісового кодексу та поновлення лісового законодавства України / О.В. Глотова // Актуальні проблеми держави і права. – 2008. – Вип. 37. – С. 178–184.

ЩОДО ДОСТУПУ ДО ПРАВОСУДДЯ В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ

CONSIDERING THE ISSUES OF ACCESS TO JUSTICE IN THE SCOPE OF PROTECTING ENVIRONMENT

Шуміло О.М.,

*кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри
правового забезпечення господарської діяльності
Харківського національного університету внутрішніх справ*

Стаття присвячена вивченню питання доступу до правосуддя в галузі охорони довкілля як елементу міжнародно-правових норм у справі досягнення цілей сталого розвитку. Здійснено аналіз нинішнього стану доступу до правосуддя, його регламентацію та окреслено конституційні засади цього інституту. Автором зроблено висновок щодо необхідності розгляду доступу до правосуддя як комплексного правового інституту.

Ключові слова: доступ до правосуддя, екологічні права громадян, Орхуська конвенція, система екологічного права, екологічний правопорядок, конституційні засади доступу до правосуддя.

Стаття посвящена изучению вопроса доступа к правосудию в области охраны окружающей природной среды как элемента международно-правовых норм в деле достижения целей устойчивого развития. Осуществлены анализ нынешнего состояния доступа к правосудию, его регламентация и очерчены конституционные основы этого института. Автором сделан вывод о необходимости рассмотрения доступа к правосудию как комплексного правового института.

Ключевые слова: доступ к правосудию, экологические права граждан, Орхусская конвенция, система экологического права, экологический правопорядок, конституционные принципы доступа к правосудию.

The article is devoted to examining the issues of access to justice in the scope of protecting environment as an element of international legal rules in the framework of achieving the goals of sustainable development. The modern stage of access to justice, its regulation and constitutional grounds have been analyzed. The author has made a conclusion on the necessity of considering the access to justice as a complex legal institute.

Key words: access to justice, environmental citizen rights, Aarhus convention, environmental law system, environmental legal order, constitutional grounds for access to justice.

Постановка проблеми. Наукове дослідження теоретико-практичних проблем доступу до правосуддя в галузі охорони довкілля вимагає з'ясування місця правових норм, якими регулюються відповідні відносини, в системі екологічного права України.

Стан дослідження. Проблеми права доступу до правосуддя в галузі охорони довкілля в Україні ставали предметом наукових досліджень таких учених, як: А.П. Гетьман, І.І. Каракаш, С.М. Кравченко, М.М. Ясинюк та ін.

Однак зазначене питання у науковій літературі не розглядалося з позиції системності екологічного права і місця норм доступу до правосуддя у цій системі. Саме тому метою статті є вивчення юридичних особливостей доступу до правосуддя в галузі охорони довкілля в Україні, а також визначення місця норм, що регулюють відповідні відносини, в системі екологічного права України.

Вклад основного матеріалу. Інститут доступу до правосуддя не регулюється якимось окремих законодавчим актом, оскільки це поняття є не лише правовим, а і соціальним. Таким чином, кожен законодавчий акт, який тією чи іншою мірою стосується правосуддя, ким би він не був прийнятий, повинен виходити з того, що доступ до правосуддя є природним правом людини, а тому на це її право ніхто не може спокушатись, якими б добрими намірами це не мотивувалося. У цьому розумінні доступ до правосуддя є синтезом закону і моралі, гуманізму і справедливості [1, с. 79-80].

Поширеною є точка зору щодо інституту доступу до правосуддя як складової чотирьох елементів, необхідних для надання універсального доступу до правосуддя:

1) усі і кожен індивід у суспільстві (громадянин чи ні) повинні знати свої юридичні права і розуміти, що вони мають абсолютне право використовувати судову владу для захисту своїх прав;

2) індивід повинен вірити, що участь у юридичному процесі забезпечить захист прав і заходи проти несправедливості. Цей другий елемент є критичним, бо коли громадяни переконані, що права і доступ до правосуддя існують лише для багатих і впливових, вони не будуть користуватися судовим захистом;

3) суди й судові процеси мусять бути, говорячи комп'ютерною мовою, «доброзичливі до споживачів». Це означає, що кожен аспект судового звернення повинен бути простим і допомагати участі в ньому. Починаючи з першої розмови в офісі адвоката або в суді до судових слухань та остаточної ухвали, всі документи і процедури повинні давати можливість позивачеві розуміти, що для нього існує право вибору і наслідки кожного вибору;

4) національна правова система надає кожній стороні – незалежно від рівня доходів, етнічної приналежності чи статі – справедливі слухання перед незалежним і нейтральним суддею, який забезпечує правову процедуру у відкритому і гласному судовому процесі, і що кожна людина, яка потребує

послуг адвоката, отримує компетентні юридичні послуги [2].

Ефективне управління в інтересах сталого розвитку вимагає, щоб основу функціонування державних установ у всіх країнах і на всіх рівнях становили принципи інклюзивності, участі та відповідальності перед населенням. Закони, правові та державні інститути покликані захищати права людини та основні свободи. Кожна людина, без якої б то не було дискримінації, має право на життя, вільне від страху і насильства. Заснована на участі демократія і вільні, безпечні та мирні умови життя людей є водночас і двигуном, і результатом сталого розвитку.

Невід'ємною складовою сталого розвитку є побудова справедливих систем правосуддя та підзвітних демократично керованих інститутів. Керуючись принципом верховенства права, необхідно створювати сприятливі умови для вільної, активної і реальної участі в цих процесах громадянського суспільства. Двигуни сталого розвитку включають свободу думки і доступ до інформації, свободу вираження, зборів і асоціацій. Необхідно зміцнювати верховенство права на національному та міжнародному рівнях з метою забезпечення справедливості для всіх [3].

Таким чином, серед основних цілей у галузі сталого розвитку ООН розглядає сприяння побудові миролюбних і відкритих товариств в інтересах сталого розвитку, забезпечення доступу до правосуддя для всіх і створення ефективних, підзвітних та основаних на широкій участі державних установ на всіх рівнях.

Доступ до правосуддя в галузі охорони довкілля розкривається в основному у Конвенції ООН про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Оргуська конвенція) [4].

Після ратифікації Оргуської конвенції в Україні було ухвалено низку документів, які мали впровадити положення цієї Конвенції в національне законодавство, було внесено відповідні зміни до нормативно-правових актів. Але ці зміни й доповнення виявилися недостатніми.

Тільки з ухваленням ЗУ «Про доступ до публічної інформації» [5] та нової редакції ЗУ «Про інформацію» [6] поліпшилася ситуація з доступом до екологічної інформації. Водночас ухвалення ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» [7] скасувало інститут екологічної експертизи проектів екологічно небезпечної діяльності та об'єктів, у процесі здійснення якої передбачалося залучення громадськості.

Пунктом 1(с) Рішення II/5b Наради сторін Оргуської конвенції, що відбулася 25–27 травня 2005 р., констатовано нечіткість вимог законодавства України щодо порядку проведення громадських слухань під час процедури оцінки впливу на навколишнє середовище та у процесі прийняття рішень із питань, що стосуються довкілля. Це, зокрема, такі як відсутність:

- чітко визначених часових меж і способів процесу публічних консультацій;
- чітких вимог щодо обов'язку врахування думки громадськості та стосовно оприлюднення інформації відповідно до ст. 6 Оргуської конвенції [8].

Така ситуація означає порушення Україною міжнародно-правових зобов'язань, передбачених ч. 1 ст. 3 Конвенції. Варто зазначити, що Україну ще тричі було визнано такою, що не дотримується Оргуської конвенції: у 2008, 2011 і 2014 роках.

На теперішній час на розгляді Комітету з дотримання Оргуської конвенції перебуває справа, яка стосується України і пов'язана вона із порушення вимог, у тому числі і ст. 9 Оргуської конвенції, щодо доступу до правосуддя в ході проведення переговорів та набрання чинності угоди про розподіл продукції у 2013 році [9].

Одним із зобов'язань України відповідно до ст. ст. 360–363, 365, 366, додатка ХХХ в рамках Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та ЄС, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [10], є імплементація Україною деяких актів законодавства ЄС. Такими актами, що мають бути імплементованими через спеціальні нормативно-правові акти, є: Директива 2003/4/ЄС про доступ громадськості до екологічної інформації; Директива 2003/35/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26.05.2003 р. про забезпечення участі громадськості у розробленні окремих планів та програм, що стосуються навколишнього природного середовища; Директива 85/337/ЄС і 96/61/ЄС щодо участі громадськості та доступу до правосуддя з питань охорони довкілля [11].

Вимоги ст. 9 Оргуської конвенції, де розкриваються положення про доступ до правосуддя, є дуже близькими до диспозицій ст. 6 Директиви 2003/4/ЄС, ст. 11 Директиви 2011/92/ЄС, ст. 25 Директиви 2010/75/ЄС. Тому апроксимація до вимог директив ЄС сприятиме реалізації положень ст. 9 Оргуської конвенції.

У Програмі діяльності КМ України на виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, визначено основні цілі діяльності Уряду України, серед яких і нова система правосуддя:

- створення правової основи для реформування судової системи шляхом сприяння прийняттю у новій редакції ЗУ «Про судоустрій і статус суддів»;
- забезпечення доступу до правосуддя – спрощений порядок розгляду цивільних та господарських справ;
- ініціювання внесення змін до Конституції України щодо завершення судової реформи (запровадження трирівневої системи судів тощо).

Тобто після апроксимації Оргуської конвенції будуть спрощені доступ до правової допомоги та процесуальне законодавство, а також має бути встановлений доступний судовий збір.

Аналізуючи нинішній стан доступу до правосуддя, необхідно зазначити, що Указом Президента України схвалено Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки [12]. У ній зазначено, що Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» [13] визначи-

ла мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети та стратегічні індикатори оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України. Серед першочергових реформ, які необхідно впровадити, особлива увага приділяється судовій реформі, метою якої є утвердження такого правопорядку, який ґрунтується на високому рівні правової культури в суспільстві, діяльності всіх суб'єктів суспільних відносин на засадах верховенства права та захисту прав і свобод людини, а в разі їхнього порушення – справедливого їхнього відновлення в розумні строки.

Судова система України та суміжні правові інститути існують для захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, прав та законних інтересів юридичних осіб, інтересів держави шляхом своєчасного, ефективного і справедливого вирішення правових спорів на засадах верховенства права.

Водночас на сьогодні система правосуддя не виконує поставлені перед нею завдання на належному рівні. Це стосується і доступу до правосуддя в галузі охорони довкілля. Серед основних чинників такої ситуації потрібно зазначити: низький рівень правової культури та правової свідомості суспільства; розповсюдженість корупційних явищ у сфері правосуддя; низький рівень публічності сфери правосуддя та довіри до судової системи взагалі і до суддів зокрема та ін.

Наявні системи правової допомоги також засвідчили свою недостатню функціональну спроможність, зокрема недостатній рівень професійної підготовки адвокатів, у тому числі екологічних адвокатів, відсутність комплексного підходу і збалансованості у розподілі повноважень у системі надання безоплатної правової допомоги.

У рамках проекту ЄС «Додаткова підтримка Міністерства екології та природних ресурсів України у впровадженні секторальної бюджетної підтримки» була підготовлена Аналітична записка щодо стану виконання Україною положень Оргуської конвенції та Конвенції Еспо [14, с. 21]. В ній наголошується, що за останні п'ять років не було прийнято нормативно-правових актів, спрямованих на вдосконалення доступу до правосуддя, хоча звертається увага на те, що в Україні створено процедури судового захисту прав людини. Окремі недоліки судового розгляду обумовлені проблемами функціонування судової системи в цілому, про що зазначалося раніше.

В Аналітичній записці зазначено, що потрібно звернути увагу на помилкове застосування судами принципу процесуальної заінтересованості в екологічних справах. Наприклад, у справі за позовом ГО «Спілка порятунку Голосієва» (zareєстрована у 1982 році) до В.І. Якименка та інших відповідачі самовільно зайняли земельні ділянки на території, яку п. 2 табл. 2 п. 2.1 Програми розвитку зеленої зони м. Києва до 2010 року та концепції формування земельних насаджень у центральній частині міста, було віднесено до території парку «На схилах Мишоловського Яру». Рішенням Голосієвського районного суду міста Києва від 13.09.2010 р. було відмовлено у задоволенні позову [15]. Однією із підстав для відмови у задоволенні

позову було те, що позивачем не було порушено прав ГО «Спілка порятунку Голосієва», оскільки «позивач не є власником спірної земельної ділянки, а Київська міська рада не уповноважувала ГО звертатись з позовами до суду». Таке рішення було винесено, незважаючи на те, що і у позовній заяві, і у письмових поясненнях представник позивача наголошував на тому, що ч. 3 ст. 9 Оргуської конвенції дає право ГО, що відповідають вимогам законодавства, на «доступ до адміністративних або судових процедур для оскарження дій або бездіяльності приватних осіб і державних органів, котрі порушують положення національного законодавства, що стосується довкілля».

Основні засади правосуддя на національному рівні розкриваються у Розд. VIII Конституції України. Відповідно до ст. 124 Основного Закону України, правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються. Тим більше, що юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, які виникають у державі (ч. 2 ст. 124). Право на доступ до правосуддя прямо не закріплено в Основному Законі України [16] у буквальному розумінні, але воно гарантоване як конституційне право у контексті складового елементу права на судовий захист. Права щодо правосуддя передбачаються такими нормами Конституції України: ч. 3 ст. 8, ч. 1 ст. 9, ч. 1 ст. 22, ч. ч. 1-5 ст. 55.

Аналізуючи судову практику, у тому числі Конституційного Суду України, можна дійти висновку, що суб'єкти права на конституційне звернення вбачають порушення їх права на доступ до правосуддя, закріпленого у ч. ч. 1-2 ст. 55 Конституції України [17].

Процедура участі громадськості у прийнятті екологічно значимих рішень є гарантією прав людини. Відповідно до ст. 92 Конституції України права та свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина визначаються виключно законами України. Отже, згадана проблема може бути вирішена виключно шляхом ухвалення відповідного закону України чи внесення змін і доповнень до чинного законодавства [18].

Право на доступ до суду через його складові, розглянуті вище, існує не окремо, а у взаємозв'язку з іншими конституційними правами, які викладені в нормах Конституції України. Зокрема, такі права тісно взаємодіють із галузевими – екологічними, крізь призму положень Оргуської конвенції та ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» [19]. Він передбачає право громадян на доступ до правосуддя через подання до суду позовів до державних органів, підприємств, установ, організацій і громадян про відшкодування шкоди, заподіяної їх здоров'ю та майну внаслідок негативного впливу на навколишнє природне середовище (п. з ч. 1. ст. 9), та оскарження у судовому порядку рішень, дій або бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо порушення екологічних прав громадян у порядку, передбаченому Законом (п. і ч. 1 ст. 9). Природоохо-

ронні організації громадянського суспільства відповідно до п. ж ч. 1 ст. 21 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» [19] мають право подавати до суду позови про відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, в тому числі здоров'ю громадян і майну громадських природоохоронних організацій.

Таким чином, доступ до правосуддя в галузі охорони довкілля – міжгалузевий (комплексний) правовий інститут, оскільки він регулюється нормами, що охоплюють процес від звернення до суду чи адміністративного органу до виконання судового рішення. Доступ до правосуддя в галузі охорони довкілля – це створені державою такі юридично-правові умови, за яких кожна зацікавлена особа, яка вважає, що якщо її

екологічні права чи інтереси порушені, має реальну можливість захисту судом чи адміністративним органом у визначений термін, з обов'язковим виконанням винесеного рішення.

Зазначена дефініція доступу до правосуддя в галузі охорони довкілля передбачає: можливість кожної зацікавленої особи звернутися до суду чи адміністративного органу; судовий чи адміністративний розгляд у визначений законодавством термін; обов'язковість виконання рішення у відведений законом строк.

Висновки. Підсумовуючи викладене, можна стверджувати, що сукупність норм, які регулюють відносини доступу до правосуддя в галузі охорони довкілля, становлять міжгалузевий (комплексний) інститут екологічного права України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Ясинюк М.М. Доступ до правосуддя як важлива гарантія демократичного суспільства / М.М. Ясинюк // Університетські наукові записки. – 2013. – № 1(45). – С. 79-85.
2. Роздуми про доступ до правосуддя. Катріна Фанесток, програмний директор, Counter Point (США), за матеріалами Другої міжрегіональної конференції «Доступ до правосуддя», м. Кременчук, березень 2001 року. Сайт Права людини в Україні. Інформаційний портал Харківської правозахисної групи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.khrg.org/index.php?id=1008954601>.
3. Дорога к достойной жизни к 2030 году: искоренение нищеты, преобразование условий жизни всех людей и защита планеты [Електронний ресурс] : Обобщающий доклад Генерального секретаря по повестке дня в области устойчивого развития на период после 2015 года. Шестидесят девятая сессия : пункты 13(а) и 115 повестки дня [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/670/03/PDF/N1467003.pdf?OpenElement>.
4. Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля : Конвенція ООН від 25.06.1998 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 33(14.05.2010). – Ст. 1191.
5. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 р. за № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32(12.08.2011). – Ст. 314.
6. Про внесення змін до Закону України «Про інформацію» : Закон України від 13.01.2011 р. за № 2938-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32(12.08.2011). – Ст. 313.
7. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 р. за № 3038-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 34(26.08.2011). – Ст. 343.
8. Дотримання Україною своїх зобов'язань за Оргуською конвенцією [Електронний ресурс] : Рішення Наради Сторін Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля за № II/5b від 25–27.05.2005 р. – Режим доступу : <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2005/pp/ece/ece.mp.pp.2005.2.add.8.e.pdf>.
9. Про недотримання Україною зобов'язань за Конвенцією про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля [Електронний ресурс] : Комюніке МБО «Екологія-Право-Людина» за № ACCC/C/2014/118 від 18.11.2014 р. – Режим доступу : http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/Pre-admissibility_communications/PRE-ACCC-C-2015-118_Ukraine/Communication_Ukraine_EPL_18.11.2014.pdf.
10. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс] : від 27.06.2014 р. // Ліга : Закон. – 1 файл. – MU14097.LHT. – Назва з екрана.
11. Офіційний вісник ЄС, L 156, 25.06.2003 р., с. 17-25.
12. Про Стратегію реформування судустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки : Указ Президента України від 20.05.2015 р. за № 276/2015 // Урядовий кур'єр. – 2015. – 05. – 26.05.2015. – № 92.
13. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 р. за № 5/2015 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 4 (23.01.2015). – Ст. 67.
14. Аналітична записка щодо стану виконання Україною положень Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Оргуська конвенція) та Конвенції про оцінку впливу на довкілля у транскордонному контексті (Конвенція Еспо) : Проект ЄС «Додаткова підтримка Міністерства екології та природних ресурсів України у впровадженні Секторальної бюджетної підтримки». – березень 2015 року. – С. 56.
15. Рішення Голосіївського районного суду міста Києва від 13.09.2010 року // Архів Голосіївського районного суду міста Києва за 2010 рік. – Справа № 2-367/10.
16. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. за № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30(23.07.96). – Ст. 141.
17. Про припинення конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянки Сидоренко Олени Сергіївни щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 155 Кодексу адміністративного судочинства України у взаємозв'язку з положеннями частин першої, другої статті 55, пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України та положень статті 158, частини другої статті 171-2, частини другої статті 185 цього кодексу [Електронний ресурс] : Ухвала Конституційного Суду України від 15.04.2015 р. за № 2-уп/2015. // Ліга : Закон. – 1 файл. – KS15017.LHT. – Назва з екрана.
18. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році (Продовження) [Електронний ресурс] : Послання Президента України від 06.06.2013 р. // Ліга : Закон. – 1 файл. – u01a_13.LHT. – Назва з екрана.
19. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. за № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41(08.10.91). – Ст. 546.

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

УДК 351.743(477)

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВООХОРОННОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ

WAYS TO IMPROVE LEGISLATIVE SUPPORT IMPLEMENTATION OF STATE LAW ENFORCEMENT

Безпалова О.І.,

*доктор юридичних наук, доцент, начальник кафедри
адміністративної діяльності ОВС факультету з підготовки
фахівців для підрозділів міліції громадської безпеки
та кримінальної міліції у справах дітей
Харківського національного університету внутрішніх справ*

У статті показано, що саме на законодавчому рівні визначаються суб'єкти реалізації правоохоронної функції держави, закріплюються форми та методи їх діяльності тощо. Підкреслено, що ефективність реалізації правоохоронної функції держави може забезпечити оновлена за своїм змістом система законодавства України. Окреслено перспективні напрями посилення ролі законодавчого забезпечення в адміністративно-правовому механізмі реалізації правоохоронної функції держави.

Ключові слова: законодавство, правоохоронна функція держави, реалізація, суб'єкти, адміністративно-правовий механізм.

В статье показано, что именно на законодательном уровне определяются субъекты реализации правоохранительной функции государства, закрепляются формы и методы их деятельности и т. д. Подчеркнуто, что эффективность реализации правоохранительной функции государства может обеспечить обновленная по своему содержанию система законодательства Украины. Наведены перспективные направления усиления роли законодательного обеспечения в административно-правовом механизме реализации правоохранительной функции государства.

Ключевые слова: законодательство, правоохранительная функция государства, реализация, субъекты, административно-правовой механизм.

It is shown that at the legislative level determined by the implementation of the law enforcement agents of the state functions, fixed forms and methods of their activities, etc. It was stressed that the effectiveness of the implementation of the law enforcement functions of the state can provide an update in its content system legislation of Ukraine. However promising areas to strengthen the role of legislative support in the administrative and legal mechanism for the implementation of the law enforcement functions of the state.

Key words: legislation, law enforcement function of the state, implementation, subjects of the administrative and legal mechanism.

Актуальність теми. Важливою передумовою ефективності державної політики у правоохоронній сфері є розроблення відповідної нормативно-правової бази, оскільки саме на рівні нормативно-правових актів мають створюватися пріоритетні напрямки реалізації правоохоронної функції держави, окреслюватися коло суб'єктів, відповідальних за її реалізацію, закріплюватися шляхи взаємодії зазначених суб'єктів, визначатися проблемні питання, пов'язані із забезпеченням реалізації правоохоронної функції, та пропонуватися шляхи їх вирішення. Особливу увагу слід звернути на вирішальне значення законодавчого забезпечення, яке відіграє ключову роль у системі адміністративно-правового забезпечення реалізації правоохоронної функції держави, тому що саме на рівні законів регулюються найбільш значущі питання забезпечення належного функціонування правоохоронної сфери.

Закони України регулюють найбільш значущі та принципові для належного функціонування публічного адміністрування питання, пов'язані насамперед з утвердженням та забезпеченням реалізації прав та свобод приватних осіб у цій сфері [1, с. 92]. Отже, закони України відіграють провідну роль у формуванні правової бази реалізації правоохоронної функції держави.

Закони в демократичній державі повинні становити головну за значущістю частину нормативно-правових актів, оскільки вони призначені для регулювання найважливіших питань суспільного життя [2, с. 114]. Саме на законодавчому рівні визначаються суб'єкти, до компетенції яких належить вжиття заходів щодо реалізації правоохоронної функції держави, закріплюються форми та методи діяльності таких суб'єктів, з'ясовується специфіка здійснення відповідними суб'єктами примусових заходів тощо.

Особливістю законів є невизначене коло їх адресатів та можливість неодноразового застосування їх приписів.

Виклад основного матеріалу. Як зазначає А.П. Заєць, правова держава не може існувати без правового закону, оскільки обмеженість держави правами та свободами людини неминуче тягне за собою потребу в наявності певної сукупності суб'єктивних прав, необхідність існування правових механізмів та інституцій, які давали б можливість людині захистити свої права перед державою, її органами та посадовими і службовими особами, пред'явити правові вимоги до держави з метою примусити її слідувати Конституції та законам [3, с. 106–131]. Таким чином, необхідно розмежовувати такі поняття, як «закон» і «правовий закон»; ці поняття не є тотожними, поняття «закон» є більш загальним поняттям, оскільки закон може бути і правовим, і неправовим.

Характерною ознакою правового закону, тобто закону, який має правову природу, є те, що в ньому знаходяться своє відображення такі ключові принципи, як справедливість і гуманізм, захист прав і свобод людини і громадянина. Як зазначає А.В. Грищенко, для подолання суб'єктивізму вираження сутності права в законі, тобто для перетворення закону в закон правовий, законодавець покликаний творити адекватно об'єктивній волі суверена [4, с. 28]. Інакше кажучи, законодавець повинен реалізовувати гуманістичні принципи права в суб'єктивну форму його вираження, що адекватна суверенній волі всього народу та є результатом усвідомлення загальнолюдських цінностей [4, с. 28].

Одним із кроків у напрямку усвідомлення можливих шляхів перетворення закону на правовий закон є з'ясування ознак правового закону та критеріїв, за якими цей закон належить до правового. До числа основних ознак правового закону А.В. Грищенко відносить такі: толерантність; формальна визначеність; нормативність; походження від верховної влади народу; загальнообов'язковість; принцип інтересу верховної влади народу, повновладдя суб'єктів законотворчості; вища юридична сила; конституційність законодавчого процесу; державне забезпечення реалізації [4, с. 11].

Віднесення закону до числа правових має відбуватися за певними чітко окресленими критеріями. Так, Р.З. Лівшиць, розглядаючи проблему правового чи неправового закону, виділяє такі критерії визнання закону правовим: урахування в законі інтересів людини; дієвість закону; ставлення суспільства до закону; рівень загальної та правової культури суспільства; наукова оцінка закону тощо [5, с. 16]. М.І. Козюбра ключовим критерієм віднесення закону до числа правових визначає ступінь відображення у ньому прав людини, оскільки саме права людини є найбільш предметним, «відчутним» критерієм правового характеру законів та інших нормативних актів, правової організації і діяльності держави. Права людини становлять основу стримувань і протигаг державній владі, яка завжди має тенденцію до виходу з-під контролю суспільства [6, с. 48].

На нашу думку, до числа основних критеріїв, за яким здійснюється віднесення закону до числа правових, також слід включити недопущення виключно до суб'єктивного підходу до відображення права, обов'язкове врахування об'єктивних ознак правового закону. Ефективність застосування зазначеного критерію зумовлена у першу чергу належним рівнем правової культури тих осіб, які безпосередньо приймають закони. Закон, у разі віднесення його до числа правових, під час застосування його положень на практиці членами суспільства може та повинен формувати правову культуру народу, впливати на рівень правосвідомості населення. Як наслідок, рівень правової культури населення та правосвідомості окремих громадян також здійснюють вплив на оцінку закону як дійсно правового, адекватного потребам, що існують на даний момент у суспільстві та державі.

Слід звернути увагу на значну кількість різноманітних законодавчих актів, норми яких визначають основні засади реалізації правоохоронної функції держави; закріплюють механізм реалізації державної політики у правоохоронній сфері; визначають шляхи і способи захисту прав та свобод людини і громадянина, інтересів юридичних осіб від протиправних посягань. Але необхідно зазначити, що окремі закони прийняті ще на початку 90-х років ХХ ст. У зв'язку з цим можна дійти висновку про необхідність оновлення частини законодавчого забезпечення реалізації правоохоронної функції держави шляхом прийняття відповідних законів у новій редакції з урахуванням сучасних вимог (зокрема, появи нових видів правопорушень, загроз належному існуванню правопорядку як на внутрішньодержавному, так і на міжнародному рівні), сучасного етапу реформування правоохоронних органів.

Одним із кроків у даному напрямку є прийняття нового Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697. Доцільність прийняття Закону України «Про прокуратуру» у новій редакції викликана низкою факторів, серед яких, зокрема, необхідність виконання рекомендації Парламентської асамблеї Ради Європи та Венеціанської комісії щодо створення прокуратури європейського зразка. Актуальність прийняття даного Закону обумовлена також змінами, що відбулися у зв'язку з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України, у процедурі кримінального провадження, в якому прокурор посідає важливе місце, та необхідністю узгодження положень цих нормативно-правових актів. Серед основних новацій, які будуть втілені у життя в результаті реалізації положень даного Закону, слід виділити такі: а) позбавлення прокуратури права здійснювати загальний нагляд; б) встановлення для прокурорів заборони брати участь у роботі парламенту, колегій міністерств, центральних органів виконавчої влади, місцевих рад і адміністративних органів; в) поява чітких положень про права і обов'язки прокурорів; г) ліквідація слідчих органів прокуратури; д) впровадження чіткіших критеріїв та процедур призначення прокурорів; е) деталізація положень, пов'язаних зі звільненням прокурорів і застосуванням до них дисциплінарних заходів.

Наразі також триває робота над проектами законів «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо засад кадрової політики в органах законодавчої, виконавчої та правоохоронних органах України)» (реєстраційний номер 2004), «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо врегулювання питання відповідальності за вчинення насильства в сім'ї» (реєстраційний номер 0920), «Про пробацію» (реєстраційний номер 0921), «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності у сфері дозвільної системи» (реєстраційний номер 0923), «Про внесення змін до окремих законів України (щодо скасування надмірної кількості підстав для зупинення транспортних засобів та здійснення громадського контролю за правоохоронними органами)» (реєстраційний номер 1037) та ін. Врахування положень, що містяться у зазначених законопроектах, сприятиме посиленню правоохоронної складової в діяльності відповідних органів державної влади, підвищенню ефективності протидії окремим видам правопорушень, забезпеченню належного рівня захисту прав і свобод громадян, наданню населенню більш широкої можливості брати участь в управлінні державними справами, у тому числі у сфері реалізації правоохоронної функції держави.

Також особливої уваги потребує вирішення на законодавчому рівні питань щодо: вироблення ефективної антикорупційної політики; гуманізації кримінального законодавства щодо неповнолітніх, які перебувають у конфлікті із законом, та сфери виконання кримінальних покарань, реформування процедури досудового розслідування, забезпечення ефективності кримінального судочинства та розвитку інституту пробації [7]; реформування системи правоохоронних органів України, орієнтованої на задоволення таких вимог населення, як служіння потребам як окремих громадян, так і окремих суспільних груп; прозорість діяльності; першочергова орієнтація на захист прав людини; обрання оптимальної моделі охорони громадського порядку, зокрема, шляхом удосконалення системи заходів безпеки під час проведення масових заходів спортивного характеру з урахуванням європейських стандартів [8]; удосконалення діяльності правоохоронних органів за окремими напрямками (як один із перспективних напрямів можна навести, наприклад, забезпечення максимальної прозорості та дієвості процесу боротьби з рейдерськими атаками; вироблення дієвих механізмів для вирішення проблеми насильницьких відносин у сім'ї; розроблення, затвердження і впровадження мінімальних стандартів послуг потерпілим від насильства тощо).

З метою підвищення ефективності діяльності відповідних органів державної влади щодо реалізації правоохоронної функції держави відповідними законами мають регламентуватися ще такі питання: якість та своєчасність послуг, що надаються правоохоронними органами; формування нового позитивного іміджу правоохоронних органів та на-

лагодження партнерських відносин з населенням; розроблення критеріїв оцінювання ефективності діяльності органів державної влади щодо реалізації правоохоронної функції держави; впровадження нетрадиційних форм і методів боротьби зі злочинністю, які довели свою ефективність; впровадження міжнародних стандартів забезпечення прав людини в діяльності правоохоронних органів [9, с. 182–183].

У зв'язку з підвищенням останнім часом рівня активності інституцій громадянського суспільства особливого значення набуває удосконалення законодавчої регламентації діяльності органів самоорганізації населення. Здатність населення до самоорганізації та спроможність самостійно брати участь у прийнятті рішень як місцевого, так і загальнодержавного значення є однією із ключових ознак становлення та розвитку громадянського суспільства в державі. Потенціал впливу органів самоорганізації населення є достатнім для того, щоб активізувати окремих членів громадянського суспільства до вирішення питань, пов'язаних із сумісним проживанням на певній території, та реагування на неналежне виконання органами місцевого самоврядування своїх повноважень [10, с. 205]. У зв'язку з цим до числа питань, які мають бути вирішені на рівні відповідних законів, слід віднести, зокрема, принципи діяльності органів самоорганізації населення (у першу чергу, такі як підзвітність, підконтрольність та прозорість діяльності).

Також слід звернути увагу на необхідність введення чинних законодавчих актів, що регламентують процедуру реалізації правоохоронної функції держави, у відповідність до Конституції України. Зважаючи на значну кількість законів у цій сфері також необхідно узгодити положення деяких із них між собою з метою розмежування функцій окремих органів державної влади, що сприятиме уникненню дублювання повноважень.

Закріплення на рівні відповідних законів наведених вище питань сприятиме оптимізації діяльності органів державної влади щодо реалізації правоохоронної функції держави, своєчасному виявленню проблем, що виникають під час здійснення такої діяльності, та виробленню комплексних заходів щодо їх вирішення. Таким чином, ефективність реалізації правоохоронної функції держави може забезпечити лише оновлена за своїм змістом система законодавства України, основу якої мають становити дійсно правові за своєю суттю та змістом закони.

До числа перспективних напрямів посилення ролі законодавчого забезпечення в адміністративно-правовому механізмі реалізації правоохоронної функції держави можна віднести:

- адаптацію національного адміністративного законодавства, норми якого регулюють особливості реалізації правоохоронної функції держави, до норм та стандартів Європейського Союзу в цій сфері;
- усунення колізій та системних невідповідностей між окремими законами;
- забезпечення обов'язкового дотримання конституційних норм та положень кодифікованих актів;

– прийняття дійсно правових законів, положення яких орієнтовані на забезпечення прав і свобод людини та громадянина, вироблення конструктивного механізму реалізації норм, що містяться в таких законах;

– розроблення пропозицій щодо створення необхідних передумов для ефективної взаємодії державних інституцій з громадськістю, зокрема, покращення доступу громадян до інформації та забезпечення належних стандартів відкритості діяльності суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави;

– посилення участі громадськості в розробленні проектів законів, забезпечення максимального залучення широких кіл громадськості до обговорення законопроектів, закріплення базових принципів залучення населення до розроблення державної політики у правоохоронній сфері.

Особливу увагу звернемо на необхідність вироблення дієвого механізму реалізації тих приписів, що містяться в законах, які визначають особливості реалізації правоохоронної функції держави. Саме наявність зазначеного механізму, яке вже зазначалося у підрозділі, є однією з ключових ознак правового закону. Підвищення якості процесу правореалізації дозволить не допустити на практиці випадків, коли закон на папері існує, але він (його норми) не втілений у життя з тих або інших причин. Як зазначає М. Кравченко, підвищення якості процесу правореалізації допоможе подолати негативні явища, до яких призводить нереалізація законів, зокрема: правовий нігілізм, негативні процеси та явища в суспільстві та економіці України, кризу державної влади тощо. Крім того, знання про загальні закономірності реалізації закону можуть бути корисними при виробленні методів подолання надмірної бюрократизації процесу реалізації законів, корупції та інших явищ, які негативно впливають на даний процес [11, с. 54].

На ступінь реалізації законів, норми яких регулюють різноманітні аспекти реалізації правоохоронної функції держави, здійснюють вплив такі чинники: а) політичні, економічні, соціальні на інші чинники, які мають місце під час реалізації закону, а також інтереси та прагнення більшості населення відносно законодавчого регулювання конкретного питання; б) якість самого закону, від якої безпосередньо залежить результат його реалізації; в) ступінь регламентованості самого механізму реалізації норм закону; г) наявність відповідних підзаконних нормативно-правових актів, норми яких конкретизують приписи відповідних законів; д) використання у разі необхідності відповідних економічних, інформаційних та організаційних заходів; е) мінімізація випадків виникнення колізій при застосуванні законів; є) рівень професіоналізму посадових осіб, які беруть участь у розробленні законів або їх безпосередній реалізації; ж) рівень правосвідомості та правової культури людини, яка застосовує норми конкретного закону або на яку дія цих норм спрямована. Не можна забувати, що закон є цікавим не лише з юридичної точки зору, він є тим необхідним засобом (інструментом), завдяки якому регулюються суспільні відносини, що виникають в процесі реалізації правоохоронної функції держави уповноваженими на те суб'єктами.

Висновки. Отже, законодавче забезпечення не може та й не повинно повною мірою впорядкувати всі відносини, які виникають під час реалізації правоохоронної функції держави, оскільки є значна кількість питань, що можуть потребувати локального підзаконного правового регулювання. Саме на рівні підзаконних нормативно-правових актів оперативно та динамічно повинні вирішуватися конкретні проблеми організації діяльності суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Мельник Р.С. Загальне адміністративне право : [навч. посіб.] / Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко ; за заг. ред. Р.С. Мельника. – Київ : Ваіте, 2014. – 376 с.
2. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : [підручник] / За заг. ред. О.М. Бандурки. – Харків : Золота миля, 2011. – 584 с.
3. Заєць А.П. Правова держава в контексті новітнього українського досвіду / А.П. Заєць. – Київ : Парлам. вид-во, 1999. – 248 с.
4. Грищенко А.В. Правовий закон: питання теорії та практики в Україні : дис. ... к. ю. н. : спец. 12.00.01 / А.В. Грищенко. – Київ, 2002. – 227 с.
5. Лившиц Р.З. Право и закон в социалистическом правовом государстве / Р.З. Лившиц // Советское государство и право. – 1989. – № 3. – С. 15–23.
6. Козюбра М.І. Принцип верховенства права і права людини / М.І. Козюбра // Права людини і права держава (до 50-ї річниці Загальної декларації прав людини) : тези доп. та наук. повідомл. (10–11 груд. 1998 р.). – Харків, 1998. – С. 47–48.
7. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Законодавче забезпечення та реальний стан дотримання прав дитини в Україні» : Постанова Верховної Ради України від 05.04.2011 р. № 3189-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 28. – С. 268.
8. Проценко Т.О. Державна політика у галузі протидії расизму, ксенофобії, злочинам на ґрунті ненависті: прогалини законодавства / Т.О. Проценко // Наука і правоохорона. – 2010. – № 4. – С. 11–15.
9. Безпалова О.І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави : [монографія] / О.І. Безпалова. – Х. : НікаНова, 2014. – 544 с.
10. Пеліванова Н.І. Напрями удосконалення законодавчої регламентації діяльності органів самоорганізації населення / Н.І. Пеліванова // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 1(10). – С. 205–210.
11. Кравченко М. Значення закономірностей реалізації закону для покращення процесу реалізації законів в Україні / М. Кравченко // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія «Юридичні науки». – 2012. – Вип. 94. – С. 54–59.

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПІДГОТОВКИ ПРАЦІВНИКІВ СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ, ЯКІ БЕРУТЬ УЧАСТЬ В АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОМУ ПРОЦЕСІ

DIRECTIONS OF IMPROVING THE TRAINING OF THE UKRAINIAN SECURITY SERVICE, WHICH IS INVOLVED IN THE PROCESS OF ADMINISTRATIVE AND TORT

Бунечко В.І.,

здобувач

Державного науково-дослідного інституту
Міністерства внутрішніх справ України

У статті виокремлено основні напрями удосконалення підготовки працівників Служби безпеки України, які беруть участь в адміністративно-деліктному процесі, з урахуванням особливостей організації навчально-виховного процесу щодо підготовки фахівців, а також реальних економічних умов реалізації завдань, конкретизуючи увагу на тому, що Служба безпеки України в силу наявності спеціального статусу наділяє своїх працівників, уповноважених здійснювати певні дії в адміністративно-деліктному процесі, індивідуальними правовими статусами.

Ключові слова: напрями удосконалення підготовки працівників Служби безпеки України, правовий статус, Служба безпеки України, адміністративно-деліктні відносини, професіоналізм, патріотизм.

В статье выделены основные пути усовершенствования подготовки работников Службы безопасности Украины, которые берут участие в административно-деликтном процессе, с учетом особенностей организации учебно-воспитательного процесса относительно подготовки специалистов, а также реальных экономических условий реализации заданий, конкретизируя внимание на том, что Служба безопасности Украины в силу наличия специального статуса наделяет своих работников, уполномоченных совершать конкретные действия в административно-деликтном процессе, индивидуальными правовыми статусами.

Ключевые слова: пути усовершенствования подготовки работников Службы безопасности Украины, правовой статус, Служба безопасности Украины, административно-деликтные отношения, профессионализм, патриотизм.

The article highlights the main ways to improve the training of employees of the Security Service of Ukraine, which is involved in the taking of administrative and delict process, taking into account the characteristics of the organization of educational processes that use relatively training, as well as actual economic realization of channel assignments, specifying attention to the fact that the Security Service of Ukraine due to the presence of special status gives its employees authorized to perform specific actions in the process of administrative delict individual legal status.

Key words: ways to improve the training of the Ukrainian Security Service, legal status, the Security Service of Ukraine, administrative and tort relations, professionalism and patriotism.

Постановка проблеми. Україна на початку ХХІ століття – це європейська демократична країна із чіткими зовнішньополітичними пріоритетами, держава, що швидко модернізується [7]. Кардинальні зміни суспільних відносин у нашій державі, обраний нею курс євроінтеграції потребують удосконалення існуючих правових інституцій у правоохоронній сфері [6]. Вагоме місце в реалізації цих прав належить органам Служби безпеки України (далі – СБУ) як спеціального державного правоохоронного органу, що здійснює заходи, пов'язані з гарантуванням державної безпеки. У центрі діяльності Служби безпеки України повинні перебувати не абстрактні безпекові питання, а конкретний громадянин, його життя та безпека [8]. Залежно від ступеню визначеності Служба безпеки України в адміністративно-деліктному процесі має спеціальний правовий статус, при цьому слід заострити увагу на тому, що цей орган у силу наявності такого спеціального статусу наділяє своїх працівників, уповноважених здійснювати певні дії в адміністративно-деліктному процесі, індивідуальними правовими статусами з тією відмінністю, що їх носієм є не конкретний індивідуум, а певна посадова особа. Відповідно, у разі заміщення певної посади іншою особою цим індивідуальним правовим статусом наділяється вже інший працівник.

Виклад основного матеріалу. На нашу думку, до основних напрямів вдосконалення підготовки фахівців адміністративно-деліктного процесу з урахуванням особливостей організації навчально-виховного процесу щодо підготовки фахівців та реальних економічних умов реалізації завдань слід віднести такі:

- вдосконалення нормативно-правової бази та організаційних засад із метою забезпечення потреб у кваліфікованих фахівцях;
- забезпечення прав громадян на здобуття освіти та створення в навчальних закладах, що здійснюють підготовку фахівців, необхідних умов для соціальної та професійної адаптації майбутніх працівників СБУ та для реалізації відповідних освітньо-професійних програм;
- створення механізмів раціонального використання коштів державного бюджету, що виділяються на підготовку фахівців;
- підвищення ефективності управління підготовкою, перепідготовкою та підвищенням кваліфікації фахівців;
- комплексне поглиблення галузевих процесів інтеграції системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців;
- демократизація системи підготовки фахівців, розширення засад самоврядування в навчальних

зкладах цієї системи, вдосконалення організації та управління освітянською діяльністю, створення умов для індивідуалізації навчання та самореалізації особистості в набутті відповідного фаху.

Для реалізації зазначених завдань, на нашу думку, доцільно вжити таких основних заходів:

- подолання тенденцій щодо відомчої замкнутості системи підготовки фахівців та посилення ролі провідних відомчих навчальних закладів як центрів науково-методичного забезпечення фахової підготовки;

- проведення оптимізації мережі навчальних закладів для усунення існуючого дублювання підготовки фахівців за окремими спеціальностями (спеціалізаціями);

- приведення діючого переліку напрямів, спеціальностей (спеціалізацій), за якими здійснюється підготовка фахівців, у відповідність із сучасними потребами;

- поширення набутого досвіду інтеграції між вищими навчальними закладами;

- запровадження в діяльність навчальних закладів, що здійснюють підготовку фахівців, інформаційних технологій, які дають можливість створення єдиного інформаційно-освітнього середовища ;

- вдосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації педагогічних і науково-педагогічних працівників навчальних закладів, що здійснюють підготовку фахівців.

Слід зробити висновок, що без модернізації професійної освіти та перепідготовки працівників СБУ ефективність реформаторських заходів буде зведено нанівець.

Отже, стратегічне завдання з реформування системи СБУ неможливо вирішити без нової кадрової політики, мета якої полягає в створенні організаційно-правових, соціальних, виховних, психологічних, матеріально-технічних, фінансових, економічних та інших передумов для формування високопрофесійних працівників СБУ, здатних ефективно, на високому рівні вирішувати завдання правоохоронного спрямування в новому тисячолітті [16], спрямованих на захист прав і свобод людини та громадянина [8].

Один з основних напрямів вдосконалення підготовки фахівців адміністративно-деліктного процесу є вдосконалення нормативно-правового регулювання діяльності. Тобто реформаторські дії мають спиратися на відповідні нормативно-правові акти, які мають визначати завдання та функції тієї чи іншої правоохоронної структури, її місце і роль у системі виконавчої влади, тому що створення повноцінного правового підґрунтя – це одне з головних завдань реформування СБУ [16]. Необхідно зазначити, що основою ефективного функціонування підрозділів СБУ є суворе дотримання вимог відповідних нормативно-правових документів, які регламентують їхню професійну діяльність (дисциплінарні статuti, посадові інструкції тощо) [18].

Нині багато уваги приділяється реформуванню та якісному оновленню заходів організаційного,

наукового та навчально-методичного характеру. Метою забезпечення єдності стандартів освітньої та наукової діяльності є впровадження новітніх технологій у систему підготовки та перепідготовки працівників правоохоронних органів [6]. Система освіти не повинна відставати від процесів інтенсивного реформування СБУ. Професіоналізм, належна професійна підготовка працівників можуть бути визнані основним, домінуючим чинником забезпечення безпеки життєдіяльності персоналу СБУ [2]. Тому проблема підготовки кадрів є однією з основних проблем сьогодення та потребує системного комплексного вирішення, першочерговими кроками якого є підвищення авторитету працівників СБУ; підвищення професіоналізму працівників; використання засобів психологічної та медичної релаксації для нейтралізації стресових перевантажень.

Професіоналізм у правоохоронній діяльності постає як відповідний набір та стан розвитку системи професійно-ділових, особистісних та комунікативних якостей працівників, що забезпечують ефективне виконання ними своїх функціональних обов'язків. Саме професійна діяльність формує й розвиває її виконавця, сприяє його самореалізації. Професійно важливі якості правоохоронця – це комплекс особистісних характеристик, що складається з блоку професійно-ділових, комунікативних та особистісних якостей. При цьому зворотною стороною самостійності та свободи дій є відповідальність [11]. Треба підкреслити, що в науковій літературі не існує єдиного уніфікованого набору таких якостей, але більшість дослідників підкреслюють, що сьогодення потребує в терміновій необхідності наявності в структурі особистості цієї професії таких рис та якостей:

- мотивація професійної діяльності: установка на надання допомоги людині;

- моральні риси – здатність співчувати іншій людині, доброзичливість, чуйність, безкорисливість, терпимість до різних нестандартних проявів поведінки людей, зовнішнього вигляду та способу їх мислення;

- вольові риси – вимогливість до себе та інших; переконаність у необхідності служіння народу в цілому, а не окремим його прошаркам; дисциплінованість; самовладання; здатність не дратуватися в найскрутніших ситуаціях; співвідносити свою поведінку, спрямовану на інших людей, із суспільними моральними та правовими нормами [18].

У сучасному середовищі, коли людина стає учасником різноманітних суспільних відносин, вона виступає в різних якостях, виконуючи різнопланові соціальні ролі. Іде мова про положення особи, яке вона займає в соціальній системі, тобто статус працівників СБУ, який уміщує три елементи: права, обов'язки та відповідальність [18].

Тому формування якостей у працівників СБУ має бути цілеспрямованим і організованим процесом, оскільки особистісні якості посідають важливе місце серед якостей, що визначають їх професіона-

лізм. Однак із поля зору часто випадає такий важливий елемент, як психологічна придатність персоналу, від якої залежить ефективність функціонування СБУ [5]. Тому слід зазначити, що під час виконання службових обов'язків співробітники СБУ мають бути уважними, витриманими та неупередженими у своїх діях. Однак ці важливі якості лише тоді набувають реального змісту, коли поєднуються з моральною зрілістю та належною культурою поведінки. У зв'язку із цим дедалі більшої актуальності набуває формування та розвиток функціональних способів регуляції емоцій у працівників СБУ. Для характеристики професіоналізму фахівця все частіше використовується поняття професійної компетентності [6], тому що від рівня професійної компетентності, уміння швидко та правильно орієнтуватись у складних ситуаціях службово-професійної діяльності, приймати та реалізовувати нестандартні рішення, застосовуючи весь спектр необхідних знань, умінь та навичок, значною мірою залежить успішність виконання працівником поставлених перед підрозділами СБУ завдань [2].

У межах психологічної науки для найбільш адекватного, раціонального й оптимального виходу зі стресових ситуацій, окремої уваги заслуговує психічна саморегуляція, яка в психологічній науці розглядається як здатність суб'єкта свідомо й цілеспрямовано керувати діяльністю організму, його реакціями, процесами та станами, що забезпечує адекватну умовам мінливість і пластичність життєдіяльності на будь-якому рівні [2].

У зв'язку з інформатизацією суспільства до рівня кваліфікації кадрів СБУ висуваються нові вимоги: готовність до постійного підвищення професіоналізму; високий рівень інформаційної грамотності; уміння використовувати сучасні інформаційні технології; здатність до налагодження комунікацій та знання іноземних мов.

З огляду на викладене, варто підкреслити, що навички інформаційно-аналітичної роботи потрібні всім без винятку працівникам правоохоронних органів. Тому для вирішення викладених проблем потрібна розробка державної політики та створення системи забезпечення інформаційно-психологічної безпеки.

Сьогодні дедалі актуальнішою стає проблема формування національної самосвідомості. Національна самосвідомість – це усвідомлення себе громадянами, членами єдиного громадянського суспільства, єдиної нації [1]. Показником національної самосвідомості виступає загальне доброзичливе ставлення до своїх співвітчизників, які є громадянами певної держави. Однак слід зауважити, що працівники СБУ, усвідомлюючи, громадянином якої держави вони є, вимушені за своїм службовим обов'язком брати участь у суспільно-політичних конфліктах і щоразу демонструвати власну національну гідність.

Особливо важливого значення набуває зараз формування почуття патріотизму, у тому числі в працівників СБУ, національної самосвідомості сту-

дентської молоді як запоруки її активної участі в соціально-економічній діяльності держави [10]. Тому виконання зазначених завдань повинно, на нашу думку, покладатися на вищі навчальні заклади, у яких навчально-виховний процес необхідно вибудовувати таким чином, щоб пробудити в молоді національні почуття, виховати в них повагу й любов до свого народу, до його вікових моральних та духовних здобутків, а також самоповагу та гордість за свою Батьківщину, і на цій основі формувати суспільно значущі особистісні риси громадянина України: національну свідомість, духовність, трудову активність, морально-етичну, фізичну, екологічну та правову культуру [19].

Отже, головною кадровою проблемою СБУ за сучасних умов є потреба у фахівцях, які здатні забезпечити безпеку особи, суспільства й держави на новому технологічному рівні, досконало володіти законодавчою базою, маючи належний рівень професійної підготовки тощо.

Однією з головних проблем сьогодення, коли національному суверенітету та територіальній цілісності України загрожує корупція [12], є забезпечення пріоритету закону в системі правоохоронних органів України [15]. Саме закон, а не підзаконний акт, має бути основним джерелом права у сфері діяльності СБУ. У ст. 19 Конституції України передбачено, що працівники Служби безпеки України зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією [9] та законами України [17]. В умовах соціально-економічних реформ, які здійснюються в державі, пріоритетними напрямками антикорупційної політики мають стати виявлення та усунення умов, що сприяють або можуть сприяти виникненню корупції, а також запобігання спробам їх створити [3].

Отже, зазначимо, що корупція – це складне й багатоглядне (економічне, політичне, правове, морально-психологічне) соціальне явище [13], тому зміст та спрямованість профілактичних заходів правового, організаційного, управлінського й психологічного характеру повинні сприяти вирішенню одного з основних завдань, які постають у цьому зв'язку, – зробити корупцію справою ризикованою та не вигідною [4].

Висновки. Підсумовуючи викладене, зауважимо, що сьогодні мало в кого збереглися сумніви в тому, що окреслені нами напрями вдосконалення підготовки працівників СБУ необхідні для створення ефективної, динамічної та гнучкої в управлінні, укомплектованої насамперед високопрофесійними фахівцями, забезпеченої сучасними матеріальними та технічними засобами спеціальної служби. Урегулювання завдань, функцій і напрямів її діяльності із сучасними потребами та досягнення основних організаційних і правових параметрів моделі, здатної найбільш ефективно забезпечити права й свободи людини та їх гарантії, визначають зміст і спрямованість діяльності держави, вимагаючи від останньої забезпечення реалізації цих прав і свобод.

СПИСОК ВИКОРИТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Анциферова Л.И. Личность в трудных жизненных условиях: переосмысление, преобразование ситуаций и психологическая защита / Л.И. Анциферова // Психологический журнал. – 1994. – Т. 15. – № 1. – С. 3–18.
2. Барко В.І. Роль креативності у формуванні професійної компетентності / В.І. Барко // Вісник Національної академії України. – К. : НУОУ, 2010. – Вип. 6 (19). – С. 69–76.
3. Гвоздецький В.Д. Правові основи відповідальності за корупційні діяння / В.Д. Гвоздецький // Актуальні проблеми юридичних наук у дослідженнях учених. – 2006. – № 7. – С. 3–10.
4. Дмитренко Ю.П. Слабкий соціальний захист співробітників як ризик корупції в правоохоронних органах / Ю.П. Дмитренко // Боротьба з корупцією: міжнародний досвід і його актуальність для України : матеріали наук.-практ. конф. (Київ, 12 грудня 2002 р.). – К. : НАСБ України, 2003. – С. 47–49.
5. Кабаченко Т.С. Методы психологического воздействия / Т.С. Кабаченко // Психологический журнал. – 1986. – Т. 7. – № 4. – С. 57–68.
6. Коваленко В.В. Концептуальні засади модернізації правоохоронної діяльності та вдосконалення системи органів охорони правопорядку в Україні / В.В. Коваленко // Право України. – 2013. – № 3–4. – С. 356–364.
7. Когут З. Коріння ідентичності. Студії з ранньомодерної та модерної історії України / З. Когут. – К. : Критика, 2004. – 351 с.
8. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 215.
9. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
10. Краснокутська Ю.В. Особливості становлення національної ідентичності в сучасному українському суспільстві / Ю.В. Краснокутська // Методологія, теорія та практика соціологічного аналізу сучасного суспільства. – Х., 2004. – С. 277.
11. Кримінальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25. – Ст. 131; Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
12. Мельник М.І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії : [монографія] / М.І. Мельник. – К. : Атіка, 2001. – 304 с.
13. Мельник М.І. Протидія корупції: нормативно-правове регулювання / М.І. Мельник // Право України. – 2002. – № 4. – С. 22.
14. Падун М.А. Регуляція емоцій: процес, форми, механізми / М.А. Падун // Психологический журнал. – 2010. – Т. 31. – № 6. – С. 57–69.
15. Про Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки : Указ Президента України від 21 жовтня 2011 р. № 1001/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1001/2011>.
16. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про Концепцію реформування Служби безпеки України» : Указ Президента України від 20 березня 2008 р. № 249/2008 // Офіційний вісник Президента України. – 2005. – № 8. – Ст. 409.
17. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 березня 1992 р. № 2229-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.
18. Стеблінська О.С. Забезпечення прав людини як засада формування правової політики України / О.С. Стеблінська // Правова політика України: концептуальні засади та механізми формування : зб. матер. наук.-практ. конф. (Київ, 5 грудня 2012 р.) / за ред. О.М. Рудневої. – К. : НІСД, 2013. – С. 127–130.
19. Якубенко В.М. Принципи соціальної держави: стан і перспективи їх реалізації в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / В.М. Якубенко ; Нац. акад. внутр. справ України. – К., 2005. – 21 с.

УДК 347.78

**ВЕБ-САЙТ ЯК ІНФОРМАЦІЙНИЙ РЕСУРС
ТА ОБ'ЄКТ ПРАВА ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ**

**WEB-SITE AS AN INFORMATION RESOURCE
AND THE AN OBJECT OF INTELLECTUAL PROPERTY RIGHTS**

Бурило Ю.П.,

*доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри конституційного та адміністративного права
ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»*

У статті розглядаються особливості правового режиму веб-сайту як інформаційного ресурсу, що містить об'єкти інтелектуальної власності. Запропонована відповідна дефініція веб-сайту.

Ключові слова: веб-сайт, інформаційний простір, інформаційні ресурси, об'єкти права інтелектуальної власності, правовий режим.

В статье рассматриваются особенности правового режима веб-сайта как информационного ресурса, содержащего объекты интеллектуальной собственности. Предложено соответствующее определение веб-сайта.

Ключевые слова: веб-сайт, информационное пространство, информационные ресурсы, объекты права интеллектуальной собственности, правовой режим.

The article deals with the peculiarities of legal regime of web-sites as information resources containing objects of intellectual property. An appropriate definition of web-site has been put forward.

Key words: web-site, information space, information resources, objects of intellectual property rights, legal regime.

Постановка проблеми. Розвиток мережі Інтернет в останні десятиліття викликав кардинальні зміни в глобальному та національному інформаційному просторі. Сьогодні мережа Інтернет виступає універсальною платформи для надання величезної кількості різноманітних послуг (інформаційних, комунікаційних, фінансових, консалтингових тощо), без яких важко уявити життя сучасної людини. Серед найважливіших елементів цієї мережі – веб-сайти, на яких зосереджена величезна кількість інформаційних ресурсів. Створення веб-сайтів, як правило, є досить складним творчим процесом, що вимагає як технічних знань та навиків, так і креативних зусиль із боку їх творців. Саме це й зумовлює необхідність розглянути веб-сайт не лише як інформаційний ресурс, а ще і як результат інтелектуальної, творчої діяльності та з'ясувати особливості правового режиму веб-сайту як об'єкта права інтелектуальної власності. Актуальність цього питання зумовлена й тим, що досить часто веб-сайти та розміщені на них інформаційні ресурси неправомірно копіюються та використовуються особами, які не доклали жодних творчих зусиль до їх створення.

Стан дослідження. Попри актуальність питань, пов'язаних із вивченням правового режиму веб-сайтів як інформаційних ресурсів, що містять об'єкти права інтелектуальної власності, цим питанням у юридичній науці поки що приділяється занадто мало уваги. Мають місце лише поодинокі спроби окремих науковців, таких як М.В. Гура [1], М.В. Селіванов [2], З.І. Рудницька [3], О.А. Любчик [4] та інших, розглянути деякі аспекти правового регулювання суспільних відносин, пов'язаних зі створенням і функціонуванням веб-сайтів. У зв'язку із цим дослідження вказаної проблематики поки що залишається неповним. Отже, **метою** цієї статті є вироблення комплексного бачення сутності веб-сайту як інформаційного ресурсу, що містить об'єкти права інтелектуальної власності та визначення особливостей його правового режиму.

Виклад основного матеріалу. Розглядаючи правові аспекти створення та функціонування веб-сайтів, необхідно все ж таки пам'ятати, що мережа Інтернет та веб-сайти як її складові частини являють собою насамперед інформаційно-технічне явище. З технічної точки зору сайт (site, веб-сайт, Інтернет-сайт, web-site, вузол всесвітньої павутини, вузол www) – це місце в мережі Інтернет, яке визначається своєю Інтернет-адресою (URL – uniform resource locator, що включає, зокрема, символічну адресу – доменну назву) і складається з веб-сторінок, які сприймаються як єдине ціле. Веб-сторінка (Інтернет-сторінка, web-сторінка, сторінка www, web-page) – це логічна складова сайту, що являє собою файл із текстом, розміченим на мові програмування HTML (Hyper Text Markup Language – мова гіпертекстової розмітки). Сторінки сайту об'єднані загальною кореневою адресою (URL), темою, логічною структурою, оформленням. У свою чергу веб-сторінки можуть містити різноманітний контент (інформаційне наповнення), тобто різні інформаційні ресурси: тексти,

зображення (малюнки, фотографії, картини тощо), аудіо (мова, музика тощо), відео (відеофільми, кінофільми) тощо [5; 6].

У юридичній площині поняття веб-сайту дедалі більше використовується в різних нормативно-правових актах. Проте через свою технічну складність і недостатньо чітке розуміння юристами технічних аспектів функціонування веб-сайтів, а також тих правових наслідків, що виникають у процесі їх створення та використання, на сьогодні цей термін отримав не зовсім точне юридичне визначення. Так, відповідно до наказу Державного комітету інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України та Державного комітету зв'язку та інформатизації України «Про затвердження Порядку інформаційного наповнення та технічного забезпечення Єдиного веб-порталу органів виконавчої влади та Порядку функціонування веб-сайтів органів виконавчої влади» від 25 листопада 2002 р. № 327/225 веб-сайт визначено як сукупність програмних та апаратних засобів з унікальною адресою в мережі Інтернет разом з інформаційними ресурсами, що перебувають у розпорядженні певного суб'єкта та забезпечують доступ юридичних та фізичних осіб до цих інформаційних ресурсів та інші інформаційні послуги через мережу Інтернет [7].

Істотною помилкою, закладеною в цій дефініції веб-сайту, є віднесення до складу веб-сайту апаратних засобів. Хоча веб-сайт і розміщується на веб-сервері – комп'ютері, що підтримує постійний зв'язок з іншими елементами технічної інфраструктури мережі Інтернет, структурно відповідне апаратне забезпечення до складу веб-сайту не входить. Так, наприклад, у разі, якщо на базі певного веб-сервера надаються послуги віртуального хостингу, на одному й тому самому веб-сервері може розміщуватися не один, а одразу декілька веб-сайтів. Зрозуміло, що один і той самий сервер не може бути одночасно складовою частиною одразу декількох веб-сайтів.

У юридичній площині охоплення апаратних і програмних засобів єдиним поняттям веб-сайту призводить до суттєвого ускладнення його правового режиму, адже апаратні засоби як предмети матеріального світу є об'єктами речових прав, а програмні засоби як результати інтелектуальної, творчої діяльності є об'єктами права інтелектуальної власності. Крім того, інформаційні ресурси, які розміщені на веб-сайті (тексти, малюнки, фотографії, аудіовізуальні твори, передачі організацій мовлення тощо), також, як правило, належить до того чи іншого різновиду об'єктів права інтелектуальної власності. Отже, як із технічної, так і з юридичної точки зору у визначенні веб-сайту згадувати про апаратні засоби абсолютно недоцільно.

Натомість до визначення поняття веб-сайту потрібно підходити насамперед із позицій права інтелектуальної власності, враховуючи насамперед той факт, що веб-сайт у цілому та окремі інформаційні ресурси, які на ньому розміщені, дедалі частіше розглядаються як інформаційні продукти, створення та оборот яких регулюється в основному нормами права інтелектуальної власності.

Що ж являє собою веб-сайт із точки зору права інтелектуальної власності? У ст. 420 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України), у якій дається перелік об'єктів права інтелектуальної власності, про веб-сайт як окремий різновид таких об'єктів не згадується. Однак потрібно мати на увазі, що цей перелік не є вичерпним. Отже, у тому разі, якщо веб-сайт є результатом інтелектуальної, творчої діяльності, його можна віднести до об'єктів права інтелектуальної власності [8].

Створення нового веб-сайту (звісно, якщо не йдеться про звичайне копіювання вже існуючого веб-сайту) вимагає чимало творчих зусиль та напруженої інтелектуальної праці, спрямованої на розробку графічного дизайну, програмного коду на мові HTML та інших мовах веб-програмування, створення баз даних, створення нових, а також підбір та розташування вже існуючих текстів, малюнків, фотографій, аудіо-, відеоматеріалів та інших інформаційних ресурсів. Кожен із цих інформаційно-виробничих процесів носить явно виражений інтелектуальний, творчий характер. Тому й веб-сайт у цілому є результатом інтелектуальної, творчої діяльності, а отже, об'єктом права інтелектуальної власності.

Наступне питання, яке неминує виникати у зв'язку зі створенням та використанням веб-сайтів як об'єктів права інтелектуальної власності, полягає в тому, до якої саме категорії об'єктів права інтелектуальної власності їх віднести, а отже, якими саме нормами права інтелектуальної власності регулювати пов'язані з ними суспільні відносини. У багатьох літературних та наукових джерелах побутує думка, згідно з якою веб-сайт визначається як складений об'єкт авторського права. Прихильниками такої позиції є М.В. Селіванов [2], З.І. Рудницька [3], О.А. Любчик [4] та інші. Слід зазначити, що зазначена точка зору є значною мірою обґрунтованою. Такої ж позиції дотримуються уповноважені органи державної влади, як це можна зрозуміти з листа Державного департаменту інтелектуальної власності Міністерства освіти і науки України від 22 січня 2007 р. № 16-14/231 [9]. Як зазначено в цьому листі, складовими веб-сайту можуть бути, наприклад, музичні, літературні, фотографічні, дизайнерські та інші твори. У такому разі веб-сайт можна визначити як окремий складений твір.

Однак чи є віднесення веб-сайтів до категорії складених творів як об'єктів авторського права завжди виправданим та обґрунтованим? Як впливає з аналізу наведеного листа Державного департаменту інтелектуальної власності Міністерства освіти і науки України, веб-сайт може визнаватися складеним твором, а отже, об'єктом авторського права в тому випадку, коли він містить музичні, літературні, фотографічні та інші твори – об'єкти авторського права. Однак інформаційне наповнення сучасних веб-сайтів не обмежується самими лише об'єктами авторського права. Більшість сайтів сьогодні містять чимало мультимедійного контенту, до складу якого можуть входити й такі об'єкти суміжних прав, як виконання, фонограми, відеограми, передачі (про-

грами) організацій мовлення. Хоча суміжні права й пов'язані з авторськими правами, оскільки виникають унаслідок використання об'єктів авторських прав, усе ж такі правовий режим їх об'єктів має свої специфічні відмінності. Отже, у випадку, коли веб-сайт містить поряд з об'єктами авторських прав ще й об'єкти суміжних прав, у правовому сенсі він уже виходить за межі поняття складеного твору.

Крім того, як правило, на більшості веб-сайтів зазначаються комерційні (фірмові) найменування підприємств й організацій, а також часто містяться їх знаки для товарів і послуг, які також є об'єктами права інтелектуальної власності, однак не вважаються творами та не належать до об'єктів авторського права. У цьому разі стає очевидним, що охопити такий складний з точки зору права інтелектуальної власності об'єкт, як веб-сайт поняттям складеного твору неможливо. Яку ж правову конструкцію можна в такому разі використовувати для регулювання відносин інтелектуальної власності щодо веб-сайту? Найперше та найпростіше, що спадає на думку, це застосовувати до цих відносин аналогію закону, тобто регулювати суспільні відносини щодо веб-сайтів як складних, комплексних об'єктів права інтелектуальної власності на підставі тих самих норм, що регламентують правовий режим складених творів, оскільки ці норми регулюють подібні за змістом відносини.

Однак застосування аналогії закону в такому випадку можна вважати лише тимчасовим рішенням, виправданим лише відсутністю норм, які спеціально призначені для регулювання суспільних відносин щодо складних (комплексних) об'єктів права інтелектуальної власності. Відтак постає питання про розробку та законодавче закріплення спеціальних правових норм, присвячених складним об'єктам права інтелектуальної власності.

З огляду на зазначене, певний науковий інтерес викликає думка М.В. Селіванова. Порівнюючи веб-сайт зі складною річчю, правовий режим якої встановлений ст. 188 ЦК України, він, зокрема, зазначає, що ознаки веб-сайту є аналогічними складній речі, оскільки різні елементи веб-сайту (літературні, музичні, фотографічні, аудіовізуальні та інші твори) після їх об'єднання у веб-сайті стають єдиним цілим та використовуються як єдине ціле [2].

Дійсно, можна погодитися з тим, що поєднані у веб-сайті твори та інші об'єкти права інтелектуальної власності утворюють певну інформаційно-технічну єдність, новий інформаційний ресурс, що дає змогу використовувати їх за єдиним для цього інформаційного ресурсу (складного об'єкта права інтелектуальної власності) призначенням, що характерно саме для складних речей. Однак на цьому паралелі між складною річчю та складним об'єктом права інтелектуальної власності закінчуються.

Не слід забувати, що складна річ є категорією речового права, об'єкти якого за своїм правовим режимом сильно відрізняються від об'єктів права інтелектуальної власності. Не дарма в ч. 1 ст. 419 ЦК України зазначено, що право інтелектуальної влас-

ності та право власності на річ не залежать одне від одного [8]. Характерну для речового права норму про те, що правочин вчинений щодо складної речі, поширюється на всі її складові частини, якщо інше не передбачено договором, недоцільно застосовувати стосовно веб-сайтів та інших складних об'єктів права інтелектуальної власності. Так, наприклад, виробник автомобіля, відчужуючи цю складну річ, передає новому власнику право власності й на автомобіль у цілому, і на всі його складові частини. Водночас, якщо особа, яка створила веб-сайт шляхом творчого підбору та розташування різних об'єктів права інтелектуальної власності, вирішить передати свої виключні права інтелектуальної власності на цей веб-сайт як складний об'єкт права інтелектуальної власності іншій особі, це ще не означатиме автоматичної передачі виключних прав інтелектуальної власності на окремі об'єкти права інтелектуальної власності, що входять до складу цього складного об'єкту. Виключні права на об'єкти права інтелектуальної власності (складові частини веб-сайту) можуть залишитися за їх правоволодільцями, якщо вони передали особі, яка створила веб-сайт, лише право на використання цих об'єктів для створення та використання цього веб-сайту.

Тому для складних об'єктів права інтелектуальної власності, зокрема й таких, як веб-сайти, потрібно сконструювати свій правовий режим, який характеризується поряд з окремими ознаками, притаманними складним речам, також і специфічними ознаками, типовими для результатів інтелектуальної, творчої діяльності. З огляду на зазначене було б доцільно доповнити ст. 420 ЦК України частиною другою в такій редакції:

«2. Складний об'єкт права інтелектуальної власності – це сукупність взаємопов'язаних об'єктів права інтелектуальної власності (творів, об'єктів суміжних прав, торговельних марок тощо), які можуть сприйматися як єдине ціле й використовуватися за спільним призначенням.

Суб'єкт права інтелектуальної власності на складний об'єкт, створений у результаті інтелектуальної, творчої діяльності шляхом підбору, розташування, компонування різних об'єктів права інтелектуальної власності, здійснює права інтелектуальної власності на цей об'єкт в цілому за умови дотримання ним прав інших осіб на об'єкти права інтелектуальної власності, що входять до його складу. Суб'єкти права інтелектуальної власності на об'єкти, що входять до складу складного об'єкта права інтелектуальної власності, можуть самостійно реалізовувати права на ці об'єкти, якщо інше не передбачено між ними та суб'єктом права інтелектуальної власності на складний об'єкт».

У разі прийняття запропонованих доповнень до законодавства поняття складеного твору як об'єкта авторського права можна буде вважати одним із різновидів складного об'єкта права інтелектуальної власності. Що ж стосується веб-сайту, то його в залежності від того, з яких саме об'єктів права інтелектуальної власності він складається, можна буде класифікувати або як складений твір, або ж розглядати в більш широкому розумінні як складний об'єкт права інтелектуальної власності.

Висновки. З огляду на зазначене законодавче визначення веб-сайту має бути сформульовано й закріплено на рівні закону, а не підзаконного акта, як це має місце на сьогодні, з урахуванням того, що в більшості випадків веб-сайт фактично являє собою не просто певний інформаційний ресурс, а складний об'єкт права інтелектуальної власності. Отже, як висновок пропонуємо визначити веб-сайт як об'єднану спільною адресою в мережі Інтернет сукупність програмних засобів та інформаційних ресурсів, що містять літературні, художні, музичні твори, об'єкти суміжних прав, інші об'єкти права інтелектуальної власності та іншу інформацію, призначені для надання інформаційних та інших послуг у мережі Інтернет.

Перспективні дослідження з окресленої тематики мають торкнутися правової природи доменних імен як важливих складових веб-сайтів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Гура М.В. Цивільно-правова охорона Інтернет-сайту в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / М.В. Гура ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2006. – 20 с.
2. Селіванов М.В. Право на веб-сайт як складений об'єкт авторського права / М.В. Селіванов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.arbitis.com/Pravo_na_veb_sayt_yak_skladeniy_obyekt_avtorskogo_prava.
3. Рудницька З.І. Правове регулювання створення та використання Інтернет-сайту як об'єкта авторського права / З.І. Рудницька // Часопис Академії адвокатури України. – 2012. – № 15. – С. 1–8.
4. Любчик О.А. Авторське право на веб-сайт як складений твір / О.А. Любчик [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.arbitis.com/Avtorske-pravo-na-veb-sayt-yak-skladeniy-tvir>.
5. Баранов О.А. Правове регулювання ЗМІ, що використовують Інтернет-технології / О.А. Баранов // Правова інформатика. – 2012. – № 2. – С. 28–37.
6. Селіванов М.В. Веб-сайт – составной объект авторского права / М.В. Селіванов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.arbitis.com/Veb-sayt-sostavnoy-obekt-avtorskogo-prava>.
7. Про затвердження Порядку інформаційного наповнення та технічного забезпечення Єдиного веб-порталу органів виконавчої влади та Порядку функціонування веб-сайтів органів виконавчої влади : Наказ Державного комітету інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України та Державного комітету зв'язку та інформатизації України від 25 листопада 2002 р. № 327/225 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 2. – Ст. 49.
8. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.
9. Що до веб-сайту як об'єкта авторського права : Лист Державного департаменту інтелектуальної власності Міністерства освіти і науки України від 22 січня 2007 р. № 16-14/231 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1038.1466.0>.

СОЦІАЛЬНЕ ПРАВО: ЮРИДИЧНА ПРИРОДА ТА МІСЦЕ В СИСТЕМІ ПРАВА**SOCIAL LAW: LEGAL NATURE AND PLACE IN THE SYSTEM OF LAW****Галіцина Н.В.,***кандидат юридичних наук, доцент,
директор Бердянського інституту державного
та муніципального управління
Класичного приватного університету*

Статтю присвячено пошуку відповіді на питання про юридичну природу соціального права та його місця в системі національного права. Автором наголошено, що нині зазначена проблематика ще не знайшла вирішення на рівні юридичної доктрини, що обумовлює існування різновекторних точок зору. У статті послідовно розглядається зміст наукових позицій на рахунок юридичної природи соціального права (права соціального захисту, права соціального забезпечення) представників науки трудового права, права соціального забезпечення, адміністративного права. Як проміжний висновок, який засновано на концепціях соціальної держави та суб'єктивних публічних прав приватної особи, наголошується, що соціальне право є галуззю права публічно-правової природи.

Формуючи наукову позицію щодо місця соціального права у системі національного права, автор зазначає, що існуючі на сьогодні теорії виглядають необґрунтованими, адже їх автори не враховують перспективні тенденції розвитку системи національного права. З огляду на це, а також враховуючи особливості суспільних відносин, які регулюються нормами соціального права, у статті робиться висновок про доцільність визначення соціального права складовим елементом системи адміністративного права. Конкретизуючи зазначену позицію, автор вважає за доцільне розглядати соціальне право як складовий елемент Особливого адміністративного права.

Критичному аналізу в статті піддана позиція тих науковців, які пропонують розглядати соціальне право як системне утворення, яке має зайняти місце між чи поруч із такими елементами системи права, як публічне право та приватне право.

На завершення статті автор формулює низку положень, які розкривають сутність соціального права, його правову природу, а також місце в системі національного права.

Ключові слова: соціальне право, публічне право, приватне право, соціальна держава, адміністративне право, Особливе адміністративне право.

Статья посвящена поиску ответа на вопрос о юридической природе социального права и его месте в системе национального права. Автор указывает, что на сегодняшний день данная проблематика ещё не получила решения на уровне юридической доктрины, что обуславливает существование разновекторных точек зрения. В статье последовательно рассматривается содержание научных позиций о юридической природе социального права (права социальной защиты, права социального обеспечения, административного права). В качестве промежуточного вывода, основанного на концепциях социального государства и субъективных публичных прав частного лица, указывается, что социальное право является отраслью права публично-правовой природы.

Формируя научную позицию касательно места социального права в системе национального права, автор указывает, что существующие на сегодняшний день теории выглядят необоснованными, поскольку их авторы не учитывают перспективные тенденции развития системы национального права. В связи с этим, а также учитывая особенности общественных отношений, которые регулируются нормами социального права, в статье делается вывод о целесообразности признания социального права составным элементом системы административного права. Конкретизируя данную позицию, автор считает возможным рассматривать социальное право в качестве составного элемента Особенного административного права.

Критическому анализу в статье подвергнута точка зрения учёных, предлагающих рассматривать социальное право в качестве системного образования, которое должно занять место между или рядом с такими элементами системы права, как публичное право и частное право.

В заключении автор формулирует ряд положений, раскрывающих сущность социального права, его правовую природу, а также место в системе национального права.

Ключевые слова: социальное право, публичное право, частное право, социальное государство, административное право, Особенное административное право.

The article is devoted to finding the answer to the question of the legal nature of social rights and their place in the national legal system. The author noted that currently mentioned problems have not found a solution at a legal doctrine that determines the existence of varied points of view. This article series discusses content of scientific positions at the expense of the legal nature of social rights (right to social protection, social security law) representatives of science of labor law, social security law, administrative law. As an interim conclusion is based on the concept of the welfare state and public subjective rights of private individuals noted that social law is a branch of public law and legal nature.

Shaping scientific position on the place of social rights in the national legal system, the author notes that existing theories today seem unfounded, because their authors do not take into account prospective trends of development of national law. Given this, and given the characteristics of public relations, which are governed by social law, the article concludes expediency definition of social rights part of a system of administrative law. Specifying this position, the author considers it appropriate to consider social law as an integral element of the Special Administrative rights.

Critical analysis of the article exposed position of those scientists who propose to consider social law as a system of education, which should take place between or alongside such elements of the law as public law and private law.

At the end of the article the author formulates a number of provisions that reveal the social nature of law, its legal nature and place in the system national law.

Key words: social law, public law, private law, social state, administrative law, special administrative law.

Опрацювання наукової літератури показує, що останнім часом усе частіше на обговорення ставиться питання про формування в системі національного права нових галузевих утворень. Так, зазначена проблематика ставала предметом наукового пошуку Т.С. Аніщенко, Р.С. Мельника, О.А. Моргунова, С.О. Мошондза, Є.В. Петрова та інших. Подібні тенденції варто вітати, адже право являє собою формацію, що перебуває в постійному русі й розвитку, що неминує викликає збільшення кількості галузей українського права. Не визнавати або заперечувати це просто неможливо. У цьому плані слушною є думка, що велику кількість положень теоретичної науки з плінністю часу необхідно піддавати безпосередній перевірці. Н.А. Гущина зазначає: «Пошук істини і набуті знання у будь-якому випадку будуть знаннями, скоріш за все не абсолютними і визначеними, а відносними. У зв'язку із цим набуття знань має стати безкінечним їх переглядом» [1].

Викладене має безпосереднє відношення й до наукової дискусії, пов'язаної з обґрунтуванням необхідності виділення в системі національного права нового елемента, представленого соціальним правом. Зазначимо, що подібний напрям наукового пошуку є доволі новим, що, власне, і пояснює існування низки невирішених питань, зокрема про правову природу соціального права та його місця в системі національного права. З огляду на це в цій статті ми зупинимось на аналізі саме названих аспектів цієї проблематики.

Отже, нині доволі дискусійним є питання про юридичну природу соціального права (права соціального захисту, права соціального забезпечення), яке викликає доволі гострі та дуже часто протилежні за змістом суперечки між представниками вітчизняної юридичної науки. Так, висловлюючись із цього приводу, С.М. Прилипко з посиланням на М.Л. Захарова та Е.Г. Тучкова пише: «У соціальній сфері допускається поєднання нормативного регулювання з договірним. І якщо врахувати, що сфера приватного права передбачає децентралізацію юридичного регулювання, то можна констатувати, що в праві соціального забезпечення на сучасному етапі присутні ознаки як публічного, так і приватного права. Таким чином, категоричної оцінки права соціального забезпечення тільки як галузі публічного або тільки як галузі приватного бути не може. У цій галузі присутні елементи як приватного, так і елементи публічного права» [2].

Даючи свою оцінку викладеному, наголосимо, що ми не можемо погодитися з позицією, що **соціальне право** (право соціального забезпечення, право соціального захисту), будучи цілісним явищем, складається з норм публічного та норм приватного права одночасно, оскільки це суперечить теорії поділу права на публічне й приватне, зміст якої зводиться до того, що між названими утвореннями є принципові відмінності, які й змушують вести мову про них як про відносно відмежовані одна від одної сукупності правових норм. Таким чином, неможливо в одній галузі права об'єднувати норми публічного та норми

приватного права. Таке об'єднання, як справедливо зазначає Г.О. Пронська, може існувати лише на рівні законодавства (на рівні нормативних актів) [3], проте на рівні системи права його бути не може. Відповідно, не заперечуючи проти існування у сфері нормативного забезпечення реалізації концепції соціальної держави, одночасно й норм публічного, і норм приватного права, ми, однак, закликаємо до пошуку альтернативної відповіді на поставлене на обговорення питання.

Дещо іншої, у порівнянні із С.М. Прилипко, наукової позиції дотримується О.Г. Чутчева, яка пропонує шукати відповідь на питання про доцільність та можливі напрями «підсилення» соціального права за рахунок «напрацьованих цивілістичних конструкцій, що могли б суттєво покращити існуючу в Україні ситуацію з реалізації соціальних прав». Відповідно, це означає, що автор робить наголос більше на приватній природі соціального права чи принаймні вважає, що саме останньої має бути більше в його змісті. Це підтверджується й таким її висновком: «На жаль, регулятивний потенціал договору в регулюванні соціального обслуговування (як і в соціально-забезпечувальних відносинах у цілому) недостатньо реалізовано, хоча це вигідно всім: і державі, і одержувачам, і надавачам соціальних послуг. Саме тут і починається межа взаємодії та зіткнення права соціального забезпечення із цивільним правом» [4].

З приводу сформульованої позиції зазначимо, що ми можемо погодитися з О.Г. Чутчевою в тому, що в цій сфері відбувається взаємодія норм різної правової природи, проте це не означає необхідність заміни одних норм іншими в справі регулювання соціальних відносин. Як нам здається, норми приватного права взагалі та цивільного зокрема у сфері правового регулювання соціальних відносин можуть розглядатися лише як допоміжний інструментарій, який має застосовуватися тоді й там, де не вистачає або є небажаним використання норм публічного права.

Із цієї позиції більш правильно виглядає точка зору тих авторів, які чітко наголошують на тому, що соціальне право, а разом із ним і соціальні правовідносини, є публічно-правовим утворенням. Такий висновок базується на низці вихідних положень, а саме: 1) соціальні права людини та громадянина з огляду на закріплену на конституційному рівні концепцію соціальної держави набули характеру суб'єктивних публічних прав [5], тобто прав, які надають можливість приватним особам вимагати від держави відповідного рівня соціального захисту. Правовою основою зазначеної групи прав завжди визнавалися й продовжують визнаватися норми публічного (адміністративного) права [6, с. 116]. Відповідно, відносини, які виникають у зв'язку з реалізацією названих прав, є публічно-правовими [7]; 2) віднесення соціального забезпечення до суто приватного може призвести до того, що держава усунеться від цих питань, переклавши весь тягар соціальних негараздів на плечі громадян. Такий підхід, як справедливо наголошується в літературі, у кінцевому рахунку призводитиме до напруги в суспільстві, недовіри

громадян до державних інститутів, невизначеності громадян (які потребують підтримки та соціального забезпечення з боку держави та суспільства) за своє майбутнє, невизначення джерел фінансування соціальної сфери взагалі тощо. При цьому в державі завжди будуть люди, які з різних причин не можуть забезпечити свої потреби та реалізувати право на гідне існування [2], що робить державу відповідальною за їх долю, яка (державна), як відомо, у більшості випадків діє на підставі норм публічного права. Як зазначають Н.М. Оніщенко та Н.М. Пархоменко, соціальне право стає публічним, оскільки світове співтовариство, суспільство й держава беруть обов'язок гарантувати громадянам стандарти реалізації їх особистих прав на освіту, здоров'я тощо, невтручання в особисту сферу під час добровільного волевиявлення громадян користуватися цими гарантіями [8, с. 48–49].

Принагідно наголосимо на тому, що публічно-правова природа соціального права та відповідних правовідносин була підтримана також і Конституційним Судом України в його рішенні про визнання неконституційними положення Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвідомчості справ, пов'язаних із соціальними виплатами» від 18 лютого 2010 р. № 1691-VI [9].

Отже, на наш погляд, викладене наочно й переконливо свідчить про те, що соціальне право є галуззю права публічно-правової природи.

Важливою є також і відповідь на питання про місце соціального права в системі національного права. Проаналізовані із цього приводу позиції вчених показують, що стосовно названої проблематики висловлюються доволі протилежні позиції. Так, досить часто право соціального забезпечення (право соціального захисту, соціальне право) розглядається або в контексті трудового права [10, с. 56–57], або як правове утворення, наближене до трудового права. Так, Ю.П. Дмитренко із цього приводу пише: «Трудове право та право соціального забезпечення (як і норми трудового та цивільного права) мають багато спільного: історія виникнення, юридична природа, в основі обох галузей лежить праця. Норми права соціального забезпечення свого часу були складовими трудового права» [11, с. 64]. Ті ж автори, які все-таки наголошують на публічно-правовій природі названих утворень, тобто фактично заперечують проти їх приватноправового характеру, а отже, і проти розташування в межах системи трудового права або у зв'язці з ним, як правило, чітко не формулюють свою позицію щодо місця соціального права (права соціального забезпечення/права соціального захисту). Наприклад, І.В. Яковок називає соціальне право самостійною галуззю права з притаманним їй предметом і методом правового регулювання [12, с. 13–14]. Відповідно, у кращому випадку в літературі робиться вже традиційний для вітчизняної юридичної науки висновок про комплексний характер названих галузевих утворень [13, с. 9–10; 14; 15, с. 9]. Проте такий підхід не може бути визнаний задовільним, оскільки відсутність чіткого розуміння місця

соціального права в системі національного права, як справедливо наголошується в літературі [16], заважає конкретизації предмета правового регулювання інших галузей права, з якими соціальне право «контактує» в процесі виконання покладених на нього функцій та завдань.

Так, розвиваючи останню сформульовану точку зору, Б.І. Сташків намагається вирішити ситуацію «невизначеності», пропонуючи власне розуміння предмета права соціального забезпечення та його співвідношення з предметом адміністративного права. Науковець підкреслює: «Адміністративне право, таким чином, має своїм предметом суспільні відносини, що виникають між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування як по вертикалі, так і по горизонталі з приводу їх виконавчо-розпорядчої діяльності з організації соціального забезпечення громадян. Право соціального забезпечення предметом регулювання має суспільні відносини, які виникають між органом соціального захисту населення, з одного боку, і фізичною особою, – з другого, з приводу надання останній конкретного виду соціального забезпечення, тобто перевірки наявності права на конкретний вид матеріального забезпечення та дотримання встановленого порядку його реалізації» [16].

Коментуючи наведену позицію, зазначимо, що з нею ми категорично не можемо погодитися, адже вона не відповідає сучасним поглядам на предмет адміністративного права. Нині серед учених-адміністративістів сформувалася така позиція щодо розуміння предмета адміністративного права: складовою предмета адміністративного права є такі відносини: 1) публічного управління; 2) адміністративних послуг; 3) відповідальності публічної адміністрації за неправомірні дії або бездіяльність; 4) відповідальність об'єктів публічного управління (індивідуальних і колективних) за порушення встановлених публічною адміністрацією порядку та правил [17]. Предмет адміністративного права складає система однорідних груп суспільних відносин регулятивного та охоронного типу, у яких реалізуються права, свободи й обов'язки учасників владно-управлінської діяльності або адміністративно-правового захисту [18, с. 30]; це широке коло суспільних відносин між публічною адміністрацією та об'єктами публічного управління. Інакше кажучи, завжди одним із невід'ємних учасників адміністративно-правових відносин виступає суб'єкт публічної адміністрації; основною метою діяльності публічної адміністрації є забезпечення прав і свобод людини, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [19].

Отже, як бачимо, усі відносини, у яких бере участь публічна адміністрація та приватні особи, поглинаються предметом адміністративного права. Відповідно, до предмета адміністративного права входять і суспільні відносини, які виникають між названими суб'єктами щодо реалізації приватними особами належних їм соціальних прав. Нам здається, що це розуміють і представники науки трудового права та науки права соціального захисту (забезпе-

чення), проте щось їм заважає відкрито погодитися із цим і визнати цей факт. З іншого боку, не можна не згадати й про вчених-адміністративістів, які також не поспішають чітко наголосити на тому, що соціальне право (право соціального захисту, право соціального забезпечення) поглинається адміністративним правом. Така ситуація, на нашу думку, пов'язана насамперед із тим, що ані перші, ані другі не мають відповіді на таке питання: а де ж тоді для соціального права «шукати» місце в системі адміністративного права. Дійсно, сформульоване запитання виглядає дещо проблемним, адже в ньому запитується про місце права (соціального) у праві (адміністративному) або про місце галузі в галузі. Подібна постановка питання є нетиповою для вітчизняної доктрини адміністративного права, представники якої в межах системи галузі адміністративного права зазвичай виділяють лише правові інститути та норми, які, на їх думку, об'єднуються в загальну й особливу частину адміністративного права [20, с. 127; 21, с. 29; 22, с. 39]. Проте подібний підхід нами не розділяється, оскільки він не дає відповіді на питання про те, а де ж тоді мають розміщуватися ті галузеві утворення адміністративно-правової природи, які на сьогодні вже набули ознак самостійних галузей права (наприклад, право публічної служби [23], муніципальне право [24], освітнє право [25], право мирних зібрань [26] тощо).

З огляду на це особливий інтерес для нас має наукова позиція Р.С. Мельника, який фактично першим серед вітчизняних авторів запропонував завершеної концепцію «перебудови» системи адміністративного права, у межах якої автор виділив місце для низки галузевих утворень, у тому числі й для соціального права. Із цього приводу, зокрема, учений писав, що соціальне право можна розглядати як складовий елемент Особливого адміністративного права [27, с. 342], яке у свою чергу, на переконання Р.С. Мельника, складається з низки галузевих утворень: адміністративно-господарського права, поліцейського права, адміністративно-культурного права, екологічного права, муніципального права, етнополітичного права, інформаційного права, ядерного права тощо [28, с. 18–19]. Подібна точка зору, заснована на тезі, що система Особливого адміністративного права повинна будуватися через призму сфер відповідальності публічної адміністрації, дійсно дозволяє обґрунтувати та розмістити в межах Особливого адміністративного права всі нові галузеві утворення, які мають публічно-правову природу. Що ж стосується певної суперечності концепції «галузь права є елементом галузі права» (соціальне право є елементом Особливого адміністративного права), то насправді її як такої не існує, оскільки подібна концепція вже давно використовується в юридичній доктрині, зокрема в частині визнання елементами публічного права таких юридичних утворень, як конституційне право, адміністративне право, кримінальне право тощо. Таким чином, очевидно, що наразі мова йде про складну соціальну систему (право), яка утворюється за рахунок взаємодії систем більш низького рівня, у межах якої

(взаємодії) системи нижчого рівня (соціальне право) входять до складу систем вищого рівня (адміністративне право).

При цьому зазначимо, що в літературі існують й інші підходи на рахунок як розуміння соціального права, так і визначення його місця в системі національного права. Так, П.Д. Пилипенко зазначає: «Посилення соціальної функції держави привело до утворення нової правової спільноти, що отримала назву «соціальне право», яке можна розглядати як окреме структурне утворення в системі права, поряд із традиційними її складовими – публічним та приватним правом. Соціальне право об'єднує правові норми, покликані регулювати відносини соціального захисту громадян та забезпечувати їм гарантії реалізації основних соціально-економічних прав. Отже, соціальне право – це не окрема галузь у системі права, а своєрідна правова спільність, що об'єднує ряд самостійних галузей, для яких визначальним чинником є забезпечення соціального захисту громадян, що потребують допомоги держави як основного соціального гаранта» [29]. Принагідно зазначимо, що така точка зору не є новою, адже подібні погляди в першій половині ХХ ст. вже формулювалися в наукових працях радянських авторів [30].

Коментуючи наведену позицію, зазначимо, що вона є абсолютно нежиттєздатною, оскільки ігнорує сформульовану й перевірену протягом багатьох сторіч істину, що в підґрунті поділу права на публічне і приватне покладено два види інтересів суб'єктів права: публічні та приватні інтереси. Інших видів інтересів, як і критеріїв поділу права на названі елементи, не існує й існувати просто не може. Що ж стосується інтересів, які реалізуються в соціальній сфері, то частина з них розміщується в межах публічних інтересів, а частина – у межах приватних інтересів. Відповідно, вести мову про існування третьої самостійної групи інтересів, яка не співпадає з двома названими видами інтересів, немає жодних підстав. З іншого боку, правильною також була позиція О.С. Козлова, який щодо цього свого часу писав, що концепцію такої галузі права, яка б включала всі норми, які регулюють соціальні відносини, обґрунтувати було б дуже складно насамперед тому, що предмет її регулювання надзвичайно різномірний [31, с. 23–24].

Отже, з огляду на викладене можна зробити декілька важливих висновків щодо сутності соціального права, його правової природи та місця в системі національного права. Соціальне право регулює суспільні відносини, які мають яскраво виражений публічний характер. Відповідно, соціальне право набуває ознак публічно-правового утворення. Воно є елементом Особливого адміністративного права, оскільки суспільні відносини, які складають його предмет, поглинаються предметом адміністративного права. Будучи пов'язаним з адміністративним правом, соціальне право набуває ознак, які властиві для останнього, а отже, норми соціального права являють собою один із підвидів норм адміністративного права. Це, як наслідок, означає, що реалізація концепції соціального права, спеціальну (фахову) основу якої закладають

норми соціального права, запроваджується в життя через інструменти, які є загальними для всіх складових елементів (галузей права), об'єднаних у межах системи Особливого адміністративного права. Таким чином, соціальне право у відомій мірі не є самостійним правовим утворенням, адже воно може бути застосовано лише через призму основоположних засад, зафіксованих у нормах Загального адміністративного права, які, як слушно наголошує Р.С. Мельник, спрямовуються на утвердження пріоритету прав і свобод людини в усіх сферах її взаємодії з публічною адміністрацією, її органами та посадовими особами; визначення досконалих процедур функціонування публічної адміністрації, а також створення необхідних для її функціонування умов та засобів; запровадження механізму відповідальності публічної адміністрації за незаконні дії та рішення, вчинені або прийняті її агентами [28, с. 23].

Водночас ми, безумовно, не можемо проігнорувати й той факт, що у сфері реалізації концепції соціальної держави можуть виникати й реально виникають і приватноправові відносини [2], у межах яких реалізується частина тих функцій і завдань, які покладаються на соціальну державу. Такі відносини, на наш погляд, можуть мати місце у двох сферах: 1) у сфері впровадження в життя рішень, насамперед

адміністративних актів, прийнятих суб'єктами публічної адміністрації, відповідальних за реалізацію соціальної політики. Мова йде про ситуацію, у якій застосування адміністративного акта здійснюється через приватноправові інструменти (наприклад, виплата соціальної допомоги, встановленої рішенням суб'єкта публічної адміністрації, через приватну банківську установу); 2) у сфері реалізації концепції соціальної держави суб'єктами приватного права, наприклад, через функціонування недержавних пенсійних фондів. Регулювання названих відносин, безумовно, здійснюється через норми приватного права, що нашою думкою про неоднорідність правової природи норм соціального права. Зазначимо, що подібна ситуація зустрічається не лише у сфері соціального права. Вона є типовою й для господарського права, і для спортивного права, і для земельного права тощо, що, як наслідок, призвело до обґрунтування позиції про доцільність поділу названих вище галузевих утворень на дві частини – публічну та приватну [32; 33; 34]. Вважаємо, що подібний підхід може бути застосованим і до соціального права, яке також може бути «розкладене» на публічне соціальне право та приватне соціальне право. Проте очевидним є той факт, що в будь-якому випадку норми публічного права завжди будуть займати пріоритетне місце в названій сфері.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Гущина Н.А. Системные связи в праве / Н.А. Гущина // Право и политика. – 2004. – № 5. – С. 10–14.
2. Прилипко С.М. До питання співвідношення «приватного» та «публічного» у праві соціального забезпечення / С.М. Прилипко // Держава і право. Серія «Юридичні і політичні науки». – 2006. – Вип. 32. – С. 244–250.
3. Пронская Г.О. О профессионализме и нравственности в научном споре / Г.О. Пронская // Закон и бизнес. – 1997. – 10 сентября. – С. 37–38.
4. Чутчева О.Г. Соціальне обслуговування: проблеми галузевої належності / О.Г. Чутчева // Право України. – 2010. – № 12. – С. 252–259.
5. Гафуров З.Ш. Социально-правовое государство и право человека на достойное существование / З.Ш. Гафуров // Государство и право. – 2008. – № 5. – С. 11–20.
6. Мельник Р.С. Загальне адміністративне право : [навч. посіб.] / [Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко]; за заг. ред. Р.С. Мельника. – К. : Ваїте, 2014. – 376 с.
7. Мачульская Е.Е. Современные представления о предмете права социального обеспечения : [монографія] / Е.Е. Мачульская // Вестник Московского университета. Серия 11 «Право». – 2003. – № 6. – С. 47–55.
8. Оніщенко Н.М. Соціальний вимір правової системи: реалії та перспективи / [Н.М. Оніщенко, Н.М. Пархоменко]; відп. ред. Ю.С. Шемшученко. – К. : Видавництво «Юридична думка», 2011. – 176 с.
9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвідомчості справ, пов'язаних із соціальними виплатами» від 9 вересня 2010 р. № 19-рп/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/publish/article/121422>.
10. Котюк В.О. Теорія права. Курс лекцій : [навч. посіб.] / В.О. Котюк. – К., 1996. – 208 с.
11. Дмитренко Ю.П. Трудове право України : [підручник] / Ю.П. Дмитренко. – К. : ЮрінкомІнтер, 2009. – 624 с.
12. Яковюк І.В. Соціальна держава: питання теорії і шляхи її становлення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права. Історія політичних і правових вчень» / І.В. Яковюк. – Х. : Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого, 2000. – 19 с.
13. Лепихов М.И. Право и социальная защита населения (социальное право) / М.И. Лепихов. – М. : Былина, 2000. – 322 с.
14. Миронова Т.К. Право социального обеспечения и социальное право / Т.К. Миронова // Трудовое право. – 2006. – № 12. – С. 81–85.
15. Ярошенко І.С. Організаційно-правові форми соціального захисту людини і громадянина в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І.С. Ярошенко. – К., 2006. – 18 с.
16. Сташків Б.І. Місце права соціального забезпечення в системі права України / Б.І. Сташків // Право України. – 2001. – № 11. – С. 80–83.
17. Колпаков В.К. Предмет адміністративного права: сучасний вимір / В.К. Колпаков // Юридична наука. – 2008. – № 3. – С. 33–38.
18. Курінний Є.В. Предмет і об'єкт адміністративного права України: характеристика категорій в умовах системного : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / Є.В. Курінний. – К., 2004. – 36 с.
19. Галуцько В.В. Предмет сучасного адміністративного права України / В.В. Галуцько // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 83–88. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10gvvcru.pdf>.

20. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Видавництво «Юрид. думка», 2004– . – Т. 1 : Загальна частина. – 2004. – 584 с.
21. Административное право Украины : [учебник для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец.] / [Ю.П. Битяк, В.В. Богуцкий, В.Н. Гарашук и др.] ; под ред. проф. Ю.П. Битяка. – 2-е изд., перераб. и доп. – Х. : Право, 2003. – 576 с.
22. Колпаков В.К. Адміністративне право України : [підручник] / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
23. Аніщенко Т.С. Право публічної служби в контексті Європейської інтеграції України / Т.С. Аніщенко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2014. – № 28 – Т. 2. – С. 86–91.
24. Мельник Р.С. Муниципальное право у системі національного права / Р.С. Мельник // Юридичний вісник Причорномор'я. – 2011. – № 2 (2). – С. 50–60.
25. Андреева Д.Є. Місце правового регулювання суспільних відносин у галузі освіти в сучасній системі права України / Д.Є. Андреева // Вісник Запорізького національного університету. Серія «Юридичні науки». – 2011. – № 1. – С. 11–15.
26. Мельник Р.С. Право мирних зібрань у системі адміністративного права Німеччини / Р.С. Мельник // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2013. – № 4. – С. 31–40.
27. Мельник Р.С. Система адміністративного права України : дис. ... докт. юрид. наук / Р.С. Мельник ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2010. – 415 с.
28. Мельник Р.С. Система адміністративного права України : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Р.С. Мельник ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2010. – 32 с.
29. Пилипенко П.Д. Право соціального забезпечення у системі соціального права / П.Д. Пилипенко // Право України. – 2004. – № 10. – С. 97–100.
30. Одинокая И.А. Теоретический анализ соотношения социального права и права социального обеспечения / И.А. Одинокая // Закон и жизнь. – 2010. – № 3. – С. 46–49.
31. Козлов А.Е. Социальная политика: конституционно-правовые проблемы : [монография] / А.Е. Козлов. – М. : Наука, 1990. – 158 с.
32. Петров Є.В. Теорія приватного і публічного права та її вплив на реформування господарського права / Є.В. Петров // Право і безпека. – 2012. – № 4 (46). – С. 12–17.
33. Моргунов О.А. Сутність, ознаки та види адміністративно-спортивних правовідносин / О.А. Моргунов // Вісник Запорізького національного університету. – 2012. – № 1. – Ч. 2. – С. 147–151.
34. Бевзенко В.М. Адміністративно-земельне право України : [навч. посіб.] / В.М. Бевзенко. – К. : Алерта, 2015. – 180 с.

УДК 342.9

ДОКТРИНАЛЬНЕ РОЗУМІННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

THE DOCTRINAL UNDERSTANDING OF CORRUPTION IN UKRAINE

Глушко Є.В.,
аспірант

Університету сучасних знань

У статті досліджуються питання визначення сутнісного змісту поняття корупції на сучасному етапі розвитку українського суспільства. Проаналізовано наукові підходи до характеристики категорій «корупція». Доведено, що соціальний вимір корупції з урахуванням її морально-психологічних характеристик має найбільш потужний негативний потенціал.

Ключові слова: громадськість, категорія, поняття громадськості, ознаки громадськості, вимір, співвідношення, протидія, корупція.

В статье исследуются вопросы определения сущностного содержания понятия коррупции на современном этапе развития украинского общества. Проанализированы научные подходы к характеристике категорий «коррупция». Доказано, что социальное измерение коррупции с учетом ее морально-психологических характеристик имеет наиболее мощный негативный потенциал.

Ключевые слова: общественность, категория, понятие общественности, признаки общественности, измерение, соотношение, противодействие, коррупция.

In the article the questions of determination of essence maintenance of concept of corruption are probed on the modern stage of development of Ukrainian society. The scientific going is analysed near description of categories «corruption». It is well-proven that social measuring of corruption taking into account its morally psychological descriptions has the most powerful negative potential.

Key words: public, category, concept of public, sign of public, measuring, correlation, counteraction, corruption.

Постановка проблеми. Останнім часом рівень корумпованості українського суспільства виріс і став однією з гострих проблем сучасності. Це негативне явище створює реальну загрозу безпеці, демократичному розвитку держави та суспільству, конституцій-

ному ладу: підриває авторитет країни, завдає шкоди демократичним засадам управління суспільством, функціонуванню державного апарату, обмежує конституційні права та свободи людини, громадянина, особливо пересічних осіб, порушує принципи вер-

ховенства права, встановлений порядок здійснення повноважень посадовими та службовими особами органів державної влади, управлінських структур приватного сектора, руйнує моральні та суспільні цінності, дискредитує державу на міжнародному рівні.

Стан дослідження. Аналіз відповідної наукової літератури свідчить про те, що останніми роками науковці приділяли чималу увагу дослідженням окремих аспектів протидії корупції. Так, серед науково-теоретичних розробок протидії корупції необхідно виділити праці таких відомих науковців, як М. Бездольний, Р. Кулаковський, М. Мельник, Е. Молдован, С. Мосьондз, І. Печенкін, О. Хмара та інших.

Однак у цих працях розкриваються лише окремі аспекти розуміння цієї категорії, яка аналізується переважно у сферах природоохоронної діяльності, громадського контролю або з точки зору публік рілейшнз. Доктринальне ж розуміння цього категоріального поняття на сучасному етапі розвитку українського суспільства залишається недослідженим.

Виклад основного матеріалу. Корупція є багатоаспектним поняттям, оскільки може мати прояв під час здійснення державотворення, у тому числі правотворення, публічного управління, господарської діяльності тощо. Як указує В. Скулиш, проблеми варіативності та неоднозначності в підходах до визначення поняття «корупція» виникають переважно через відсутність єдності державно-управлінських підходів у сфері подолання цього явища. Інакше кажучи, державна політика у сфері боротьби з корупцією є не настільки жорсткою, наскільки цього вимагають сучасні вітчизняні реалії. Крім того, вітчизняне законодавство, що є прямою проекцією політичної волі влади на процеси регулювання суспільних відносин, не забезпечує ефективного подолання корумпованості чиновницького апарату [1, с. 117]. З іншого боку, потрібно зауважити, що на рівні українського законодавства відбувалася еволюція легальних підходів стосовно розуміння явища корупції, яка була зумовлена як міжнародною практикою й об'єктивними реаліями державного будівництва, так і політичними кон'юнктурними питаннями.

Тлумачення поняття корупції в українському законодавстві надавалося в нормативно-правових актах спеціального антикорупційного характеру. Так, у ст. 1 Закону України «Про боротьбу з корупцією» під корупцією розумілася діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг [2].

Принагідно зауважимо, що на рівні доктрини на той час висловлювалася позиція про те, що корупція тісно пов'язана з організованою злочинністю та насамперед (чи лише) стосується набуття вигоди матеріального характеру. Наприклад, М. Камлик і Є. Невмержицький вважають, що корупція – це діяльність службовців, пов'язана зі зловживанням службовим становищем із метою отримання незаконних прибутків і пільг матеріального характеру. Розкриваючи

багатоплановий характер цього зловживання, вони пов'язують її з організованою злочинністю, розглядаючи їх як єдине ціле [3, с. 71–74]. Безумовно, такий підхід суперечить новим положенням чинних ратифікованих Україною міжнародних актів антикорупційного спрямування. При цьому навіть у той історичний період досить чітко простежувалися теоретичний та правозастосовчий аспекти цієї юридичної категорії, зумовлені вкрай негативною ситуацією, пов'язаною з нею на теренах України: корупційні схеми діяли на всіх суспільних щаблях у всіх сферах життєдіяльності соціуму.

У подальшому на рівні ст. 1 Закону № 3206-VI було закладено розуміння корупції як використання особою, зазначеною в частині першій ст. 4 цього закону, наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей із метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій ст. 4 цього закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам із метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей [4].

У цьому контексті потрібно зауважити, що в 2000-х рр. порівняно з 90-ми рр. визначення корупції стало більш деталізованим: додається телеологічний аспект (мета одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб, схилити особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей); робиться акцент на використанні службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей, а не суто діяльність, спрямована на протиправне використання наданих повноважень; змінюється перелік осіб-правопорушників; винесення на передній план неправомірної вигоди як основної кваліфікуючої характеристики корупційних діянь. Загалом необхідно відзначити, що друга з наведених вище дефініцій кореспондує складу злочинів за Розділом XVII Кримінального кодексу України, хоча й не міститься прямої відсилки на відповідні правові норми. Також потрібно враховувати той факт, що з огляду на чинне правове регулювання наслідків корупційних діянь корупція може бути пов'язана як з адміністративними, так і кримінальними деліктами.

Водночас із 2014 р. в Законі № 1700-VII було сформульовано дещо видозмінене поняття корупції як використання особою, зазначеною в частині першій ст. 3 цього закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей із метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій ст. 3 цього закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам із метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень

чи пов'язаних із ними можливостей [5]. Новелізація чинного підходу щодо тлумачення сутності корупції заснована на таких положеннях, як розширення об'єктивної сторони деліктів (не лише використання наданих службових повноважень, але й пов'язаних із ними можливостей як одночасно, так і окремо).

Отже, простежується багатовимірність корупції. Зокрема, В. Попов визначає корупцію як складне явище, що проявляється одразу й однаково в трьох аспектах: політичному, соціально-економічному та правовому [6, с. 56–57]. Р. Тучак правову природу корупції також розуміє через тріаду: політичний аспект втілюється в проникненні осіб кримінальної орієнтації в структури політичної влади та використанні їхніх можливостей для задоволення своїх злочинних потреб; соціально-економічний аспект полягає в спотворенні (викривленні) корумпованим держпаратом рішень держави із соціально-економічних питань, а також численними випадками допуску кримінальних елементів до економічних важелів управління; правовий аспект корупції характеризує лобіювання інтересів у процесі законотворчої діяльності [7, с. 203–209].

Дійсно, можна погодитися з тим, що корупція може розглядатися в політичному, соціально-економічному та правовому (або психолого-правовому) сенсі. З іншого боку, саме охарактеризована вище позиція такого науковця, як Р. Тучак викликає низку зауважень. Навряд чи доцільно зводити правовий аспект корупції суто до порушень процедури законотворчості (залежно від наслідків корупції), хоча в аспекті протидії вказаному явищу саме ці питання й становлять істотну цінність. Крім того, необхідно акцентувати увагу на тому, що пануючий у 90-х рр. минулого століття підхід щодо домінування матеріального прояву неправомірної вигоди досі простежується в політичному аспекті категорії корупції через категорію зловживання владою, посадовим чи службовим становищем. При цьому, зважаючи на сучасну соціально-політичну ситуацію в Україні, вагомого значення набуває з'ясування сутності корупції саме в політичному забарвленні.

Так, корупція як соціально-політична категорія в аспекті її загальносоціальних і спеціально-кримінологічних характеристик впливає на процеси формування державної політики через політичну волю тих суб'єктів владних повноважень, які мають відношення до реалізації політичної волі, у тому числі й за напрямом протидії цьому негативному явищу. Наприклад, М. Мельник під політичною корупцією розуміє посадові зловживання суб'єктів, наділених політичною владою (політичних і державних діячів, публічних службовців вищого рівня), спрямовані на досягнення політичних цілей (утримання та зміцнення влади, розширення владних повноважень) та/або з метою збагачення [8, с. 69]. У цьому сенсі корупція є зумовлюючим фактором як корупційної спрямованості політичних діячів, так і антикорупційної діяльності держави. З іншого боку, запропонована вище дефініція може бути прийнятною суто для корупції в політичному сенсі, оскільки не відо-

бражає її правових характеристик щодо підстав і порядку притягнення правопорушників до юридичної відповідальності.

Зокрема, І. Машковська, Ю. Мірошник, Є. Скулиш сприймають корупцію як суто протиправну діяльність, що полягає в підкупі державних службовців і громадських діячів, хабарництві та зловживанні службовим становищем, розкраданні державного, колективного або приватного майна, нецільовому використанні бюджетних коштів, зайнятті чиновниками підприємницькою діяльністю, сприянні з корисливою метою комерційній діяльності певних осіб, наданні їм необґрунтованих переваг і пільг, призначенні на посади некомпетентних осіб тощо [9, с. 138–144; 10, с. 138–145; 1, с. 153–164]. Таким чином, необхідно наголосити на тому, що корупція в правовому вимірі спирається на закріплені на рівні правозастосовчих актів об'єктивні склади правопорушень, але саме останні й визначають сутність корупційних діянь. Це обумовлює змістовне наповнення основного показника корупції – суспільна небезпечність діяння. У цьому сенсі неминуче потребує врахування вагома роль громадськості в протидії такому явищу, коли через зміни в критичній точці суспільної свідомості правові норми набувають відповідної спрямованості.

Принагідно зауважимо, що, на думку С. Рогульського, М. Мельника, правова складова корупції відображається в гальмуванні прийняття необхідних законів або прийняття таких, які дають можливість неоднозначного їх тлумачення. Тобто науковці виділяють у корупції насамперед правову структуру як первинну основу протиправної діяльності чи бездіяльності. Соціально-економічні та політичні чинники корупції є вторинними або надбудовою над її правовою основою [11, с. 153–164; 8, с. 74]. У відображеному вище контексті втілено підхід стосовно цілісного сприйняття корупції як об'єктивної реальності за напрямом співвідношення відповідного явища з його негативними соціально-економічними проявами. При цьому економіко-правова складова такого підходу стосується обрахунку збитків на підставі викладених у нормативно-правових актах методологічних орієнтирів і зі зваженням на негативні результати, які, зокрема, можуть бути виявлені після тривалого проміжку часу з моменту вчинення конкретного делікту.

У соціальному ж вимірі корупція має онтологічно-функціональне забарвлення. В онтологічному сенсі корупція як соціальне явище вбирає в себе негативні прояви суспільної свідомості, включаючи кримінальну психологію соціуму, зумовлені історичним аспектами розвитку конкретної країни. Натомість контрадиктний характер має функціональний аспект корупції, оскільки, незважаючи на можливість стосуватися процедурного вияву онтологічних корупційних характеристик, охоплює діяльність громадськості в правових механізмах протидії корупції. Крім того, необхідно зауважити, що охарактеризовані вище політичний та правовий аспекти корупції також визначають соціальну сутність указанного

явища. При цьому вагому роль відіграє адміністративно-правовий вимір протидії корупції: корупція насамперед виникає під час здійснення публічного управління та не може існувати без владної складової (суб'єктивної критерій).

Отже, потрібно зазначити, що корупція як соціальне явище охоплює всю сукупність діянь, пов'язаних із неправомірним використанням особами наданої їм влади та посадових повноважень із метою задоволення особистих інтересів чи інтересів третіх осіб, а також інших правопорушень, що створюють умови для вчинення корупційних діянь або їх приховування. Водночас необхідно розуміти, що соціальний вимір корупції неможливий без урахування її морально-психологічних характеристик, що є зумовлюючим фактором становлення та розвитку корупції як соціального явища. Як зазначає В. Гвоздецький, морально-психологічні наслідки корупції проявляються в тому, що вона є потужним фактором деморалізації суспільства, девальвації моральних цінностей, деформації індивідуальної та суспільної психології; нищить духовні та моральні цінності; сприяє поширенню в суспільстві кримінальної психології; знижує мотивацію службових осіб у сфері державного управління, а також громадян у різних сферах соціального життя [12, с. 143].

Висновки. Враховуючи викладене, соціальний вимір корупції з урахуванням її морально-психологічних характеристик має найбільш потужний негативний потенціал, оскільки масштабність цього явища створює аномальне викривлення етико-правових міжособистісних інтеракцій, коли корупція сприймається як соціальна норма суспільної поведінки та взаємовідносин влади, публічної адміністрації та членів громадянського суспільства. У доктрині вважається, що саме така психологічна атмосфера була притаманна радянському суспільству та що специфікою «світсько-радянського» суспільства тривалий час був принцип «ти – мені, я – тобі». Відповідно, значна частина населення країни буквально, як губка, увібрала в себе ці принципи та нерідко слідувала їм, тим більше, що у багатьох випадках і в тих умовах інакше не можна було «дістати дефіцит», створити, здійснити, кудись влаштуватись тощо. У цьому контексті на сучасному етапі розвитку українського суспільства саме активна участь громадськості в протидії охарактеризованим вище негативним проявам слугуватиме основою для взаємовідносин держави, її інститутів, посадових та службових осіб з особами в природно-правовому та позитивно-правовому вимірах із метою задоволення публічного інтересу та особистих потреб легальними засобами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Скулиш В. Сутність та значення корупції як кримінально-правового явища / В. Скулиш // Науковий вісник Чернівецького університету. Правознавство. – 2013. – Вип. 714. – С. 115–119.
2. Про боротьбу з корупцією : Закон України від 5 жовтня 1995 р. № 356/95-ВР (втратив чинність 1 січня 2011 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 34. – Ст. 266.
3. Камлик М. Корупція в Україні / М. Камлик, Є.В. Невмержицький. – К. : Знання, 1998. – 186 с.
4. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квітня 2011 р. № 3206-VI (зі зм. і доп. станом на 26 квітня 2015 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 404.
5. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII (зі зм. і доп. станом на 4 березня 2015 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
6. Попов В. Проявление коррупции в современных условиях / В. Попов // Коррупция в России: состояние и проблемы : матер. конф. – М. : Институт МВД России, 1996. – С. 55–57.
7. Тучак Р. Корупція як соціально-правове явище / Р. Тучак // Актуальні проблеми державного управління. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2006. – № 3 (30). – С. 203–209.
8. Мельник М. Політична корупція: сутність, чинники, засоби протидії / М. Мельник // Національна безпека і оборона. – 2009. – № 7. – С. 67–72.
9. Машковська І. Антикорупційні ініціативи та шляхи їх реалізації в Україні / І. Машковська // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2008. – Вип. 19. – С. 138–144.
10. Мірошник Ю. Організаційно-правові заходи протидії корупції в органах державної влади та управління / Ю. Мірошник // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2007. – № 16. – С. 138–145.
11. Рогульський С. Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / С. Рогульський. – К., 2005. – 187 с.
12. Гвоздецький В. Корупція – як соціальне, психологічне і моральне явище / В. Гвоздецький // Юридична наука. – 2012. – № 3. – С. 161–167.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ СУДОВИХ ОРГАНІВ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF CIVIL SERVANTS COURT: THEORETICAL ASPECTS

Золотарьова Я.С.,

здобувач кафедри адміністративного права
Інституту права імені князя Володимира Великого
Міжрегіональної академії управління персоналом

На основі аналізу ключових положень нормативно-правових актів, що регулюють організаційно-правові засади діяльності державної служби, з'ясовано зміст понять «правовий статус», «адміністративно-правовий статус», «правовий статус державного службовця». Визначено основні проблеми щодо регулювання організаційно-правових основ встановлення та формування адміністративно-правового статусу державних службовців судових органів.

Ключові слова: судові органи, адміністративно-правовий статус державного службовця, правовий статус особи, реформування, суди.

На основе анализа ключевых положений нормативно-правовых актов, регулирующих организационно-правовые основы деятельности государственной службы, выяснено содержание понятий «правовой статус», «административно-правовой статус», «правовой статус государственного служащего». Определены основные проблемы по регулированию организационно-правовых основ установления и формирования административно-правового статуса государственных служащих судебных органов.

Ключевые слова: судебные органы, административно-правовой статус государственного служащего, правовой статус лица, реформирования, суды.

Based on analysis of the key provisions of the regulations governing the organizational and legal principles of civil service. Found out the meaning of "legal status", "administrative and legal status", "the legal status of a civil servant". The main problems to regulate organizational and legal bases of formation and establishment of administrative and legal status of civil servants of the judiciary.

Key words: judiciary, administrative and legal status of civil servant status of legal entities, reform courts.

Постановка проблеми. Однією з найактуальніших проблем розбудови правової демократичної держави в Україні на сьогодні є створення та забезпечення ефективного функціонування незалежної системи органів судової влади, головним завданням якої є захист прав і свобод особистості. Реалізація судами завдань щодо захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, інтересів суспільства та держави вимагає належного правового та організаційного забезпечення їх діяльності.

Зважаючи на певні позитивні зрушення в реформуванні судової системи, на наш погляд, у діяльності судових органів ще існує низка проблемних питань, що пов'язані з особливістю проходження державної служби в судових органах, які вимагають якісно нового підходу щодо удосконалення правового регулювання прав та обов'язків державних службовців органів суду.

Стан дослідження. Проблеми правового статусу державних службовців взагалі та судових органів зокрема були предметом наукових досліджень М.М. Бурбики, В.В. Долежана, А.С. Васильєва, О.М. Костюкова, В.М. Манохіна, Н.Р. Нижника, І.Б. Протаса, Є.М. Поповича, О.Ф. Скакун, Г.П. Середи, Ю.О. Тихомирова, П.В. Шумського, М.К. Якимчука та інших науковців. Однак, незважаючи на вагомий внесок цих науковців у поліпшення науково-теоретичної

бази функціонування судових органів, низка важливих питань ще потребує свого вирішення. До них, зокрема, належать проблеми трансформації правового статусу працівників судових органів відповідно до сучасного етапу розвитку демократичних відносин у нашій державі та європейських стандартів, удосконалення правового регулювання прав та обов'язків державних службовців судових органів.

Виклад основного матеріалу. Правовий статус особи визначає її місце в суспільстві, характеризується певною сукупністю прав, обов'язків, гарантій їх забезпечення та відповідальністю за невиконання обов'язків. Одним із видів правового статусу певної категорії осіб є вид професійної діяльності, яким є державна служба. Необхідність дослідження правового статусу державних службовців у цілому, у тому числі судових органів, обумовлена наявністю певного кола спеціальних прав та обов'язків, якими вони наділені для виконання своїх службових повноважень; наділення їх підвищеною відповідальністю за порушення або неналежне виконання обов'язків; наявністю особливих пільг та соціально-правового забезпечення.

Адміністративно-правовий статус працівників судових органів, відповідно до Закону України «Про судоустрій та статус суддів» [1], регулюється Законом України «Про державну службу» [2]. Співвідношення посад працівників апарату суду та державних

службовців визначено в розпорядженні Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2003 р. № 88-р «Про віднесення посад працівників апарату суду загальної юрисдикції до відповідних категорій посад державних службовців» [3].

Дослідження проблем регулювання адміністративно-правового статусу державних службовців судових органів, на наш погляд, ускладнюється недосконалістю не тільки законодавчої та нормативно-правової бази, а й науково-обґрунтованих концепцій щодо його змісту в умовах перетворення судових органів у відомство європейського зразка. Крім того, на основі комплексного аналізу наукових досліджень, присвячених проблемам правового статусу особи в цілому та державних службовців зокрема, ми дійшли висновку, що організаційно-правові основи встановлення та формування адміністративно-правового статусу державних службовців судових органів практично не вивчалися.

Варто також акцентувати увагу на тому, що на сьогодні відсутній єдиний правовий підхід щодо визначення змісту понять «правовий статус», «адміністративно-правовий статус», «правовий статус державного службовця».

Наприклад, поняття «правовий статус» має різне тлумачення: сукупність прав та обов'язків фізичних чи юридичних осіб [4, с. 44]; система закріплених у нормативно-правових актах і гарантованих державою прав, свобод, обов'язків та відповідальності індивіда [1, с. 409]; сукупність усіх прав, обов'язків та законних інтересів суб'єктів права [5, с. 342–343].

Немає однаковості серед правознавців і щодо визначення терміна «адміністративно-правовий статус». Так, наприклад, Ю.О. Тихомиров адміністративно-правовий статус громадянина визначає як встановлені законом та іншими правовими актами права, обов'язки та відповідальність громадянина, яка забезпечує його участь в управлінні державою та задоволення публічних та особистих інтересів завдяки діяльності державних органів [6, с. 345–346]. А.С. Васильєв вважає, що зміст адміністративно-правового статусу громадянина – це конкретизовані й деталізовані конституційні права, свободи й обов'язки громадян, закріплені в нормах адміністративного права, а також гарантії реалізації цих прав і свобод, забезпечені механізмом їхнього захисту органами держави та місцевого самоврядування [7, с. 119]. Одним із різновидів адміністративно-правового статусу особи є статус державного службовця.

На нашу думку, особливістю адміністративно-правового статусу державних службовців є те, що вони представляють кадровий склад (або персонал) органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Через них як працівників відповідних державних органів реалізуються задачі та функції виконавчої влади на різних рівнях. Вони є тією ланкою державного управлінського механізму, через яку реалізується державна виконавча влада, впроваджуються в життя конкретні управлінські рішення та засновані на них правові акти управління. Зважаючи на те, наскільки правильно державні службовці

розуміють покладені на них функції, повноваження й обов'язки, реально залежить ефективність функціонування практично кожного державного органу та всієї системи державного управління.

О.М. Костюков, наприклад, до елементів правового статусу посадової особи включає правосуб'єктність, завдання, які вирішуються згідно з посадою, основні функції, права й обов'язки, гарантії, правові форми діяльності, порядок взаємовідносин за посадою, відповідальність [8, с. 21]. В.М. Манохін акцентує увагу на тому, що в статуті посади відтворюється основна функція, що виконується працівником, який її обіймає, а назва посади являє собою чітке формулювання, що відображає ступінь індивідуалізації та спільності в системі функцій структурного підрозділу, органу в цілому та галузі в міжгалузевому масштабі [9, с. 33–40].

На нашу ж думку, досліджувана категорія не повинна бути обтяжена зайвими складовими, що не характеризують правове положення особи, а визначають умови набуття статусу або відповідальність за порушення чи недотримання норм права особою з відповідним статусом. Різні фахівці називають як елементи правового статусу особи права (свободи) та обов'язки, правосуб'єктність, законні інтереси, громадянство, принципи, гарантії, відповідальність та інше. Перелік складових правового статусу посадової особи є ще більш розширеним і додатково включає завдання за посадою, правові форми діяльності, основні функції та завдання, найменування посадової особи, її місце в ієрархії посад тощо. На наш погляд, кількість елементів правового статусу повинна бути необхідною та достатньою для характеристики правового положення особи. При цьому кожна складова цілісної категорії з узгодженою структурою та змістом повинна бути конкретизованою й універсальною. Вважаємо доцільним розуміння структури та змісту правового статусу через такі необхідні й достатні для характеристики правового положення особи елементи: права, свободи та обов'язки особи; правосуб'єктність.

Цікавою, на нашу думку, є позиція О.Ф. Скакун, яка вважає, що гарантії реалізації прав й обов'язків істотно впливають на зміст і соціальне значення правового статусу особи. Без створення державою умов для здійснення прав, свобод, обов'язків вони залишаться «заявами про наміри». Однак загальносоціальні (економічні, політичні, ідеологічні тощо) і спеціально-соціальні (юридичні) гарантії є факторами реалізації правового статусу особи, а не елементами структури його системи [10, с. 411], адже зміст правомірної поведінки особи розкривають права, свободи та обов'язки, передбачаючи конкретний вид та міру можливої чи обов'язкової поведінки. Зовнішнє їх закріплення знаходять у нормах права. І це означає, що їх реалізація відбувається в певних правовідносинах.

Таким чином, з'ясувавши зміст правового статусу особи, перейдемо до розкриття адміністративно-правового статусу державного службовця судового органу як складової частини правового статусу осо-

бистості. Статус державного службовця судового органу, на наш погляд, є родовим поняттям такої категорії, як правовий статус державного службовця органу публічної адміністрації. Урегульований нормами адміністративного права цей статус буде адміністративно-правовим.

Н.Р. Нижник формулює визначення правового статусу державного службовця як встановлені та гарантовані державою міри необхідної та можливої поведінки державного службовця в галузі державно-службових відносин [11]. Слід зазначити, що особа набуває статусу лише за умови визнання її правосуб'єктною.

Первинними обов'язками державного службовця судових органів є обов'язки, які й визначають межі його правового статусу. У процесі здійснення своїх прав працівник діє в юридичних межах, визначених його обов'язками, у тому числі заборонами. При цьому в практичній діяльності особового складу державного службовця судових органів нерідко присутній розсуд, сфера якого встановлюється нормами права, що регламентують цілі, завдання, інститути необхідної оборони, крайньої необхідності тощо. Наявність розсуду визначається тими обставинами, що в нормі права міститься лише загальна модель поведінки, а конкретна життєва ситуація завжди змістовно багатша.

Підсумовуючи викладене, ми дійшли висновку, що адміністративно-правовий статус державного службовця судових органів є проявом статусу особи, співвідноситься з ним як особливе та загальне й характеризує місце державного службовця судових органів у системі суспільного розподілу праці як суб'єкта правовідносин, урегульованих адміністративно-правовими нормами.

На основі здійсненого аналізу елементів правового статусу державних службовців ми можемо сформулювати власне бачення елементів правового статусу державних службовців судових органів. Зокрема, вони мають такий статус: 1) державних службовців, який визначено в Законі України «Про державну службу»; 2) усіх службовців, які працюють у судових органах, статус яких визначено законом України «Про судоустрій та статус суддів»; 3) визначений посадою, на якій перебуває державний службовець судових органів.

Кожен рівень правового статусу державних службовців судових органів характеризується певним об'ємом прав, обов'язків, обмежень, гарантій та відповідальності. Наприклад, посадова особа має більше владних повноважень, ніж службовець, який не є посадовою особою, і спеціальну відповідальність.

Тобто працівники судових органів – це особливий різновид державних службовців, які виконують управлінські та правоохоронні функції. Крім того, державні службовці судових органів вступають у правові відносини, які впливають зі змісту їх службових повноважень не лише в середині відповідного судового органу, але й зовні, тобто вступають у відносини з громадянами, іншими правоохоронними органами, а також підприємствами, установами та

організаціями. Державні службовці судових органів наділяються державно-владними повноваженнями та здатні приводити в дію механізм державного примусу. Владна природа їх службових повноважень забезпечує реальну й необхідну можливість для цієї категорії державних службовців впливати на поведінку суб'єктів суспільних відносин для досягнення суспільно-корисного результату, забезпечує обов'язковість виконання їх законних вимог.

Тому не випадково, що правовий статус державних службовців судових органів передбачає, по-перше, наявність владних повноважень як внутрішньо-організаційного, так і зовнішнього характеру; по-друге, можливість виступати в межах своєї компетенції від імені держави під час здійснення нагляду за додержанням і правильним застосуванням законів органами державної влади та органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами, підприємствами, установами та організаціями; по-третє, наявність встановлених обмежень як під час вступу на державну службу, так і під час її проходження; по-четверте, наявність гарантій соціально-правового захисту; по-п'яте, підвищену відповідальність як за власні дії, так і за діяльність (бездіяльність) підлеглих їм працівників.

Слід зазначити, що особливістю елементів правового статусу державних службовців судових органів є дуальність, яка включає службову правоздатність і службову дієздатність державних службовців судових органів. Службові правоздатність і дієздатність виникають одночасно з вступом особи в службово-правові відносини, тобто із часу зарахування на посаду. Припинення служби є підставою повного припинення службової правосуб'єктності. Таким чином, обсяг службової правосуб'єктності визначається, з одного боку, посадою, а з іншого – компетенцією.

Переважна частина повноважень, які складають адміністративно-правовий статус державного службовця судового органу, носять державно-владний характер. Вони спрямовані на осіб, які організаційно не підпорядковані працівнику та зобов'язані виконувати його законні вимоги. У практичній діяльності державні службовці судових органів виступають від імені держави, реалізують надані державою повноваження в межах суворо окресленої законом компетенції.

В адміністративно-правовому статусі державних службовців судових органів можна виділити дві групи елементів:

– елементи, які закріплені в статусі відповідної посади (посадові права та обов'язки, відповідальність тощо);

– елементи, які не закріплені в статусі посади (наприклад, загальні права та обов'язки, обмеження та заборони, відповідальність, які стосуються як усіх державних службовців, так і всіх державних службовців судових органів).

Варто також зазначити, що залежно від того, про який рівень адміністративно-правового статусу державного службовця судового органу буде йти мова (загальний, спеціальний чи індивідуальний), елементи цього статусу (права, обов'язки, відповідаль-

ність) за змістом будуть різними. Різними й будуть нормативно-правові акти, які визначають зміст того чи іншого різновиду адміністративно-правового статусу державного службовця судового органу.

Висновки. За результатами проведеного комплексного аналізу правового статусу державних службовців в Україні з різних тематичних та методологічних точок зору, а також з'ясувавши змістовні та структурні елементи адміністративно-правового статусу державних службовців судових органів, ми дійшли висновку, що державний службовець судового органу – це громадянин України, який займає посаду в органах суду, отримує заробітну плату за рахунок державного бюджету, здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з реалізацією завдань та функцій, передбачених Законом України «Про судоустрій та статус суддів». На наш

погляд, адміністративно-правовий статус державних службовців судових органів – це сукупність прав, обов'язків, правових обмежень, заборон і юридичної відповідальності, які визначаються нормами адміністративного права та реалізуються в адміністративно-правових відносинах, пов'язаних із практичним виконанням державними службовцями завдань та функцій судових органів. Особливості адміністративно-правового статусу державних службовців судових органів обумовлені завданнями та функціями, які виконують судові органи, місцем та роллю суду в системі органів державної влади. У зв'язку із цим особливості адміністративно-правового статусу державних службовців судових органів необхідно враховувати як у процесі законотворчої діяльності, так і під час прийняття відомчих нормативно-правових актів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про судоустрій та статус суддів : Закон України від 7 липня 2010 р. № 2453-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 55/1. – Ст. 1900.
2. Про державну службу : Закон України від 17 листопада 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 26. – Ст. 273.
3. Про віднесення посад працівників апарату судів загальної юрисдикції до відповідних категорій посад державних службовців : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2003 р. № 88-р (із змінами від 13 липня 2012 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/88-2003-p>.
4. Юридична енциклопедія : в 6 т. / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка та ін. – К. : Українська енциклопедія, 2003– . – Т. 5 : П–С. – 2003. – 736 с.
5. Загальна теорія держави та права : [підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів] / [М.В. Цвік, О.В. Петров, Л.В. Авраменко та ін.] ; за ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. – Х. : Право, 2009. – 584 с.
6. Тихомиров Ю.А. Курс адміністративного права и процесса / Ю.А. Тихомиров. – М., 1998. – 799 с.
7. Васильев А.С. Административное право Украины / А.С. Васильев. – Х. : Одиссей, 2002. – 288 с.
8. Костюков А.Н. Должностное лицо: административно-правовой статус / А.Н. Костюков // Правоведение. – 1987. – № 2. – С. 20–26.
9. Манохин В.М. Правовое регулирование государственной службы / В.М. Манохин // Сов. гос-во и право. – 1968. – № 1. – С. 33–40.
10. Скакун О.Ф. Теория государства и права : [учебник] / О.Ф. Скакун. – Х. : Консум ; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.
11. Нижник Н.Р. Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування / Н.Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – Ч. 1. – С. 166–167.

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

LEGAL PROVISION OF INFORMATION SECURITY IN PUBLIC ADMINISTRATION

Ільницький М.П.,
*аспірант кафедри адміністративного, фінансового,
інформаційного та європейського публічного права
Ужгородського національного університету*

В статті розкрита проблематика правового забезпечення інформаційного захисту даних під час реалізації та впровадження управлінських рішень у сфері державного управління, а також під час збору, обробки, використання та розповсюдження різного роду інформації, зокрема, такої, що є обмеженою в доступі. Додаткова увага приділена проблематиці розкриття терміну «публічна інформація», його співвідношення із терміном «інформація», а також розкриттю дефініції «інформаційна безпека» в цілому.

Ключові слова: інформація, публічна інформація, інформаційна безпека, державне управління, суб'єкт владних повноважень, управлінські рішення, рішення у сфері державного управління.

В статье раскрыта проблематика правового обеспечения информационной защиты данных при реализации и внедрении управленческих решений в сфере государственного управления, а также во время сбора, обработки, использования и распространения различного рода информации, в частности, ограниченной в доступе. Уделено дополнительное внимание проблематике раскрытия термина «публичная информация», его соотношение с термином «информация», а также раскрытию дефиниции «информационная безопасность» в целом.

Ключевые слова: информация, публичная информация, информационная безопасность, государственное управление, субъект властных полномочий, управленческие решения, решения в сфере государственного управления.

This scientific article researches problems of legal provision of information security of data during administration and enforcement of management solutions in matters of public administration, matters of legal provision of information security, during the collection, processing, use and distribution of such data, in particular of data that is restricted in access. Additional attention is paid towards the problem of defining the term «public information», its relation with the term «information» and towards disclosure of the term «information security» as a whole.

Key words: information, public information, information security, governance, subject of public authority, administrative decisions, decision in public administration.

Актуальність теми. Інформаційна сфера суспільства була та залишається особливо чутливою до зовнішніх впливів в умовах розвитку та становлення демократичних інститутів. Адже залишаються не виробленими необхідні стійкі фільтри: механізми відбору потрібного продукту споживання чи захисту від нього. Майже неминуче за таких умов будь-яка країна може стати об'єктом спланованого інформаційного впливу. І у разі, коли немає формули захисту від інформаційної небезпеки чи правил існування в умовах інформаційної безпеки, постає загроза не лише інформаційному суверенітету, але й державному. Адже інформаційна безпека особистості (суспільства, держави) – це захищеність психіки і свідомості людини від небезпечних інформаційних впливів: маніпулювання свідомістю, дезінформування, спонування до самогубства, образ тощо [1, с. 41].

Українському досліднику спеціальних інформаційних операцій О.В. Литвиненку вдалось прослідкувати цікаву закономірність: надійний захист від інформаційних впливів та спеціальних інформаційних операцій може забезпечити лише відкрита ідейна система, тобто така, що не концентрується на собі, а прагне до найбільшого поширення, доки вона не втрачає привабливості для оточуючих. Альтернативою цьому може бути тільки застосування найжор-

сткіших, майже тоталітарних методів контролю, які до того ж дають доволі короткотривалий або обмежений ефект [2].

Дослідження у даному напрямку, носять більш ситуативний та стихійний характер, так як широкі наукові кола ще мало зацікавлені власне правовими аспектами забезпечення інформаційної безпеки саме у сфері державного управління. Гурковський, В.І. Григор'єв.

Комплексне дослідження правничого аспекту з даної проблематики до сьогодні відсутнє. В практичній площині проблема, викладена в статті, не врегульована належним чином, що мало б більш активно впливати на розвиток теоретичних досліджень у даній сфері.

В наш час, сповнений технологічними новачками та швидкоплинними глобалізаційними процесами, особливо актуально постає питання забезпечення інформаційної безпеки у процесі діяльності апарату управління держави.

На відміну від попередніх надбань суспільства інформаційні технології розвиваються набагато швидше і мають вагомий вплив на функції державного управління. Швидкий розвиток науки і техніки розширив сферу професійної діяльності представників держави. Особливо стрімкий розвиток спостеріга-

ється у сфері інформатизації. Можна констатувати, що інформація сприймається як найважливіший продукт, і для держави є життєво необхідним одержати його в належному вигляді та оперувати ним у потрібний момент. Особливо слід підкреслити величезні можливості в цій сфері сучасних засобів масової інформації. По суті, сьогодні ЗМІ – практично єдина структура, через яку населення щодня, щогодини отримує інформацію про процеси в країні, регіоні, світі. Вони буквально нав'язують різні ідеологічні погляди. У зв'язку з комерціалізацією ЗМІ, що характерно і природно для ринкової економіки, з теле-екранів на особистість і суспільство обрушився потік реклами, фільми і передачі, що пропагують насильство, садизм, секс. Усе це можна класифікувати як несанкціонований доступ до свідомості. Наслідком панування принципу «рекламної паузи» на телебаченні є вплив на психіку мільйонів людей. Тому в сучасний період інформаційні ресурси та інформаційні системи відносяться до числа основних елементів об'єктів безпеки в усіх сферах життєдіяльності держави [3, с. 201].

Безпосередня мета статті – правовий аналіз наявного правового регулювання та правових інститутів, норм у сфері забезпечення захисту інформації, даних, пов'язаних із їх використанням (застосуванням), а також дослідження деяких можливих шляхів вдосконалення усталених моделей правовідносин.

Виклад основного матеріалу. В законодавстві України на даний момент відсутня така правова дефініція (саме у розумінні правої норми-дефініції), як «інформаційна безпека». Сам по собі термін «інформаційна безпека» у правовій доктрині не розкритий, в той же час ст. 1 Закону України «Про інформацію» (набрав чинності 13.11.1992 р.) містить визначення «інформації» та «захисту інформації».

Захист інформації, згідно Закону України «Про інформацію», – це сукупність правових, адміністративних, організаційних, технічних та інших заходів, що забезпечують збереження, цілісність інформації та належний порядок доступу до неї.

Сама ж «інформація» – це будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді.

З огляду на вищенаведене, а також деяких інших положень Закону України «Про інформацію» законодавець не в повній мірі врахував всі можливі ризики нанесення шкоди інформаційній безпеці у сфері державного управління. По-перше, нормативно-правовий акт складений переважно із простих та бланкетних норм права. Незважаючи на те що в ньому наведена класифікація інформації на таку, що перебуває в вільному доступі, та таку, що є обмежена в доступі (ст. 21 Закону України «Про інформацію»), недосконалі конструкції правових норм фактично нівелюють такий в цілому прогресивний розподіл. Автор звертає увагу на недосконалу конструкцію ч. 2 ст. 21 вищенаведеного Закону, яка могла б передбачати встановлення певних типових умов поширення інформації про особу, що, зокрема, і стосується суб'єктів державного управління, які безпосередньо

працюють з такою інформацією. Додатково вимагає уваги ч. 4 тієї ж ст. 21 Закону. Ч. 4 ст. 21 не забезпечує належний захист від правових ризиків порушення інформаційної безпеки. Така правова норма забороняючого характеру, на думку автора, має бути доповнена переліком інформації, віднесення якої до інформації з обмеженим доступом спрямоване на забезпечення національної безпеки, територіальної цілісності та державного суверенітету України. Такий перелік потрібно знову ж таки зробити вичерпним та максимально деталізованим для унеможливлення зловживання даним правом. Автор також підкреслює, що в ст. 21 Закону України «Про інформацію» слід закріпити право оскарження суб'єктами інформаційних відносин рішень про віднесення інформації до такої, що є обмеженою в доступі в судовому чи адміністративному порядку.

Отже, із вищезазначеного випливає, що Закон України «Про інформацію» не розкриває поняття інформаційної безпеки, проте наводить процес її забезпечення як один із напрямів державної інформаційної політики.

Закон України «Про інформацію», за задумом законодавця, є вступним в сферу законодавства України про інформацію. Як уже зазначалося, багато його норм, особливо щодо правового регулювання інформаційних відносин у сфері державного управління, є бланкетними та відсилають до більш нового нормативно-правового акту – Закону України «Про доступ до публічної інформації» (набрав чинності 09.05.11 р.).

Закон України «Про доступ до публічної інформації» конкретизує визначення «інформація», зазначене в Законі України «Про інформацію», щодо визначення інформації, яка отримується у процесі здійснення управлінських процесів суб'єктами державного управління – суб'єктами владних повноважень.

Так, за нормою-дефініцією вищенаведеного закону «публічна інформація» – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом.

Автор вважає, що застосування законодавцем терміну «публічна інформація» не є випадковим, оскільки прикметником «публічна» підкреслюється її відкритість. Це також підтверджується ч. 2 ст. 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Якщо проаналізувати розуміння законодавцем визначення «публічної інформації», а також решти тексту нормативно-правового акту, можна дійти попереднього висновку, що в ст. ст. 1–6 та ст. ст. 10–11 Закону України «Про доступ до публічної інформації» законодавцем зроблена спроба, із врахуванням ст. ст. 8, 17, 19, 21, 24, 31, 34 Конституції України, створити «розумний баланс сторін», де фізичні/юридичні особи, з одного боку, та суб'єкти владних повноважень, із іншого, внаслідок власних наявних об'єктивних прав у перших та наявних державних

(національних) відповідних інтересів у других створюють важелі стримувань та противаг в сфері публічної інформації.

На думку автора, на даний момент цей баланс перекошений на користь суб'єктів владних повноважень. З однієї сторони, видається, що відсутність публічної інформації у вільному доступі більш сприяє закріпленню інформаційної безпеки держави України, з іншого ж боку, такий підхід прямо суперечить основному обов'язку держави, згідно ст. 3 Конституції України. В Україні, згідно ст. 8 Конституції України, діє принцип верховенства права. Виходячи із даного принципу, в ст. 19 Конституції України був закріпленний похідний від принципу верховенства права правовий принцип юридичної визначеності правового порядку: ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством; а органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Суб'єкт владних повноважень не вправі відступити від критеріїв, визначених ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», при визначенні наявності підстав обмеження доступу до тієї чи іншої публічної інформації, так само як він зобов'язаний надати таку інформацію, при зникненні відповідних правових підстав на віднесення її до інформації з обмеженим доступом. Але рішення про віднесення інформації до такої, доступ до якої є обмеженим, за наявності відповідних правових підстав здійснюється згідно дискреційних повноважень суб'єкта державного управління.

Такі повноваження суб'єкта державного управління тягнуть за собою значний ризик порушення основоположних інформаційних прав та свобод, закріплених в ст. 31 та ст. 34 Конституції України,

як такі, що дозволяють суб'єктам владних повноважень, за наявності правових підстав, досить вільно самостійно організовувати збирання інформації і в той же час обмежувати у такому праві фізичних та юридичних осіб. На думку автора, такий підхід є неприпустимим та значно обмежує об'єктивні та впливаючі із них суб'єктивні права і свободи фізичних та юридичних осіб.

08 липня 2009 р. Указом Президента України № 514/2009 «Про доктрину інформаційної безпеки України» був затверджений відповідний концептуальний план розвитку інформаційної безпеки в Україні.

Вищенаведений документ в цілому опосередковано підкреслив надзвичайну важливість наступної норми права – ст. 17 Конституції України. Остання зазначає, що захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього українського народу.

Висновки. На думку автора, діючий правовий механізм до віднесення публічної інформації, тобто інформації, яка створюється, збирається, обробляється або використовується суб'єктом владних повноважень, до такої, що є обмеженою в доступі, є недосконалим та таким, що потребує перегляду.

Автор вважає, що механізм забезпечення інформаційної безпеки не має суперечити основоположним нормам Конституції України, які одночасно є нормами прямої дії. Сам правовий механізм віднесення публічної інформації до такої, що є обмежена в доступі, слід доповнити превентивними механізмами державного нагляду через спеціально створені (уповноважені) органи, а також запровадити інститут судового контролю у даній сфері, без безпосередньої участі сторін, які цю б інформацію могли таким способом отримати.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Богуш В.М. Інформаційна безпека держави / В.М. Богуш, О.К. Юдін. – К. : МК-Прес, 2005. – 431 с.
2. Литвиненко О.В. Спеціальні інформаційні операції та пропагандистські кампанії / О.В. Литвиненко // Національний інститут стратегічних досліджень: Книги [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/book/Litv/010_2.htm.
3. Логінов О.М. Сучасні проблеми забезпечення інформаційної безпеки в контексті формування системи державного управління / О.М. Логінов // Науковий вісник Юридичної академії Міністерства внутрішніх справ : зб. наук. праць. – 2003. – № 3. – С. 199–204.
4. Закон України «Про інформацію» від 02 жовтня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 48. – С. 650.
5. Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 32. – С. 314.
6. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – С. 141.

АДМІНІСТРАТИВНО-ГОСПОДАРСЬКІ САНКЦІЇ ЯК ГАРАНТІЇ РЕАЛІЗАЦІЇ ТА ЗАХИСТУ ЕКОНОМІЧНИХ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ

ADMINISTRATIVE SANCTIONS AS A GUARANTEE OF THE REALIZATION AND PROTECTION OF ECONOMIC INTERESTS OF THE STATE

Кантор Н.Ю.,

*викладач кафедри правознавства, соціології та політології
Дрогобицького державного педагогічного університету імені Івана Франка*

У статті досліджуються основні особливості адміністративно-господарських санкцій та порядок їх застосування. Аналізується їх місце у системі засобів адміністративного примусу. Окреслюється низка проблем, пов'язаних із застосуванням цього виду санкцій. Встановлюється значення адміністративно-господарських санкцій для реалізації та захисту економічних інтересів держави на сучасному етапі розвитку України.

Ключові слова: адміністративний примус, адміністративно-господарські санкції, господарський правопорядок, економічні інтереси України.

В статье исследуются главные особенности административно-хозяйственных санкций и порядок их применения. Анализируется их место в системе мер административного принуждения. Определяется ряд проблем, связанных с применением этого вида санкций. Устанавливается значение административно-хозяйственных санкций для реализации и защиты экономических интересов государства на современном этапе развития Украины.

Ключевые слова: административное принуждение, административно-хозяйственные санкции, хозяйственный правопорядок, экономические интересы Украины.

The article examines the main features of administrative sanctions and their application. Analyzes their role in the system of administrative coercive measures. Identifies a number of problems associated with the use of this type of sanctions. Set the value of administrative sanctions for the realization and protection of economic interests of the state at the present stage of development of Ukraine.

Key words: administrative enforcement, administrative sanctions, economic law, economic interests of Ukraine.

Актуальність теми. Невід'ємним елементом цілісної системи національної безпеки України є безпека економічна, яка, своєю чергою, визначається національними економічними інтересами, що тісно пов'язані з історією і традиціями українського народу, його менталітетом, системою господарювання тощо. На сучасному етапі серед пріоритетних економічних інтересів можна виокремити: формування самодостатньої, конкурентоспроможної, соціально спрямованої ринкової економіки, збереження та розвиток інтелектуального капіталу й науково-технічного потенціалу України, пошук та використання альтернативних джерел енергоресурсів, розв'язання соціальних проблем, а так само (у руслі європейського вибору України) побудову економічних відносин з іншими країнами на засадах рівноправності та взаємної вигідності тощо. Виразником, гарантом і захисником економічних інтересів виступає держава, використовуючи для виконання вказаних функцій різноманітні засоби, зокрема, засоби адміністративного примусу. Глибока економічна криза в Україні зумовлена передусім відсутністю моделі трансформації економіки на ринкових засадах, адаптованої до специфіки українського суспільства, і – не в останню чергу – відсутністю надійного адміністративно-правового захисту вітчизняної економіки від зовнішніх і внутрішніх деструктивних впливів.

Запровадження законодавцем адміністративно-господарських санкцій актуалізувало питання про їх місце у системі адміністративно-правових санк-

цій та адміністративної відповідальності загалом. У процесі застосування норм, що регулюють цю сферу правовідносин, виникли прикладні проблеми, які інтенсифікували наукові пошуки. Дослідження багатьох українських і зарубіжних учених, зокрема, А.Д. Болотова, С.М. Братуся, О.М. Вінник, О.В. Віхрова, І.С. Войтенко, С. Ю. Гапало, Р.А. Джабраїлова, В.К. Мамочки, О.П. Подцерковного, З.Ф. Таткової, Н.О. Санахметової, В.С. Щербини та інших суттєво збагатили юридичну науку і практику, але дискусії стосовно правової природи адміністративно-господарських санкцій та сфери їх застосування не припиняються. Важливість цього виду відповідальності в аспекті захисту економічних інтересів держави окремо не досліджувалася.

Мета статті полягає в тому, щоб, проаналізувавши правову природу адміністративно-господарських санкцій, з'ясувати, яке значення вони мають для захисту економічних інтересів держави.

Виклад основного матеріалу. Концепція адміністративно-господарських санкцій зародилася ще в радянський період, що зумовлювалося пошуком заходів відповідальності, які можуть застосовуватися до суб'єктів господарювання, але виходять за межі традиційних цивільно-правових санкцій та адміністративно-правових стягнень, передбачених, відповідно, Цивільним кодексом та Кодексом про адміністративні правопорушення. Так, В. М. Хоменко виокремив адміністративно-правову відповідальність господарських організацій як складову адмі-

ністративного права і дійшов висновку, що адміністративно-правова відповідальність господарських організацій може носити як майновий, так і організаційний характер, при цьому організаційною санкцією є «заборона госпоргану виконувати виробничий процес, якщо він не забезпечує безпечні умови проведення робіт» [1, с. 29–30].

В. В. Лаптев, здійснюючи аналіз функцій відповідальності в господарських відносинах, вказував на випадки, коли відповідальність не виконує компенсаційну функцію, й зазначав, що «існують і такі види відповідальності, коли санкції стягуються не на користь потерпілої організації, а до державного бюджету» [2, с. 27].

Перебудова економіки на початку 90-х років ХХ ст. на ринкових засадах значно збільшила не лише масив законодавства щодо регулювання господарської діяльності, а й кількість контролюючих та інших органів і, відповідно, санкцій, що застосовуються цими органами до суб'єктів господарювання за порушення правил господарської діяльності, встановлених законом. У проекті Господарського (комерційного) кодексу України вони мали назву «управлінсько-господарські санкції» [3], та у процесі підготовки проекту Господарського кодексу до другого читання робоча комісія Верховної Ради України перейменувала їх в адміністративно-господарські [4, с. 867].

У ст. 238 Господарського кодексу України адміністративно-господарські санкції визначаються як заходи організаційно-правового або майнового характеру, що можуть бути застосовані до суб'єктів господарювання уповноваженими органами державної влади або органами місцевого самоврядування за порушення встановлених законодавчими актами правил здійснення господарської діяльності, спрямовані на припинення правопорушення суб'єкта господарювання та ліквідацію його наслідків [5].

Як справедливо зауважує І.С. Войтенко, докорінна реформа економіки України, розвиток підприємств різної форми власності, правове і організаційне забезпечення їх безпечної діяльності набувають дедалі більшого значення і вимагають адекватного економіко-правового впливу і встановлення відповідальності за порушення у сфері господарювання [6, с. 291].

Питання про те, до якого виду юридичної відповідальності належать адміністративно-господарські санкції, має дискусійний характер. Деякі науковці, зокрема, О. Подцерковний [7, с. 341–342], Н. Шевченко [8, с. 81], вважають ці санкції однією з форм господарсько-правової відповідальності. Зі свого боку, О. Денисенко [9, с. 132] та О. Рябченко [10, с. 39] дотримуються думки, що їх слід розглядати як вид адміністративної відповідальності. Не заглиблюючись у наукову полеміку, наведемо низку аргументів, які, на нашу думку, допоможуть визначити правову природу адміністративно-господарських санкцій.

У науково-практичному коментарі Господарського кодексу України визначені властивості, за якими адміністративно-господарські санкції відрізняються від інших видів господарських санкцій:

– застосовуються за порушення норм законодавства у сфері господарської діяльності, а не за порушення договірних зобов'язань;

– повноваженнями щодо їх застосування наділені органи державної влади та органи місцевого самоврядування, до компетенції яких входить контроль за дотриманням відповідних актів законодавства у сфері господарської діяльності, а не контрагенти за господарським договором;

– можуть бути застосовані лише до суб'єктів господарювання;

– застосовуються з метою припинення вчиненого порушення та ліквідації його наслідків;

– строки їх застосування передбачені ГК та іншими законами;

– як правило, застосовуються в адміністративному порядку;

– передбачають не лише застосування визначених заходів майнового характеру, а й примусове здійснення визначених дій стосовно правопорушника [11, с. 404].

Враховуючи наведені аргументи, не можемо погодитися з думкою, що адміністративно-господарські санкції є однією з форм господарсько-правової відповідальності. Конституцією України встановлено, що виключно законами України визначаються засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них (п. 22 ч. 1 ст. 92) [12]. Отже, у переліку видів юридичної відповідальності, закріпленому Основним Законом, господарська відповідальність не вказана. Крім того, ці адміністративно-господарські санкції у ст. 217 ГК відокремлені від господарських санкцій (відшкодування збитків, штрафні санкції, оперативно-господарські санкції). Тому вважаємо, що адміністративно-господарські санкції за своєю правовою природою – це адміністративні санкції, які застосовуються за правопорушення у сфері господарювання.

За слушним зауваженням О.П. Рябченка, питання про правову природу адміністративно-господарських санкцій взагалі не виникало б, якщо рішення про їх застосування приймав суд. Однак можна із розумінням поставитись до підходу законодавця щодо встановлення позасудової компетенції, заходи щодо реалізації якої передбачають оперативність, порівняно із судовим процесом. У зв'язку із цим юрисдикційні повноваження органів державної влади, органів місцевого самоврядування, що визначені в ч. 1 ст. 238 Господарського кодексу України, не викликають застережень [13, с. 275].

Як уже зазначалося, особливості сучасної вітчизняної економіки потребують використання специфічних заходів адміністративного примусу. Загалом адміністративно-господарським санкціям притаманні такі ознаки адміністративного примусу:

– застосовуються у вертикальних відносинах;

– юридичною підставою застосування виступає закон, фактичною – неправомірною поведінкою суб'єкта господарювання;

– порядок застосування – адміністративний (за рішенням уповноважених органів), у певних випадках – судовий;

– спеціальні строки застосування: адміністративно-господарські санкції можуть бути застосовані протягом шести місяців з дня виявлення порушення, але не пізніше, ніж через один рік з дня порушення, якщо інше не передбачено спеціальними законами.

Водночас варто наголосити, що ці заходи мають не лише репресивний, а й правозахисний характер, і спрямовані на забезпечення умов для розвитку й реалізації економічних інтересів України. З одного боку, приналежність відносин щодо застосування адміністративно-господарських санкцій до адміністративно-правових не підлягає сумніву, позаяк публічно-правовий характер процедур застосування цих санкцій зумовлений публічним інтересом, а саме потребою захисту економічних інтересів держави. А з іншого боку, можна говорити й про наявність законного інтересу у суб'єктів господарювання щодо стабільності господарського правопорядку, без чого очікувати позитивних господарських результатів неможливо. У зв'язку з цим вважаємо за необхідне виокремити низку проблем, що мають місце у процесі застосування адміністративно-господарських санкцій і негативно впливають як на стабільність господарського правопорядку, так і на економічні інтереси держави.

Перш за все варта уваги думка З.Ф. Татькової, яка вказує на неоднорідність адміністративно-господарських санкцій, оскільки вони мають «або організаційний, або майновий характер, тобто мають спрямованість на різні негативні наслідки, що мають бути враховані при їх застосуванні». До організаційних санкцій З.Ф. Татькова відносить застосування антидемпінгових заходів, припинення експортно-імпорتنних операцій, застосування індивідуального режиму ліцензування, зупинення дії ліцензії (патенту) на здійснення суб'єктом господарювання певних видів господарської діяльності, анулювання ліцензії (патенту), обмеження або зупинення діяльності суб'єкта господарювання, скасування державної реєстрації та ліквідація суб'єкта господарювання тощо. До майнових санкцій дослідниця зараховує вилучення прибутку (доходу), адміністративно-господарський штраф, стягнення зборів (обов'язкових платежів) тощо [14, с. 1001].

Звідси випливає, що й мета адміністративно-господарських санкцій неоднорідна: своїм цільовим призначенням вони можуть мати припинення подальших правопорушень у процесі здійснення господарської діяльності, відновлення порушених прав, забезпечення належної реалізації норм законодавства або покарання за скоєне правопорушення. На нашу думку, жорстка класифікація цих санкцій за цільовим призначенням у законодавстві не проведена тому, що їх мета має змішаний характер. Наприклад, адміністративно-господарський штраф не лише змушує суб'єкта до припинення господарського правопорушення, що триває, а й слугує покаранням за протиправну поведінку, має превентивний і виховний вплив.

Так само є дискусійним питання про строки застосування адміністративно-господарських санкцій. Як слушно зауважує Д.М. Лук'янець, проблемним є визначення дня порушення для застосування таких санкцій [15, с. 11], оскільки днем порушення можна вважати будь-який день, упродовж якого існують ознаки правопорушення. За таких умов особа, уповноважена застосовувати санкції, завжди має шість місяців для застосування санкцій, бо день виявлення ототожнюється з днем порушення.

Крім того, правовідносини, що виникають при застосуванні адміністративно-господарських санкцій, регулюються розгалуженою системою нормативно-правових актів, що налічує більш ніж 100 законів та підзаконних актів і породжує гострі проблеми у застосуванні цих санкцій на практиці. Так, можливість застосування адміністративно-господарських санкцій у зовнішньоекономічній діяльності прямо передбачена ч. 3 ст. 383 Господарського кодексу у випадку виконання зобов'язань, що впливають із зовнішньоекономічних договорів (контрактів), не зареєстрованих в установленому законом порядку. Водночас Законом України «Про зовнішньоекономічну діяльність» застосування таких санкцій урегульоване опосередковано: у ст. 37 Закону мова йде про спеціальні санкції «за порушення цього або пов'язаних з ним законів України», причому санкції, зазначені у цій статті, можуть бути застосовані до суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності або іноземних суб'єктів господарської діяльності протягом трьох років з дня виявлення порушення законодавства [16].

Не можна не звернути уваги на неточне формулювання положень вказаної статті: наприклад, продовження дії тимчасового зупинення зовнішньоекономічної діяльності здійснюється виключно за рішенням суду... При прийнятті рішення щодо продовження дії тимчасового зупинення зовнішньоекономічної діяльності суд зазначає *термін (підкреслення наше. – Н. К.)*, на який продовжено дію цієї санкції.

Але ж, відповідно до ч. 2 ст. 251 Цивільного кодексу України, терміном є певний момент у часі, з настанням якого пов'язана дія чи подія, яка має юридичне значення і визначається календарною датою або вказівкою на подію, яка має неминуче настати [17]. Тому ст. 37 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» потребує змін, адже дія санкції строкового характеру може бути продовжена лише на певний *строк (підкреслення наше. – Н. К.)*, зі спливом якого дія санкції буде скасована, а не на термін.

Однак адміністративні суди тлумачать вказану статтю доволі розширено й часто продовжують дію тимчасового зупинення зовнішньоекономічної діяльності до настання певної події, яка може й не статися (наприклад, до повернення виручки в іноземній валюті тощо).

Серед суб'єктів, наділених компетенцією щодо застосування адміністративно-господарських санкцій, окрім суду, можна назвати й інші державні органи, наприклад, центральним органом виконавчої влади,

що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, застосовується зупинення дії або анулювання спеціального дозволу на користування нафтогазоносними надрами, Фонд державного майна України здійснює анулювання сертифіката суб'єкта оціночної діяльності, Міністерство внутрішніх справ України – анулювання ліцензії на охоронну діяльність та ін. У багатьох випадках компетенція щодо застосування адміністративно-господарських санкцій визначена не у законах, а підзаконних нормативно-правових актах, що не відповідає положенням Господарського кодексу України. На нашу думку, доцільним є прийняття окремого закону, який би містив перелік суб'єктів, що мають право застосовувати адміністративно-господарські санкції (окрім суду); перелік цих санкцій, підстави і процедуру їх застосування, чітко врегулював строки їх застосування. Прийняття такого закону сприяло б, з одного боку, систематизації законодавства про адміністративно-господарські санкції, а з іншого, виконувало б гарантійну функ-

цію щодо забезпечення належної реалізації, захисту й охорони економічних інтересів держави.

Висновки. Отже, питання щодо правової природи адміністративно-господарських санкцій та їх застосування породжує багато проблемних моментів, розв'язання яких має теоретичне та практичне значення. Належна законодавча форма та застосування адміністративно-господарських санкцій у передбаченому законом порядку є необхідною правовою гарантією реалізації прав та законних інтересів не лише суб'єктів господарювання, а Української держави загалом. Застосування адміністративно-господарських санкцій має сприйматися не з позицій репресивних, а з точки зору забезпечення умов й усунення перешкод у формі порушень загальнообов'язкових правил, які стають на шляху якісного розвитку економічних відносин в Україні. Подальші дослідження можуть бути спрямовані на з'ясування перспектив удосконалення окремих видів адміністративно-господарських санкцій у контексті реформування системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Хоменко В.Н. Ответственность в хозяйственном праве / В.Н. Хоменко. – К. : Вища школа, 1975. – 172 с.
2. Лаптев В.В. Предмет и система хозяйственного права / В.В. Лаптев. – М. : Юрид. лит., 1969. – 176 с.
3. Хозяйственный (Коммерческий) кодекс Украины : [проект]. – К. : [б.в.], 1995. – 284 с.
4. Мамутов В.К., Знаменский Г.Л., Хахулин К.С. и др. Хозяйственное право : [учебник] / [В.К. Мамутов, Г.Л. Знаменский, К.С. Хахулин и др.] ; под ред. В.К. Мамутова. – К. : Юринком Интер, 2002. – 912 с.
5. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.
6. Войтенко І.С. Співвідношення адміністративних та адміністративно-господарських санкцій / І.С. Войтенко // Держава і право. – 2010. – № 47. – С. 290–295.
7. Господарське право : [підручник] / За ред. О.П. Подцерковного. – Х. : Одиссей, 2010. – 640 с.
8. Шевченко Н. Понятіе административно-хозяйственных санкций / Н. Шевченко // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 7. – С. 80–82.
9. Денисенко О.В. Адміністративно-господарські санкції: проблеми, перспективи та шляхи подолання колізій при їх застосуванні / О.В. Денисенко // Вісник господарського судочинства. – 2010. – № 3. – С. 126–132.
10. Рябченко О.П. Сутність адміністративно-господарських санкцій / О.П. Рябченко // Вісник Верховного Суду України. – 2009. – № 2 – С. 37–40.
11. Науково-практичний коментар Господарського кодексу України / За заг. ред. Г.С. Знаменського, В.С. Щербини ; кол. авт.: О.А. Беляневич, О.М. Вінник, В.С. Щербина та ін. ; 2-е вид., перероб. і доп. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 713 с.
12. Конституція України від 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA96-%D0%B2%D1%80>.
13. Рябченко О.П. Правова природа адміністративно-господарських санкцій: деякі проблемні питання визначення / О.П. Рябченко // Вісник Запорізького національного університету. Серія «Юридичні науки». – 2012. – № № 1. – Ч. 1. – С. 273–277.
14. Татькова З.Ф. Відповідальність у формі застосування адміністративно-господарських санкцій / З.Ф. Татькова // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 998–1007.
15. Лук'янець Д.М. Про правову природу адміністративно-господарських санкцій / Д.М. Лук'янець // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 3. – С. 10–15.
16. Про зовнішньоекономічну діяльність: Закон України від 16.04.1991 р № 959-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/959-12>.
17. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ КОНТРОЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ
У МІГРАЦІЙНІЙ СФЕРІ****ACTUAL PROBLEMS OF CONTROL MIGRATION PROCEEDING****Кашульська К.О.,***аспірант кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності
Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*

У статті досліджено нормативно-правове регулювання контрольного провадження у міграційній сфері в Україні. На підставі проаналізованих визначень сформульоване авторське визначення контрольного провадження. Особливу увагу приділено недолікам правового регулювання контрольного провадження у міграційній сфері в Україні. Запропоновано напрями вдосконалення нормативно-правового регулювання у сфері міграції.

Ключові слова: контрольне провадження, контрольно-міграційне провадження, суб'єкти контрольно-міграційного провадження, стадії контрольно-міграційного провадження.

В статье исследовано нормативно-правовое регулирование контрольного производства в миграционной сфере в Украине. На основании проанализированных определений сформулировано авторское определение контрольного производства. Отдельное внимание уделено недостаткам правового регулирования контрольного производства в миграционной сфере в Украине. Предложены направления совершенствования нормативно-правового регулирования в сфере миграции.

Ключевые слова: контрольное производство, контрольно-миграционное производство, субъекты контрольно-миграционного производства, стадии контрольно-миграционного производства.

In the articles explores the legal regulation control proceedings in the area of migration in Ukraine. Based on the analyzed definitions, the propose authors definition control of the proceedings. Special attention is paid to the deficiencies of legal regulation control proceedings in the area of migration in Ukraine. Directions improvement of legal regulation in the sphere of migration.

Key words: control proceedings, control migration procedure, subjects control immigration proceedings, stage control immigration proceedings.

Актуальність теми. Правова природа та сутність контролю розкривається через відповідну функцію будь-якої держави, адже контроль (так само, як і контрольне провадження), як вірно зазначає А.В. Матвійчук, є одним із основних способів забезпечення законності і дисципліни в будь-якій сфері державного управління [1, с. 87]. Окрім цього, контроль забезпечує результативну роботу державного апарату, мотивує законну поведінку як службовців державного апарату, так й інших суб'єктів контрольної діяльності незалежно від форм власності. В свою чергу, контрольні провадження були та залишаються тим ефективним інструментом, за допомогою яких держава здійснює нагляд (контролює) відповідних суб'єктів. Контрольне провадження у міграційній сфері привертає до себе зосереджену увагу з боку науковців. Це, на нашу думку, є цілком закономірним, адже відсутність контролю у міграційному провадженні, наявні недоліки та суперечливість законодавчого регулювання цієї діяльності призводять до низької ефективності діяльності суб'єктів державного управління у сфері міграції та навіть правопорушення з боку посадових осіб цих органів. Відповідно, подолання зазначених недоліків законодавчого регулювання у міграційній сфері є запорукою дотримання порядку контрольно-міграційного провадження. Наявність прогалин у законодавчому регулюванні контрольного провадження у міграційній сфері визначає необхідність опрацювання в пер-

шу чергу теоретичної моделі такої діяльності, на підставі якої стає можливим формулювання пропозицій щодо внесення змін до чинного законодавства.

Проблемам контрольних проваджень присвятили свої дослідження науковці різних періодів: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, В.Г. Афанасьєв, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, В.М. Горшеньов, Я.Л. Іваненко, А.П. Коренєв, В.М. Манохін, Б.М. Лазарєв, Д.В. Лученко, В.І. Новосьолов, Р.С. Павловський, А.О. Селіванов, Г.І. Петров, В.Д. Сорокін, Ю.О. Тихоміров, Р.И. Халфіна, В.В. Цветков, В.Є. Чіркин, Ю.С. Шемшученко, К.В. Шоріна та ін. У дисертаційному дослідженні Я.Л. Іваненко були проаналізовані загальні питання сутності і змісту неюрисдикційних проваджень, серед яких виділене контрольне провадження [2].

Проте дослідження правової природи контрольно-міграційного провадження з урахуванням новітнього законодавства України, на жаль, не знайшло належного опрацювання серед науковців.

Метою даної статті є дослідження актуальних проблем контрольного провадження у міграційній сфері, а завданням – визначення сутності контрольного провадження та статус суб'єктів контрольно-міграційного провадження з урахуванням вимог чинного законодавства України. При цьому аналіз контрольного провадження у міграційній сфері потребує детального висвітлення таких загальнотеоретичних категорій, як «контроль», «контрольне

провадження», «стадії процедури», «суб'єкт права», «учасник процесу», «адміністративна процесуальна правосуб'єктність», а також аналізу чинного законодавства, що регламентує міграційну діяльність з метою встановлення тих сфер цієї діяльності, які можуть і мають бути предметом контролю. Висвітлення означених категорій та досягнення мети статті передбачає проведення змістовного теоретичного та аналітичного дослідження і виходить певною мірою за межі однієї статті. Проте можливим вбачається аналіз основних питань, що стосуються насамперед категорій «контроль», «контрольне провадження», «стадії процедури», «суб'єкт права».

Наукова новизна статті полягає у комплексному аналізі теоретичних та нормативних аспектів у сфері контрольно-міграційного провадження, формулювання авторського визначення «контрольно-міграційне провадження» та пропозиції удосконалення чинного законодавства.

Виклад основного матеріалу. Сутність контролю у адміністративному праві найчастіше розкривається через спостереження та перевірку розвитку суспільної системи та усіх її елементів відповідно до визначених напрямів, а також у попередженні та виправленні можливих помилок і неправомірних дій, що перешкоджають такому розвитку [3, с. 351–352]. Як вірно зазначає О.В. Анпілогов, контроль в управлінській діяльності виступає її невід'ємною складовою, а його здійснення дозволяє гарантувати виконання завдань [4, с. 52]. О.Ф. Андрійко зазначає, що сутність державного контролю полягає в отриманні інформації про процеси, що відбуваються у суспільстві, застосуванні визначених і закріплених нормативно-правовими актами засобів для запобігання, припинення неправомірних рішень, порушень і чітких правових норм [5, с. 50]. В.М. Гаращук визначає контроль як сукупність дій щодо спостереження за функціонуванням відповідного об'єкта контролю з метою: отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан справ на ньому; застосування заходів щодо попередження правопорушень (з правом прямого втручання в оперативну діяльність об'єкта контролю); надання допомоги підконтрольній структурі у поновленні законності і дисципліни; встановлення причин і умов, що сприяють порушенню вимог правових норм; прийняття заходів щодо притягнення до правової відповідальності винних осіб [6, с. 54]. Таким чином, контроль представляє собою певну сукупність дій, яким властивий процедурний характер та яка має на меті встановлення відповідності фактичного дотримання об'єктом контролю нормативних приписів, які регулюють відповідну сферу суспільних відносин.

Дослідження сутності контрольного провадження неможливе, на наш погляд, без чіткого розуміння його місця у системі права, розуміння правової природи. Аналіз поглядів науковців на місце контрольного провадження у системі права дозволяє виокремити два основні підходи: 1) прибічники розгляду адміністративного процесу, в широкому його розумінні, які відносять контрольне провадження

до системи адміністративного процесу (О.Ф. Андрійко, Д.Н. Бахрах, Ю.П. Битяк, В.М. Горшенев, А.П. Коренев, В.М. Манохін, В.І. Новосолов, Р.С. Павловський, Г.І. Петров, В.Д. Сорокін, М.М. Тищенко, О.М. Якуба, та ін.); 2) прибічники визначення адміністративного процесу, в вузькому сенсі, як діяльності виключно юрисдикційного характеру, яка пов'язана з розглядом адміністративних справ судами різних інстанцій.

Розглянемо позиції науковців більш детально. Ю.П. Битяк і В.В. Зуй вказують, що адміністративний процес – це відповідна процедура, що відбувається в рамках, встановлених процесуальними правовими нормами, а їх сукупність становить провадження. Сукупність різних видів проваджень складає, в свою чергу, адміністративний процес [7, с. 165]. За переконанням В.М. Горшенєва, вся діяльність адміністративних органів держави повинна бути організована так, щоб її результати досягалися ефективно, швидко та з максимальною зручністю для всіх, кого це стосується. Це можливо тоді, коли існують досконалі правила, які визначають всю процедуру такого роду діяльності. Таким чином, зрозуміло, що процедурно-процесуальні форми та норми, які їх регламентують в галузі позитивної (а не правоохоронної) діяльності органів держави, мають не менш важливе значення, ніж в галузі юрисдикційній [8, с. 209]. Окрім цього, адміністративний процес поєднують із здійсненням функцій державного управління Ю.М. Козлов, А.П. Коренев, В.А. Лорія, В.Д. Сорокін та ряд інших вчених [9 с. 92; 10, с. 67–68; 11, с. 27–28; 12, с. 128–129; 13, с. 184]. Д.М. Бахрах вказує на те, що адміністративний процес є видом юридичного процесу і наділений всіма властивими останньому ознаками. При цьому адміністративний процес слід розглядати як такий, що включає в себе різновиди процесів підпорядкованого порядку, елементи, які містять динаміко-часову та предметну характеристики (процесуальні стадії, процесуальні провадження), а також характеристику відповідної атмосфери розгляду справи (процесуальний режим) [14, с. 128]. На думку Д.В. Лученко, визначення процесу, в широкому розумінні, є більш обґрунтованим і навіть корисним, оскільки створює передумови для процесуальної регламентації не тільки юрисдикційної діяльності низки державних органів, але й таких важливих «позитивних» видів діяльності держави, як, наприклад, нормотворчість і контроль [15, с. 30–46].

Прибічники другої групи зводять розуміння терміну «адміністративний процес» к діяльності, яка пов'язана виключно із розглядом справ судами адміністративної юрисдикції. Так, наприклад, В.О. Тарасов переконаний, що процесуальна форма діяльності більш характерна для судових органів. Діяльність інших державних органів, як правоохоронна, так і оперативно-виконавча, містить лише деякі риси процесу, і тут правильно говорити не про процес, а про процедуру в їх діяльності. Між поняттями «процес» і «процедура» різниця не тільки в термінології, а й у тій формі, в якій підлягає розв'язанню конкретна справа. Процедура – це тільки початкова форма

урегульованості в діяльності відповідних органів, яка за наявності об'єктивної необхідності може перерости у форму, яка називається процесом. Якщо допустити змішування питань, які розглядаються, то знецінюється поняття «процес» у тому соціальному, юридичному сенсі, який історично склався в законодавстві, на практиці і в науці [16, с. 40–41].

Н.Г. Саліщева трактувала дефініцію адміністративного процесу як регламентовану законом діяльність щодо розв'язання спорів, які виникають між сторонами адміністративних правовідносин, що не перебувають між собою у відносинах службової підлеглості, а також із застосування заходів адміністративного примусу, відносячи при цьому розгляд інших справ до адміністративного провадження [17, с. 13–16]. Лише порядком застосування заходів адміністративного примусу обмежував термін «адміністративний процес» і А.В. Самойленко [18, с. 11]. Прибічником вузького розуміння змісту поняття «адміністративний процес» є і А.В. Матвійчук [1, с. 90].

Таким чином, прибічники вузького розуміння юридичного процесу, розглядаючи його у якості юрисдикційної діяльності уповноважених суб'єктів, інтерпретують правотворчу та правозастосовну діяльність державних органів та їх посадових осіб як таку, що існує поза межами адміністративного процесу. Ця точка зору, на нашу думку, повністю відповідає не тільки теоретичній суті адміністративного процесу, а й законодавчій термінології, яка існує на сьогоднішній день. Зокрема, відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства [19], адміністративний процес – це правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства. Адміністративне судочинство, п. 4 ч. 1 ст. 3 цього ж Кодексу, визначає, як «діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому цим Кодексом». Як вірно зазначає А.В. Матвійчук, «не будь-який процес (алгоритм) можна називати процесом юридичним, в тому числі адміністративним. А контрольне провадження, хоч і передбачено нормами права, є визначеною процедурою в рамках діяльності державних органів» [1, с. 90]. Відповідно, правова природа контрольного провадження повинна визначатися через врегульовану адміністративними нормами процедуру, з чітко визначеною формою та змістом, основною метою якої є дотримання визначеного правопорядку як об'єктами контролю, так і контролюючими суб'єктами.

Контрольно-міграційне провадження є динамічним та циклічним процесом, оскільки здійснюється у процесуальній формі через зовнішній вияв сукупності певних стадій – послідовних контрольних дій і процедур, встановлених законодавством. Циклічність стадій контрольного провадження проявляється у тому, що певні операції та дії контрольного провадження періодично повторюються у часі і послідовно змінюють одна одну. Їх сукупна структура відображає якісний розвиток контрольного провадження у просторі і передусім у часі. Стадії провадження у науці адміністративного права визначають як відносно відмеж-

овану, виділену в часі й логічно пов'язану сукупність процесуальних дій (процедур), які відрізняються колом суб'єктів і закріплюються відповідними процесуальними актами [3, с. 488]. Д.В. Лученко зазначає, що стадія контрольного процесу може бути визнана автономною за умови додержання низки умов: а) поряд із загальними завданнями, що властиві контрольному процесу в цілому, кожна окрема стадія повинна характеризуватися своїми особистими завданнями, які відрізняються від завдань інших стадій (невиконання цих завдань перешкоджає подальшому нормальному продовженню процесу); б) необхідно, щоб стадія була неминучою, об'єктивно зумовленою в цьому процесі; в) положення та повноваження суб'єктів на кожній самостійній стадії має відрізнятися від положення та повноважень суб'єктного складу інших стадій; г) кожна наступна стадія є контрольною по відношенню до попередньої; д) кожна самостійна стадія повинна являти собою сукупність процесуальних дій та відносин, встановлених законом, завершуватися прийняттям рішення та закріплюватися у відповідному правовому акті; е) на окремих стадіях контрольного процесу діють різні режимні характеристики: принципи контрольної діяльності, контрольні-процесуальні гарантії, способи та методи контролю [15, с. 81–82]. Науковець пропонує виділяти три види стадій контролю: 1) стадії функціонального характеру; 2) стадії логічної послідовності; 3) стадії організації процесу контролю [15, с. 86]. Інший підхід пропонує О.М. Хольченков і виділяє такі стадії контрольного провадження: 1) інформаційну; 2) аналітичну; 3) оскарження (факультативна); 4) виконання рішення [20, с. 86]. Як бачимо, пропозиція О.М. Хольченкова є більш прикладною, що пояснюється сферою дослідження науковця, а саме контрольним провадженням податкової міліції; тоді як праця Д.В. Лученко присвячена окремим сферам суспільної діяльності. Я.Л. Іваненко у процесі дослідження адміністративних неюрисдикційних проваджень приєдналася до точки зору О.М. Хольченкова [2, с. 65, 70]. Цікавою вбачається позиція О.Ф. Андрійко, яка виокремлює наступні стадії контрольного провадження: а) вибір об'єкта, визначення мети і прийомів контролю; визначення кола контролюючих суб'єктів, що будуть брати участь у здійсненні перевірок та узгодженні їхніх дій; б) прийняття рішення про проведення контролю з остаточним визначенням органів, що будуть задіяні при проведенні контрольних перевірок; в) ознайомлення з інформацією про об'єкт контролю, повідомлення про час його проведення; г) прийняття рішення за результатами контролю, інформування про фактичний стан об'єкта контролю відповідних органів, підготовка пропозицій та рекомендацій; д) виконання рішень, прийнятих за результатами перевірки [5, с. 99]. Питання виділення стадій контрольної діяльності в літературних джерелах характеризується відсутністю єдності думок науковців з цього приводу. Різницю у підходах можливо пояснити тим, що в юридичній науці виділяються такі стадії: а) стадії логічної послідовності (вивчення та узагальнення фактичних обставин справи, їх юридична кваліфікація та винесення рішення у справі);

б) стадії функціонального призначення (проявляються в конкретних видах процесу, коли враховуються безпосередня функція того або іншого етапу, коло суб'єктів, які беруть у ньому участь, та їх повноваження). У науковій літературі також виділяють стадії організації процесу контролю [6, с. 88]. В.М. Гарашук виокремлює наступні стадії організації процесу контролю, які розділяє на три стадії: а) підготовча, на якій проводиться вибір об'єкта контролю; визначаються предмет контролю (встановлюється, що слід перевірити) та засіб здійснення контролю; підбираються (призначаються) особи, які будуть здійснювати контроль; складаються плани його проведення; б) центральна (або аналітична), на якій проводиться збирання та обробка інформації, яка аналізується, порівнюється з реальним станом справ на об'єкті, який перевіряється, оскільки інформація, отримана від його керівництва та з інших джерел, часто не співпадає; в) підсумкова (заключна), до якої належать такі дії: прийняття рішень за підсумками контролю; доведення його до адресата (а в необхідних випадках і до відома громадськості, правоохоронних органів, інших осіб, зацікавлених у результатах контролю); надання допомоги підконтрольній структурі в наведенні порядку на об'єкті; наступний контроль за виконанням рішень, що прийняті за підсумками контролю. Крім того, вказаний автор зазначає, що стадії-дії при проведенні контролю не завжди наявні в повному обсязі. Наприклад, не завжди результати контролю необхідно доводити до відома громадськості або правоохоронних органів (але завжди до відома зацікавлених осіб) [6, с. 87–88].

В.М. Горшеньов при розгляді контрольно-процесуальних стадій виділив: по-перше, стадії логічної послідовності в контрольному процесі: а) встановлення фактичних обставин справи, куди належать операції, пов'язані з аналізом фактичних даних, доказом їх повноти та вірогідності; б) вибір та аналіз норм, у випадках, коли операції пов'язані з дослідженням юридичних норм, встановленням їхньої юридичної сили та ін.; в) вирішення справи, виражене в акті застосування права; по-друге, стадії функціонального характеру: а) організаційно-підготовча стадія; б) стадія встановлення фактичних обставин справи, аналіз фактів; в) стадія розробки та прийняття рішення, рекомендацій або інформування компетентних органів про свої висновки та приписи з удосконалення діяльності підконтрольних об'єктів; г) стадія перевірки виконання рішення, прийнятого за результатами контролю [8, с. 160–167].

На нашу думку, пропозиція В.М. Гарашука відносно класифікації стадій є найбільш оптимальною та такою, що відповідає сутності контрольно-міграційного провадження. При цьому слід зазначити: кожному виду адміністративних проваджень притаманні власні стадії, зміст яких не повторюється в інших видах. Саме тому через стадії, їх аналіз характеризується адміністративне провадження. Відсутність хоча б однієї із стадій відповідного контрольного провадження не лише негативно впливає на кінцеву результативність всієї контрольної діяльності, а й взагалі позбавляє її можливості досягти поставленої мети.

Таким чином, стадії контрольно-міграційного провадження – це зумовлені логікою процесуальної діяльності відносно автономні процесуальні дії (операції) суб'єктів провадження, які послідовно замінюють одна одну й об'єднані метою провадження.

Застосування наукового підходу відносно дослідження контрольно-міграційного провадження, на нашу думку, доцільно проводити, спираючись на позицію А.О. Селіванова, який пов'язує сприйняття процесуальної форми у широкому розумінні із реалізацією демократичних принципів державного управління [21, с. 146]. З урахуванням того, що контроль, за твердженням О.Ф. Андрійко, представляє собою одну із функцій державних органів, то процесуальна форма контролю у міграційній сфері пов'язана із реалізацією демократичних принципів управління міграцією, на яких ґрунтується і контрольна діяльність. З урахуванням цього слід підтримати позицію В.К. Колпакова, який у процесі дослідження контрольного провадження у сфері нотаріату виділяв дві складові відповідних контрольних відносин – матеріальну та процесуальну, які «стосуються як контролю організації системи нотаріату, так і контролю за законністю вчинення суб'єктами нотаріальної діяльності нотаріальних дій» [22, с. 63]. Відповідно, вірним вбачається висновок про необхідність виокремлення контролю організації системи міграції в Україні та контролю законності дій суб'єктів контрольно-міграційного провадження. Таким чином, контрольно-міграційне провадження – це формально-визначений комплекс дій щодо встановлення відповідності (або невідповідності) організації системи міграції та діяння суб'єктів міграційного провадження законодавчо встановленим приписам. До ознак контрольно-міграційного провадження доцільно, на нашу думку, віднести: а) формальну визначеність; б) законодавчу урегульованість правосуб'єктності суб'єктного складу контрольно-міграційного провадження; в) предмет контрольно-міграційного провадження складає організація міграції в Україні та дотримання суб'єктами міграційного провадження вимог законодавства про міграцію; г) стадійність контрольно-міграційного провадження.

Формальна визначеність контрольно-міграційного провадження та вимога до суб'єктів міграційного провадження діяти у строгій відповідності до закону забезпечується заходами юридичної відповідальності. Порушення особливої процесуальної форми контрольно-міграційного провадження тягне за собою передбачену законом відповідальність. Зазначене є суттєвою гарантією прав та свобод суб'єктів міграційного провадження, адже контроль завжди пов'язаний із певним втручаннями у діяльність підконтрольного об'єкту.

Дослідження суб'єктного складу контрольно-міграційного провадження потребує, на нашу думку, визначення таких категорій, як «суб'єкт права», «учасник», «суб'єкт контрольно-міграційного провадження», «правосуб'єктність». С.І. Архипов, досліджуючи категорію «суб'єкт права», говорить про правову абстракцію, яка безпосередньо пов'язана із

категоріями «фізичні особи» (тобто особи, що реально існують) та «юридичні особи» (сукупність людей, певне майно, майновий та людський конгломерат) [23, с. 7–8]. О.В. Кузьменко визначає суб'єктом адміністративного процесу носія прав і обов'язків з реалізації процесуальної діяльності у сфері публічного управління, здатного надати права щодо процесуальної діяльності реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати. При цьому, зазначаючи про таку категорію, як «учасник», вчений говорить про реально існуючого індивіда адміністративного процесу [24, с. 176]. Суб'єкт контрольно-міграційного провадження володіє відповідною адміністративно-процесуальною правосуб'єктністю. С.І. Архипов, аналізуючи сутність та зміст поняття «суб'єкт права», цілком влучно розглядає «правоздатність» і «дієздатність» як два найважливіших етапи, стадії розвитку правосуб'єктного зв'язку, що встановлюється на основі норм, які регулюють правосуб'єктність. Вчений зазначає, що правосуб'єктність існує з моменту виникнення суб'єкта права (входження особи до правової системи) та в основному до його припинення (смерті фізичної особи, визнання її померлою, ліквідації чи реорганізації юридичної особи) [23, с. 130–132]. С. Алексєєв вказував про те, що правосуб'єктність є первинною ланкою конкретизації юридичних норм, у якій визначається загальне юридичне становище суб'єкта – суб'єкти знаходяться в тих чи інших відношеннях один з одним [25, с. 277, 279]. Перелічені висновки науковців цілком можуть бути використані щодо характеристики суб'єктів контрольно-міграційного провадження. В той же час адміністративно-процесуальна правосуб'єктність характеризується певною специфікою через те, що у сфері міграції чітко законодавчо визначено статус кожного суб'єкта провадження, а суб'єкт наділений організаційно-розпорядчими повноваженнями. З урахуванням того, що категорія «суб'єкт» розглядається в широкому сенсі як особа (фізична чи юридична), що наділена певними правами і обов'язками та здатна їх реалізовувати у контрольних правовідносинах, адміністративну процесуальну правосуб'єктність суб'єктів контрольно-міграційного провадження доцільно розглядати у широкому та вузькому розумінні. Якщо у широкому розумінні правосуб'єктність властива як потенційному, так і реальному суб'єкту контрольно-міграційного провадження, то у вузькому сенсі зазначена категорія пов'язується із реальним суб'єктом у сфері міграції. Таким чином, суб'єктом контрольно-міграційного провадження є фізична чи юридична особа – носій прав та обов'язків щодо здійснення контролю у сфері міграції, здатна ці права та обов'язки реалізовувати за наявності певних умов та підстав, встановлених законодавством. Учасник вказаного провадження є його реально існуючою особою (фізичною чи юридичною), яка реалізує права та покладені обов'язки у контрольних процесуальних відносинах щодо міграції. У широкому розумінні, адміністративно-процесуальну правосуб'єктність у контрольно-міграційному провадженні доцільно назвати ті

органи державної влади, діяльність яких пов'язана із здійсненням контрольних дій у сфері міграції. У вузькому розумінні адміністративно-процесуальна правосуб'єктність у контрольно-міграційному провадженні відноситься до безпосередніх учасників такого провадження.

Центральним суб'єктом контрольно-міграційного провадження є Державна міграційна служба України (далі – ДМС України). Процес створення ДМС розпочався в Україні ще у 2002 р., коли у Плані дій «Україна – ЄС» в сфері юстиції та внутрішніх справ, у розділі «Міграція і притулок», було зафіксовано завдання України створити міграційну службу, яка б взяла на себе розробку всього комплексу завдань, які стоять перед українською міграційною політикою. У 2009 р. була проведена спроба створення Державної міграційної служби відповідно до Постанови КМУ № 643 «Про утворення Державної міграційної служби України» від 24 червня 2009 р. [26], яка втратила чинність 16 липня 2010 р. згідно з Постановою КМУ № 559 «Деякі питання державного управління у сфері міграції» від 7 липня 2010 р. [27], відповідно до якої нещодавно створена служба була ліквідована. 06 квітня 2011 р. Президент України видав Указ № 405 «Питання Державної міграційної служби України» [28], яким було затверджено Положення про Державну міграційну службу України (далі – Положення). У свою чергу, 15 червня 2011 р. Кабінетом міністрів України було прийнято Постанову № 658 «Про утворення територіальних органів Державної міграційної служби» [29]. ДМС України, як суб'єкт контрольно-міграційного провадження, у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, актами Президента України і Кабінету Міністрів України, наказами Міністерства внутрішніх справ України, іншими актами законодавства України, дорученнями Президента України та міністра тощо. Цей орган входить до системи органів виконавчої влади та має головним завданням реалізацію державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів. З урахуванням існуючих на сьогоднішній день активних євроінтеграційних процесів у нашій державі слід зазначити, що нормативна база діяльності ДМС України знаходиться на стадії формування та постійного удосконалення. Не досить вірним є, на наш погляд, перерахування у Положенні завдань ДМС України щодо «реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів». Адже біженці та інші визначені законодавством мігранти також є фізичними особами, відносно яких ДМС України здійснює реєстрацію їх місця перебування або проживання. Окрім цього, на наше переконання, нормативне відображення повинні отримати завдання ДМС України саме стосовно контрольно-міграційного провадження (імміграції та еміграції, протидії нелегальній міграції, контроль трудової міграції, реєстрації місця перебування або проживання фізичних осіб біженців та інших категорій мігрантів,

притягнення до адміністративної відповідальності правопорушників). Виконання завдань ДМС України щодо контрольної-міграційного провадження безпосередньо пов'язано із співпрацею з правоохоронними органами. Зокрема, діяльність ДМС України спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра внутрішніх справ України. Відповідно до Указу Президента України від 6 квітня 2011 р. № 405 «Питання Державної міграційної служби України» [28], в системі Міністерства внутрішніх справ України було створено підрозділ міліції міграційного контролю загальною граничною чисельністю 1500 одиниць, який функціонально підпорядковано Державній міграційній службі України. Структура, штатний розпис та кошторис підрозділу міліції міграційного контролю Міністерства внутрішніх справ України затверджується міністром внутрішніх справ України за погодженням з головою Державної міграційної служби України. Зазначена норма потребує, на нашу думку, додаткового опрацювання, оскільки виникає багато як теоретичних, так і практичних запитань співвідношення компетенції співробітників підрозділу міліції міграційного контролю та співробітників міліції в аспекті застосування заходів фізичного впливу та спеціальних засобів. Таким чином, ДМС України як центральний суб'єкт контрольної-міграційного провадження поєднує в собі як наглядові, так і контрольні функції. При цьому контрольне провадження, як вірно зазначає О.В. Кузьменко, необхідно відрізнити від наглядового провадження. При цьому вона зазначає, що деякі вчені взагалі відкидають доцільність виділення контрольних проваджень як самостійного виду адміністративного процесу [30, с. 258]. Дійсно, деякі вчені вживають термін «нагляд» та «контроль» як синоніми [8, с. 17]. О.В. Кузьменко також вперше сформулювала підстави для розрізнення нагляду та контролю в діяльності державних органів. Такими підставами нею було визначено: спосіб організуючого впливу на правовідносини піднаглядного органу, основна мета реалізації, можливість застосування заходів примусу, організаційна підпорядкованість об'єктів та дискретність здійснення нагляду [30, с. 258]. Деякі критерії розрізнення контрольних та наглядових проваджень визначила С.В. Івчук, характеризуючи нагляд як окремий вид адміністративного провадження, який також має свої стадії, що відрізняються від контрольних проваджень. Ознаки, за допомогою яких контрольні провадження виокремлюються від наглядових проваджень, за думкою вченої, це порушення питання про проведення провадження, власне проведення перевірки, підведення підсумків та усунення недоліків, які виявлені під час проведення контролю [31, с. 71]. Таким чином, в літературі немає чіткого та одноставного розмежування наглядового та адміністративного провадження. Однак, на нашу думку, таке розмежування вкрай важливе, адже деякі органи публічної влади (наприклад, прокуратура) поєднують в собі як функції контролю, так і функції нагляду. Контрольні та наглядові провадження доцільно розглядати як окремі види неконфліктних адміністративних

проваджень, що проводяться за різними стадіями. Контрольні провадження спрямовані на перевірку дотримання та виконання нормативно встановлених завдань, планів та рішень, тоді як наглядові провадження спрямовані на виявлення загальних недоліків у питаннях охорони життя і здоров'я людей, функціонування і розвитку суспільства, середовища проживання і життєдіяльності, рівності прав і законних інтересів усіх суб'єктів господарювання, невтручання органів державного нагляду у статутну діяльність суб'єктів господарювання, якщо вона здійснюється в межах закону, меж відповідальності органів держави за шкоду, заподіяну громадянам, юридичним і фізичним особам внаслідок порушення вимог законодавства [32, с. 206].

Висновки. Контроль представляє собою певну сукупність дій, яким властивий процедурний характер та яка має на меті встановлення відповідності фактичного дотримання об'єктом контролю нормативних приписів, які регулюють відповідну сферу суспільних відносин. Правова природа контрольного провадження, на нашу думку, повинна визначатися через врегульовану адміністративними нормами процедуру, з чітко визначеною формою та змістом, основною метою якої є дотримання визначеного правопорядку як об'єктами контролю, так і контролюючими суб'єктами.

Контрольно-міграційне провадження є динамічним та циклічним процесом, оскільки здійснюється у процесуальній формі через зовнішній вияв сукупності певних стадій – послідовних контрольних дій і процедур, встановлених законодавством. Відповідно, контрольні-міграційне провадження – це формально визначений комплекс дій щодо встановлення відповідності (або невідповідності) організації системи міграції та діяння суб'єктів міграційного провадження законодавчо встановленим приписам. До ознак контрольні-міграційного провадження доцільно віднести: а) формальну визначеність; б) законодавчу урегульованість правосуб'єктності суб'єктного складу контрольні-міграційного провадження; в) предмет контрольні-міграційного провадження складає організація міграції в Україні та дотримання суб'єктами міграційного провадження вимог законодавства про міграцію; г) стадійність контрольні-міграційного провадження.

Суб'єктом контрольні-міграційного провадження є фізична чи юридична особа – носій прав та обов'язків щодо здійснення контролю у сфері міграції, здатна ці права та обов'язки реалізовувати за наявності певних умов та підстав, встановлених законодавством. Учасник вказаного провадження є його реально існуючою особою (фізичною чи юридичною), яка реалізує права та покладені обов'язки у контрольних процесуальних відносинах щодо міграції.

ДМС України здійснює як наглядові, так і контрольні функції у сфері міграції, які необхідно відрізнити. Подальше дослідження нормативного регулювання функцій та завдань цього суб'єкта контрольні-міграційного провадження потребує більш глибокого аналізу та є перспективним напрямком наукового дослідження.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Матвійчук А.В. Щодо правової природи контрольних проваджень / А.В. Матвійчук // Європейські перспективи. – 2010. – № 1. – С. 87–91.
2. Іваненко Я.Л. Адміністративні неюрисдикційні провадження : дис. ... к. ю. н. : спец. 12.00.07 / Я.Л. Іваненко ; Київський міжнародний університет. – К., 2011. – 213 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2-х т. Т. 1 / Ред. кол. : В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К. : Юридична думка, 2007. – 592 с.
4. Анпілогов О.В. Місцеві державні адміністрації як суб'єкти державного контролю: проблеми правореалізації та шляхи їх вирішення / О.В. Анпілогов // Юридичний науковий електронний журнал. – 2014. – № 1. С. 52–54.
5. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади : [монографія] / О.Ф. Андрійко. – К. : Наукова думка, 2004. – 300 с.
6. Гарашук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні : [монографія] / В.М. Гарашук. – Х. : Фоліо, 2002. – 176 с.
7. Битяк Ю.П. Административное право Украины (Общая часть) : [учеб. пособ.] / Ю.П. Битяк, В.В. Зуй. – Х. : Одиссей, 1999. – 224 с.
8. Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе / В.М. Горшенев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 256 с.
9. Козлов Ю.М. Предмет советского административного права / Ю.М. Козлов. – М. : Изд-во МГУ, 1967. – 160 с.
10. Коренев А.П. Кодификация советского административного права / А.П. Коренев. – М. : Юрид. лит., 1970. – 134 с.
11. Лория В.А. Административный процесс и его кодификация / В.А. Лория. – Тбилиси : Изд-во Тбилис. ун-та, 1986. – С. 27–28.
12. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право / В.Д. Сорокин. – М. : Юрид. лит., 1972. – 240 с.
13. Адміністративне право України / За ред. Ю.П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – 526 с.
14. Бахрах Д.Н. Административное право / Д.Н. Бахрах. – М., 1993. – 301 с.
15. Лученко Д.В. Контрольне провадження : дис. ... к. ю. н. : спец. 12.00.07 / Д.В. Лученко. – Х., 2003. – 180 с.
16. Тарасов В.А. Охрана прав граждан в пенсионном обеспечении / В.А. Тарасов. – М. : Изд-во МГУ, 1978. – 104 с.
17. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР / Н.Г. Салищева. – М. : Юрид. лит., 1964. – 108 с.
18. Самойленко А.В. Административные штрафы милиции как средство охраны советского правопорядка : автореф. дис. ... к. ю. н. / А.В. Самойленко. – К., 1971. – 20 с.
19. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст.446 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
20. Хольченков О.М. Контрольне провадження в діяльності податкової міліції : дис. ... к. ю. н. : спец. 12.00.07 / О.М. Хольченков. – Х., 2005. – 183 с.
21. Селіванов А.О. Верховенство права в Конституційному правосудді: Аналіз конституційної юрисдикції / А.О. Селіванов. – Харків : Акад. прав. наук України, 2006. – 400 с.
22. Колпаков В.К. Поняття контрольного провадження у сфері нотаріату // Юридичний вісник. – 2013. – № 1(26). – С. 61–64.
23. Архипов С.И. Субъект права: теоретическое исследование / С.И. Архипов. – СПб. : Пресс, 2004. – 469 с.
24. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу / О.В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2005. – 352 с.
25. Алексеев С.С. Проблемы теории права: основные вопросы общей теории социалистического права : [курс лекцій] : в 2 т. Т. 1 / С.С. Алексеев. – Свердловск : Изд-во Свердловск. юрид. ин-та, 1972. – 396 с.
26. Про утворення Державної міграційної служби України : Постанова КМУ № 643 від 24 червня 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/643-2009-%D0%BF>.
27. Деякі питання державного управління у сфері міграції : Постанова КМУ № 559 від 7 липня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/559-2010-%D0%BF>.
28. Питання Державної міграційної служби України : Указ Президента України № 405 від 6 квітня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/405/2011>.
29. Про утворення територіальних органів Державної міграційної служби : Постанова КМУ № 658 від 15 червня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/658-2011-%D0%BF>.
30. Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі права : дис. ... д. ю. н. : спец. 12.00.07 / О.В. Кузьменко. – К., 2006. – 402 с.
31. Івчук С.В. Неконфліктні провадження в адміністративному процесі : дис. ... к. ю. н. : спец. 12.00.07 / С.В. Івчук. – К., 2012. – 208 с.
32. Євчук Т.В. Щодо розрізнення контрольних і наглядових проваджень у діяльності прокуратури України / Т.В. Євчук // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 204–207.

ОРГАНІЗАЦІЯ ТА ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ ТА ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ

ORGANIZATION AND IMPLEMENTATION OF PUBLIC CONTROL IN THE SPHERE OF PUBLIC ORDER AND PUBLIC SECURITY

Костовська К.М.,

кандидат юридичних наук, доцент

*кафедри адміністративного права та адміністративного процесу
Львівського державного університету внутрішніх справ*

У статті аналізуються нормативно-правові акти та наукові праці, що характеризують громадський контроль у сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки, а також здійснено правовий аналіз системи суб'єктів громадського контролю у публічному управлінні, форми та процедури його реалізації.

Ключові слова: публічне управління, громадський контроль, правоохоронні органи, громадська безпека, суб'єкти, організація.

В статье анализируются нормативно-правовые акты и научные работы, характеризующие общественный контроль в сфере охраны общественного порядка и общественной безопасности, а также осуществлен правовой анализ системы субъектов общественного контроля в публичном управлении, формы и процедуры его реализации.

Ключевые слова: публичное управление, общественный контроль, правоохранительные органы, общественная безопасность, субъекты, организация.

The article analyzes the regulations and scientific works that characterize public control in the sphere of public order and public security, and legal analysis carried out system of public control in public administration, as well as forms and procedures for its implementation.

Key words: public administration, social control, law enforcement, public safety, subjects, organization.

Актуальність теми. Останнім елементом адміністративно-правового механізму функціонування контролю над діяльністю правоохоронних органів в Україні є його організація. Проте як у чинному законодавстві, так і у науковій літературі організації контролю відводиться неналежна увага, підтвердженням чого є регламентація лише деяких її напрямів у нормативно-правових актах та фрагментарне дослідження у науковій літературі. Організаційні засади контролю передбачені майже у кожному законодавчому та підзаконному акті. В деяких із них цим питанням виділено навіть окремі розділи. Проте нормативне визначення організаційної діяльності у переважній більшості випадків є невдалим, оскільки охоплює лише декілька його напрямів, як правило, фінансове та матеріально-технічне. В деяких законодавчих актах окремі їх розділи присвячені регламентації окремих напрямів організації контролю, а самій організації присвячено лише одну або декілька статей. Визначення того, що законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти з питань контролю визначають порядок організації та здійснення контролю, характерне для переважної більшості. Організацію контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні визначено як неправову форму публічного управління, що реалізується спеціально утвореними підрозділами та керівниками усіх рівнів з метою забезпечення чіткої та ефективної роботи суб'єктів контролю, стосується усіх без винятку його етапів.

Мета статті полягає у визначенні правової природи, сутності і змісту громадського контролю у

сфері забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки, а також визначенні й комплексному аналізі нормативно-правових актів.

Теоретична і практична значимість проблеми громадського контролю безпосередньо стосується забезпечення прав і свобод громадян у процесі реалізації адміністративної діяльності правоохоронних органів, було проаналізовано роботи В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, І.Л. Бачило, Д.М. Бахраха, В.Т. Білоуса, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, В.Л. Грохольського, Є.В. Додіна, С.В. Ківалова, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Н.Р. Нижник, В.П. Петкова, Л.Л. Попова, О.П. Рябченко, М.С. Студенікіної, Ю.О. Тихомирова, В.В. Цветкова, В.К. Шкарупи, Х.П. Ярмачі та ін. Разом з тим, незважаючи на значну кількість наукових праць, присвячених проблематиці контролю, його методологічні засади, сутність, особливості та призначення залишаються актуальними.

Виклад основного матеріалу. Публічне управління у сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки з теоретичної точки зору все ще залишається категорією, яка не знайшла свого всебічного вивчення, що, як наслідок, ускладнює розуміння як її дійсної сутності, так і зовнішніх обсягів. Головною проблемою є відсутність єдності позицій щодо розуміння змісту поняття «правоохоронні органи», яким охоплюються суб'єкти реалізації даного виду управлінської діяльності [1, с. 347–350].

Основною рисою правоохоронного органу як органу державної влади є те, що він діє на підставі

норм публічного права, реалізує функції щодо охорони громадського порядку та громадської безпеки, будучи уповноваженою при цьому застосовувати до осіб, які порушують вимоги нормативних актів або розпорядження працівника правоохоронного органу, заходи примусу.

Важливим питанням на шляху пізнання сутності громадського контролю у публічному управлінні є й те, що пов'язане із з'ясуванням системи суб'єктів його здійснення. На даний час у науковій літературі існують різні підходи до формування системи суб'єктів громадського контролю. Наприклад, В.К. Колпаков та О.В. Кузьменко систему суб'єктів громадського контролю визначають наступним чином: громадські організації, трудові колективи, органи самоорганізації населення, збори громадян за місцем проживання, громадяни [2, с. 531]. Разом з тим слід сказати, що Л.П. Рогатіна суб'єктами громадського контролю називає інституційні структури громадянського суспільства, а також окремих людей, які проявляють громадську свідомість і активність [3, с. 6].

Розглядаючи системні дослідження власне суб'єктів громадського контролю, в цьому відношенні не можна залишити поза увагою праці А.С. Крупника, де він виділяє організовану та неорганізовану громадськість. Організована громадськість, на його думку, представлена органами самоорганізації населення, ЗМІ, громадськими, профспілковими, творчими організаціями та іншими громадськими об'єднаннями. До цієї ж групи він зараховує ті політичні партії, які не пройшли до парламенту, а також партійні осередки обласного, районного, міського, районного у місті рівнів, які не представлені в органах місцевого самоврядування цього рівня. Під неорганізованою громадськістю автор розуміє громадян та їх сім'ї, які не поєднані між собою в будь-які організаційні форми і представляють власні інтереси або ситуативно-спільні інтереси жителів, користувачів або споживачів певної соціальної групи [4].

Досить часто в якості спеціального суб'єкта громадського контролю називаються засоби масової інформації. Досліджуючи їх роль та призначення у сфері громадського контролю за міліцією, С.Г. Братель, наприклад, пише, що ефективність громадського контролю вирішальною мірою залежить від засобів масової інформації, які забезпечують інформування громадян про діяльність міліції та стан правопорядку в державі, а міліцію – про громадську думку з цих питань, саме тому, на його думку, необхідною є свобода ЗМІ, їх політична незаангажованість, незалежність від монопольного впливу держави, політичних партій, фінансово-політичних груп тощо [5, с. 9]. Подібну позицію займає також і Л.П. Рогатіна, називаючи громадський контроль з боку ЗМІ медіаконтролем, який, на її думку, реалізується шляхом виявлення, збору, обробки і поширення відомостей про недоліки функціонування суб'єктів публічного управління: корупцію, неефективність, прояви бюрократизму тощо [3, с. 6].

Таким чином, суб'єктами громадського контролю у сфері охорони громадського порядку та громад-

ської безпеки є ті органи державної влади, назовемо їх поліцейськими, які створені з метою охорони громадського порядку та громадської безпеки, будучи уповноваженими при цьому на застосування заходів адміністративного примусу. Декілька слів при цьому необхідно сказати також щодо категорій «громадський порядок» та «громадська безпека».

Розгляд українського законодавства, а також відповідної наукової літератури [6, с. 229–250] дозволяє зробити висновок, що до органів державної влади, задіяних в охороні громадського порядку та громадської безпеки з використанням «поліцейських» повноважень, на сьогоднішній день відносяться такі:

– міліція. Відповідно до Закону України «Про міліцію» [7], це державний озброєний орган виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань. Основними завданнями міліції є: забезпечення особистої безпеки громадян, захист їхніх прав і свобод, законних інтересів; запобігання правопорушенням та їх припинення; охорона і забезпечення громадського порядку; виявлення кримінальних правопорушень; участь у розкритті кримінальних правопорушень та розшуку осіб, які їх вчинили, у порядку, передбаченому кримінальним процесуальним законодавством; забезпечення безпеки дорожнього руху; захист власності від злочинних та кримінально протиправних посягань; виконання адміністративних стягнень; участь у наданні соціальної та правової допомоги громадянам, сприяння в межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків;

– Служба безпеки України. Згідно зі ст. 1 Закону України «Про Службу безпеки України» [8], це державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України. На Службу безпеки України (ст. 2) покладається, в межах визначеної законодавством компетенції, захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного й оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці. У завдання Служби безпеки України також входить попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління й економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України;

– Управління державної охорони України. Відповідно до ст. 11 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» [9], це державний правоохоронний орган спеціального призначення, підпорядкований Президентові України та підконтрольний Верховній Раді України. На Управління державної охорони України поклада-

ються завдання: здійснення державної охорони щодо органів державної влади України; забезпечення безпеки посадових осіб, визначених цим Законом, за місцем їх перебування як на території України, так і за її межами; забезпечення безпеки членів сімей посадових осіб, визначених цим Законом, які проживають разом з ними або супроводжують їх; запобігання протиправним посяганням на посадових осіб і членів їхніх сімей та об'єкти, щодо яких здійснюється державна охорона, їх виявлення та припинення; охорона об'єктів, визначених цим Законом; забезпечення безпечної експлуатації транспортних засобів, призначених для визначених цим Законом посадових осіб;

– військова служба правопорядку у Збройних Силах України. Згідно зі ст. 1 Закону України «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України» [10], це спеціальне правоохоронне формування у складі Збройних Сил України, призначене для забезпечення правопорядку і військової дисципліни серед військовослужбовців Збройних Сил України в місцях дислокації військових частин, у військових навчальних закладах, установах та організаціях, військових містечках, на вулицях і в громадських місцях; для запобігання злочинам, іншим правопорушенням у Збройних Силах України, їх припинення; для захисту життя, здоров'я, прав і законних інтересів військовослужбовців, військовозобов'язаних під час проходження ними зборів, працівників Збройних Сил України; для виявлення, припинення корупційних правопорушень, вчинених військовими посадовими особами Збройних Сил України, та здійснення провадження у справах про адміністративні корупційні правопорушення, а також для захисту майна Збройних Сил України від розкрадання та інших протиправних посягань, а так само для участі у протидії диверсійним проявам і терористичним актам на військових об'єктах;

– прикордонна служба України. Відповідно до ст. 1 та ст. 2 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» [11], на Державну прикордонну службу України покладаються завдання щодо забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні. У межах реалізації цих завдань прикордонна служба: охороняє державний кордон України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах з метою недопущення незаконної зміни проходження його лінії, забезпечує дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму; здійснює в установленому порядку прикордонний контроль і пропуск через державний кордон України осіб, транспортних засобів, вантажів, а також виявляє і припиняє випадки незаконного їх переміщення; бере участь у боротьбі з організованою злочинністю та протидії незаконній міграції на дер-

жавному кордоні України та в межах контрольованих прикордонних районів тощо.

Ведучи мову про проблеми, які накопичилися у сфері організації та здійснення громадського контролю за суб'єктами публічного управління, вважаємо за необхідне зупинитися більш детально на окремих з них, оскільки лише таким чином можна виробити конкретні пропозиції, спрямовані на їх усунення.

Насамперед необхідно звернути увагу на той факт, що питання організації та здійснення громадського контролю у сфері забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки зокрема зараз регулюються на рівні нормативних актів, які володіють різною юридичною силою, що подекуди суттєво ускладнює функціонування даного інституту. Важливим також є правильне співвідношення прав та обов'язків учасників контрольних відносин. На сьогоднішній день положення, які стосуються громадського контролю, розміщуються в законодавчих актах де завгодно, але не у розділі, присвяченому обов'язкам органу або його працівників. Проте права громадськості на здійснення громадського контролю мають чітко кореспондуватися з відповідними обов'язками органу (працівників). Кореспондуючий характер прав та обов'язків приватних осіб та посадових (службових) осіб органу державної влади, як слушно наголошує Д.І. Сирота, є необхідною умовою реальної реалізації прав учасників правовідносин [12, с. 167], у тому числі на здійснення громадського контролю.

Висновки. Таким чином, проблематика суб'єктів громадського контролю на сьогоднішній день в українській науці адміністративного права все ще не отримала повного та всебічного вирішення. Як вітчизняні вчені, так і представники громадянського суспільства, а з ними й суб'єкти публічного управління мають лише загальну уяву про систему суб'єктів громадського контролю. Наслідком такої ситуації є низька ефективність громадського контролю, недостатня ініціативність громадськості в цій сфері та неготовність суб'єктів публічного управління робити свою діяльність повною мірою відкритою та прозорою для суспільства.

Підсумовуючи, вкажемо, що на сьогоднішній день в Україні, з одного боку, здійснюється доволі послідовна політика у сфері організації громадського контролю у публічному управлінні, а з іншого – такі кроки часто не носять послідовного та завершеного характеру. Інакше кажучи, часто формується лише модель громадського контролю, проте не завжди визначаються механізми її функціонування, що свідчить про небажання держави перейти від розмов про громадський контроль до забезпечення його ефективного та реального функціонування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2-х т. Т. 2 / Редкол. : В.Б. Авер'янов. – К. : Юридична думка, 2005. – 624 с.
2. Колпаков В.К., Кузьменко О.В., Пастух І.Д., Сущенко В.Д. та ін. Курс адміністративного права України : [підручник] / [В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко та ін.]. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.
3. Рогатіна Л.П. Громадський контроль над державою: сутність, механізми реалізації та перспективи розвитку : автореф. дис. ... к. політ. н. : спец. 23.00.02 / Л.П. Рогатіна ; Південноукр. нац. пед. ун-т ім. К.Д. Ушинського. – Одеса, 2011. – 17 с.

4. Крупник А.С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення / А.С. Крупник [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf.
5. Братель С.Г. Політичні партії як суб'єкти громадського контролю за діяльністю міліції / С.Г. Братель // Держава і регіони. Серія «Право». – 2011. – № 4. – С. 6–11.
6. Музичук О.М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні : [монографія] / О.М. Музичук. – Харків : Харківський національний університет внутрішніх справ, 2010. – 654 с.
7. Про міліцію : Закон України // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
8. Про Службу безпеки України : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.
9. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 236.
10. Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 32. – Ст. 225.
11. Про Державну прикордонну службу України : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 27. – Ст. 208.
12. Сирота Д.І. Кореспондуючі права і обов'язки громадянина та працівника міліції: адміністративно-правовий аспект : дис. ... к. ю. н. : спец. 12.00.07 / Д.І. Сирота. – Харків : Харківський національний університет внутрішніх справ, 2009. – 196 с.

УДК 351.755.61

ЩОДО ПРОБЛЕМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В СФЕРІ ЗАХИСТУ ДИТИНИ ВІД НАСИЛЬСТВА В СІМ'Ї В УКРАЇНІ

ON THE PROBLEM OF IMPROVING ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY IN THE PROTECTION OF CHILDREN FROM VIOLENCE IN THE FAMILY IN UKRAINE

Мазніченко Д.О.,
ад'юнкт

Харківського національного університету внутрішніх справ

В статті досліджено поняття адміністративної відповідальності за вчинення насильства в сім'ї та жорстокого поводження з дитиною. На основі аналізу теоретичних поглядів науковців і адміністративного законодавства України надано характеристику спеціальних заходів попередження насильства в сім'ї. Визначено шляхи оптимізації інституту адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері захисту дитини від насильства в сім'ї в контексті інтеграції національного законодавства в європейське право.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, насильство в сім'ї, жорстоке поводження, дитина, органи внутрішніх справ, спеціальні заходи.

В статье дана характеристика административной ответственности за совершение насилия в семье и жестокого обращения с ребенком. На основе анализа теоретических взглядов ученых и административного законодательства Украины указаны меры предупреждения насилия в семье. Определены пути оптимизации института административной ответственности за правонарушения в сфере защиты ребенка от насилия в семье, что актуально в контексте интеграции национального законодательства в европейское право.

Ключевые слова: административная ответственность, насилие в семье, жестокое обращение, ребенок, органы внутренних дел, специальные меры.

In the article the author described of administrative responsibility for the commission of domestic violence and child abuse. Based on the analysis of theoretical views of scientists and administrative legislation of Ukraine contains measures to prevent domestic violence. The author also identified ways to optimize the institution of administrative responsibility for violations in the field of child protection from violence in the family, which is important in the context of the integration of the national legislation to European law.

Key words: administrative responsibility, violence in family, child, cruel treatment, internal affairs bodies, special measures.

Актуальність теми. Конституція України зазначає, що людина, її життя і здоров'я, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Ніхто не може бути підданий катуванню, жорстокому, нелюдському чи такому, що принижує його гідність, поводженню і покаранню [1, Ст. 28]. Останнім часом проблемою номер один стає домашнє насильство. І стереотипи, які існують в україн-

ському суспільстві, а також слабкий захист жертв на законодавчому рівні, роблять це явище масштабним. Якщо звернутися до статистики, виявляється, що 30–40% викликів, що надходять до органів внутрішніх справ, стосуються домашнього насильства [2]. Але що робити, якщо жертвою насильства в сім'ї стає дитина – найбільш незахищена частина суспільства? Соціально-правова і психологічна незрілість

дітей ставить їх у практично повну залежність від дорослих. І ця залежність робить дитину особливо уразливою перед різними проявами насильства. Захист дітей, забезпечення їх повноцінного розвитку – проблема національного значення, яка повинна розглядатись і розв'язуватись у різних контекстах: соціологічному, педагогічному і, безумовно, юридичному [3, с. 9]. Мова йде про закріплення певними законами та іншими нормативно-правовими актами чітко визначених правил, норм і вимог щодо покарання особи за насильницькі дії відносно дитини.

Інститут адміністративної відповідальності хоча і є важливим для адміністративного права України за усіх часів, на сьогодні залишається поки що поза увагою законодавця з точки зору його реформування відповідно до потреб сучасності, коли гостро постало питання управління суспільними справами в сфері протидії насильства в сім'ї з урахуванням вимог верховенства права. Адже головні положення, які пронизують майже всі міжнародні правові акти, – це абсолютні заборони на жорстоке поводження з особою, перш за все з дітьми. Цей принцип не має порушуватись в жодній з ситуацій. І кожен факт порушення передбачає обов'язкове покарання. Але, на жаль, він порушується досить часто, різними способами і в різних країнах. Україна не стала виключенням. Так, згідно щорічного звіту МВС України стосовно виконання вимог Закону України «Про попередження насильства в сім'ї», у 2013 р. зафіксовано 714 випадків насильства у сім'ї по відношенню до дітей, 2 574 дитини перебували на обліку з приводу насильства чи жорстокого поводження з ними [2, с. 31]. Треба визнати, що роль адміністративної відповідальності в цьому аспекті постійно зростає. В умовах, коли наша країна бажає стати дійсно правовою європейською державою, оптимізація інституту адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері захисту дитини від насильства в сім'ї постає головним завданням її законодавчих та виконавчих владних органів.

У теорії адміністративного права визначенню сутності адміністративної відповідальності присвячено наукові праці різного ґатунку і історичного періоду. Зокрема, заслуговують на увагу праці сучасних вітчизняних вчених, таких як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, С.Т. Гончарук, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко. Але питання адміністративної відповідальності за вчинення насильства в сім'ї відносно дитини розглядалися фрагментарно лише в контексті напрямків боротьби з насильством в сім'ї. В цьому аспекті цікавими є дослідження П.О. Власова, О.І. Белової, В.С. Бондара, В.В. Вітвіцької, В.Т. Дзюби, О.В. Коломоєць, К.Б. Левченко, Ю.В. Онищенко, І.М. Трубавіної, Н.Б. Шамрук. З урахуванням нових реалій життя та в умовах прийняття Україною європейських норм у подоланні домашнього насильства та захисті дитинства ця тематика потребує якісно нового рівня дослідження.

Метою статті є виокремлення особливостей притягнення осіб до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень у сфері захисту дітей

від насильства та жорстокого поводження; окреслення основних шляхів подолання цього негативного явища в суспільстві.

Виклад основного матеріалу. Україна – одна із перших країн, яка юридично визнала існування проблеми насильства в сім'ї. Так, у прийнятому 15 листопада 2001 р. Законі України «Про попередження насильства в сім'ї» вказано: «Насильство в сім'ї – це будь-які умисні дії фізичного, сексуального, психологічного чи економічного спрямування одного члена сім'ї по відношенню до іншого члена сім'ї, якщо ці дії порушують конституційні права і свободи члена сім'ї як людини та громадянина і наносять йому моральну шкоду та шкоду його фізичному чи психічному здоров'ю» [4, Ст. 1].

Дитина – це особлива група населення віком від народження до 18 років. Ст. 10 Закону України «Про охорону дитинства» від 26 квітня 2001 р. № 2402-III встановлено, що дитина має право на захист від жорстокого поводження та насильства різних форм [5]. Зокрема, жорстоке поводження з дитиною – це будь-які форми фізичного, психологічного, сексуального або економічного насилля над дитиною в сім'ї або поза нею. Треба зазначити, що жорстокість може виявлятися і з боку осіб, які безпосередньо не є членами сім'ї, але пов'язані з ними певними стосунками.

В законодавстві визначено види насильств, у тому числі відносно дитини:

- фізичне насильство – навмисне нанесення одним членом сім'ї іншому члену сім'ї побоїв, тілесних ушкоджень, що може привести або призвело до смерті постраждалого, порушення фізичного або психічного здоров'я, нанесення шкоди його честі і гідності (тобто всі дії, спрямовані на спричинення дитині фізичної шкоди, заборонені законом);

- сексуальне насильство в сім'ї – протиправне посягання одного члена сім'ї на статеву недоторканість іншого члена сім'ї, а також дії сексуального характеру по відношенню до дитини, яка є членом цієї сім'ї;

- психологічне насильство – насильство, пов'язане з дією одного члена сім'ї на психіку іншого шляхом словесних образ, погроз, залякування, переслідування, якими навмисно спричиняється емоційна невпевненість, нездатність захистити себе і може завдатися або завдається шкода психічному здоров'ю;

- економічне насильство – умисне позбавлення одним членом сім'ї іншого житла, їжі, одягу й іншого майна чи коштів, на які постраждалий має передбачене законом право, що може призвести до його смерті, викликати порушення фізичного чи психічного здоров'я [4].

Цікаво, що в Україні на даний момент найбільшою мірою ідентифікується з боку МВС України фізичне насилля. Більше половини випадків (18 тис. осіб), поставлених на профілактичний облік, стосуються саме фізичного насилля. Органам внутрішніх справ значно складніше виявити сексуальне і психологічне насильство, оскільки ця тема вважається приватною і є доволі замовчуваною. Тому, на наш погляд, необхідні більш жорсткіші санкції, що засто-

совуються до осіб, які вчиняють насильство в сім'ї щодо дитини. Загалом, національне законодавство протидії насильству в сім'ї спрямовано на захист всіх членів родини від його різних форм та проявів, проте його норми в повному обсязі підлягають застосуванню і у випадках вчинення насильства відносно дитини.

Важливим кроком у боротьбі із сімейним насильством стало закріплення юридичної відповідальності за вчинення насильства в сім'ї. У Законах України «Про охорону дитинства» [5, Ст. 35] і «Про попередження насильства в сім'ї» [4, Ст. 15] вказано, що особи, винні у порушенні вимог законодавства про охорону дитинства або ж вчинили насильство в сім'ї, несуть кримінальну, адміністративну і цивільно-правову відповідальність.

Треба визнати, що найпоширенішими є адміністративні правопорушення, скоєні у сфері протидії насильству в сім'ї відносно дитини, що визначає важливе значення саме адміністративної відповідальності. Так, від 40 до 70% осіб, що вчиняють насильство відносно своїх партнерів та схильні до проявів жорстокості по відношенню до дітей у сім'ї, притягнуті до адміністративної відповідальності [2, с. 34]. Тому в нашому дослідженні ми розглядаємо проблему визначення сутності адміністративної відповідальності в цій галузі.

Передусім зазначимо, що адміністративна відповідальність – один з основних інститутів адміністративного права, що охоплює значну кількість адміністративно-правових норм, які регулюють цей вид відповідальності [6, с. 67]. У сучасних умовах адміністративна відповідальність є інструментом, завдяки якому здійснюється коригування поведінки окремих суб'єктів з метою досягнення максимального рівня організації і впорядкованості відносин у суспільстві [7, с. 139]. Саме поняття адміністративної відповідальності не має законодавчого закріплення, проте є предметом багатьох наукових досліджень.

Так, розглядаючи адміністративну відповідальність як різновид юридичної відповідальності, В.Б. Авер'янов відзначає, що вона являє собою сукупність адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими органами до осіб, які вчинили адміністративний проступок передбачених нормами адміністративного права особливих санкцій – адміністративних стягнень [8, с. 91]. На думку А.Т. Комзюка, адміністративна відповідальність становить особливий вид юридичної відповідальності, якій властиві всі ознаки останньої, тому і пов'язує її із застосуванням заходів державного примусу, розглядаючи як передбачену санкціями правових норм реакцію на правопорушення, як реалізацію, застосування і здійснення санкцій, що тягне для правопорушника обтяжливі наслідки майнового, морального, особистісного чи іншого характеру, які він зобов'язаний перетерпіти [9, с. 15]. Теж саме ми спостерігаємо і в дослідженнях В.К. Колпакова і О.В. Кузьменка, які під адміністративною відповідальністю розуміють примусове, з додержанням встановленої процедури, застосуван-

ня правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу, які виконані правопорушником [10, с. 152].

Таким чином, у більшості наявних дефініцій поняття адміністративної відповідальності пов'язується із застосуванням адміністративних стягнень до осіб, що вчинили адміністративні проступки. З цієї точки зору адміністративна відповідальність за вчинення насильства в сім'ї відносно дитини (за аналогією з наданим С.Т. Гончарук [6, с. 72] та Н.В. Хорошак [11, с. 24] поняттям адміністративної відповідальності) є видом юридичної відповідальності, яке передбачає правові відносини у сфері захисту дитинства та протидії насильству в сім'ї, які утворюються під час застосування уповноваженими органами і їх посадовими особами (у першу чергу органами внутрішніх справ) до винної особи покарання, передбаченого санкцією правової норми, що порушена, або норми, що забезпечує її захист, з метою покарання суб'єкта неправомірної поведінки, попередження і профілактичного впливу на правопорушника.

Адміністративне законодавство України (на відміну від кримінального) містить спеціальну норму, що закріплює адміністративну відповідальність за насильство в сім'ї, невиконання захисного припису або непроходження корекційної програми. Названі дії кваліфікуються за ст. 173-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення (надалі – КУпАП), що була внесена до Глави 14 «Адміністративні правопорушення, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку» та діє в редакції Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства стосовно протидії насильству в сім'ї» від 25 вересня 2008 р. [12].

Щодо адміністративного стягнення, то в ст. 173-2 КУпАП вказано, що «вчинення насильства в сім'ї, тобто умисне вчинення будь-яких дій фізичного, психологічного чи економічного характеру, внаслідок чого могла бути чи була завдана шкода фізичному або психічному здоров'ю потерпілого, а так само невиконання захисного припису особою, стосовно якої він винесений, непроходження корекційної програми особою, яка вчинила насильство в сім'ї – тягнуть за собою громадські роботи на строк від тридцяти до сорока годин або адміністративний арешт на строк до семи діб» [12]. Про вчинення даного правопорушення складається протокол уповноваженими посадовими особами органів внутрішніх справ (надалі – ОВС). Самі ж справи про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 173-2 КУпАП, відповідно до ст. 221 КУпАП, розглядають суди. Цікаво, що до появи в КУпАП статті про відповідальність за вчинення насильства в сім'ї воно кваліфікувалося як дрібне хуліганство.

Внесеними змінами до п. 1 ч. 2 ст. 262, ч. 4 ст. 263 та ч. 2 ст. 277 КУпАП органам внутрішніх справ дозволено здійснювати адміністративне затримання особи, що вчинила насильство в сім'ї, до розгляду справи судом. Проте справи про правопорушення,

передбачені ст. 173-2 КУпАП, розглядаються протягом доби. Оскільки такі справи підвідомчі суду, стягнення може бути накладено не пізніше як через три місяці з дня вчинення правопорушення.

Окрім правопорушення за ст. 173-2 КУпАП, адміністративна відповідальність за дії, які становлять насильство в сім'ї щодо дитини, може також наставати у випадках вчинення і таких адміністративних правопорушень, як: 1) доведення неповнолітнього до стану сп'яніння батьками неповнолітнього, особами, які їх замінюють, або іншими особами охоплюється ст. 180 КУпАП; 2) ухилення батьків або осіб, які їх замінюють, від виконання передбачених законодавством обов'язків щодо забезпечення необхідних умов життя, навчання та виховання неповнолітніх дітей тягне адміністративну відповідальність за ст. 184 КУпАП.

Слід звернути увагу, що запровадження ст. 173-2 КУпАП призвело до виникнення колізій між цією статтею і змістом Закону та системою передбачених спеціальних заходів з попередження сімейного насильства.

По-перше, передбачений Законом України «Про попередження насильства в сім'ї» перелік форм насильства в сім'ї (фізичне, сексуальне, психологічне і економічне) не відповідає формам насильства в сім'ї, вказаним в ст. 173-2 КУпАП України, якою передбачено адміністративну відповідальність за «вчинення насильства в сім'ї, тобто умисне вчинення будь-яких дій фізичного, психологічного чи економічного характеру». Сексуальне ж насильство як форма насильства в сім'ї, не включено до диспозиції ст. 173-2 КУпАП;

По-друге, ч. 1 ст. 173–2 КУпАП передбачено адміністративну відповідальність за «застосування фізичного насильства, що не завдало фізичного болю і не спричинило тілесних ушкоджень». Але таке формулювання не відповідає поняттю фізичного насильства в сім'ї, що міститься в Законі та тексті статті КУпАП, в якій вказано, що «внаслідок вчинення насильства в сім'ї могла бути або була завдана шкода фізичному чи психічному здоров'ю потерпілого». Така неузгодженість призводить до того, що на практиці суди часто повертають справи щодо вчинення фізичного насильства в сім'ї до ОВС на підставі того, що жертві насильства було завдано фізичного болю.

По-третє, існує колізія між застосуванням спеціальних заходів з попередження насильства в сім'ї, що передбачені Законом України «Про попередження насильства в сім'ї», та заходів адміністративної відповідальності, передбачених ст. 173-2 КУпАП. Проблема полягає в тому, що законодавчо не визначена черговість вживання спеціальних заходів з попередження насильства в сім'ї та накладання адміністративних стягнень за ці ж самі діяння. На практиці це призводить до ситуації, коли у разі вчинення насильства в сім'ї дільничні інспектори міліції або працівники кримінальної міліції у справах дітей виносять офіційне попередження про неприпустимість вчинення насильства в сім'ї та складають протокол

за ст. 173-2 КУпАП з подальшим направленням матеріалів до суду. У разі повторного вчинення насильства в сім'ї алгоритм дій повторюється, а винесення захисного припису взагалі ігнорується, що призводить до знецінення профілактичного потенціалу цього визнаного в усіх провідних країнах світу запобіжного заходу.

Можна зазначити, що норми українського законодавства поки що не повною мірою передбачають цілісний і дійовий механізм для ефективного забезпечення прав і інтересів дитини, які порушуються постійно. Тому названі колізії потребують негайного усунення законодавчим шляхом, оскільки вони істотно ускладнюють практику притягнення осіб, що вчинили насильство в сім'ї щодо дитини, до адміністративної відповідальності.

Якщо дії особи, яка вчинила насильство стосовно дитини, підпадають під ознаки адміністративного правопорушення разом з притягненням особи до адміністративної відповідальності до нього можуть бути застосовані заходи цивільно-правової відповідальності, які виявляються в необхідності відшкодування потерпілому заподіяних моральних і матеріальних збитків [13].

Слід мати на увазі, що закріплене в ст. 55 Конституції України право на судовий захист (можливість звернутися до суду за захистом своїх прав, свобод та інтересів) надається будь-якій особі без вікових обмежень з моменту народження [1]. З метою забезпечення повноцінного виховання і розвитку дитини, реалізації комплексу заходів, спрямованих на захист прав дитини, був прийнятий Порядок розгляду звернень та повідомлень з приводу жорстокого поводження з дітьми або загрози його вчинення, затверджений спільним наказом Мінсоцполітики України, МВС України, МОН України від 19 серпня 2014 р. № 564/836/945/577 [14]. В ньому вказано, що звернення про факти жорстокого поводження з дітьми або загрозу їх вчинення можуть подаватися до будь-якого суб'єкта в усній чи письмовій формі за місцем проживання (перебування) дитини самою дитиною, батьками, одним із батьків дитини або особами, які їх замінюють, фізичними і юридичними особами. Усі повідомлення про дитину, яка постраждала від жорстокого поводження, реєструються суб'єктами, до яких надійшла інформація, та протягом однієї доби направляються до служби у справах дітей і органу внутрішніх справ за місцем проживання дитини. У свою чергу, органи внутрішніх справ зобов'язані приймати інформацію про факти жорстокого поводження з дітьми або загрозу щодо їх вчинення цілодобово. У разі неможливості подання письмової заяви працівник ОВС складає протокол усної заяви або рапорт про факт жорстокого поводження з дитиною (загрозу його вчинення). У разі необхідності організує надання невідкладної медичної, психологічної та інших видів допомоги дитині, яка постраждала від жорстокого поводження, а також долучаються до вжиття невідкладних заходів з ліквідації наслідків жорстокого поводження з дитиною. За результатами розгляду звернення працівник

ОВС України зобов'язаний поінформувати батьків дитини або осіб, які їх замінюють (якщо не вони є винуватцями жорстокого поводження з дитиною), службу у справах дітей та у разі потреби органи прокуратури та суд.

Отже, встановлення адміністративної відповідальності за вчинення насильства та жорстокого поводження з дітьми в сім'ї є достатньо ефективним засобом протидії домашньому насильству та запобігання його новим проявам. Але з метою адаптації українського законодавства до норм і стандартів європейського законодавства в галузі протидії насильству в сім'ї та захисту дитинства, усунення колізій між спеціальними заходами з попередження насильства в сім'ї та заходами адміністративної відповідальності вбачається доречним оптимізувати існуючу систему заходів попередження насильства в сім'ї. Нагадаємо, щодо осіб, які вчинили насильство в сім'ї, працівники ОВС України можуть застосовувати такі заходи [13, с. 62]: 1) винести кривдникові офіційне попередження про неприпустимість вчинення насильства в сім'ї; 2) взяти на профілактичний облік осіб, схильних до вчинення насильства; 3) винести захисний припис (якщо кривдник все ж таки вчинив насильство після винесення йому офіційного попередження) і контролювати виконання вимог захисного припису; 4) проходження корекційної програми, спрямованої на формування гуманістичних цінностей і ненасильницької моделі поведінки.

Враховуючи положення Модельного законодавства ООН про домашнє насильство, а також досвід інших країн світу [15, с. 75], до системи спеціальних заходів щодо попередження насильства в сім'ї є необхідність запровадження такого заходу індивідуальної профілактики, як тимчасовий обмежувальний припис, який передбачає заборону на вчинення насильства в сім'ї. За умови внесення відповідних змін до законодавства України цей захід додасть ефективності засобам протидії сімейному насильству відносно дитини.

Тимчасовий обмежувальний припис виноситься члену сім'ї, який вчинив насильство в сім'ї або поведінка якого створює реальну загрозу його вчинення, службою дільничних інспекторів міліції або кримінальною міліцією у справах дітей, за погодженням з начальником відповідного органу внутрішніх справ, про що йому повідомляється під розписку. Тимчасовий обмежувальний припис виноситься на термін до 30 днів з моменту його винесення і не виноситься у разі, якщо до особи, що вчинила насильство в сім'ї, застосовані запобіжні заходи примусового характеру, пов'язані з обмеженням особистої свободи (адміністративне затримання, взяття під варту тощо) [15, с. 76–77]. Тимчасовим обмежувальним при-

писом особі, що вчинила насильство в сім'ї, може бути заборонено чинити: конкретні насильницькі дії стосовно дитини, які є найбільш типовими для особи; отримувати інформацію про місце перебування жертви насильства в сім'ї; недопустимість прямих і непрямих контактів з жертвою сімейного насильства за місцем її тимчасового проживання, в інших місцях її перебування (відвідувати дитину, вести телефонні переговори); тимчасова заборона на здійснення батьківських прав щодо дитини (дітей) протягом дії припису; обов'язок особи, яка вчинила насильство в сім'ї, сплатити кошти на лікування або перебування в спеціалізованій установі для жертв насильства. Членів сім'ї, яким було винесено тимчасовий обмежувальний припис, служба дільничних інспекторів міліції чи кримінальна міліція у справах дітей беруть на профілактичний облік, який здійснюється в тому ж порядку, що й зараз.

Порушення тимчасового обмежувального припису або повторне вчинення насильства в сім'ї тягне за собою: адміністративну відповідальність за ст. 173-2 КУпАП, яка не припиняє дію цього припису; особа, що вчинила насильство в сім'ї, направляється до кризового центру для проходження корекційної програми.

Переваги запропонованих змін полягають у тому, що вони: відповідають міжнародним стандартам щодо попередження насильства в сім'ї; ґрунтуються на чинній системі захисту дитини від насильства, і запозичують позитивні напрацювання, накопичені українським досвідом запобігання цьому явищу; усувають колізії між спеціальними заходами з попередження насильства в сім'ї, а також заходами юридичної відповідальності, які застосовуються до осіб, що вчинили насильство в сім'ї; спрямовані на підвищення ефективності діяльності органів внутрішніх справ в сфері протидії насильству в сім'ї відносно дитини.

Висновки. Враховуючи все вказане, зазначимо, що протидія насильству у сім'ї щодо дитини є сьогодні важливим напрямом діяльності державних органів і розглядається не лише як соціальна проблема, а як проблема захисту прав дитини як людини, що вимагає вироблення належних правових засобів її розв'язання. Адміністративна відповідальність – найпоширеніший вид юридичної відповідальності у правовій системі України і один із найбільш дієвих правових інструментів у боротьбі з правопорушеннями у сфері протидії насильству і жорстокому поводженню з дитиною. У свою чергу, процес реформування законодавства про адміністративну відповідальність потребує нових поглядів на зміст цього інституту та впровадження європейських норм і стандартів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України від 28 червня. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.
2. Криміногенна ситуація в Україні: оцінка, тенденції, проблеми / Департамент інформаційно-аналітичного забезпечення МВС України. – К., 2013. – 96 с.
3. Грицевич О.В., Лозован О.М. Попередження насильства над дітьми. Інформаційно-методичні матеріали та аналіз нормативно-правової бази / О.В. Грицевич, О.М. Лозован ; укл. Т.В. Журавель. – К. : Видавничий дім «КАЛИТА». 2007. – С. 141.

4. Про попередження насильства в сім'ї : Закон України від 15 листопада 2001 р. № 2789-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 10. – Ст. 70.
5. Про охорону дитинства : Закон України від 26 квітня 2001 р. № 2402-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 30. – Ст. 142.
6. Гончарук С.Т. До питання про поняття та сутність адміністративної відповідальності / С.Т. Гончарук // Проблеми систематизації законодавства України про адміністративні правопорушення : мат. Міжн. наук.-практ. конф. (Сімферополь, 7–8 грудня 2006 р.) – Сімферополь, 2006. – Ч.2. – С. 68–71.
7. Гришина Н.В. Основні напрями розвитку інституту адміністративної відповідальності / Н.В. Гришина // Вісник Харків. нац. ун-ту ім. В. Н. Каразіна. Серія «Право». – 2012. – № 1000. – Вип. 11. – С. 139–144.
8. Авер'янов В.Б., Дерезь В.А., Школик А.М. та ін. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [В.Б. Авер'янов, В.А. Дерезь, А.М. Школик та ін.]; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юстиніан, 2007. – 288 с.
9. Адміністративна відповідальність в Україні : [навч. посіб.] / За заг. ред. А.Т. Комзюка ; 2-е вид., доп. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр.справ, 2001. – 99 с.
10. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : [навч. посіб.] / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 256 с.
11. Хорошак Н.В. Адміністративні стягнення за законодавством України : [монографія] / Н.В. Хорошак. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2004. – 172 с.
12. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07 грудня 1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – додаток до № 51. – Ст.1122.
13. Запорожцев А.В., Лабунь А.В., Заброда Д.Г., Басиста І.В., Дроздова І.В., Брижик В.О. Насильство в сім'ї та діяльність органів внутрішніх справ щодо його подолання: [навч.-метод. посіб. для курсантів вищих навч. закл. МВС України] / [А.В. Запорожцев, А.В. Лабунь, Д.Г. Заброда, І.В. Басиста, І.В. Дроздова, В.О. Брижик]. – Київ, 2012. – 246 с.
14. Про затвердження Порядку розгляду звернень та повідомлень з приводу жорстокого поводження з дітьми або загрози його вчинення : Наказ МВС України, Мінсоцполітики України, МОН України від 19 серпня 2014 р. за № 564/836/945/577 // Офіційний вісник. – 2014. – № 77. – Ст. 2214.
15. Шамрук Н.Б., Галай А.О., Гречанюк С.К. Взаємодія суб'єктів протидії насильству в сім'ї : [монографія] / [Н.Б. Шамрук, А.О. Галай, С.К. Гречанюк]. – Чернігів : Чернігівський національний педагогічний університет імені Т.Г. Шевченка, 2013. – 174 с.

УДК 342.9

ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ ОКРЕМИХ ЕЛЕМЕНТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

TO THE CHARACTERISTICS OF INDIVIDUAL ELEMENTS OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF THE STATE PENITENTIARY SERVICE OF UKRAINE

Макушев П.В.,

*кандидат юридичних наук, професор,
декан юридичного факультету*

Дніпропетровського гуманітарного університету

У статті розглядаються управлінські, примусово-виконавчі та каральні повноваження виконавчої служби, територіальних органів примусового виконання рішень і державних виконавців як складова правосуб'єктності Державної виконавчої служби України.

Ключові слова: повноваження, адміністративно-правовий статус, Державна виконавча служба України.

В статье рассматриваются управленческие, принудительно-исполнительные и карательные полномочия исполнительной службы, территориальных органов исполнения решений и государственных исполнителей как элемент правосубъектности Государственной исполнительной службы Украины.

Ключевые слова: полномочия, административно-правовой статус, Государственная исполнительная служба Украины.

This article discusses management, forced executive and punitive powers of the executive service, territorial bodies of state enforcement of decisions and performers as part of the legal personality of the State Executive Service of Ukraine.

Key words: authority, administrative and legal status, State Executive Service of Ukraine.

Постановка проблеми. Дослідження адміністративно-правової правосуб'єктності державної виконавчої служби в реалізації завдань виконавчого провадження у вітчизняній правовій доктрині є важливим для з'ясування його правової природи, передумов виникнення та напрямів розвитку в контексті загального розвитку вітчизняної адміністративно-правової науки, а також генезисом законодавчого регулювання засад примусового виконання рішень судів та інших

органів (посадових осіб). Треба зазначити, що правовідносини у сфері виконавчого провадження є предметом наукових досліджень у різних галузях права, зокрема цивільно-процесуального, господарсько-процесуального й адміністративного, що дозволяє говорити про комплексний характер таких правовідносин і складний (різногалузевий) характер відповідних правових норм, проте домінуючими є адміністративно-процедурні норми, що й дозволяє розглядати ви-

конавче провадження як інститут адміністративного права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематикою примусового виконання рішень судів, інших органів і посадових осіб займалися такі вчені, як М.Г. Авдюков, П.П. Заворотько, М.А. Гурвич, Ю.Г. Гринько, А.А. Мельников та інші, які розглядали виконавче провадження як інститут цивільно-процесуального права. Інші вчені, такі як М.К. Юков, В.М. Шерстюк, Ю.С. Білоусов, звертали увагу саме на адміністративну природу виконавчого провадження. Значний вплив на розвиток виконавчого провадження мали праці В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, А.С. Васильєва, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, Р.А. Калюжного, С.В. Ківалова, Н.Р. Нижник та інших. Проте безпосередньо проблематиці адміністративно-правових засад процедури виконавчого провадження в Україні увага вчених-юристів, на жаль, не приділялася.

Постановка завдання. Метою статті є визначення обсягу правосуб'єктності державної виконавчої служби як головного учасника виконавчого процесу.

Виклад основного матеріалу. Нормативне закріплення адміністративно-правових засад процедури виконавчого провадження у вітчизняному законодавстві характеризується тривалістю, етапністю, множинністю й розмаїттям форм фіксації, розпороченістю змістовного наповнення. Можна виділити відповідні етапи генезису дослідження адміністративно-правових засад процедури виконавчого провадження у вітчизняній адміністративно-правовій науці, аналіз змісту яких свідчить про зацікавленість науковців проблематикою адміністративно-правового регулювання порядку примусового виконання рішень компетентних органів у цілому, тенденцію спрямованості наукового пошуку на врегулювання різновидів таких адміністративних процедур і відсутність комплексного й системного наукового дослідження адміністративно-правових засад процедури виконавчого провадження в Україні. Однак однією із суперечливих і недостатньо досліджених залишається проблема правосуб'єктності органів Державної виконавчої служби України та її посадових осіб в організації та безпосередньому виконанні судових та інших рішень. Вирішальне значення при цьому має обсяг повноважень державної виконавчої служби.

У юридичній науці повноваження визначаються як комплекс конкретних прав та обов'язків, що надаються для здійснення покладених на орган функцій [1, с. 102], або сукупність юридичних прав для здійснення державних функцій і юридичних обов'язків, що покладаються на державний орган державою [2, с. 12]. У юридичній енциклопедії повноваження визначаються як сукупність прав та обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій [3, с. 590].

У національному законодавстві визначено, що Державна виконавча служба України входить до системи органів Міністерства юстиції України, а її органами є Департамент Державної виконавчої служби

Міністерства юстиції України, управління державної виконавчої служби Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головних управлінь юстиції областей, міст Києві та Севастополі, районні, районні в містах, міські (міст обласного значення), міськрайонні відділи державної виконавчої служби відповідних управлінь юстиції [4, с. 243]. Тим самим підтверджено віднесення органів Державної виконавчої служби України до виконавчої гілки з відповідними владними повноваженнями, а також їх багаторівневу структуру. Це законодавче положення в нинішніх умовах реформування органів центральної виконавчої влади зазнало суттєвих змін, і в підзаконних нормативно-правових актах визначено, що Державна виконавча служба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України через Міністра юстиції України, входить до системи органів виконавчої влади й забезпечує реалізацію державної політики у сфері організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб) (далі – виконання рішень) відповідно до законів [5].

Положенням про Державну виконавчу службу України (далі – Положення) визначено її завдання, основним серед яких є забезпечення своєчасного, повного й неупередженого виконання рішень у порядку, встановленому законодавством. Для виконання цього завдання в п. 4 Положення сформульовані основні види діяльності Державної виконавчої служби України як центрального органу виконавчої влади. Серед них варто виокремити такі: забезпечення здійснення державними виконавцями заходів примусового виконання рішень, передбачених законом (п. 4.3); забезпечення доступу державних виконавців до баз даних і реєстрів, зокрема електронних, що містять інформацію про боржників, їхнє майно та кошти (п. 4.4); аналітичне, інформаційне та методологічне забезпечення роботи структурних підрозділів територіальних органів Міністерства юстиції України, що забезпечують реалізацію повноважень Державної виконавчої служби України; ведення обліково-статистичної звітності й аналіз стану виконання рішень державними виконавцями; ведення обліково-статистичної звітності та аналіз стану виконання рішень державними виконавцями тощо. З пункту 4.12 Положення постає, що такі та деякі інші види діяльності Державної виконавчої служби України називаються повноваженнями, проте за своїм призначенням вони не зовсім узгоджуються з теорією повноважень державних органів, складовим елементом яких має бути право здійснювати певні дії, пов'язані з управлінням.

Виходячи з наукового визначення функцій як головних напрямів діяльності держави, обумовлених її цілями та завданнями [6, с. 82], можна стверджувати, що названі в п. 4 Положення напрями діяльності Державної виконавчої служби України є саме функціями держави щодо здійснення поставлених перед службою завдань. Для виконання цих функцій остання наділена відповідними правами вирішувати питання організаційного характеру щодо забезпечення ви-

конання поставлених перед нею завдань. Такі права сформовані в п. 6 Положення, серед яких варто назвати можливість одержувати інформацію, документи й матеріали від державних органів та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій усіх форм власності та їх посадових осіб (п. 6.2); користуватися відповідними інформаційними базами даних державних органів, державними, зокрема урядовими, системами зв'язку й комунікацій, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами (п. 6.4) тощо. Саме такі права поряд з іншими є формою прояву державно-владних повноважень Державної виконавчої служби України, які за своєю сутністю мають організаційно-правовий характер, а їх здійснення сприяє виконанню завдань і функцій Державної виконавчої служби України.

Остання теза постає з п. 7 Положення, згідно з яким Державна виконавча служба України здійснює свої повноваження безпосередньо та через структурні підрозділи головних управлінь юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районних, міських (міст обласного значення), районних у містах, міжрайонних і міськрайонних управлінь юстиції, що забезпечують реалізацію повноважень Державної виконавчої служби України. Такими структурними підрозділами нині є Управління Державної виконавчої служби України Головних управлінь юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі та відділи державної виконавчої служби районних, районних у містах, міських (міст обласного значення), міськрайонних управлінь юстиції [4, с. 243]. Названі структурні підрозділи є органами державної виконавчої служби, і саме вони здійснюють на місцях державну правову політику у сфері виконання рішень шляхом застосування спеціальних засобів державного примусу. Повноваження органів Державної виконавчої служби України у сфері практичного здійснення юрисдикційних рішень мають особливий характер, вони закріплені насамперед у Законі України «Про виконавче провадження». Відповідно до цього закону примусове виконання рішень покладається на Державну виконавчу службу Міністерства юстиції України, а здійснюють примусове виконання рішень державні виконавці [8]. Особливість владних повноважень Державної виконавчої служби України полягає в правовій можливості не тільки здійснювати

певні управлінські функції, а й, що особливо важливо, застосовувати заходи державного примусу.

Здійснюються такі владні повноваження через державних виконавців, які є обов'язковими суб'єктами виконавчого провадження.

До практичних повноважень державного виконавця треба віднести його право застосовувати заходи державного примусу як найбільш ефективний засіб відновлення порушених прав чи інтересів потерпілої особи у випадках ухилення зобов'язаної особи від добровільного виконання вимог виконавчого документа. Заходами державного примусу у виконавчому провадженні є можливість безперешкодного входження до приміщень і сховищ, що належать боржнику або зайняті ними, проведення огляду зазначених приміщень і сховищ, у разі необхідності примусово відкривати та опечатувати такі приміщення та сховища; накладення арешту на майно боржника, опечатування, вилучення, передача такого майна на зберігання третім особам і реалізація його в установленому законодавством порядку; накладення арешту на кошти та інші цінності боржника, зокрема на кошти, які перебувають на рахунках і вкладах у банках, інших фінансових установах, в цінних паперах, а також опечатування каси, приміщень і місць зберігання грошей. Саме в таких правах державного виконавця проявляється державно-владний характер повноважень, якими наділила їх держава для виконання завдань Державної виконавчої служби України.

Висновки. Таким чином, державно-владні повноваження Державної виконавчої служби України, територіальних органів примусового виконання рішень, державних виконавців залежно від їх спрямованості можна поділити на управлінські, примусово-виконавчі та каральні. Управлінськими повноваженнями наділена Державна виконавча служба України як орган державного управління у сфері примусового виконання рішень. Примусово-виконавчими повноваженнями наділені також начальники районних (міських), районних у містах відділів державної виконавчої служби, оскільки вони, крім управлінських функцій, можуть виконувати й процесуальні дії в рамках виконавчого провадження. Каральні повноваження виступають додатковими засобом державно-правового впливу державного виконавця на особу, яка ухиляється від виконання вимог законодавства про виконавче провадження, що дає можливість спонукати винну особу до правомірної поведінки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления / Б.М. Лазарев. – М. : Юрид. лит., 1971. – 280 с.
2. Кулакова Е.С. Компетенция: понятия, субъекты, особенности / Е.С. Кулакова // *Предприятие, хозяйство и право.* – 2006. – № 3. – С. 10–15.
3. Шемшученко Ю.С. Повноваження / Ю.С. Шемшученко // *Юридична енциклопедія* : у 6 т. / голова редкол. Ю. С. Шемшученко. – К. : Вид-во «Українська енциклопедія» імені М.П. Бажана, 1998–2004. – Т. 4 : Н–П. – 2002. – 717 с.
4. Про державну виконавчу службу : Закон України від 24 березня 1998 р. №202/98-ВР (станом на 8 березня 2011 р.) // *Відомості Верховної Ради України.* – 1998. – № 36–37.
5. Про затвердження Положення про Державну виконавчу службу України : Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 385/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/385/2011>.
6. Скакун О.Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс) : [учебник] / О.Ф. Скакун. – Х. : Эспада, 2005. – 840 с.
7. Про виконавче провадження : Закон України від 4 листопада 2010 р. № 2677-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0003760-10>.

ХАРАКТЕРИСТИКА ЗОВНІШНЬО-ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ НАУКОВО-ДОСЛІДНИХ УСТАНОВ В УКРАЇНІ

DESCRIPTION FOREIGN ORGANIZATIONAL FUNDAMENTALS OF RESEARCH INSTITUTIONS IN UKRAINE

Манжула А.А.,

*кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри конституційного,
адміністративного та господарського права
Кіровоградського інституту державного та муніципального управління
Класичного приватного університету*

У статті досліджено етимологію ключових правових категорій: «діяльність», «організація», «зовнішній». Сформульовано авторське визначення поняття «зовнішньо-організаційні засади діяльності науково-дослідних установ». Акцентовано увагу на нормативно-правовому забезпеченні як на основоположній зовнішньо-організаційній засаді діяльності науково-дослідних установ. Зроблено висновок про важливість фінансового, матеріально-технічного та інформаційного забезпечення діяльності науково-дослідних установ.

Ключові слова: науково-дослідна установа, діяльність, організація, засади, нормативно-правове, фінансове, матеріально-технічне, інформаційне забезпечення.

В статье исследована этимология ключевых правовых категорий: «деятельность», «организация», «внешний». Сформулировано авторское определение понятия «внешне организационные основы деятельности научно-исследовательских учреждений». Акцентировано внимание на нормативно-правовом обеспечении как на основополагающем принципе внешне организационной деятельности научно-исследовательских учреждений. Сделан вывод о важности финансового, материально-технического и информационного обеспечения деятельности научно-исследовательских учреждений.

Ключевые слова: научно-исследовательское учреждение, деятельность, организация, принципы, нормативно-правовое, финансовое, материально-техническое, информационное обеспечение.

The paper studies the etymology of key legal categories: "activity", "organization", "external". Formulated author's definition of the concept of "external organizational framework for the activities of research institutions". The attention to regulatory and legal support as the fundamental principle of external organizational activities of research institutions. The conclusion about the importance of financial, logistical and information support activities of research institutions.

Key words: research institution, activity, organization, principles, regulatory, financial, logistics, information technology.

Постановка проблеми. Під час виконання визначених на нормативно-правовому рівні завдань і функцій науково-дослідні установи вступають у відповідні правовідносини з іншими суб'єктами, що не входять до системи наведених установ. У такому разі виникають і розвиваються правовідносини, що мають зовнішній характер, а тому актуальною є характеристика зовнішньо-організаційних засад діяльності науково-дослідних установ. Нині, зважаючи на безумовне визнання актуальності з боку практичних працівників, науково-дослідних установ активізації залучення їх до зовнішньо-організаційної діяльності, цей процес знайшов належного відображення в нормативно-правових актах, завдяки цьому практика зовнішньо-організаційної діяльності є ефективною, хоча й не позбавлена певних організаційних проблем.

Стан дослідження. Наукові напрацювання таких відомих учених-юристів, як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, В.Т. Білоус, І.П. Голосніченко, Є.О. Дідоренко, Г.В. Задорожня, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, Ю.М. Козлов, В.К. Колпаков, В.В. Копейчиков, Ю.Ф. Кравченко, Н.Р. Нижник, О.І. Остапенко, В.І. Олефір, І.М. Пахомов, В.П. Цветков, В.О. Шамрай, Ю.С. Шемшученко та інші стали теоретичною основою для формування комплексного уявлення про зовнішньо-організацій-

ну діяльність науково-дослідних установ, що дозволило характеризувати засади зовнішньо-організаційних діяльності науково-дослідних установ в Україні. Проте наведене поряд із підтвердженням актуальності обраного напрямку дослідження вимагає й формулювання **мети цього дослідження**, що полягає в здійсненні характеристики зовнішньо-організаційних засад діяльності науково-дослідних установ.

Виклад основного матеріалу. Задля вирішення поставленого наукового завдання, по-перше, необхідно визначити сутність поняття «організація діяльності» та, по-друге, визначити її зовнішній прояв.

Так, розглядаючи сутність терміну «діяльність» як складової частини досліджуваного поняття, слід зазначити, що в сучасній українській мові його тлумачать так:

- застосування своєї праці до чого-небудь;
- праця, дії людей у якій-небудь галузі;
- функціонування, діяння органів живого організму;
- робота, функціонування якоїсь організації, установи, машини тощо;
- виявлення сили, енергії чого-небудь [1, с. 306].

Крім того, варто навести філософські погляди щодо сприйняття досліджуваного поняття. Так, авторський колектив філософського енциклопедичного словника зауважує, що «діяльність» – це специ-

фічно людська форма ставлення до навколишнього світу, зміст якої складає його доцільна зміна та перетворення в інтересах людей. При цьому діяльність людини передбачає певне протиставлення суб'єкта й об'єкта діяльності: людина протиставляє себе об'єкту як матеріал, який повинен отримати нову форму та властивості, перетворитися з матеріалу в предмет і продукт діяльності. Більше того, учені наголошують, що будь-яка діяльність включає в себе мету, засіб, результат і сам процес діяльності, а отже, невід'ємною характеристикою діяльності є її усвідомленість. Діяльність є реальною рушійною силою суспільного прогресу й умовою самого існування суспільства [2, с. 160].

У свою чергу поняття «організація» (франц. *organisation* – упорядкування; від лат. *organum*, серед. лат. *organizo* – влаштовувати; грец. *δρᾶνον* – інструмент, знаряддя) авторський колектив «Великого тлумачного словника сучасної української мови» розглядає так:

- як особливості будови чого-небудь;
- як структуру;
- як комплекс заходів, зміст яких полягає в координації дій окремих елементів системи [3, с. 569; 2, с. 448].

Крім того, науковці наголошують на тому, що «організація» являє собою дію за значенням організувати:

- створювати, засновувати що-небудь, залучаючи до цього інших, спираючись на них;
- здійснювати певні заходи громадського значення, розробляючи їх підготовку та проведення;
- забезпечувати, влаштовувати що-небудь, вишукуючи для цього необхідні можливості;
- роздобувати, діставати або готувати що-небудь для когось;
- згуртовувати, об'єднувати кого-небудь із певною метою;
- зосереджувати, мобілізувати, спрямовувати когось на що-небудь;
- чітко налагоджувати, належно впорядкувати що-небудь [1, с. 853].

З філософських поглядів організація являє собою:

- внутрішню впорядкованість, узгодженість взаємодії більш-менш диференційованих та автономних частин цілого, обумовлена його будовою [4, с. 321];
- сукупність процесів або дій, що ведуть до утворення та вдосконалення взаємозв'язків між частинами цілого [2, с. 448].

У науково-правових колах поняття «організація» розглядають як властивість будь-якого матеріального об'єкта, що виявляється у впорядкованості структури, внутрішньої побудови. Організація означає сукупність пов'язаних між собою складових частин (елементів) відповідного об'єкта, а також зв'язків (взаємовідносин) між ними та іншими об'єктами, у результаті чого утворюється певне зовнішнє органічне середовище [3, с. 569]. На думку А.М. Авторгова, організація являє собою певну властивість, яка полягає в раціональному сполученні та впорядкуванні всіх елементів певного об'єкта в часі та про-

сторі таким чином, щоб кожен із них сприяв успіху його діяльності. Організація – це система свідомо скоординованих дій двох і більше осіб, що має на меті об'єднання та підкорення собі дій усіх її членів. Досягнення мети пов'язано з перетворенням ресурсів під час застосування тієї чи іншої технології, у результаті чого створюється певний продукт або послуга [5, с. 100]. У контексті наведеного слід зазначити, що «організація» розглядається також як об'єктивне явище, притаманне всім керованим соціальним об'єктам. У такому розумінні воно (поняття «організація») використовується поряд із поняттям «управління» [3, с. 569]. Так, авторський колектив шеститомної юридичної енциклопедії під поняттям «управління» розуміє функцію організованих систем (соціальних, біологічних, технічних), що забезпечує збереження їх структури та впорядкування відповідно до закономірностей функціонування [6, с. 218]. На думку авторського колективу підручника «Адміністративне право України: загальна частина. Академічний курс», управління як правова категорія знаходить свій вираз у низці характерних для нього ознак, а саме:

- проявляється через спільну діяльність людей, організує їх для такої діяльності у відповідні колективи та організаційно оформлює;

- має на меті упорядкування спільної діяльності шляхом забезпечення погоджених індивідуальних дій учасників такої діяльності через вплив на їх поведінку (волю);

- виступає в ролі регулятора управлінських взаємовідносин, що виникають між суб'єктом та об'єктом у процесі реалізації функцій соціального управління;

- є владним, оскільки базується на підпорядкуванні волі учасників управлінських відносин;

- має особливий апарат реалізації через організаційно оформлені групи людей [7, с. 32].

Таким чином, організація діяльності тісно пов'язана зі здійсненням управлінської діяльності. У ході здійснення заходів, направлених на організацію будь-якої діяльності, її ефективність значно збільшується. С.В. Петков слушно зауважує з приводу зазначеного в дослідженні, присвяченому організаційно-правовим основам менеджменту в органах внутрішніх справ, що під організацією діяльності слід розуміти спосіб підвищення продуктивності праці особи, що оперує інформацією та приймає управлінські рішення за допомогою впровадження наукових методик у галузі планування й організації робочого часу, раціоналізації робочих операцій, а також створення найкращих умов роботи [8, с. 106]. При цьому в рамках цієї статті для нас найбільший інтерес має характеристика зовнішніх організаційних засад діяльності науково-дослідних установ. Так, у сучасній українській мові під словом «зовнішній» розуміють:

- розміщений, розташований, перебуває зовні, на поверхні чого-небудь;

- пов'язаний із виглядом, формою кого-, чого-небудь;

- який перебуває за межами чогось, оточує кого-, що-небудь;
- навколишній;
- який діє зовні;
- який стосується відносин з іншими державами

[1, с. 474].

Отже, з аналізу наведених позицій здається можливим дійти висновку стосовно того, що зовнішньо-організаційні засади діяльності науково-дослідних установ являють собою комплекс визначених на нормативно-правовому рівні заходів, спрямованих на підвищення ефективності такої діяльності, що здійснюються уповноваженими суб'єктами, які не входять до системи науково-дослідних установ. Інакше кажучи, зовнішньо-організаційні засади діяльності науково-дослідних установ являють собою правовідносини, суб'єктами яких виступають, з одного боку, наведені установи, а з іншого – державні органи, їх посадові та службові особи.

Так, насамперед серед основоположних зовнішньо-організаційних засад діяльності науково-дослідних установ слід назвати її нормативно-правове забезпечення. Як зауважує в дослідженні, яке присвячено визначенню механізмів реалізації інформаційної політики у сфері європейської інтеграції, А.В. Баровська, нормативно-правове забезпечення являє собою сукупність нормативно-правових актів, що прямо та опосередковано регулюють певні суспільні відносини [9, с. 60]. У цьому контексті зауважимо, що питання, пов'язані з нормативно-правовим регулюванням діяльності науково-дослідних установ в Україні, були детально розглянуті нами в другому розділі представленого наукового дослідження, а тому в цьому розділі наведемо лише декілька прикладів, пов'язаних із нормативно-правовим забезпеченням діяльності зазначених установ як прояв зовнішньо-організаційних засад такої діяльності. Зокрема, з метою визначення правових, організаційних та фінансових засад функціонування та розвитку науково-технічної сфери, створення умов для наукової та науково-технічної діяльності, забезпечення потреб суспільства та держави в технологічному розвитку Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про наукову і науково-

технічну діяльність» від 13 грудня 1991 р. [10]. Окрім Верховної Ради України, суб'єктом, що здійснює нормативно-правове забезпечення діяльності науково-дослідних установ, виступає вищий орган у системі органів виконавчої влади – Кабінет Міністрів України. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. серед основних завдань Кабінету Міністрів України виділяє, зокрема, завдання з розроблення та виконання загальнодержавних програм науково-технічного розвитку. При цьому згідно зі ст. 49 наведеного нормативно-правового акта Кабінет Міністрів України на основі та на виконання Конституції і законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, видає обов'язкові для виконання акти – постанови та розпорядження. Акти Кабінету Міністрів

України нормативного характеру видаються у формі постанов Кабінету Міністрів України. У свою чергу, акти Кабінету Міністрів України з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань видаються у формі розпоряджень Кабінету Міністрів України [11]. Яскравим прикладом нормативно-правового забезпечення Кабінетом Міністрів України діяльності науково-дослідних установ можуть слугувати такі нормативно-правові акти:

- Постанова Кабінету Міністрів України від 14 липня 2010 р. № 589, якою було затверджено Положення «Про базову організацію з науково-технічної діяльності у будівництві», що визначило основні завдання та функції базової організації з науково-технічної діяльності в будівництві та критерії отримання статусу базової організації [12];

- Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2009 р. № 1474-р, яким було затверджено план заходів із підвищення ефективності наукових досліджень та подальшого розвитку науково-технічного потенціалу України [13];

- Постанова Кабінету Міністрів України «Питання підвищення ефективності координації здійснення фундаментальних наукових досліджень» від 28 жовтня 2009 р. № 1182 [14].

Окрім здійснення нормативно-правового забезпечення діяльності, за допомогою рішень вищих органів державної влади утворюються відповідні науково-дослідні установи. Так, відповідно до ст. 8 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» державні наукові установи створюються, реорганізуються та ліквідуються в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, якщо інше не передбачено законом [10]. При цьому згідно зі ст. 1 Закону України «Про особливості правового режиму діяльності Національної академії наук України, галузевих академій наук та статусу їх майнового комплексу» від 7 лютого 2002 р. Національна академія наук України є вищою державною науковою організацією України, яка організовує та здійснює фундаментальні та прикладні наукові дослідження, а також координує проведення фундаментальних досліджень у наукових установах та організаціях України [15]. При Національній академії наук України створюється міжвідомча рада з координації фундаментальних досліджень в Україні. Зазначений орган було утворено шляхом прийняття відповідного рішення Кабінету Міністрів України – Постанови Кабінету Міністрів України від 21 лютого 2001 р. № 164. Наведеним нормативно-правовим актом також було затверджено Положення «Про Міжвідомчу раду з координації фундаментальних досліджень», згідно з яким Міжвідомча рада з координації фундаментальних досліджень при Національній академії наук є постійно діючим допоміжним органом, утвореним для сприяння розвитку фундаментальних досліджень в Україні.

Таким чином, однією із зовнішньо-організаційних засад діяльності науково-дослідних установ слід вважати те, що органи влади шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів утворюють,

реорганізують, ліквідовують, а також визначають статус таких установ та інших пов'язаних із ним суб'єктів.

Висновки. Однією з найвагоміших складових зовнішньо-організаційних засад діяльності науково-дослідних установ також виступають контрольно-наглядові заходи, що в такому разі здійснюють суб'єкти, які не входять до системи наведених установ. Крім того, серед досліджуваних засад слід відмітити фінансове, матеріально-технічне та інформаційне забезпечення діяльності науково-дослідних уста-

нов. Особливого значення серед інших зовнішньо-організаційних засад діяльності науково-дослідних установ без сумніву набуває взаємодія цих установ з органами державної влади. Таким чином, під зовнішньо-організаційними засадами діяльності слід розуміти комплекс визначених на нормативно-правовому рівні заходів, спрямованих на підвищення ефективності такої діяльності, що здійснюється уповноваженими суб'єктами, які не входять до системи науково-дослідних установ.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / [уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел.] – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. – 1736 с.
2. Философский энциклопедический словарь / редкол.: С.С. Аверинцев, Э.А. Араб-Оглы, Л.Ф. Ильичев и др. – 2-е изд. – М. : Сов. энциклопедия, 1989 – 815 с.
3. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : Юрид. думка, 2007. – 992 с.
4. Философский энциклопедический словарь. – М. : ИНФРА-М, 2012. – 576 с.
5. Авторгов А.М. Адміністративно-правовий статус державного виконавця : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / А.М. Авторгов. – К., 2008. – 211 с.
6. Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Українська енциклопедія, 2004– . – Т. 6. – 2004. – 770 с.
7. Адміністративне право України: загальна частина. Академічний курс : [підручник] / за заг ред. академіка НАПрН О.М. Бандурки. – Х. : Золота миля, 2011. – 584 с.
8. Петков С.В. Менеджмент в органах внутрішніх справ (організаційно-правові основи) : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / С.В. Петков. – Х., 2005. – 500 с.
9. Баровська А.В. Механізми реалізації державної інформаційної політики у сфері європейської інтеграції : дис. ... канд. наук з держ. управ. : спец. 25.00.02 / А.В. Баровська. – К., 2010. – 240 с.
10. Про наукову і науково-технічну діяльність : Закон України від 13 грудня 1991 р. № 1977-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 12. – Ст. 165.
11. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 22. – Ст. 222.
12. Про затвердження Положення про базову організацію з науково-технічної діяльності у будівництві : постанова Кабінету Міністрів України від 14 липня 2010 р. № 589 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 53. – Ст. 1783.
13. Про затвердження плану заходів з підвищення ефективності наукових досліджень та подальшого розвитку науково-технічного потенціалу України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2009 р. № 1474-р // Урядовий кур'єр. – 2009. – № 234.
14. Питання підвищення ефективності координації здійснення фундаментальних наукових досліджень : постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2009 р. № 1182 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 86. – Ст. 2907.
15. Про особливості правового режиму діяльності Національної академії наук України, галузевих академій наук та статусу їх майнового комплексу : Закон України від 7 лютого 2002 р. № 3065-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 30. – Ст. 205.

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ ТА УКРАЇНІ

GENERAL CHARACTERISTICS OF LEGAL REGULATION FOR RENDERING ADMINISTRATIVE SERVICES IN THE EUROPEAN UNION AND UKRAINE

Михайлюк Я.Б.,

*аспірант кафедри конституційного,
міжнародного і адміністративного права
Інституту права імені Володимира Сташиша
Класичного приватного університету*

Стаття присвячена дослідженню загальних засад правового регулювання надання адміністративних послуг в Європейському Союзі та Україні. Досліджено досвід підвищення рівня якості послуг, що надаються органами публічної адміністрації, забезпечення прав громадян на належне управління. Також присвячено увагу перспективам застосування позитивного західноєвропейського досвіду для удосконалення українського законодавства у сфері надання адміністративних послуг.

Ключові слова: надання адміністративних послуг, послуги загального інтересу, органи публічної адміністрації, Європейський суд справедливості, Європейський суд з прав людини.

Статья посвящена исследованию общих принципов правового регулирования предоставления административных услуг в Европейском Союзе и Украине. Исследован опыт повышения уровня качества услуг, предоставляемых органами публичной администрации, обеспечение прав граждан на надлежащее управление. Уделено внимание перспективам применения положительного западноевропейского опыта для усовершенствования украинского законодательства в сфере предоставления административных услуг.

Ключевые слова: предоставление административных услуг, услуги общего интереса, органы публичной администрации, Европейский суд справедливости, Европейский суд по правам человека.

The article investigates the general principles of legal regulation of administrative services in the European Union and Ukraine. We studied the experience of raising the quality of services provided by public administration, ensuring citizens' rights to good governance. Paying attention to the positive prospects for the use of Western European experience for the improvement of the Ukrainian legislation in the provision of administrative services.

Key words: administrative services, services of general interest, public administration, the European Court of Justice, the European Court of Human Rights.

Актуальність теми. Актуальність дослідження правового регулювання надання адміністративних послуг у країнах Європейського Союзу (далі – ЄС) зумовлена обраним Україною курсом на європейську інтеграцію та необхідністю адаптації вітчизняного законодавства до законодавства ЄС. Законодавство ЄС та практика його реалізації щодо надання адміністративних послуг містить багато позитивних новацій, дослідження яких є необхідною умовою для удосконалення українського законодавства, підвищення рівня якості послуг, що надаються органами публічної адміністрації, забезпечення прав громадян на належне управління, формування належного інституційного та матеріального забезпечення надання адміністративних послуг. Відповідно, окремого дослідження потребують означені проблемні питання, які мають місце при регулюванні надання адміністративних послуг.

В українській адміністративно-правовій науці дослідженням правового регулювання надання адміністративних послуг займалися такі вчені, як В.Б. Авер'янов, К.К. Афанасьєв, Ю.П. Битяк, О.М. Бандурка, В.М. Бесчастний, І.П. Голосніченко, С.Л. Дембіцька, С.В. Ківалов, А.Т. Комзюк, Т. О. Коломоєць, І.Б. Коліушко, О.В. Кузьменко, С.В. Куріній, Г.М. Писаренко, В.П. Тимошук, К.В. Химичук

та ін. Законодавство та судова практика ЄС були предметом дослідження таких науковців, як В.Г. Буткевич, В.В. Єршов, М.І. Козюбра, Т.В. Комарова, Я.М. Костюченко та ін. Серед зарубіжних науковців, що здійснювали дослідження у сфері публічних послуг, варто назвати таких: В. Браун, Д. Гайфорд, В. Вайс, В. Кемпен, М. Кларк, Ф. Котлер, Л. Матеї, Р. Міллер, Р. Мердик, К. Пейтман, Р. Ролінгс, М. Сеневіратн, Р. Сірден, Дж. Стюарт, К. Фрідман, Е. Форстхофф, Ю. Шварце та ін.

Метою даної статті є дослідження загальних засад надання публічних, в тому числі адміністративних, послуг, що містяться у законодавстві ЄС та у практиці судових органів, а також узагальнення позитивного досвіду в рамках ЄС та перспектив його застосування в Україні.

Завданнями статті є узагальнення засад надання публічних, в тому числі адміністративних, послуг, що закріплені у первинному і вторинному законодавстві ЄС; дослідження значення судових прецедентів для регулювання адміністративних послуг у ЄС та Україні; виокремлення особливостей правового регулювання джерел права, що містять адміністративно-правові норми, спрямовані на регулювання адміністративних послуг; на основі аналізу європейського досвіду формування пропозицій для

удосконалення вітчизняного законодавства у сфері надання адміністративних послуг.

Виклад основного матеріалу. Незважаючи на значні темпи інтеграції в межах ЄС, у питанні правового регулювання надання адміністративних послуг різних держав – членів ЄС спостерігаються значні відмінності, зокрема, різний ступінь розвитку нормативного та інституційного забезпечення зазначеної сфери, різний розподіл повноважень щодо надання адміністративних послуг між органами державної влади та місцевого самоврядування. Відповідно, керівними органами ЄС вживаються заходи щодо уніфікації законодавства держав-членів та забезпечення однакового високого рівня якості надаваних послуг на теренах всього Співтовариства.

Правовому регулюванню надання послуг адміністративними органами приділена увага у великій кількості нормативно-правових актів ЄС, зокрема, у ст. 14 Договору про функціонування Європейського Союзу та в Протоколі № 26 «Послуги загального інтересу» до Договору про функціонування Європейського Союзу, відповідно до якого виділено «спільні цінності Союзу» щодо послуг загального інтересу: «Основна роль та широкі дискреційні повноваження національних, регіональних та місцевих органів влади, що стосуються надання, доручення виконання та здійснення організації послуг загального економічного інтересу якомога ближче до потреб користувачів; різноманітність послуг загального економічного інтересу та відмінності, що можуть існувати на рівні потреб та уподобань користувачів в залежності від різного географічного розташування, соціального та культурного становища; високий рівень якості, безпеки та доступності, однакове ставлення та сприяння загальному доступу та реалізації прав користувачів» [1].

Також правовому регулюванню надання адміністративних послуг присвячена увага у Хартії основних прав ЄС від 7 грудня 2000 р., Директиві № 2006/123/ЄС Європейського Парламенту та Ради про послуги на внутрішньому ринку від 12 грудня 2006 р., інших актах інститутів ЄС, практиці Європейського суду з прав людини та Європейського суду справедливості.

Зокрема, закріплене у ст. 36 Хартії основних прав ЄС право на «доступ до економічних послуг загальнонаціонального характеру в тому вигляді, як це передбачено нормами національного законодавства та правозастосовною практикою» [2].

Взагалі перша зустріч Європейської Комісії, в якій порушено питання про роль, яку ЄС міг би грати в забезпеченні надання високоякісних послуг, що становлять загальний інтерес, відбулась у 1996 р. Пізніше Європейською Комісією була прийнята «Зелена книга про послуги, що становлять загальний інтерес», метою якої була організація відкритої дискусії про роль ЄС в забезпеченні надання послуг, що становлять загальний інтерес, та у визначенні шляхів організації та фінансування надання зазначених послуг.

Вагоме значення для формування нормативно-правової бази у сфері регулювання послуг загального

інтересу мало затвердження Європейською комісією у 2004 р. «Білої книги про послуги, що становлять загальний інтерес», в якій висвітлено основні елементи підходу ЄС до надання послуг, що становлять загальний інтерес, проведено уточнення основних принципів діяльності ЄС і викладено основні напрямки подальшої роботи.

У «Білій книзі про послуги, що становлять загальний інтерес» визначено поточні та заплановані заходи щодо нормативно-правового регулювання послуг, що становлять загальний інтерес. В цьому аспекті зазначено, що «основним питанням залишається необхідність прийняття рамкового закону у межах ЄС щодо регулювання послуг, що становлять загальний інтерес» [3]. Питання про послуги, що становлять загальний нееконічний інтерес, не було включено до Директиви про послуги на внутрішньому ринку від 12 грудня 2006 р., тому поки зазначена сфера регулюється кожною країною окремо. Проте основним принципом залишається вимога, що національне законодавство держав-членів не повинно перешкоджати підвищенню продуктивності надання послуг загального інтересу.

Як зазначають Л.А. Шереметьєва та І.І. Беца, «згідно з Директивою про послуги на внутрішньому ринку, державні послуги в Європейському Союзі розподіляються на послуги загальних інтересів та послуги загальних економічних інтересів; зазначені послуги вважаються необхідними для соціального, економічного та регіонального згуртування в Європі; вони мають забезпечення та впливають на якість життя людини» [4, с. 5–6].

Окрім названих нормативно-правових актів, значну роль у регулюванні діяльності публічної адміністрації як загалом, так і щодо надання адміністративних послуг, відіграє так зване «неписане право (англ. – softlaw)» ЄС, тобто рішення Європейського суду справедливості (Суду Європейського Союзу), Європейського суду з прав людини та інших судових органів держав – членів ЄС.

Зокрема, Ю. Шварце, досліджуючи судовий перегляд адміністративної процедури, прийшов до висновку, що «Договір про заснування ЄС встановив тільки провідні цілі та принципи і залишив можливість заповнення прогалів за допомогою підзаконних актів і, при необхідності, судовою практикою» [5, с. 88].

Серед основних рішень Європейського суду справедливості, що сформували прецедентне право в сфері діяльності публічної адміністрації, в тому числі щодо надання адміністративних послуг, варто звернути увагу на наступні.

У рішенні Європейського суду справедливості у справі «ЛеВерте проти Європейського Парламенту» (Les Verts vs. European Parliament) було закріплено можливість «перегляду Судом актів всіх інституцій ЄС, які спрямовані на створення певних правових наслідків для третіх осіб» [6].

Важливе значення в сфері надання адміністративних послуг має закріплення Судом ЄС заборони підміни судовими органами повноважень адміні-

стративних органів, тобто «суд не може приймати рішення щодо вирішення справи приватної особи, якщо це стосується дискреційних повноважень адміністративного органу» [7]. Відповідно, при оскарженні рішень про відмову у наданні адміністративної послуги, суд може визнати відмову незаконною та зобов'язати уповноважений орган розглянути заяву повторно, проте не може підняти повноважень суб'єкта надання адміністративної послуги.

Також окрему увагу варто звернути на рішення Суду ЄС у справі «Франкович проти Італії» (Francovich vs. Italy), в якому було закріплено принцип відповідальності держави, тобто «державна зобов'язана відшкодувати шкоду, завдану приватним особам, у випадку порушення їх прав органами ЄС» [8]. При наданні адміністративних послуг відшкодування шкоди, заподіяної суб'єктом надання адміністративної послуги, має значення у випадку прийняття неправомірного рішення про надання адміністративної послуги, незаконної відмови чи незаконної бездіяльності щодо розгляду заяви про надання адміністративної послуги.

Відповідно до Інформаційного листа Вищого адміністративного суду України від 18 листопада 2014 р. № 1601/11/10/14-14, правові позиції, сформульовані у рішеннях Європейського суду справедливості, можуть враховуватися адміністративними судами як аргументація, міркування стосовно гармонійного тлумачення національного законодавства України згідно з усталеними стандартами правової системи Європейського Союзу, однак не як правова основа (джерело права) врегулювання відносин, стосовно яких виник спір [9].

Таким чином, рішення Європейського суду справедливості не є джерелом права в Україні, проте використання прогресивної практики Суду ЄС для удосконалення українського законодавства є необхідним, зокрема, що стосується процедури прийняття адміністративних актів, що є результатом надання адміністративних послуг, та відповідальності суб'єктів владних повноважень та посадових осіб за заподіяну шкоду при наданні адміністративних послуг.

На відміну від рішень Суду ЄС рішення Європейського суду з прав людини є джерелом права в Україні відповідно до положень ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV.

В цьому контексті варто звернути увагу на рішення у справі «Серков проти України», в якому Європейським судом з прав людини констатовано, що відповідне «національне законодавство не було чітким та узгодженим та не відповідало вимозі «якості» закону, що мало наслідком його суперечливе тлумачення Верховним Судом України, а також незастосування судами, всупереч національному законодавству, підходу, який був би сприятливішим для заявника, коли у його справі законодавство припускало неоднозначне тлумачення» [10]. Зазначений принцип застосування сприятливішого законодавства щодо приватної особи підлягає застосуванню також в

діяльності суб'єктів владних повноважень щодо розгляду та вирішення індивідуальних адміністративних справ, зокрема, щодо надання адміністративних послуг.

У рішенні Європейського суду з прав людини у справі «Стретч проти Об'єднаного Королівства» (Stretch v. The United Kingdom) закріплено право приватної особи на «законні очікування», що набуті за рішенням органу публічної адміністрації права не будуть скасовані на підставі рішення того ж органу. Вказаний принцип відображений також у рішенні Європейського суду з прав людини у справі «Федоренко проти України» [11].

Таким чином, «неписане право», що сформоване судовими рішеннями Європейського суду справедливості та Європейського суду з прав людини має важливе значення для правового регулювання сфери публічних, в тому числі адміністративних послуг, в рамках ЄС. Більше того, забезпечення справедливого судового перегляду дотримання органами публічної адміністрації процедурних вимог прийняття адміністративних актів є одним із елементів захисту прав людини у відносинах із суб'єктами владних повноважень.

Названі нормативно-правові акти та судова практика є джерелами права у рамках ЄС та застосовуються для регулювання суспільних відносин, в тому числі в сфері надання адміністративних послуг, у державах – членах ЄС. Проте національне законодавство кожної держави, що є членом ЄС, характеризується власними особливостями в сфері надання адміністративних послуг. На основі проведеного аналізу національного законодавства держав – членів ЄС варто зазначити, що право на отримання послуг загального інтересу міститься у конституційних актах багатьох держав, проте окремих законів, які б регулювали виключно сферу адміністративних послуг, що має місце в Україні, у державах – членах ЄС не спостерігається.

Зазвичай регулювання надання адміністративних послуг здійснюється кодифікованими актами, що поширюють свою дію на весь спектр адміністративно-процедурних відносин, в тому числі на сферу адміністративних послуг. Наприклад, у Німеччині діє Закон про адміністративну процедуру, у Швеції прийнято Закон про державне управління, у Польщі – Кодекс адміністративного провадження, в Іспанії – Закон про нагляд за дотриманням якості послуг органів державної влади, у Португалії – Хартія дотримання якості при наданні державних послуг, в Австрійській Республіці діє Загальний закон про адміністративну процедуру, в Нідерландах – Акт з загального адміністративного права тощо.

Окрім того, окреме значення для правового регулювання надання адміністративних послуг у більшості держав – членів ЄС має законодавство, прийняте на локальному рівні. Адже кожний орган місцевого самоврядування забезпечує надання адміністративних послуг з врахуванням місцевих особливостей, що спрямоване на найоптимальніше задоволення потреб мешканців окремого муніципалітету.

Український досвід правового регулювання надання адміністративних послуг на відміну від розвинених європейських країн немає такої тривалої історії, відповідно, законодавство європейських країн, що регулює надання послуг адміністративними органами, містить багато позитивних новацій, які доцільно використати в рамках удосконалення інституту адміністративних послуг в Україні.

Якісні зміни у адміністративному праві України почалися із розробки Концепції адміністративної реформи, затвердженої Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98. Головні положення Концепції адміністративної реформи полягали у «реформуванні системи державного управління та державної служби, підкреслення характеру сервісної демократичної держави». Першочерговим завданням ставилося «формування нової управлінської ідеології, спрямованої на оновлення адміністративної культури, за якої система державного управління повинна бути підконтрольною народові та спрямована на служіння людині» [12].

Певним поштовхом у розвитку інституту адміністративних послуг в українському законодавстві стала Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р. У цьому документі було визначено концептуальні основи надання адміністративних послуг, вироблені нові принципи та підходи, зокрема, визначена сфера публічних послуг, до яких відносяться «послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні» [13].

Розглядаючи питання нормативно-правового регулювання інституту адміністративних послуг в Україні, найбільшу увагу необхідно звернути на Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. № 5203-VI [14]. Основними позитивними положеннями Закону України «Про адміністративні послуги» варто назвати, по-перше, реалізацію на практиці концепції «публічно-сервісної держави», а саме: забезпечення реалізації прав громадян та суб'єктів господарювання завдяки наданню адміністративних послуг.

По-друге, важливе значення має утворення центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) органами місцевого самоврядування та районними державними адміністраціями.

По-третє, закріплено принцип, який уже давно відстоювався у науковій літературі та закріплений у європейському законодавстві, а саме: встановлення заборони вимагати від особи документів чи інформації, яка перебуває у володінні суб'єктів надання адміністративних послуг чи яку вони можуть отримати за згодою особи самостійно. Отримати таку інформацію для певного органу буде менш затратно, ніж для приватної особи.

Для кожного споживача адміністративних послуг має значення підвищення зручності та якості при отриманні послуг, тому позитивним аспектом є вста-

новлення обов'язку інформування населення про порядок надання адміністративних послуг та запровадження інформаційних карток адміністративних послуг, що повинні затверджуватися кожним органом, що надає адміністративні послуги. Станом на кінець 2014 р. майже всіма центральними органами виконавчої влади, якими надаються адміністративні послуги, затверджені інформаційні та технологічні картки адміністративних послуг.

Як відзначають автори Науково-практичного коментаря до Закону України «Про адміністративні послуги», позитивною новацією є також введення поняття «адміністративний збір» як єдиної плати за адміністративну послугу (на заміну «державного мита», реєстраційних зборів тощо) [15, с. 8].

Проте досі не прийнятий закон про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання. Внесений Кабінетом Міністрів України законопроект від 17 вересня 2014 р. «Про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання» потребує доопрацювання та не прийнятий Верховною Радою України.

Окремо варто зазначити про необхідність прийняття кодифікованого нормативно-правового акту щодо регулювання адміністративних процедур. Один із перших варіантів Адміністративно-процедурного кодексу був поданий на розгляд Верховної Ради України Кабінетом Міністрів України 18 липня 2008 р. та зареєстрований за № 2789, проте вказаний проект відкликаний 11 березня 2010 р.

Інший проект Адміністративно-процедурного кодексу України № 11472 від 03 грудня 2012 р. схвалено Кабінетом Міністрів України на своєму засіданні 14 листопада 2012 р., проте він значиться як відкликаний 12 грудня 2012 р. Окрім проектів Адміністративно-процедурного кодексу, на розгляд до Верховної Ради України подавався проект закону «Про адміністративну процедуру» від 11 грудня 2014 р., який за своїм змістом і структурою схожий на зазначені проекти Адміністративно-процедурного кодексу України.

На даний момент нових спроб розгляду та прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України суб'єктами законодавчої ініціативи не здійснювалося, хоча уніфікація правового регулювання адміністративної процедури має неабияке значення як для сфери адміністративних послуг, так і для діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування загалом.

Висновки. Правовому регулюванню надання послуг адміністративними органами приділяється значна увага в нормативно-правових актах та судовій практиці ЄС. Важливе значення для правового регулювання сфери надання адміністративних послуг як у західноєвропейських країнах, так і в Україні має практика Європейського суду справедливості та Європейського суду з прав людини, зокрема, положення щодо можливості судового перегляду актів усіх адміністративних органів, які впливають чи можуть вплинути на права або обов'язки третіх осіб; заборони підміни судовими органами повноважень адмі-

ністративних органів; відповідальності держави за шкоду, завдану приватним особам адміністративними органами; права на «законні очікування» приватних осіб у відносинах з органами публічної адміністрації, що рішення такого органу про надання прав приватній особі не буде відкликано чи скасовано цим же органом, тощо.

За результатами порівняльно-правового дослідження встановлено, що джерела правового регулювання надання адміністративних послуг в ЄС характеризуються таким особливостями, як відсутність кодифікованого нормативно-правового акту, яким би здійснювалося регулювання адміністративних або публічних послуг неекономічного інтересу; вплив судової практики на правове регулювання відносин між органами публічної адміністрації та громадянами; значна увага до підвищення рівня якості послуг, що надаються адміністративними органами, та участі громадян у прийнятті рішень.

Порівнюючи рівні правового регулювання сфери адміністративних послуг в країнах ЄС та Україні, варто зазначити, що наднаціональний рівень законодавства ЄС встановлює лише загальні положення та основні права громадян щодо послуг загального інтересу. На національному рівні у державах – членах ЄС приділяється увага врегулюванню адміністративної процедури загалом, але важливе значення має локальне регулювання надання адміністративних послуг у рамках кожного муніципалітету. В Україні окремого врегулювання потребують адміністративно-

процедурні відносини шляхом прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України для уніфікації вимог до зовнішньої діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування та розширення повноважень органів місцевого самоврядування для забезпечення надання останніми якісних послуг відповідно до місцевих особливостей та потреб.

Виходячи із аналізу європейського досвіду, важливе значення для удосконалення надання адміністративних послуг в Україні має застосування у практичній діяльності органів публічної адміністрації принципів сформованих практикою Європейського суду з прав людини та Європейського суду справедливості, використання досягнень інформаційних технологій, удосконалення електронного урядування, підвищення участі громадян у прийнятті рішень органів публічної адміністрації як це має місце в західноєвропейських країнах.

Подальшого дослідження потребує нормативно-правова база регулювання адміністративних послуг у окремих державах – членах ЄС, перспективи використання прогресивної практики Суду ЄС для удосконалення українського законодавства, зокрема, що стосується процедури прийняття адміністративних актів, що є результатом надання адміністративних послуг, відповідальності суб'єктів владних повноважень та посадових осіб за заподіяну шкоду при наданні адміністративних послуг та інших аспектів досліджуваного правового інституту.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу (2010/C 83/01) // Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.minjust.gov.ua/file/23491.
2. Хартія основних прав Європейського Союзу : Міжнародний документ від 07.12.2000 р. // Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_524.
3. White Paper on Services of General Interest [COM(2004) 374 final – Not yet published in the Official Journal]. – Available from: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:l23013b>.
4. Шереметьєва Л.А., Беца І.І. Концептуальні підходи, типи та види державних послуг в Європейському Союзі та в Україні: порівняльний аналіз / Л.А. Шереметьєва, І.І. Беца // Національна академія державного управління при Президенті України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10slaupa.pdf>.
5. Jürgen Schwarze. Judicial Review of European Administrative Procedure // Law and Contemporary Problems. The Administrative Law of the European Union (Winter, 2004). – Vol. 68, № 1. – P. 85–105.
6. Case 294/83, Partiéco logiste «LesVerts» v European Parliament // European Court Reports. – 1986. – P. 1339.
7. Case C-269/90, Technische Universität v. Hauptzollamt München-Mitte // European Court Reports. – 1991. – P. 5469.
8. Joined cases 6/90, 9/90, Francovich and Bonafaci v Italy // European Court Reports. – 1991. – P. I-5357.
9. Інформаційний лист від 18.11.2014 № 1601/11/10/14-14 // Вищий адміністративний суд України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/inf_list/il18_11_2014_1601_11_10_14-14/.
10. Рішення Європейського Суду з прав людини в справі «Серков проти України» (2011) // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 216. – С. 11.
11. Рішення Європейського суду з прав людини «Федоренко проти України» (2006) // Офіційний вісник України. – 2006. – № 39. – С. 124.
12. Концепція адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – С. 32.
13. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р // Офіційний вісник України. – 2006. – № 7. – С. 168–170.
14. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2013. – № 32. – С. 409.
15. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / За заг. ред. В.П. Тимощука. – К. : ФОРМ-Москаленко О.М., 2013. – 392 с.

МЕТОДИ ДІЯЛЬНОСТІ ПІДРОЗДІЛІВ ПРАВОВОЇ РОБОТИ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

METHODS OF ACTIVITY OF DIVISIONS OF THE LEGAL WORK OF THE STATE FISCAL SERVICE OF UKRAINE

Мороз С.С.,

*здобувач кафедри управління, адміністративного права і процесу та адміністративної діяльності
Національного університету державної податкової служби України*

Стаття присвячена визначенню сутності методів діяльності підрозділів правової роботи Державної фіскальної служби України (далі – ДФС України). Запропоновано класифікацію окремих методів, які можливо застосовувати в діяльності підрозділів правової роботи ДФС України, акцентовано увагу на необхідності їх нормативного визначення та закріплення. Визначено особливості методів діяльності підрозділів правової роботи ДФС України.

Ключові слова: методи, підрозділи правової роботи, планування, статистичне оброблення інформації, моніторинг, облік, організація, порівняння, координація, керівництво, KPI (з англ. Ключові показники ефективності).

Статья посвящена определению сущности методов деятельности подразделений правовой работы Государственной фискальной службы Украины (далее – ГФС Украины). Предложена классификация отдельных методов, которые возможно применять в деятельности подразделений правовой работы ГФС Украины, акцентировано внимание на необходимости их нормативного определения и закрепления. Определены особенности методов деятельности подразделений правовой работы ДФС Украины.

Ключевые слова: методы, подразделения правовой работы, планирования, статистическая обработка информации, мониторинг, учет, организация, сравнение, координация, руководство, KPI (с англ. Ключевые показатели эффективности.)

The article is devoted to definition of the essence of the methods of activity of divisions of the legal work of the State fiscal service of Ukraine (hereinafter – SFS of Ukraine). Classification of individual methods that may be used in the activity of subdivisions of the legal work of the SFS of Ukraine, the attention is focused on the need for their normative definition and pinning. The features of the methods of activity of divisions of the legal work of the SFS of Ukraine.

Key words: methods, division of legal work, planning, statistical processing of information, monitoring, accounting, organization, comparison, coordination, management, KPI (Key Performance Indicators).

Актуальність теми. Організація правової роботи на підприємствах, в установах, організаціях, місцевих органах виконавчої влади здійснюється відповідно до Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2008 р. № 1040 (зі змінами). Основним завданням юридичної служби, відповідно до згаданого Положення, є організація правової роботи, спрямованої на правильне застосування, неухильне дотримання та запобігання невиконанню вимог законодавства, інших нормативних актів органом виконавчої влади, підприємством, їх керівниками та працівниками під час виконання покладених на них завдань і функціональних обов'язків, а також представлення інтересів органу виконавчої влади, підприємства в судах [2].

Не виключенням є й підрозділи правової роботи ДФС України, що забезпечують діяльність служби в контексті правильного, неупередженого та справедливого застосування норм чинного законодавства. Так, зокрема, Стандартами організації діяльності підрозділів правової роботи, затвердженими Наказом Міністерства доходів і зборів України від 27 грудня 2013 р. № 858 «Про організацію діяльності підрозділів правової роботи органів доходів і збо-

рів», визначено цілі та завдання підрозділів правової роботи [3].

Однак, на нашу думку, сучасний підхід до розуміння суті організації діяльності підрозділів правової роботи ДФС України є застарілими. Перш за все це пов'язано із застосуванням традиційних методів діяльності працівниками підрозділів до сучасних моделей суспільних відносин. Переосмислення методів діяльності підрозділів правової роботи ДФС України, у відповідності до сучасних умов, дозволить подолати труднощі функціонування та реалізації основних завдань підрозділів правової роботи ДФС України. Використання сучасних методів у правовій роботі повинно здійснюватись на основі глибокого аналізу наявних проблем в організації діяльності юридичних служб, що, в свою чергу, дозволить визначити принципові напрями реформування діючої структури підрозділів правової роботи ДФС України.

Необхідно зазначити, що проблемні питання застосування методів правової роботи в діяльності ДФС України не досліджувалися, в існуючій науковій та практичній літературі лише фрагментарно відображено загальне поняття методів, які використовуються в правовій роботі, що свідчить про актуальність вивчення даного питання, особливо в рамках реформування ДФС України.

У відповідності до поставленої проблематики, виникає потреба в дослідженні сутності поняття методів правової роботи, що дозволить сформулювати оптимальні засоби для використання в своїй діяльності підрозділами правової роботи ДФС України з метою своєчасного, повного, ефективного й неупередженого виконання покладених на них завдань та рішень.

В літературі з адміністративного права виділяють наступні методи діяльності органів виконавчої влади: економічні, виховні, владні, організаційні; методи організації і методи діяльності, методи переконання і методи примусу; методи прямого і побічного впливу; правові й неправові; наукові, емпіричні, експериментальні та випадкові; регулювання, загальне керівництво, безпосереднє управління; загальні й спеціальні; стратегічні й тактичні [5, с. 76].

З цього приводу досить влучно зазначає В.М. Пашков, що способи правової роботи – це конкретні шляхи досягнення наміченого результату за допомогою конкретних засобів, обумовленою юридичною справою [7, с. 89].

На окрему увагу заслуговує думка О.В. Слободжана, який на прикладі органів місцевого самоврядування акцентує увагу на необхідності появи нормативних документів щодо врегулювання методів правової роботи: «...Слід зазначити, що на сьогодні такі документи в абсолютній більшості органів місцевого самоврядування відсутні, а робота юридичної служби, за частковим виключенням нормотворчої діяльності, взагалі не планується. Це призводить до помилок в організації правової роботи, порушення термінів виконання документів і саме головне до концентрації зусиль на вирішенні поточних другорядних проблем...» [12, с. 199].

Не можна не погодитися з думкою С.В. Несинової, яка зазначає, що виходячи з аналізу правових реалій сучасності, розширюється перелік суб'єктів здійснення юридичної діяльності, використовуються нові форми, методи та засоби її здійснення. Окрім того, С.В. Несинова під засобами юридичної діяльності визначає явища матеріального світу, за допомогою яких її мета перетворюється у результат [10, с. 17]. Тобто визначення методів або засобів діяльності юридичних служб, їх імплементація в практичну роботу дозволить досягати більших та ефективніших результатів.

В своїй дисертаційній роботі Л.В. Трофімова охарактеризувала організаційні методи діяльності юридичних підрозділів правової роботи ДПС України. Автор зазначає, що методи становлять найбільш активний елемент в адміністративній діяльності як юридичних підрозділів, так і органів Державної податкової служби України в цілому. Окрім того, Л.В. Трофімова робить висновок, що основними методами діяльності юридичних підрозділів органів Державної податкової служби України є також переконання і примус, при цьому слід підкреслити пріоритетність переконання. Таке співвідношення методів впливає із конституційних засад нашої держави щодо захисту інтересів людини і громадянина

[13, с. 18]. Однак автор у своїй роботі звертається до характеристики лише організаційних методів діяльності юридичних підрозділів.

Л.А. Савченко надає детальний опис функціональних процедур правового забезпечення діяльності податкових органів. Зокрема, автор до процедур правового забезпечення діяльності податкових органів відносить методики виконання управлінських функцій, методики виконання основних функцій та методики виконання забезпечувальних функцій [14, с. 57–90].

Діяльність працівників підрозділів правової роботи ДФС України має значний вплив на правову діяльність ДФС України, що полягає у впорядкуванні її діяльності у відповідності до чинного законодавства України, тому визначення методів правової роботи має безпосередній вплив на результати діяльності ДФС України.

Завдання даної статті полягає у аналізі чинних правових норм, що регулюють діяльність підрозділів правової роботи ДФС України, з метою визначення ступеня нормативного закріплення та визначення методів діяльності підрозділів правової роботи ДФС України. На основі проведеного аналізу, з урахуванням існуючої практики правової роботи, визначенні особливостей методів правової роботи в системі ДФС України та вироблення пропозицій щодо застосування актуальних способів юридичної діяльності з метою підвищення ефективності роботи підрозділів правової роботи ДФС України.

Виклад основного матеріалу. Методи діяльності підрозділів правової роботи ДФС України досить різноманітні, окрім того, вони покликані забезпечити високу ефективність діяльності підрозділів правової роботи ДФС України.

Здійснення практичної діяльності підрозділів правової роботи ДФС України щодо реалізації правильного, неупередженого та справедливого застосування норм чинного законодавства всіма структурними одиницями ДФС України втілюється за допомогою відповідних методів, під якими необхідно розуміти комплекс різноманітних засобів, прийомів, способів, за допомогою яких здійснюється вплив на ефективність та результативність діяльності ДФС України з метою реалізації покладених на неї завдань стосовно адміністрування податків та зборів, наповнення дохідної частини державного бюджету.

Зазначимо, що всі працівники ДФС України є державними службовцями і у своїй діяльності керуються нормами Закону України «Про державну службу» [1]. Тому доцільно до працівників підрозділів правової роботи застосувати методи діяльності органів публічної влади. Серед основних методів діяльності органів публічної влади можна виділити такі як: планування, координація діяльності, вироблення рішень, інструктування, інформаційне забезпечення, організація виконання і контроль за виконанням, робота з кадрами апарату та ін.

На нашу думку, для визначення методів діяльності підрозділів правової роботи ДФС України доцільно їх класифікувати за двома основними ознаками:

1. Організаційно-технічні методи та засоби правової роботи полягають у використанні з метою захисту прав не тільки інтересів ДФС України, але й держави в цілому.

Сутність організаційно-технічних методів юридичної діяльності полягає у впорядкуванні діяльності структурних підрозділів правової роботи ДФС України, посадових осіб та працівників з метою їх оптимального функціонування у відповідності до покладених завдань на ДФС України. Ці методи спрямовані на підвищення рівня організованості діяльності всіх підрозділів департаменту правової роботи, на оптимізацію їх діяльності. Організаційні методи мають на меті підвищити ефективність практичної реалізації підрозділами правової роботи своїх завдань, функцій та компетенцій.

До організаційно-технічних необхідно віднести наступні методи правової роботи:

– активні – методи прямого впливу (наказ, розпорядження, адміністративний тиск та ін.), контролю, планування, оцінки ефективності діяльності працівників, моніторинг, аналіз, організація виконання рішень, метод вироблення рішень, метод контролю, метод роботи з кадрами, координація.

Стандартами організації діяльності підрозділів правової роботи (далі – Стандарти) визначено деякі методи роботи підрозділу правової роботи ДФС України, зокрема, один з таких методів – планування [3].

Стандартами визначено принципи, на яких повинно ґрунтуватися планування, до яких віднесено: самостійність, «планування 80:20», ліміт часу, пріоритетності [3]. Однак, на нашу думку, виходячи із таких принципів, метод планування не дозволить досягти цілей та виконати важливі завдання. На наше переконання, метод планування доцільно доповнити наступними принципами його реалізації:

– постановка та досягнення цілей;
– фактичної наявності невиконаних завдань;
– завдання, що мають бути виконані в перспективі.

Крім того, стандартами передбачено, що планування поділяється на стратегічне, тактичне та оперативне. Періодами планування є робочий день, місяць, рік [3].

Планування діяльності підрозділів правової роботи ДФС України здійснюється з метою забезпечення умов для послідовних і узгоджених дій структурних підрозділів з департаментом правової роботи, спрямування роботи працівників на ефективне виконання завдань та функцій.

На нашу думку, доцільним було б здійснення планування розвитку свого підрозділу безпосереднім керівником на п'ять років та погоджувати такий план з вищестоящим керівництвом відповідного органу. Однак слід зауважити, що план на п'ять років має розроблятися у відповідності до плану п'ятирічного розвитку затвердженого головою ДФС України, що дозволить досягнути більшої ефективної взаємодії між підрозділами правової роботи та центральним органом управління.

Стандартами також передбачено застосування методу оцінювання та аналізу діяльності. Так, зокрема, Стандартами визначається, що оцінювання діяльності є попереднє вивчення та облік витрат часу на окремі види робіт (процедур), які виконуються відповідно до функціональних обов'язків, і наступний аналіз даних обліку. На підставі цих даних робиться висновок щодо ефективності працівника підрозділу [3]. На нашу думку, такий підхід є застарілим і не відповідає умовам конкурентного середовища.

Досить показовим в даному випадку є застосування методу визначення ефективності працівника – Key Performance Indicators (далі – КРІ) (з англ. Ключові показники ефективності) [16]. Застосування методу КРІ має здійснюватись на основі показників діяльності підрозділу. Так, для підрозділів правової роботи такими показниками мають бути:

– відсоткове співвідношення кількості судових рішень винесених на користь ДФС України у порівнянні із загальною кількістю судових рішень винесених по справах, однією зі сторін котрих є ДФС України;

– сума коштів, що надійшла до бюджету, за результатами розгляду справи в суді або виконання судових рішень, винесених по справах, однією зі сторін котрих є ДФС України;

– сума коштів, що зараховані в рахунок майбутніх платежів платників податків та зборів за результатами розгляду справи в суді, або виконання судових рішень винесених по справах, однією зі сторін котрих є ДФС України.

При цьому має враховуватись навантаження, розподілене на кожного окремого працівника, складність справи, категорія справи. Тобто при визначенні ефективності роботи кожного окремого працівника або всього підрозділу має враховуватись не час, витрачений на вирішення завдання, а результат, який вдалося досягти. Адже працівник може швидко виконувати завдання, але не завжди ефективно та результативно.

Окрім того, при запровадженні п'ятирічного планування керівниками підрозділів правової роботи метод оцінки роботи КРІ дозволить швидше та ефективніше досягати поставлених стратегічних та тактичних цілей. Таким чином, метод оцінювання КРІ дозволить зробити більш об'єктивну оцінку діяльності підрозділу, що дозволить управляти цілями та завданнями, які покладено на підрозділи правової роботи.

Метод моніторингу, що застосовується у діяльності підрозділів правової роботи, полягає у визначенні недоцільності оскарження, подання апеляційних чи касаційних скарг, заяв, позовів (подань), а також укладення мирових угод. Окрім того, зміст способу моніторингу полягає у дослідженні нововведень в чинне законодавство. Також за результатами практичної діяльності підрозділів правової роботи, на основі їхніх спостережень результатом застосування методу моніторингу має стати внесення пропозицій в діюче законодавство.

Так, Регламентом Головного управління ДФС України у м. Києві, передбачено, що моніторинг розпорядчого документа здійснюється шляхом:

– внесення до базового розпорядчого документа у контрольному стані (сформованого з урахуванням всіх змін, що в установленому порядку вносились до нього) тексту змін, передбачених новим розпорядчим документом, що передається на реєстрацію (без посилання за текстом документа у контрольному стані на реєстраційний номер та дату документа, яким внесено зміни);

– вчинення під реєстраційним індексом базового розпорядчого документа у контрольному стані запису про всі номери і дати розпорядчих документів, з урахуванням яких сформовано таку контрольну версію [4].

Відповідальність за достовірність внесення змін до тексту базового розпорядчого документа у контрольному стані несе керівник структурного підрозділу – розробника проекту розпорядчого документа [4].

Одним з пасивних методів правової роботи є такий спосіб, як ведення статистичного обліку. Зокрема, працівники підрозділів правової роботи безпосередньо володіють інформацією та розуміють значення статистичних даних про кількість судових справ за участю ДФС України. Зазначимо, що саме показник судових справ дає змогу реально оцінити коефіцієнт ефективності податкового навантаження на платників податків, відсоток правомірних прийнятих рішень посадовими особами ДФС України. Окрім того, статистичні дані про кількість судових справ за категоріями дають змогу оцінити проблемні питання діючого податкового законодавства та його прогалини, більше того, така інформація дозволяє виявити ефективність та дієвість будь-якого податку, оцінити рівень ризиків зловживань податками та рівень компетентності посадових осіб ДФС України.

Саме тому збір інформації про судові справи, а не її отримання, як цілеспрямований процес пошуку, розв'язання питань порушення норм чинного законодавства, містить у собі передбачення можливих форм існування інформації в предметній галузі, шляхів доступу до неї, процес здобуття, фіксації та її правове оформлення. Попередження порушення норм чинного законодавства шляхом супроводження правової діяльності ДФС України – одне з головних завдань, покладених на підрозділи правової роботи ДФС України. Швидкість, об'єктивність, ефективність супроводження діяльності ДФС України, в межах норм діючого законодавства, залежить від повноти, достовірності, оперативності отримання саме корисної інформації, що слід відносити до такої функції, як управління інформацією.

Крім того, до пасивних методів правової роботи належить метод обліку – облік актуальних судових справ, виданих довіреностей, ведення обліку документів.

Метод організації виконання рішень полягає у здійсненні низки заходів, спрямованих на безумовне втілення в життя прийнятих публічно-владних рішень уповноваженими на те посадовими особами ДФС України.

Реалізація методу організації виконання рішень залежить від вчинення певних заходів, таких як:

– належне доведення рішення до безпосередніх його виконавців;

– чіткість, доступність та розуміння самого рішення: хто, де, коли і якими засобами має виконувати прийняте рішення;

– подолання об'єктивних та суб'єктивних перепон, що можуть стати на заваді, і створенні умов для оптимальної реалізації рішення;

– наявність належного матеріально-фінансового та організаційно-технічного забезпечення необхідного для виконання рішення.

З методом організації виконання рішень безпосередньо пов'язаний і метод вироблення рішень, що полягає у сукупності засобів і вимог щодо формування владних рішень оптимального, законного змісту і форми.

Метод контролю є невід'ємною складовою та результатом практичного втілення таких способів, як аналіз, планування, реалізація. Відповідно, дані методи реалізуються у зазначеній послідовності. В юридичній літературі контроль визначається як «перевірка, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки з боку кого-небудь» [9, с. 176]. Метод контролю полягає в цілеспрямованому спостереженні за належним виконанням структурним підрозділом та його працівниками прийнятих рішень.

Важливо також звернути увагу й на той факт, що метод контролю має застосовуватися не тільки з метою спостереження за виконанням фактично поставлених завдань, але й у наданні допомоги структурним підрозділам щодо усунення недоліків в їхній діяльності, наданні методичних рекомендацій з цього приводу. Контроль дає можливість не тільки коригувати діяльність працівників, але й допомагає передбачити перспективи подальшого розвитку та досягнення конкретного результату.

Метод роботи з кадрами включає в себе підготовку, підбір і розстановку кадрів, їх перепідготовку, підвищення кваліфікації, заохочення і накладення стягнень. Організація навчання покладається на відповідного керівника правового підрозділу.

Координація працівників підрозділів правової роботи покладається на безпосереднього керівника даного структурного підрозділу, але в межах наданих йому повноважень та з метою виконання поставлених завдань.

2. Специфічні методи правової роботи полягають у їхньому застосуванні у відповідності до сфери їхнього використання.

Так, у своїй діяльності працівники підрозділів правової роботи використовують такі специфічні способи:

– спонукання – переконання та примушування;

– протидії – попередження зловживання та порушення норм чинного законодавства як платниками податків, так і працівниками ДФС України;

– методика застосування судових доктрин – висновків судової практики;

– збирання доказів.

Досить влучно зазначається в юридичній літературі з цього приводу, що це – два взаємопов'язаних «полюси» єдиного цілого, тобто механізму забезпечення належної поведінки і правопорядку; вони взаємно доповнюють один одного. У демократичному суспільстві переконання – головний метод впливу. Демократичний режим відкриває значні можливості для широкого залучення громадян до обговорення і прийняття правових актів, до участі у справах держави [11, с. 35–36].

Доцільно зазначає Д.Н. Бахрах, що «...свідома дисципліна, висока організованість, почуття особистої відповідальності, які набуваються в процесі безпосередньої громадсько-політичної практики, є дієвими засобами формування впевненості, в основі якої лежить власний досвід людей...» [5, с. 82].

Методи переконання та примусу є універсальними методами публічного управління. Вони становлять систему засобів організуючого впливу держави (органу управління, посадових осіб, якими є працівники державної виконавчої служби) на свідомість і поведінку людей, є необхідною умовою нормального функціонування суспільства загалом, кожного публічного органу, об'єднання громадян, будь-якого процесу управління [6, с. 107].

Метод переконання використовується підрозділами правової роботи ДФС України під час виконання рішення. Працівник підрозділу має бути зацікавленим у як найшвидшому виконанні судових рішень, оскільки від фактичного результату залежить оцінка ефективності його роботи, тому він має вчиняти дії з метою переконання добровільного виконання рішення суду платником податків та зборів. Окрім того, метод переконання застосовується працівниками під час участі у розгляді судових справ, оскільки працівник має переконати суд та надати належні докази, що підтверджують правомірність діяльності органів ДФС України.

Під методом примусу, який здійснюється підрозділами правової роботи, необхідно розуміти застосування передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу щодо зобов'язаних платників податків і зборів з метою виконання рішень, вивезених органами ДФС України.

Однак метод примусу має здійснюватись за умови дотримання певних меж:

- здійснюватись виключно в порядку правової процедури;
- здійснюватись виключно тими посадовими особами, які наділені спеціальними повноваженнями;
- як реакція на протиправну поведінку підвладного суб'єкта;
- може застосовуватись як до фізичних осіб, так і до організацій;
- полягає в застосуванні до підвладних суб'єктів юридичних заходів впливу (особистого, організаційного, матеріального чи психологічного характеру), вичерпно перелічених у законодавстві [8, с. 72].

На нашу думку, на сьогоднішній день в умовах переходу від фіскального до сервісного органу ДФС України має відмовитись від методу примусу. Однак

реалії сьогодення свідчать про те, що платники податків та зборів не готові до добровільного виконання своїх законодавчо визначених зобов'язань, тому метод примусу залишається необхідним методом для виконання покладених на ДФС України завдань.

Методика застосування судових доктрин – висновків судової практики має комплексне значення, що полягає у подальшій її реалізації шляхом внесення законодавчих пропозицій.

Відповідно до Стандартів організації діяльності підрозділів правової роботи, методика застосування судових доктрин полягає у певному комплексі дій:

- проаналізувати стан справ у вказаній сфері правового регулювання (норми чинних законодавчих та інших нормативно-правових актів, що містять неоднозначне тлумачення або дозволяють платникам податків ухилятися від оподаткування чи мінімізувати податкові зобов'язання) та причини, що обумовлюють необхідність підготовки пропозицій;

- підготувати обґрунтування необхідності вдосконалення нормативно-правових актів, у якому зазначити підставу та мету розроблення, аналіз причин, навести факти і цифрові дані, що доводять необхідність їх прийняття, фінансово-економічні розрахунки та пропозиції щодо джерел покриття витрат, очікувані соціально-економічні результати реалізації пропозицій;

- підготувати текст пропозицій (редакцію пунктів, статей тощо);

- перевірити відповідність пропозицій законодавству України;

- підготувати порівняльну таблицю, у якій зазначити положення (норми) чинних нормативно-правових актів, пропозиції щодо внесення змін до них, а також положення (норми) чинних нормативно-правових актів з урахуванням запропонованих до них змін [4].

Чітке розуміння методів правової роботи, їх регламентація дозволить не тільки врегулювати та впорядкувати діяльність підрозділів правової роботи, але й підвищити кваліфікацію працівників.

Так, зокрема, Стандартами організації діяльності підрозділів правової роботи визначено, що для спеціалістів обов'язковим є вміння реалізовувати плани діяльності свого функціонального напрямку, систематизувати, обробляти, аналізувати та узагальнювати інформацію щодо своєї діяльності. Для керівників підрозділів правової роботи, крім загальних вимог, обов'язковими є також володіння такими якостями: уміння планувати роботу підрозділу та вживати заходи щодо реалізації таких планів, аналізувати та узагальнювати інформацію з напрямку діяльності підрозділу з метою визначення досягнень та розробки заходів щодо усунення недоліків; уміння ефективно організувати роботу підрозділу, зокрема, правильно визначити мету, строки, порядок і послідовність виконання завдань [3]. Тобто законодавець вже на початковому етапі імплементував здібності працівників до методів правової роботи. Однак, на нашу думку, таке імплементування відбулося досить на примітивному рівні, що призвело до узагальнення

розуміння способів виконання завдань та досягнення цілей працівниками підрозділів правової роботи та їх неоднозначного застосування.

Висновки. Таким чином, під методами діяльності підрозділів правової роботи ДФС України необхідно розуміти конкретні прийоми та способи організації роботи та функціонування даних підрозділів.

Зазначимо, що методи діяльності підрозділів правової роботи становлять собою систему, тобто цілісну, внутрішньо узгоджену сукупність, а тому мають застосовуватися комплексно, застосування одного із методів окремо не призведе до ефективності та результативності діяльності підрозділів правової роботи ДФС України. Більше того, застосування конкретних способів діяльності правової роботи повинно

мати всеохоплюючий підхід, тобто ґрунтуватися на науковій діяльності та специфіці практичної роботи з урахуванням особливостей функціонування ДФС України. Саме комплексний та системний підхід у викладеному питанні надасть можливість більш ефективно досягати бажаних результатів та виконувати поставлені завдання.

Отже, чітка регламентація методів виконання завдань підрозділів правової роботи сприятиме підвищенню ефективності діяльності ДФС України – єдиного в Україні органу, що здійснює адміністрування податків та зборів, які становлять основну дохідну частину державного бюджету України, а відтак, захисту державних інтересів та бюджетному наповненню.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1993. – № 52. – Ст. 490.
2. Загальне положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації : Постанова Кабінету міністрів України від 26.11.2008р. № 1040 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1040-2008-%D0%BF>.
3. Стандарти організації діяльності підрозділів правової роботи : Наказ Міністерства доходів і зборів України від 27 грудня 2013 року № 858 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sfs.gov.ua/>.
4. Регламент Головного управління Державної фіскальної служби України у м. Києві : Наказ Головного управління Державної фіскальної служби України у м. Києві від 26 листопада 2011 р. № 138 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sfs.gov.ua/>.
5. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право / [Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков] ; 3-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2008. – 816 с.
6. Битяк Ю.П., Зуй В.В. Административное право Украины (Общая часть) : [учеб. пособ.] / Ю.П. Битяк, В.В. Зуй. – Х., 1999. – С. 107.
7. Бойчук Р.П., Задихайло Д.В., Пашков В.М. Організація правової роботи на підприємствах, установах, організаціях : [навч. посіб.] / [Р.П. Бойчук, Д.В. Задихайло, В.М. Пашков]. – Харків : ФІНН, 2010. – С. 67–101.
8. Бортняк Ф.В. Примусові заходи у діяльності державної виконавчої служби / Ф.В. Бортняк // Право і суспільство. – 2008. – № 2. – С. 69–74.
9. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні : [навч. посіб.] / В.М. Гаращук. – Х. : Фоліо, 2002. – 176 с.
10. Несинова С.В. Проблеми юридичної діяльності як різновиду правової роботи в органах ДПС України / С.В. Несинова // Вісник Дніпропетровського університету імені Альфреда Нобеля. – 2013. – № 1(4) – С. 15–22.
11. Овсянко Д.М. Адміністративне право : [навч. посіб.] / Д.М. Овсянко ; вид. 3-тє, перероб. та доп. – К. : Юристь, 2000 – С. 34–37.
12. Слобожан О.В. Сучасний стан розвитку юридичних служб органів місцевого самоврядування: оцінки експертного середовища / О.В. Слобожан // Організованість як ефективність державного управління : зб. наук. праць ДонДУУ. Серія «Державне управління». – Донецьк : ДонДУУ, 2010. – Вип. 168. – Ч. 2. – С. 198–214.
13. Трофімова Л.В. Організаційно-правове забезпечення діяльності юридичних підрозділів органів державної податкової служби України : автореф. дис. ... к. ю. н. : спец. 12.00.07 / Л.В. Трофімова. – Ірпінь, 2003. – 21 с.
14. Ярошенко Ф.О., Мельник П.В., Бушуєв С.Д., Молодик В.В., Савченко Л.А., Яковлєв С.Є. Правова робота в органах державної податкової служби України : [навч. посіб.] / [Ф.О. Ярошенко, П.В. Мельник, С.Д. Бушуєв, В.В. Молодик, Л.А. Савченко, С.Є. Яковлєв]. – Ірпінь : Національна академія ДПС України, 2004. – 322 с.
15. Офіційний портал Державної фіскальної служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sfs.gov.ua>.
16. Вікіпедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://uk.wikipedia.org/>.

ТЕНДЕНЦІЇ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПОДАТКОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ

TRENDS OF LEGAL REGULATION OF THE RIGHT TO ACCESS TO TAX INFORMATION

Політило В.Я.,

здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету

У статті здійснено аналіз стану вітчизняного нормативно-правового регулювання суспільних відносин у сфері податкової інформації, а також досліджено відповідність останніх тенденцій правового регулювання права на доступ до податкової інформації нормам податкового законодавства у контексті механізму доступу до податкової інформації, напрямів забезпечення податковими органами публічності податкової інформації, порядку захисту порушеного права на доступ до інформації.

Ключові слова: податкова інформація, відкрита податкова інформація, податкова інформація з обмеженим доступом, податкова таємниця, службова податкова інформація.

В статье проведен анализ состояния отечественного нормативно-правового регулирования общественных отношений в сфере налоговой информации. Исследовано соответствие последних тенденций правового регулирования права на доступ к налоговой информации нормам налогового законодательства в контексте механизма доступа к налоговой информации, направлений обеспечения налоговыми органами публичности налоговой информации, порядка защиты нарушенного права на доступ к информации.

Ключевые слова: налоговая информация, открытая налоговая информация, налоговая информация с ограниченным доступом, налоговая тайна, служебная налоговая информация.

The article analyzes the state of the domestic regulatory framework of public relations in the sphere of tax information. Investigated compliance with the latest trends in the legal regulation of the right of access to tax information of tax legislation in the context of the mechanism of access to tax information, directions to ensure publicity of the tax authorities of tax information, the protection order violated the right of access to information.

Key words: tax information, open tax information, tax information with restricted access, service tax information.

Актуальність теми. У сучасному науковому товаристві вже давно не викликає дискусії питання важливого місця інформації у життєдіяльності суспільства. Інформація відіграє важливу роль у розвитку будь-якої країни, оскільки саме інформаційні технології та інформаційно-комунікативні системи за умов глобального цивілізаційного розвитку є ключовим ресурсом суспільства і держави в цілому. Інформаційна сфера здатна виступати провідним фактором реалізації усіх суспільних, державних і правових проєктів у будь-яких сферах суспільства, входження у світову спільноту, формування конкурентоспроможності на глобальних ринках тощо [1, с. 221].

Особливо вагоме значення інформація має для функціонування органів державної влади, адже успішне виконання покладених на них завдань та функцій неможливе без отримання, пошуку, зберігання, використання інформації [2, с. 51].

У повній мірі викладене стосується діяльності органів Державної фіскальної служби, оскільки їх діяльність безпосередньо пов'язана зі збором, пошуком та перевіркою інформації. Саме тому актуальним напрямом наукової діяльності є розкриття тенденцій правового регулювання права на доступ до податкової інформації.

Серед вітчизняних та зарубіжних дослідників, які аналізували окремі нормативно-правові аспек-

ти податкової інформації, слід відмітити: І. Бабіна, С. Дуканова, І. Кучерова, М. Костенко, К. Проскуру, О. Тімарцева, К. Юсупова та ін.

Поряд із цим здебільшого порушена проблематика в юридичній доктрині розглядається у контексті окреслення деяких аспектів інформаційної безпеки України, зокрема, такими дослідниками, як: В.Ю. Баскаков, В.Д. Гавловський, М.В. Гуцалюк, М.І. Дімчогло, В.А. Залізник, Р.А. Калюжний, Б.А. Кормич, В.А. Ліпкан, О.В. Логінов, Ю.Є. Максименко, А.І. Марущак, П.Є. Матвієнко, А.В. Тунік, О.В. Стоєцький, В.С. Цимбалюк, Л.С. Харченко, К.П. Череповський, М.Я. Швець, Т.А. Шевцова, О.В. Шепета, О.В. Чуприна, В.І. Ярочкін.

Разом з тим в існуючих наукових працях проблематика тенденцій правового регулювання права на доступ до податкової інформації досліджена недостатньо. Відтак, існує необхідність комплексного дослідження окресленого питання.

Основними завданнями, розв'язанню яких присвячена дана стаття, є наступні.

1. Дослідити тенденції правового регулювання права на доступ до податкової інформації.
2. Визначити перспективні напрями подальших розвідок з досліджуваних питань.

Виклад основного матеріалу. На розвиток правового регулювання права на доступ до податкової інформації в Україні впливають як тенденції розвитку

інформаційно-телекомунікаційних технологій та засобів зв'язку в цілому, так і правового режиму податкової інформації зокрема. Серед основних тенденцій правового режиму податкової інформації в Україні сучасні вчені називають [1, с. 234]:

- юридичне та технологічне забезпечення права та технічних можливостей на доступ, передачу, збереження та захист інформації у ДФС України;

- реалізацію концепції універсального доступу до системних інформаційних баз ДФС України із дотриманням усіх належних захисних механізмів;

- цілеспрямоване використання новітніх інформаційних технологій в ДФС України та удосконалення системи їх захисту;

- подальший ефективний розвиток в Україні «електронного урядування» на засадах нормативно-правової бази, спрямованої на ефективний захист інформації;

- формування нових державних програм, спрямованих на удосконалення правового режиму податкової інформації в Україні з урахуванням світового досвіду та основних норм європейського законодавства;

- збільшення інформаційного обміну між вітчизняними податковими органами та податковими органами зарубіжних країн, що обумовлено транснаціональністю інформаційних правопорушень.

Отже, серед основних тенденцій розвитку правового режиму податкової інформації в Україні є збільшення інформаційних прав і свобод людини та громадянина в податковій сфері, а також посилення уваги органів державної фіскальної служби щодо забезпечення інформаційної безпеки за підтримки міжнародного співтовариства [1, с. 234].

У той же час, досліджуючи питання тенденцій регулювання права на доступ до податкової інформації, неможливо оминати увагою спроби спрощення правових обмежень на доступ до податкової інформації.

Так 29.07.2015 р. у Верховній Раді було зареєстровано проект закону про внесення змін до Податкового кодексу України щодо доступу до інформації про платників податку [3]. Вказаним законопроектом пропонується внести зміни до Податкового кодексу України і на законодавчому рівні закріпити право банків отримувати інформацію про доходи клієнта – платника податку із Державного реєстру фізичних осіб – платників податків та Єдиного банку даних про платників податків – юридичних осіб. На думку авторів законопроекту, запровадження у законодавство передбачених законопроектом норм створить правові умови для урегулювання наявних проблем щодо отримання банками інформації із податкових реєстрів та баз.

Основними завданнями законопроекту є вдосконалення законодавства та створення належного правового підґрунтя для мінімізації ризиків банківських установ при здійсненні кредитних операцій, що, у свою чергу, має сприяти загальному збільшенню обсягів кредитування в Україні та зменшенню обсягів проблемних кредитів у банківському секторі.

Зростання кредитних вкладень банківської системи в економіку України, а також розширення можливостей отримання кредитів фізичними особами та суб'єктами господарювання є важливим фактором, який впливає на розвиток усіх галузей економіки. На сьогодні особливого загострення набула проблема невиконання позичальниками своїх зобов'язань за отриманими кредитами. При цьому з огляду на специфіку діяльності банків, які оперують залученими коштами, і в першу чергу коштами фізичних осіб, питання неповернення кредитів стає наріжним каменем у сфері банківських послуг.

Одним із визначальних факторів, який має суттєве значення в процесі видачі та обслуговування кредитів, є можливість перевірки банківськими установами достовірності інформації позичальника про його фінансовий стан та платоспроможність. Адже в практиці банківських установ нерідко трапляються прецеденти видачі кредитів як фізичним, так і юридичним особам, які надали банку недостовірну інформацію щодо своїх доходів.

Автори законопроекту [3] пропонують запобігти таким неправомірним діям позичальників шляхом забезпечення можливості банкам у режимі реального часу отримувати інформацію із Державного реєстру фізичних осіб – платників податків та Єдиного банку даних про платників податків – юридичних осіб про суми доходів, виплачених цим платникам податків.

Крім того, на думку авторів законопроекту [3], забезпечення права банкам здійснювати моніторинг фінансового стану позичальників за допомогою достовірних джерел (Державного реєстру фізичних осіб – платників податків та Єдиного банку даних про платників податків – юридичних осіб) надасть можливість на ранніх стадіях відслідковувати погіршення їх фінансового стану та вживати превентивних заходів для недопущення дефолту таких клієнтів. Автори законопроекту [3] вважають, що надання банкам права отримувати достовірну інформацію про доходи клієнтів із податкових реєстрів та баз зменшить кількість шахрайств із фінансовими ресурсами, що сприятиме захисту інтересів вкладників, покращить інвестиційний клімат у банківській сфері та поверне довіру між банками та їх клієнтами за рахунок прозорості і відкритості.

З даного питання слід нагадати, що відповідно до ст. 32 Конституції України [4], не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, окрім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту й прав людини.

Згідно зі ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [5], до публічної інформації з обмеженим доступом належить конфіденційна інформація, таємна та службова інформація.

Відповідно до ч. 1 ст. 16 Закону України «Про інформацію» [6], податкова інформація – сукупність відомостей і даних, що створені чи отримані

суб'єктами інформаційних відносин у процесі поточної діяльності та необхідні для реалізації покладених на контролюючі органи завдань і функцій у порядку, установленому Податковим кодексом України.

Платник податків має право на нерозголошення контролюючим органом (посадовими особами) відомостей про такого платника без його письмової згоди та відомостей, що становлять конфіденційну інформацію, державну, комерційну чи банківську таємницю та стали відомі під час виконання посадовими особами службових обов'язків, окрім випадків, коли це прямо передбачено законами (пп. 17.1.9 ПКУ [7]).

Крім того, пп. 21.1.6 ПКУ [7] передбачено, що посадові особи контролюючих органів зобов'язані не допускати розголошення інформації з обмеженим доступом, яка одержується, використовується, зберігається при реалізації функцій, покладених на контролюючі органи.

Інформація, що збирається, використовується та формується контролюючими органами у зв'язку з обліком платників податків, вноситься до інформаційних баз даних і використовується з урахуванням обмежень, передбачених для податкової інформації з обмеженим доступом відповідно до пп. 63.12 ПКУ [7].

Отже, надання податкової інформації можливе за умов дотримання порядку, установленого чинним законодавством України.

Слід зазначити, що обробка даних у базі персональних даних – ДРФО проводиться з метою забезпечення реалізації податкових відносин відповідно до Податкового кодексу України щодо:

- реєстрації та обліку фізичних осіб, які зобов'язані сплачувати податки;
- обліку джерел отриманих доходів, об'єктів оподаткування, сум нарахованих та/або отриманих доходів, сум нарахованих та/або сплачених податків, даних про податкову знижку та податкові пільги фізичної особи – платника податків;
- створення умов для здійснення контролюючими органами контролю за правильністю нарахування, своєчасністю і повнотою сплати податків, нарахованих фінансових санкцій, дотримання податкового та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи;
- забезпечення інших питань адміністрування податків і зборів та інших платежів відповідно до законодавства [8].

Обробка персональних даних суб'єктів персональних даних є необхідною умовою для забезпечення використання реєстраційного номера облікової картки платника податків або серії та номера паспорта (для фізичних осіб, які мають відмітку у паспорті про право здійснювати будь-які платежі за серією та номером паспорта) у документах, пов'язаних з проведенням операцій, передбачених пунктами 70.12–70.16 ст. 70 розділу II ПКУ [7], а також у інших випадках, визначених законодавством,

органами державної влади та органами місцевого самоврядування, юридичними особами, у тому числі банками та іншими фінансовими установами, фізичними особами, у тому числі підприємцями та особами, які провадять незалежну професійну діяльність.

Відповідно до мети обробки, до складу персональних даних ДРФО включаються такі дані про фізичних осіб:

- реєстраційний номер облікової картки платника податків;
- прізвище, ім'я, по батькові;
- дата народження;
- місце народження (країна, область, район, населений пункт);
- місце проживання;
- для іноземців: громадянство та номер, що використовується під час оподаткування в країні громадянства;
- джерела отримання доходів;
- об'єкти оподаткування;
- суми нарахованих та/або отриманих доходів;
- суми нарахованих та/або сплачених податків;
- інформація про податкову знижку та податкові пільги платника податків;
- серія, номер свідоцтва про народження, паспорта (аналогічні дані іншого документа, що посвідчує особу), ким і коли виданий;
- інформація про фізичних осіб, які померли.

До ДРФО вносяться відомості про державну реєстрацію, реєстрацію та взяття на облік фізичних осіб – підприємців і осіб, які провадять незалежну професійну діяльність. Такі відомості включають:

- дати, номери записів, свідоцтв та інших документів, а також підстави державної реєстрації, реєстрації та взяття на облік, припинення підприємницької чи незалежної професійної діяльності, інші реєстраційні дані;
- інформацію про державну реєстрацію, реєстрацію та взяття на облік змін у даних про особу, заміну чи продовження дії довідок про взяття на облік;
- місце провадження діяльності, телефони та іншу додаткову інформацію для зв'язку з фізичною особою – підприємцем чи особою, яка провадить незалежну професійну діяльність;
- види діяльності;
- систему оподаткування із зазначенням періодів дії.

Таким чином, у разі надання доступу банкам або бюро кредитних історій до інформації, що міститься у ДРФО, актуальним є питання, до якої саме інформації пропонується надати доступ. У редакції законопроекту [3] дане питання вирішене наступним чином: «Кредитор – банк (за наявності згоди власника інформації) та бюро кредитних історій з метою перевірки платоспроможності боржника та визначення його фінансового стану має право одержувати необхідні відомості з Державного реєстру фізичних осіб – платників податків, Єдиного банку даних про платників податків – юридичних осіб

про суми доходів, виплачених платникам податків, та утриманих з них податків, зборів, платежів, будь-яку іншу інформацію, необхідну для визначення його фінансового стану та перевірки платоспроможності». Тобто фактично стороннім особам, якими у даному випадку виступають банк або бюро кредитних історій, буде надано доступ до інформації із ДРФО згідно із таким критерієм, як інформація, необхідна для визначення фінансового стану та перевірки платоспроможності. Зважаючи на те, що у тексті законопроекту не міститься деталізації, яка інформація є необхідною для визначення фінансового стану та перевірки платоспроможності, вважаємо таку конструкцію недосконалою та такою, що може мати наслідком зловживання.

Наступним питанням, на яке ми вважаємо за необхідне звернути увагу, є доцільність перевірки банківськими установами достовірності інформації позичальника про його фінансовий стан та платоспроможність за допомогою ДРФО.

Слід зазначити, що наразі ДРФО використовується для перевірок у певних випадках відомостей фінансового характеру про фізичних осіб. Йдеться про перевірки достовірності відомостей, зазначених у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру у відповідності із Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції».

Такі перевірки здійснюються апаратом Державної фіскальної служби України, а також її територіальними органами (державними податковими інспекціями) за місцем проживання (податковою адресою) суб'єкта декларування.

Під час здійснення перевірки контролюючим органом використовуються [9]:

1) наявна в інформаційних ресурсах контролюючих органів податкова інформація, зокрема, що міститься в податкових деклараціях платників податків (у разі їх подання відповідно до законодавства);

2) інформація, надана особою, стосовно якої проводиться перевірка, з власної ініціативи чи за запитом контролюючого органу щодо документального підтвердження зазначених у декларації відомостей, встановлених за результатами перевірки розбіжностей між відомостями, зазначеними в декларації, та наявною в контролюючого органу податковою інформацією про них;

3) інформація, що надходить від державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших юридичних осіб публічного права, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, а також платників податків в установленому законом порядку, зокрема, щодо отриманих доходів, наявності нерухомого майна, транспортних засобів, про вклади у банках, цінні папери та інші активи, фінансові зобов'язання, інші відомості, які мають відображатися декларантом у декларації;

4) дані про фізичних осіб, які включаються до Державного реєстру фізичних осіб – платників податків та інформаційної системи «Податковий

блок», зокрема, про джерела отримання доходів, об'єкти оподаткування, суму нарахованих та/або виплачених доходів;

5) інша інформація, що надійшла до контролюючих органів відповідно до вимог Податкового кодексу України та Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції».

Фактично перевіряється наступна інформація:

– відповідність суми доходів даним, зазначеним у декларації (у тому числі одержаних (нарахованих) з джерел за межами України);

– достовірність відомостей щодо наявності нерухомого майна та суми витрат на придбання у власність, оренду чи інше право користування, вказаних у декларації, наявній податковій інформації про нерухоме майно (при перевірці відомостей про нерухоме майно враховується зазначена суб'єктом декларування в декларації інформація щодо перебування такого нерухомого майна або його частини у власності, в оренді чи на іншому праві користування);

– достовірність відомостей щодо наявності транспортних засобів та суми витрат на придбання у власність, оренду чи інше право користування, вказаних у декларації, наявній податковій інформації про транспортні засоби;

– достовірність відомостей щодо наявності майнових прав, у тому числі суми коштів на рахунках у банках та в інших фінансових установах, номінальної вартості цінних паперів, розміру внесків до статутного (складеного) капіталу товариства, підприємства, організації.

Таким чином, можемо дійти висновку про те, що ДРФО може слугувати лише одним із джерел інформації про фінансовий стан особи. Відтак, видається сумнівною ефективність використання даного інструменту у якості такого, що дозволить суттєво мінімізувати ризики банківських установ при здійсненні кредитних операцій. Тим більше сумнівним видається, що такі зміни до законодавства сприятимуть загальному збільшенню обсягів кредитування в Україні та зменшенню обсягів проблемних кредитів у банківському секторі.

Висновки. Враховуючи отримані результати, ми вважаємо, що закріплення на законодавчому рівні права сторонніх осіб на доступ у режимі реального часу до податкової інформації не дозволить вирішити проблему перевірки банківськими установами достовірності інформації позичальника про його фінансовий стан та платоспроможність. Натомість викладене сприятиме додатковим ризикам для інформації, що міститься у Державному реєстрі фізичних осіб – платників податків та Єдиному банку даних про платників податків – юридичних осіб.

З урахуванням отриманих результатів основними напрямками розвитку положень даного дослідження ми вважаємо вивчення проблематики доступу до публічної інформації, що знаходиться у володінні органів Державної фіскальної служби України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Ліпкан В.А. Правовий режим податкової інформації в Україні : [монографія] / [В.А. Ліпкан, О.В. Шепета, О.А. Мандзюк]. – К. : ФОРМ О.С. Ліпкан, 2015. – 440 с.
2. Мандзюк О.А. Податкова інформація: окремі аспекти реалізації права на доступ / О.А. Мандзюк // Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. – 2013. – № 4. – С. 51–56.
3. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо доступу до інформації про платників податку : проект Закону України від 29.07.2015 р. № 2460а [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
4. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.
5. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – С. 314.
6. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – С. 650.
7. Податковий кодекс України : Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2755 –VI (зі змінами) // Голос України. – 2010. – № 229–230.
8. Про затвердження Порядку обробки персональних даних у базі персональних даних – Державному реєстрі фізичних осіб – платників податків : Наказ Міністерства фінансів України від 24.02.2015 р. № 210 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
9. Про затвердження Порядку здійснення перевірки достовірності відомостей, зазначених у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру : Наказ Міністерства фінансів України від 13.03.2015 р. № 333 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.

УДК 342.92

**ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ ТА ЗАСТОСУВАННЯ ПРАКТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ
З ПРАВ ЛЮДИНИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ**

**EXECUTION OF JUDGEMENTS AND APPLICATION OF PRACTICE OF THE EUROPEAN
COURT OF HUMAN RIGHTS IN ADMINISTRATIVE PROCEEDING OF UKRAINE**

Решота В.В.,

*кандидат наук з державного управління, доцент кафедри адміністративного
та фінансового права юридичного факультету
Львівського національного університету імені Івана Франка*

У статті проаналізовано особливості виконання рішень та застосування адміністративними судами України практики Європейського суду з прав людини при розгляді та вирішенні адміністративних справ. Особлива увага приділена питанню визначення правової природи рішень ЄСПЛ та їх значення у застосуванні в адміністративному судочинстві України.

Ключові слова: адміністративне судочинство, Європейський суд з прав людини, виконання рішень, застосування практики ЄСПЛ.

В статье проанализированы особенности выполнения решений и применения административными судами Украины практики Европейского суда по правам человека при рассмотрении и решении административных дел. Особое внимание уделено вопросу определения правовой природы решений ЕСПЧ и их значение в применении в административном судопроизводстве Украины.

Ключевые слова: административное судопроизводство, Европейский суд по правам человека, выполнения решений, применение практики ЕСПЧ.

In the article it is analyzed the main features of implementation of judgments and application of practice of the European Court of Human Rights by administrative courts of Ukraine during considering and resolving administrative cases. Particular attention is paid to determining the legal nature of ECHR judgments and their significance during their application into administrative proceedings in Ukraine.

Key words: administrative proceeding, the European Court of Human Rights, implementation of the decisions, application of the practice of ECHR.

Актуальність теми. Відповідно до ст. 55 Конституції України, права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Демократичні принципи судочинства стають гарантією захисту від неправомірності та зловживань з боку суб'єктів владних повноважень. Так, згідно ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. (далі – КАС України), завданням адміністративного судочинства

є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливої, не-

упередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ.

В адміністративному судочинстві України застосовується практика Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ). Це передбачено як ст. 9 Конституції України, згідно з якою чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України, так і ст. 8 КАС України, а також іншими нормативними актами України. Так, відповідно до ч. 2 ст. 8 КАС України, суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини.

Актуальність дослідження застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві України зумовлена необхідністю реформування системи адміністративного судочинства України та приведення її до європейських правових стандартів та принципів та формування єдності судової системи.

Особливої актуальності це дослідження набуває у світлі Постанови Конституційного Суду РФ у справі щодо застосування рішень ЄСПЛ на території РФ від 14 липня 2015 р., у якому чітко зафіксовано пріоритетність Конституції РФ над міжнародними договорами РФ і що «хоча колізій Конституції РФ та Конвенції 1950 р. не виникає, проте «такий конфлікт можливий, якщо ЄСПЛ дасть формулювання Конвенції, що суперечить Конституції РФ. У такій ситуації, в силу верховенства Основного Закону, Росія буде змушена від буквального слідування рішень Страсбурзького Суду» [1]. Ця постанова стала вже підставою для побоювання щодо вибіркового виконання рішень ЄСПЛ.

Дослідженням проблематики адміністративного судочинства займалось багато науковців та дослідників, зокрема: К.В. Андріанов, М.М. Антонович, О.В. Боднар, І.М. Винокурова, С.П. Головатий, О.Д. Головенко, О.Р. Дашковська, О.В. Дроздов, О.С. Духневич, Ю.Є. Зайцев, А.Т. Комзюк, Р.О. Куйбіда, А.А. Пархета, О.М. Пасенюк, А.А. Пухтецька, А.В. Руденко, Т.М. Середа, В.Є. Скомороха, В.С. Стефанюк, Г.П. Тимченко, О.Я. Трагнюк, С.Є. Федик, Т.І. Фулей, Д.М. Чечот, В.І. Шишкін, І.В. Шруб, С.Г. Штогун, Д.В. Ягунов та ін.

Однак проблеми формування єдності системи адміністративного судочинства та приведення його практики у відповідність із рішеннями ЄСПЛ є значною мірою новим напрямом наукового пошуку для вітчизняної адміністративно-правової науки. Низка питань все ще потребують ґрунтовних наукових досліджень, а також вдосконалення реалізації основних процедур на практиці. Зокрема, проблемним є питання щодо дотримання у адміністративному судочинстві принципів, на яких ґрунтується діяльність ЄСПЛ; проблема дотримання «розумних» строків в адміністративному судочинстві; застосування практики ЄСПЛ при винесенні законного та обґрунтованого судового рішення та ін.

Таким чином, актуальність дослідження обумовлена низкою причин: по-перше, необхідністю до-

слідження процесу імплементації практики ЄСПЛ в адміністративному судочинстві; по-друге, недостатністю у вітчизняній науці адміністративного судочинства достатньої мірою розроблених у теоретичному плані загальних положень стосовно застосування практики ЄСПЛ в адміністративному судочинстві України.

Відтак, завданням цієї статті є висвітлити місце та значення практики ЄСПЛ у сучасному адміністративному судочинстві України, а також дослідити особливості застосування адміністративними судами принципу верховенства права з урахуванням судової практики ЄСПЛ, а також визначити основні проблеми застосування та імплементації рішень ЄСПЛ в адміністративному судочинстві України.

Виклад основного матеріалу. Важливими питаннями й на сьогодні залишається визначення правової природи рішень ЄСПЛ, застосування рішень ЄСПЛ як судового прецеденту тощо.

Так, британські та американські науковці розглядають правову природу рішень Суду переважно через призму судового прецеденту в притаманному їм розумінні [2, с. 45]. Дещо схожу позицію займають нідерландські вчені Д. Боссарт та К. Деммке, які зазначають: «Прецедентне право Європейського суду також значно впливає на національне адміністративне право. Правові та адміністративні системи країн ЄС переживають процес змін, необхідних для започаткування та підсилення європейського законодавства» [3, с. 88].

З іншого боку, французькі вчені Ж. П. Маргено, Ж. Ф. Ренусі, Ф. Сюдр, Ж. Коен-Джонатан [4, с. 77], російські дослідники – М.Л. Ентін [5, с. 22–23], С.А. Горшкова [6, с. 55–56] аналізують рішення Суду через призму того доктринального погляду на судову практику, що історично склався в країнах континентальної Європи і за яким судова практика не є джерелом права. Можна вважати, що такий же погляд мають й українські правники К.В. Андріанов, Ю.Є. Зайцев, П.М. Рабінович [7, с. 22–25], Н.М. Раданович [8, с. 10–11], за яким Конвенція не передбачає юридичних підстав для надання цим рішенням статусу прецеденту в розумінні англійської доктрини.

Так, на думку К.В. Андріанова, існують вагомі правові підстави для відхилення твердження про прецедентну природу (у вузькому розумінні) рішень Суду: по-перше, в силу положень Конвенції рішення Суду є актами застосування і тлумачення Конвенції; вони не мають статусу окремого джерела права (як судовий прецедент в Англії) і не породжують нової норми; не заповнюють прогалини у праві, а лише конкретизують зміст існуючих конвенційних норм. По-друге, одне з основних положень англійської доктрини прецеденту полягає у тому, що кожний суд зобов'язаний дотримуватися рішення вищого у ієрархії суду, а апеляційні суди зв'язані своїми попередніми рішеннями. ЄСПЛ не є апеляційною або касаційною інстанцією щодо національних органів судової влади, що він постійно підкреслює у своїх рішеннях. По-третє, попередні рішення Суду для його безпосередньої практичної діяльності не

є обов'язковими під час розгляду подальших справ (позиція, яку Суд офіційно оприлюднив) [9, с. 41].

Проте є й протилежний погляд на правову природу рішень ЄСПЛ як джерела права. Так, В.Є. Скомороха вважає, що «оскільки авторитет Європейського суду з прав людини є загальноновизнаним, а його повноваження щодо тлумачення положень Конвенції про захист прав людини і основних свобод визначені приписами цієї ж Конвенції, то прецедентні рішення Суду за будь-яких обставин мають бути серед іншого своєрідним орієнтиром для формування національними судами держав – учасниць Ради Європи, в т. ч. України, практики вирішення конкретних справ щодо захисту прав і свобод людини і громадянина» [10, с. 3–4]. Л.Ю. Гіждіван констатує, що рішення Суду мають обов'язковий характер для держав – учасниць Конвенції, і водночас всі вони розглядаються як прецеденти, оскільки Суд визнає себе зв'язаним своїми попередніми рішеннями (принцип *stare decisis*). Це зумовлює обов'язковість для держав – учасниць Конвенції дотримуватися прецедентного права Суду [11, с. 8].

Як вказує Н.С. Кузнецова, щодо прецедентних рішень ЄСПЛ як джерел права України, «говорячи про проблему гармонізації українського законодавства, перш за все цивільного, і законодавства країн ЄС або про адаптацію нашого законодавства до стандартів Європейського Союзу, слід взяти до уваги, що при формуванні єдиного масиву цивільного законодавства мають бути враховані загальні принципи цивільного (приватного) права ЄС, які визначають основні засади правового регулювання майнових та немайнових відносин в межах ЄС, а також окремі уніфіковані в межах ЄС правові механізми, які закріплені загальнообов'язковими джерелами права ЄС» [12, с. 68]. А.А. Пархета зазначає: «Найбільше значення під час безпосереднього застосування норм та принципів Конвенції має створене Судом прецедентне право, яке конкретизує права людини, визначає їхню юридичну природу» [13, с. 119]. Т.М. Серета підкреслює, що «відповідно до вказаних законів, суди України при розгляді справ повинні застосовувати Конвенцію та практику Суду як джерело права» [14, с. 139].

Отже, плюралізм розуміння правової природи рішень ЄСПЛ призводить до неоднакового його застосування та виконання.

В Україні довгий час не було Закону про виконання рішень та застосування практики ЄСПЛ. Лише 23 лютого 2006 р. було прийнято Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини». У цьому Законі передбачено порядок доступу до рішення Суду, виконання рішення, застосування в Україні Конвенції та практики ЄСПЛ.

Примусове виконання рішень ЄСПЛ здійснюється державною виконавчою службою відповідно до вищевказаного Закону та Закону України «Про виконання провадження» від 21 квітня 1999 р. № 606-XIV із змінами та доповненнями. Постановою Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо реалізації Зако-

ну України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 31 травня 2006 р. № 784 було затверджено Положення про Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини.

Урядовий уповноважений у справах Європейського суду з прав людини поряд з іншим проводить аналіз практики Суду та видає огляди рішень Суду, подає органам державної влади та органам місцевого самоврядування пропозиції щодо можливих шляхів запобігання порушенням прав людини в Україні.

Виконання рішень ЄСПЛ – це для України все ще досить новий механізм захисту прав людини, введення якого ускладнюється багатьма чинниками, зокрема, проблемами реформування самої судової системи в Україні. Невиконання рішень ЄСПЛ, яке, за деякими підрахунками, доходить в Україні до 70% [15], є істотною причиною низької легітимності судових органів України. Ця вразлива вада вітчизняної дійсності поширюється навіть на рішення Конституційного Суду України та Верховного Суду України. Невиконання рішень суду посадовими особами, передусім – державними органами, є дуже небезпечним явищем української дійсності, яке суперечить владній природі судової системи, дестабілізує й знижує рівень довіри громадян до судових органів.

Цей принцип частково дістав вияв у ч. 4 ст. 382 Кримінального кодексу України від 5 квітня 2001 р., відповідно до якої настає кримінальна відповідальність за умисне невиконання службовою особою рішення ЄСПЛ (покарання – позбавлення волі на строк від трьох до восьми років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років).

Таким чином, якщо Україна є стороною при розгляді справи в ЄСПЛ, то рішення цього Суду є обов'язковим і для національних судів. Тому адміністративні суди під час розгляду та вирішення адміністративних справ можуть та й навіть повинні застосовувати як Європейську Конвенцію, так і практику ЄСПЛ. Однакове застосування адміністративними судами положень Конвенції, а також буде сприяти єдності та цілісності судової системи та усунення суперечливих та взаємопротилежних рішень й без застосування принципів прецедентної правової системи.

Висновки. Отже, підсумовуючи вищевикладене, можна дійти до висновку, що вироблення Європейським судом з прав людини нових принципів та стандартів у процесі вирішення конкретних справ дає змогу використання цих правових позицій у процесі подолання прогалів у національному законодавстві. Це, зокрема, забезпечується: законодавчо закріпленою можливістю безпосереднього застосування національними судами при розгляді справ положень Конвенції та практики Європейського суду з прав людини як джерела права; верховенством принципів і норм правової системи Ради Європи над національним правом незалежно від його джерел, включаючи і Основний Закон для держав-

учасниць; можливістю безпосередньої реалізації прав на підставі положень Конвенції; забезпеченням пріоритетності положень Конвенції у разі наявності суперечностей норм Конвенції із нормами Основного Закону. При цьому механізм виконання належного виконання рішень ЄСПЛ є досить про-

блематичним і тому потребує подальшого реформування та вдосконалення. Це пов'язано і з питанням реформування виконавчої служби в Україні та виконання судових рішень в Україні, що є предметом окремих досліджень та потребує подальших наукових пошуків та конкретних практичних кроків.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Постановление по делу о применимости решений ЕСПЧ на территории РФ / Конституционный Суд Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ksrf.ru/ru/News/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=3244>.
2. Дженіс М. Європейське право у галузі прав людини: джерела і практика застосування / [М. Дженіс, Р. Кей, Е. Бредлі] ; пер. з англ. – К. : АртЕк, 1997. – 624 с.
3. Боссарт Д. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / Д. Боссарт, К. Деммке ; пер. з англ. О.М. Шаленко. – К. : Міленіум, 2004. – 128 с.
4. Дешко Л.М. Правова природа рішень Європейського суду з прав людини / Л.М. Дешко, О.В. Боднар // Правничий часопис Донецького університету. – Донецьк : Донеччина, 2008. – № 2(20). – С. 76–80.
5. Энтин М.Л. Международные гарантии прав человека (практика Совета Европы) / М.Л. Энтин. – М. : Международные отношения, 1992. – 240 с.
6. Горшкова С.А. Стандарты Совета Европы по правам человека и российское законодательство : [монография] / С.А. Горшкова. – М. : НИМП, 2001. – 352 с.
7. Рабінович П.М. Рішення Європейського суду з прав людини: спроба концептуально-методологічного аналізу / П.М. Рабінович // Право України. – 1997. – № 12. – С. 32–37.
8. Раданович Н.М. Національна імплементація міжнародних договорів про права людини / Н.М. Раданович // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні : Матеріали VIII регіональної науково-практичної конференції (Львів, 13–14 лютого 2002 р.) / [ред. кол. : П.М. Рабінович (гол.), В.М. Косович (відп. секретар), А.М. Бойко та ін.]. – Львів : Юридичний факультет Львівського нац. ун-ту ім. І. Франка, 2002. – С. 11–14.
9. Андріанов К.В. Правова природа рішень Європейського суду з прав людини / К.В. Андріанов // Право України. – 2002. – № 3. – С. 37–42.
10. Скомороха В.Є. Права людини на охорону здоров'я, медичну допомогу, медичне страхування та конституційне правосуддя / В.Є. Скомороха // Право України. – 2002. – № 6. – С. 3–9.
11. Гіждіван Л.Ю. Становлення та розвиток співробітництва України з Радою Європи у сфері прав людини : автореф. дис. ... к. ю. н. : спец. 12.00.11 / Л.Ю. Гіждіван ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2001. – 16 с.
12. Кузнєцова Н.С. Проблема відповідності цивільного законодавства України стандартам європейського права / Н.С. Кузнєцова // Університетські наукові записки Хмельницького університету управління та права. – 2005. – № 1–2(13–14). – С. 66–69.
13. Пархета А.А. Специфіка застосування рішень Європейського суду з прав людини у правовій системі України / А.А. Пархета // Вісник Вищої ради юстиції. – 2013. – № 1(13). – С. 117–133.
14. Середа Т.М. Практика Європейського суду з прав людини як джерело судового правозастосування / Т. М. Середа // Вісник Вищої ради юстиції. – 2013. – № 1(13). – С. 134–141.
15. В Украине не выполняются 70% решений национальных судов // ЛІГА. Новости. – 2014. – 8 декабря [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://news.liga.net/news/politics/4348147-v_ukraine_ne_vypolnyayutsya_70_resheniy_natsionalnykh_sudov.htm.

ОКРЕМІ СКЛАДОВІ МЕХАНІЗМУ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ (ПРИНЦИПИ, МЕТА, ЗАВДАННЯ ТА ФУНКЦІЇ) ТА ЇХ ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

THE INDIVIDUAL COMPONENTS OF THE MECHANISM OF PUBLIC CONTROL IN THE SPHERE OF PUBLIC ADMINISTRATION (PRINCIPLES, GOALS, OBJECTIVES AND FUNCTIONS) AND THEIR THEORETICAL AND LEGAL ANALYSIS

Сквірський І.О.,

доктор юридичних наук,
доцент кафедри конституційного та трудового права
Запорізького національного університету

Стаття присвячена теоретико-правовому аналізу окремих складових механізму громадського контролю у сфері публічного управління, зокрема принципів, мети, завдань та функцій. Автором підкреслюється, що громадський контроль у публічному управлінні є не тільки невід'ємною складовою публічного управління, але й найважливішим чинником розвитку громадянського суспільства. Наголошено, що для підвищення ефективності громадського контролю в публічному управлінні необхідним є подальше удосконалення правових засад його організації та здійснення.

Ключові слова: публічне управління, контроль, громадський контроль, принципи, мета, завдання, функції.

Статья посвящена теоретико-правовому анализу отдельных составляющих механизма общественного контроля в сфере публичного управления, в частности принципов, цели, задач и функций. Автором подчеркивается, что общественный контроль в публичном управлении является не только неотъемлемой составляющей публичного управления, но и важнейшим фактором развития гражданского общества. Отмечено, что для повышения эффективности общественного контроля в публичном управлении необходимым является дальнейшее совершенствование правовых основ его организации и осуществления.

Ключевые слова: публичное управление, контроль, общественный контроль, принципы, цели, задачи, функции.

The article is devoted to theoretical and legal analysis of the individual components of the mechanism of public control in public administration, in particular the principles, objectives, tasks and functions. The author emphasizes that public control in public administration is not only an integral part of public administration, but the most important factor in the development of civil society. Emphasized that to improve public control in public administration is necessary to further improve the legal principles of its organization and implementation.

Key words: public administration, control, public control, principles, objectives, tasks, functions.

Постановка проблеми. Динамічний розвиток громадянського суспільства в Україні зумовлює подальше змістовне формування його інститутів, одним із яких виступає громадський контроль. Існуючий потенціал громадського контролю та подальші перспективи використання його інструментарію доводять той факт, що це явище цілком можна вважати феноменом у механізмі публічного управління, який потребує подальшого поглибленого наукового вивчення всіма науками гуманітарного циклу: від філософії до юриспруденції. Метою ж юридичних наук у науковому пізнанні суті та призначення громадського контролю є вироблення правових основ такого контролю, визначення меж його дозволеного впливу, форм та методів. Інакше кажучи, правова доктрина вимальовує контури громадського контролю як відповідного правового інституту в межах адміністративного права.

Мета статті – на основі аналізу чинного законодавства України й практики його реалізації, а також у контексті сучасних теоретичних досягнень юридичної науки визначити принципи, мету, завдання та функції громадського контролю в публічному управлінні. Принагідно відзначимо, що подібний напрям наукового пошуку характеризується доволі високим

рівнем наукової новизни, оскільки до сьогодні подібних наукових досліджень ще не було проведено.

Виклад основного матеріалу. Принципи є основою, своєрідним базисом здійснення певної діяльності, саме вони визначають загальну спрямованість, характер та зміст такої діяльності. Етимологія слова «принцип» походить від лат. «principium» – «основа», «початок» і трактується так: 1) як основні, вихідні положення якої-небудь системи, теорії, ідеологічного напрямку тощо; основний закон якої-небудь точної науки; 2) як особливість, покладена в основу здійснення або створення чогось; 3) як правило, покладене в основу діяльності якої-небудь організації, товариства тощо [1, с. 941]; 4) як внутрішнє переконання, погляд, що визначає норму поведінки; 5) як основа устрою, дії будь-якого механізму, прибору [2, с. 409].

Натомість в адміністративно-правовій доктрині аналіз правових принципів відбувається крізь призму дослідження основних засад у різноманітних сферах їх об'єктивізації, якими можуть виступати будь-які процеси, явища види діяльності (публічне управління, контроль, адміністративне судочинство, публічна служба, адміністративна відповідальність тощо). Якщо вести мову про сферу публічного адміністрування, то слід зазначити, що в адміністратив-

но-правовій літературі наявна певна широта в поглядах щодо їх визначення та окреслення

Наближаючись до з'ясування сутності принципів громадського контролю за публічним управлінням, відзначимо, що останні (принципи) є похідними від принципів права, принципів публічного управління та принципів публічного (державного) контролю. Це пов'язано з низкою обставин: по-перше, громадський контроль є підвидом суспільної діяльності, відповідно, він має бути заснованим на правових нормах, які у свою чергу є похідними від відповідних принципів права; по-друге, громадський контроль, будучи діяльністю, яка здійснюється в межах сфери публічного управління, не може бути відмежованою від останнього, а отже, принципи публічного управління здійснюють вплив на формування принципів громадського контролю; по-третє, не можна не звернути увагу також і на зв'язок громадського контролю з публічним (державним) контролем. Названі види контролю, на наш погляд, являють собою, так би мовити, дві сторони однієї медалі. Публічний (державний) контроль у чималій кількості випадків спрямовується на громадськість, тоді як остання шляхом здійснення громадського контролю спостерігає за суб'єктами публічного (державного) управління. Із цього випливає, що обидві форми соціального контролю мають щонайменше базуватися на однакових вихідних засадах (принципах), оскільки в протилежному випадку не вдасться розбудувати рівноpartnerських відносин між державою та інституціями громадянського суспільства.

Громадський контроль, будучи видом суспільної діяльності, заснованим на нормах прав, базується насамперед на загальноправових принципах, центральне місце серед яких займає принцип верховенства права [3, с. 71, 79]. Оминаючи увагою детальне з'ясування сутності названого принципу, оскільки це виходить за межі нашого дослідження, зазначимо лише, що ми в повній мірі підтримуємо думку С. Головатого, який наголошує на тому, що принцип верховенства права виступає універсальною вимогою, спрямованою на заперечення свавільної влади людини взагалі або однієї чи гурту, або одного з політичних органів (скажімо, у вигляді диктатури парламентської більшості) тощо. Це категоричне й однозначне заперечення будь-якого прояву свавільного й егоїстичного людиновладдя [4].

З викладеного стає зрозумілим, що цим принципом у своїй діяльності повинні керуватися не тільки суб'єкти публічної адміністрації, але й приватні особи, зокрема суб'єкти громадського контролю.

Наступним основоположним принципом права, а відповідно, принципом громадського контролю є принцип ієрархічної вищості закону. Зазначений принцип на сьогодні все ще не отримав повного та всебічного визнання. Найбільш часто вітчизняні автори продовжують вести мову про принцип законності [5, с. 47]. Проте, на наш погляд, принцип законності вимагає певної трансформації, пов'язаної з розкладанням його на два елементи: принцип вищості закону та принцип законності.

Принцип вищості закону впливає з концепції юридичної сили норм права, відповідно до якої, як відомо, вищою юридичною силою володіють норми конституції, далі йдуть норми законів та замикають цю систему норми підзаконних юридичних актів. Зазначений принцип щодо інституту громадського контролю буде означати, що цей вид соціального контролю має базуватися насамперед на положеннях Конституції та законів України. З огляду на сучасний стан нормативного регулювання порядку організації та здійснення громадського контролю зазначений принцип необхідно розглядати насамперед як орієнтир для правотворчої діяльності парламенту, яка має завершитися прийняттям спеціального законодавчого акта. За відсутності такого закону принцип вищості закону, тобто пріоритету законодавчого регулювання громадського контролю, буде залишатися суто теоретичною конструкцією.

Принцип законності громадського контролю має базуватися на положеннях усієї сукупності правових актів, присвячених названому інституту. Розширений погляд на категорію законність обумовлюється тим, що, не дивлячись на потребу в законодавчому регулюванні суспільних відносин, які виникають у сфері громадського контролю, останній усе-таки не зможе бути унормованим виключно в межах одного закону. Таким чином, категорія законність має охоплювати собою й підзаконні правові акти. За іншого підходу (вузького погляду на згадану категорію) це означало б, що суб'єкти як громадського контролю, так і суб'єкти публічного управління могли б ухилятися від дотримання положень підзаконних нормативних актів у процесі свого функціонування.

На формування системи принципів громадського контролю, як уже було зазначено вище, впливають також і принципи публічного (державного) управління. Такий взаємозв'язок між названими принципами є зрозумілим, оскільки як публічне управління, так і громадський контроль є окремими видами правозастосовної діяльності, яка, базуючись на нормах адміністративного права, спрямовується на досягнення спільної мети – максимально повної та всебічної реалізації прав і свобод приватних осіб, забезпечення ефективного функціонування суб'єктів публічної влади.

Принципи публічного управління визначаються як його позитивні закономірності, пізнані наукою та практикою, закріплені в правових нормах, або узагальнення чинних у державі юридичних правил [6, с. 19]. Як правило, такі принципи автори поділяють на соціально-політичні (демократизм, участь населення в управлінській діяльності держави (народність); рівноправність осіб різних національностей; рівність усіх перед законом; законність; гласність і врахування громадської думки; об'єктивність); організаційні принципи побудови апарату державного управління – галузевий, функціональний, територіальний; організаційні принципи функціонування (діяльності) апарату державного управління (нормативність діяльності; єдиноначальність; колегіальність; поділ управлінської праці; відповідальність за прийняті рішення; оперативна самостійність) [7, с. 140].

При цьому зазначимо, що подібний підхід до побудови системи принципів публічного (державного) управління виглядає подекуди застарілим, оскільки в його межах не враховані тенденції формування в Україні концепції (теорії) належного врядування, основу якої закладають принципи належного врядування. До переліку таких принципів зазвичай зараховуються такі: участі, верховенства права, прозорості, відповідальності, орієнтації на консенсус, справедливості, ефективності та результативності, підзвітності, стратегічного бачення [8].

Вважаємо, що окремі з названих принципів у рівній мірі можуть бути поширені також і на інститут громадського контролю, а саме: принцип прозорості, принцип відповідальності, принцип орієнтації на консенсус, принцип справедливості, принцип ефективності, принцип результативності, принцип стратегічного бачення.

Доволі тісним є зв'язок принципів громадського контролю з принципами публічного (державного) контролю. Це обумовлено тим, що названі види контролю є підвидами соціального контролю, а отже, вони мають бути засновані на однакових вихідних началах. Зрозуміло, що між громадським та публічним (державним) контролем існують і певні відмінності, що пояснює й певні відмінності між принципами їх організації та здійснення.

На думку деяких науковців, принципами державного контролю є універсальність, що означає, що контроль має охоплювати всі ділянки державного, господарського та соціально-культурного будівництва; систематичність (проводиться не одноразово, час від часу, а за певною схемою, постійно); безсторонність (досягається шляхом покладання завдань контролю на осіб, які не зацікавлені в його результатах); реальність (забезпечується наявністю необхідних кваліфікованих кадрів контролерів); дієвість, оперативність, результативність (швидко проведення контрольних дій та реагування на правопорушення); гласність (дозволяє, а в деяких випадках і стає обов'язком доведення результатів контролю до відома громадськості або правоохоронних органів, інших осіб, зацікавлених у результатах контролю) [9, с. 241].

Більшість із названих принципів, зокрема принцип універсальності, принцип систематичності, принцип безсторонності, принцип реальності, принцип результативності, принцип гласності, можуть бути визнані як принципи громадського контролю.

З огляду на наведене можна в повній мірі погодитися з думкою С. Денисюка, який наголошує на надзвичайній важливості принципів громадського контролю, яка полягає в тому, що завдяки останнім здійснюється узагальнене закріплення основ громадського контролю; забезпечується однотипне формування норм, які регламентують процедури контрольної діяльності та межі останньої; забезпечується вплив на суспільні відносини шляхом встановлення засад здійснення громадського контролю [10, с. 54].

Безумовно, ключове місце в характеристиці громадського контролю в публічному управлінні займає

мета. У науковій літературі під метою контролю розуміють «не безпосередню організацію процесу життєдіяльності системи, а виявлення погрішностей у ній» [11, с. 58]. Схожу точку зору підтримує В. Афанасьєв, який зазначає, що мета контролю, полягає у виявленні результатів впливу суб'єктів на об'єкт, допущених відхилень від прийнятих вимог, діючих принципів організації та регулювання, а також визначенні причин цих відхилень і шляхів подолання наявних перешкод для ефективного функціонування всієї системи [12, с. 112]. Викладена позиція, на наш погляд, може бути перенесена й на предмет нашої розмови, у зв'язку із чим можна зробити висновок, що головною метою громадського контролю в публічному управлінні є неухильне та свідоме дотриманням вимог чинного законодавства всіма суб'єктами права, спрямоване на забезпечення та реалізацію прав, свобод та законних інтересів приватних осіб у сфері публічного управління.

Мета публічного управління конкретизується в її завданнях, послідовне виконання яких у свою чергу зумовлює досягнення мети. Слово «завдання» тлумачиться так: 1) як наперед визначений, запланований обсяг роботи, справа тощо; настанова, розпорядження, доручення; 2) як мета, до якої прагнуть; те, що хочуть здійснити [1, с. 284]. Тобто можна стверджувати, що завдання та мета мають між собою органічний зв'язок. Мета певної діяльності, процесу, явища завжди конкретизується в їх завданнях.

На думку Е. Маштакової, завдання громадського контролю полягає в тому, щоб не допустити дій контрольованих суб'єктів за межами законності й правопорядку, попередити можливі відхилення від намічених цілей, а також інтересів суспільства та його суб'єктів, а в разі появи цих відхилень усунути їх негативні наслідки [13, с. 29].

Беручи до уваги розглянуту вище нормативну базу громадського контролю в публічному управлінні, а також сформульовані в літературі теоретичні положення щодо завдань контролю, вважаємо за можливе до завдань громадського контролю в публічному управлінні віднести такі:

- здійснення комплексу правових, організаційних, інформаційних заходів, спрямованих на забезпечення неухильного дотримання законності та дисципліни в публічному управлінні;
- сприяння недопущенню або усуненню раніше допущених порушень Конституції України, законів України, інших правових актів об'єктами громадського контролю;
- здійснення взаємодії між органами влади та суспільством;
- реалізація державної політики щодо утвердження та забезпечення прав і свобод людини та громадянина;
- сприяння демократизації механізму публічного управління;
- пробудження індивідуальної та суспільної самосвідомості;
- розвиток у громадян почуття відповідальності за стан справ у суспільстві;

– забезпечення стабільності соціальних зв'язків усередині країни та побудова позитивного іміджу держави за кордоном.

Ефективність управлінської діяльності в значній мірі визначається ступенем усвідомлення її функцій та якістю їх виконання, саме тому, окрім охарактеризованих вище принципів, мети та завдань указанного механізму, важливою складовою виступають функції.

Етимологія слова «функція» походить від лат. «functio» (виконання) та означає обов'язок, коло діяльності; призначення, роль [2, с. 556]. Філософський словник визначає функцію як «зовнішній прояв властивостей будь-якого об'єкта в цій системі відносин» [14, с. 504–505]. З огляду на це можна зробити висновок, що функція являє собою практичну реалізацію завдань, якій властива безперервність і постійність. Вони (функції) є ніби логічним продовженням завдань і в цьому виявляється їх «збіг» чи «єдність» із завданнями в цілому. Проте, на наш погляд, доцільно розмежувати завдання та функції контролю шляхом чіткого їх закріплення у відповідних нормативно-правових актах, адже функція сама по собі не існує, вона спостерігається в процесі конкретної цілеспрямованої діяльності, яка являє собою перелік видів робіт або загальних напрямів діяльності.

Нині розрізняють такі функції контролю, як інформаційна, оціночна, регулятивна, комунікативна, сигнальна, виховна, превентивна тощо [15, с. 70].

Отже, з огляду на викладене, а також враховуючи особливості громадського контролю в публічному управлінні, до функцій останнього, на наш погляд, доцільно віднести такі:

– стеження та спостереження за діяльністю суб'єктів публічного управління з метою визначення

суспільної оцінки порушень або небезпеки, обумовленої здійснюваною чи запланованою діяльністю;

– недопущення відхилень суб'єктів публічного управління від виконання поставлених перед ними завдань, а в разі появи цих відхилень усунення їх негативних наслідків;

– здійснення нагляду за станом справ у різних сферах суспільного життя через встановлення відповідності визначеним у державі стандартам, правилам, регламентам;

– вжиття заходів правового характеру з виявлення та припинення зловживань і порушень чинного законодавства України, законних прав та свобод людини й громадянина з боку органів публічного управління та їх посадових осіб;

– забезпечення врахування суспільних інтересів під час прийняття рішень суб'єктами публічного управління;

– оцінка законності й дисципліни в публічному управлінні;

– підвищення ефективності та результативності публічного управління.

Висновки. Отже, підсумовуючи викладене, можна зробити такі висновки. Громадський контроль у публічному управлінні є не тільки невід'ємною складовою публічного управління, але й найважливішим чинником розвитку громадянського суспільства. Проте для того, щоб громадський контроль став дійсно ефективним засобом впливу на суб'єктів публічного управління, необхідним виглядає подальше удосконалення правових засад його організації та здійснення. У зв'язку із цим необхідно розробити та прийняти Закон України «Про громадський контроль у публічному управлінні», у межах якого мають бути визначені його принципи, мета, завдання та функції, а також процедури реалізації контрольних заходів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голова ред. В. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2001. – 1440 с.
2. Словарь иностранных слов. – 18-е изд. – М. : Русский язык, 1989. – 624 с.
3. Демократичні засади державного управління та адміністративне право : [монографія] / [кол. авт.: Ю. Шемшученко, В. Авер'янов, О. Андрійко, І. Кресіна, В. Нагребельний та ін.]; за заг. ред. докт. юрид. наук В. Авер'янова. – К. : Вид-во «Юрид. думка», 2010. – 496 с.
4. Головатий С. Верховенство права, або ж Правовладдя: вкотре про доктринальні манівці вітчизняної науки / С. Головатий // Право України. – 2010. – № 5. – С. 64–76.
5. Коломоєць Т. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] / Т. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
6. Колпаков В. Адміністративне право України : [підручник] / В. Колпаков, О. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
7. Музичук О. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні : [монографія] / О. Музичук. – Х. : Харківський національний університет внутрішніх справ, 2010. – 654 с.
8. Шевчук Б. Європейські принципи належного врядування та реформа системи органів виконавчої влади в Україні / Б. Шевчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.lvivacademy.com/visnik9/fail/Shevchuk_B.pdf.
9. Адміністративне право України / [Ю. Битяк, В. Гаращук, О. Дьяченко та ін.]; за ред. Ю. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
10. Денисюк С.Ф. Громадський контроль як гарантія законності у адміністративній діяльності правоохоронних органів в Україні / С.Ф. Денисюк. – Х. : ТД «Золота миля», 2010. – 368 с.
11. Рябко А. Социальный контроль и его правовые формы (вопросы теории) : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / А. Рябко. – М., 1995. – 181 с.
12. Афанасьев В. Научное управление обществом : [учебник] / В. Афанасьев. – М., 1973. – 125 с.
13. Маштакова Е. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Е. Маштакова. – Ростов-на-Дону, 2000. – 205 с.
14. Философский словарь / под ред. И. Фролова. – М. : Политиздат, 1991. – 560 с.
15. Шестак В. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00 / В. Шестак. – Х., 2002. – 195 с.

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ НАБУТТЯ СТАТУСУ СУДДІ ТА ЙОГО РЕАЛІЗАЦІЇ У КОНТЕКСТІ ГАРАНТУВАННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДДІВ

THE ADMINISTRATIVE PROCEDURES OF THE JUDGES STATUS ACQUIRING AND IMPLEMENTATION IN THE CONTEXT OF THE JUDGE INDEPENDENCE GUARANTEEING

Скрипник О.Г.,

суддя Амур-Нижньодніпровського
районного суду м. Дніпропетровська

Стаття присвячена характеристиці процедур набуття та реалізації статусу судді як адміністративних, в контексті гарантування його незалежності, а також визначенню кола вказаних адміністративних процедур, висвітленню їх визначних особливостей. Обґрунтовано доцільність розгляду вказаних процедур як адміністративних, визначено їх коло та встановлено їх визначні особливості як процедур у специфічній галузі – судоустрою. Визначено перспективні напрямки подальшої наукової розвідки.

Ключові слова: адміністративна процедура, судоустрій, суддя, незалежність суддів, гарантії незалежності суддів, набуття статусу судді, реалізація статусу судді.

Статья посвящена характеристике процедур приобретения и реализации статуса судьи как административных, в контексте гарантирования его независимости, а также определению круга указанных административных процедур, их основных особенностей. Обоснована целесообразность рассмотрения указанных процедур как административных, определен их круг и установлены их основные особенности как процедур в специфической отрасли – судоустройстве. Определены перспективные направления дальнейшей научной разведки.

Ключевые слова: административная процедура, судоустройство, судья, независимость судей, гарантии независимости судей, приобретение статуса судьи, реализация статуса судьи.

The article is devoted to description of the procedures for judge status acquisition and implementation as an administrative, in the context of judge independence guaranteeing, as well as determine of these administrative procedures range, and their outstanding features coverage. The expediency of dealing with the mentioned procedures as administrative is proved. Their range and outstanding features as the procedures in a specific sphere – the judicial system are established. The promising areas for further scientific exploration are identified.

Key words: administrative procedure, judicial system, judge, judge independence, judge independence guarantee, judge status acquisition, judge status implementation.

Постановка проблеми. Належні правові процедури набуття статусу судді та реалізації такого статусу традиційно розглядаються в юридичній літературі як складники незалежності судової влади [1, с. 47]. На сьогоднішній день щодо незалежності суддів відзначається значна кількість істотних проблем. Деякі дослідники взагалі стверджують про декларативний характер незалежності суддів [2, с. 14]. Т.В. Галайденко слушно зазначає про необхідність забезпечення гарантій, зокрема, незалежності суддів належними правовими процедурами [3, с. 30-31]. На основі аналізу чинного законодавства щодо правового регулювання зазначених процедур, робіт дослідників, даних опитувань суддів можна стверджувати про існування законодавчих недоліків у цій сфері [2, с. 17-19, 21, 64-66, 72-75], які, за оцінками дослідників, носять, в окремих випадках, системний характер [4]. Зокрема, попри внесення з часу проведення вказаних досліджень численних змін до Закону України «Про судоустрій та статус суддів» від 07.07.2010 р. № 2453-VI (далі – Закон «Про судоустрій і статус суддів») [5], а також викладення його у новій редакції відповідно до Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд» від 12.02.15 р. № 192-VIII [6], варто констатувати на

тотних нових. Зокрема, аналіз відповідних положень ст. ст. 71, 73, 75, 81 Закону «Про судоустрій і статус суддів», р. 12 Регламенту Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 08.06.2011 р. № 1802/зп-11 [7], Положення про порядок переведення судді до іншого суду в межах п'ятирічного строку, затвердженого рішенням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 03.02.2013 р. [8], нормативних актів Національної школи суддів щодо підготовки кандидатів на посаду судді [9] дає можливість стверджувати про невизначеність правової природи та підстав проведення кваліфікаційного іспиту щодо осіб, які виявили бажання бути переведеними до суду іншої юрисдикції, а також порядку та підстав направлення таких осіб для проходження додаткової підготовки. І це при тому, що результати кваліфікаційного іспиту є основою для проведення конкурсу на заміщення вакантної посади в суді (ч. 4 ст. 73, ч. 2 ст. 75, ч. 1 ст. 82 Закону «Про судоустрій і статус суддів»). Зазначене свідчить про недостатність єдності та системності у регулюванні процедур набуття та реалізації статусу судді. Основою для вдосконалення регулювання правових процедур набуття та реалізації статусу судді може стати їх розуміння саме як адміністративних, попри їх належність до особливої сфери – забезпечення діяльності судової системи України. При

цьому особливо корисним є врахування наступних визначних ознак адміністративних процедур: принципи, мета, підстави здійснення, суб'єкти.

Огляд останніх досліджень. Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Слід зауважити, що вчені неодноразово приділяли увагу загальним питанням адміністративних процедур. В цьому ключі слід відмітити праці таких дослідників, як В.Б. Аверьянов, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, О.М. Бандурка, Е.Ф. Демський, В. П. Тимошук, А.С. Лагода, О.М. Соловйова. Останніми роками вказана тематика безпосередньо досліджувалась такими вченими, як О.І. Миколенко [10стАпиаппс], С.Г. Братель [11], В.Р. Біла [12], Ю.М. Фролов [13], В.В. Щепоткіна [14]. Разом із тим, поняття, ознаки та специфіка адміністративних процедур у сфері забезпечення діяльності судової системи, в тому числі і питання процедур набуття та реалізації статусу судді були залишені вченими поза увагою.

Мета статті полягає у характеристиці процедур набуття та реалізації статусу судді як адміністративних, у контексті гарантування його незалежності, а також визначенні кола зазначених адміністративних процедур, висвітленні їх визначних особливостей.

Основний матеріал. На сьогоднішній день найбільш поширеною є позиція, відповідно до якої під адміністративною процедурою розуміють встановлений адміністративно-процесуальними нормами порядок діяльності уповноважених суб'єктів щодо розгляду і вирішення індивідуально-визначених адміністративних справ [15, с. 269-270]. Ознаками адміністративних процедур виділяють: 1) публічний характер та особливий суб'єктний склад; 2) нормативний характер; 3) індивідуальний характер; 4) безспірний характер, що вбачається в тому, що в порядку адміністративних процедур не вирішуються суперечки і не розглядаються скарги осіб на дії та рішення публічної адміністрації; 5) стадійний характер; 6) особлива спрямованість – на забезпеченні реалізації прав або обов'язків певного суб'єкту правовідносин у сфері державного управління; адміністративна процедура завершується прийняттям відповідного нормативного акту, обов'язкового для виконання [13, с. 696]. С.Г. Братель доповнює зазначені ознаки наступними: застосування в публічній сфері; регулювання порядку здійснення правозастосовної діяльності; охоплення управлінської діяльності позитивної спрямованості [11, с. 67]. Не оспороюючи зазначені наукові позиції стосовно ознак адміністративних процедур в цілому, слід висловити певні зауваження. По-перше, як впливає з положень теорії адміністративного права, за результатами адміністративної процедури може бути прийнято не тільки нормативний акт, але й індивідуальний адміністративний акт, укладено адміністративний договір або вчинено технічну дію адміністрації [15, с. 270]. Крім того, уточнення потребує така ознака, як охоплення ними управлінської діяльності позитивної спрямованості, адже в доктрині адміністративного права недостатньо усталеним є термін «управлінська діяльність позитивної спрямованості».

Галузевим дослідженням адміністративних процедур є дисертаційне дослідження В.В. Щепоткіної «Адміністративні процедури в діяльності судів і суддів» (2014 р.). На підставі проведеного дослідження вчена визначає зазначені процедури як сукупність однорідних, послідовно здійснюваних, цілеспрямованих дій, здійснюваних уповноваженими суб'єктами, які являють собою окремі напрямки організації судочинства і урегульовані нормами адміністративного права. Вчена вважає вказані процедури визначальним фактором виникнення адміністративно-правових відносин за участі судів і суддів у сфері поза процесуальної діяльності суду [14, с. 12].

У попередніх наукових публікаціях автором доводилась можливість виділення адміністративно-правових гарантій незалежності судді та наведено, зокрема, такі: 1) особливий порядок призначення, обрання, притягнення до відповідальності та звільнення; 2) заборона втручання у здійснення правосуддя; 3) окремий порядок фінансування та організаційного забезпечення діяльності судів, установлений законом; 4) належне матеріальне та соціальне забезпечення судді; 5) функціонування органів суддівського самоврядування; 6) визначені законом засоби забезпечення особистої безпеки судді, членів його сім'ї, майна, а також інші засоби їх правового захисту; 7) право судді на відставку [16, с. 141-142]. Предмет адміністративного права виходить за межі регулювання діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування та охоплює собою будь-які правовідносини, які виникають з метою реалізації і захисту прав громадян, утворення нормальних умов для функціонування суспільства та держави [17, с. 26]. Дослідники відносин у сфері організаційно-правового забезпечення діяльності судової системи прямо вказують на адміністративний характер таких відносин [18, с. 75]. Виходячи з наведеного, а також враховуючи наукові висновки В.В. Щепоткіної, є всі підстави стверджувати про те, що правові процедури набуття та реалізації правового статусу судді в контексті гарантування його незалежності можна розглядати як адміністративні.

Чинне законодавство та наукові джерела дають підстави для визначення двох правових процедур набуття статусу судді суду загальної юрисдикції: призначення (гл. 2 р. 4 Закону «Про судоустрій та статус суддів») та обрання (гл. 3 р. 4 цього Закону). Вказаним процедурам притаманні усі наведені вище ознаки адміністративних процедур: публічність, особливий суб'єктний склад, правозастосовний характер тощо. З іншого боку, привертає увагу наступне. По-перше, кінцеве рішення в таких процедурах, яке безпосередньо стосується їх мети, приймається суб'єктами в порядку реалізації свого конституційно-правового статусу: Президентом України та Верховною Радою України (п. 15 ст. 66, п. 5 ч. 2 ст. 76 Закону «Про судоустрій та статус суддів»). По-друге, як відзначає В.В. Щепоткіна, процедури розгляду питання про обрання на посаду судді безстроково мають конституційно-правовий зміст, оскільки ними

встановлено порядок набуття особою конституційно-правового статусу судді [14, с. 12]. Але вказане не впливає на визначення наведених процедур як адміністративних зважаючи на те, що Президент України та Верховна Рада України виконують лише кінцевий етап вказаних процедур, діяльність же інших органів, які беруть участь у цих процедурах (Вища кваліфікаційна комісія суддів України, Вища рада юстиції) має виражений адміністративно-правовий характер. Отже, можна казати, що адміністративні процедури призначення на посаду судді суду загальної юрисдикції уперше, обрання на посаду судді безстроково є завершеними з моменту прийняття відповідно таких рішень: Вищою радою юстиції – щодо внесення подання Президенту України про призначення кандидата на посаду судді; Вищою кваліфікаційною комісією суддів України – щодо рекомендування для обрання на посаду судді безстроково і направлення відповідного подання до Верховної Ради України (п. 14 ст. 66, п. 4 ч. 2 ст. 76 Закону «Про судоустрій та статус суддів»).

Реалізація статусу судді є, передусім, правозас-тосовною діяльністю, а отже, має здійснюватись у порядку, визначеному законом. Вказане актуалізує питання адміністративних процедур реалізації такого статусу. При визначенні кола таких процедур слід виходити по-перше, з кола адміністративних процедур в діяльності судів і суддів, що визначені В.В. Щепоткіною, а по-друге, з наведених вище гарантій незалежності суддів, а також загального аналізу чинного законодавства. Стосовно даного дослідження привертають увагу наступні адміністративні процедури, виділені В.В. Щепоткіною: організаційні та адміністративно-юрисдикційні. В рамках організаційних увагу привертають: а) організаційного керівництва в судах; б) кадрового забезпечення діяльності судів, зокрема щодо звільнення з посади у загальному порядку. В рамках адміністративно-юрисдикційних інтерес представляють процедури: а) притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності та звільнення судді з посади за особливих обставин; б) притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення корупційного адміністративного правопорушення [14, с. 12].

В юридичній літературі під правовим статусом суддів розуміють порядок набуття статусу, сукупність їх прав та обов'язків, вимоги, що ставляться до суддів, правові гарантії, які дозволяють суддям здійснювати свої повноваження згідно із законом, порядок притягнення суддів до юридичної відповідальності та звільнення з посади [1, с. 181]. Отже, адміністративні процедури реалізації такого статусу мають забезпечувати: реалізацію відповідних прав, виконання обов'язків, відповідність судді вимогам, що ставляться до нього, реалізацію відповідних гарантій.

Аналіз адміністративно-правових гарантій незалежності суддів дозволяє доповнити перелік адміністративних процедур, визначений В.В. Щепоткіною. Додатковими адміністративними процедурами реалізації статусу судді, якими забезпечуються гарантії

його незалежності слід визначити процедури щодо реалізації: заборони втручання у здійснення правосуддя; окремого порядку фінансування та організаційного забезпечення діяльності судів, установленого законом, а також належного матеріального та соціального забезпечення судді; права на відставку; права на участь у суддівському самоврядуванні.

Разом із тим, на наведеному перелік адміністративних процедур реалізації статусу судді в контексті гарантування його незалежності не завершується. При їх подальшому визначенні слід виходити, з одного боку, з передбачених законодавством про судоустрій прав та обов'язків судді, вимог, що висуваються до нього, а з іншого – з меж цього дослідження, що зумовлює визначення процедур реалізації лише тих гарантій, які забезпечують незалежність судді. Детальне перерахування вказаних процедур та розгляд кожної з них виходить за межі цієї статті, тому їх коло наводиться узагальнено, виходячи з їх основної мети. За такого підходу аналіз положень чинного законодавства у сфері судоустрою, насамперед Закону «Про судоустрій та статус суддів», Закону України «Про Вищу раду юстиції» від 15.01.1998 р. № 22/98-ВР (далі – Закон «Про Вищу раду юстиції») [19] дає підстави для виділення додатково адміністративних процедур щодо забезпечення: автоматичного розподілу справ між суддями (п. 2.3 Положення про автоматизовану систему документообігу суду, затвердженого рішенням Ради суддів України від 26.11.2010 р. № 30 [20]); реалізації права на утворення громадських об'єднань та участі в них (п. 2 ч. 2 ст. 55 Закону «Про судоустрій та статус суддів»); реалізації права на підвищення професійного рівня та проходження з цією метою відповідної підготовки (ч. 3 ст. 55 Закону «Про судоустрій та статус суддів»); участі суддів у діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів та Вищої ради юстиції (п. 1 ч. 2 ст. 102 Закону «Про судоустрій та статус суддів»; ч. 2 ст. 5 Закону «Про Вищу раду юстиції»).

Усі наведені вище адміністративні процедури мають специфічну мету – забезпечення належного функціонування судової системи України. Також практично усі вони (окрім процедур реалізації права судді на утворення громадських об'єднань та участі в них) виникають у специфічній сфері – організація діяльності судової системи України, у сфері судової влади. Вказане зумовлює притаманність їм значної кількості специфічних рис порівняно із адміністративними процедурами у сфері виконавчої влади:

- суб'єктний склад: здійснення вказаних процедур суб'єктами, для яких це є їх основною функцією; специфічний порядок утворення відповідних суб'єктів;
- основи таких процедур передбачені нормативним актом не нижчим за закон, а в окремих випадках – безпосередньо Конституцією України;
- значна кількість втручальних процедур, не пов'язаних із притягненням судді до відповідальності;
- специфічний склад стадій в окремих процедурах.

Висновки. До правових процедур реалізації гарантій незалежності суддів, що стосуються набуття та реалізації статусу судді доцільно застосовувати поняття адміністративної процедури. Серед процедур набуття статусу судді можна виокремити лише дві адміністративні процедури: призначення на посаду судді вперше та обрання на посаду судді безстроково. Коло ж адміністративних процедур реалізації статусу судді в контексті гарантування його незалежності є достатньо значним. Його складають процедури не тільки реалізації прав судді,

але й процедури, які забезпечують виконання ним своїх обов'язків, а також відповідність судді вимогам, що до нього висуваються. Особливості зазначених процедур зумовлені специфічною сферою їх існування організації діяльності судової системи України. Перспективними напрямками подальших досліджень є: уточнення кола зазначених адміністративних процедур та їх систематизація; поглиблене дослідження окремих процедур та вдосконалення на цій підставі законодавства у сфері судоустрою.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Організація судових та правоохоронних органів : підруч. / [І.Є. Марочкін [та ін.] ; ред. І.Є. Марочкін. – Х. : Право, 2013. – 448 с.
2. Моніторинг стану незалежності суддів в Україні / [ред. А.Г. Алексєєва] ; Центр суддівських студій. – К. : Адеф, 2014. – 88 с.
3. Галайденко Т.В. До питання розмежування категорій «принцип незалежності суддів» та «гарантії його реалізації» [Електронний ресурс] / Т.В. Галайденко // Вісник Вищої Ради юстиції. – 2010. – № 3. – Режим доступу : http://www.vru.gov.ua/content/article/visnik03_03.pdf. – Назва з екрану.
4. Овчаренко Е.Н. Об усовершенствовании процедуры перевода судьи, назначенного на должность впервые [Електронний ресурс] / Е. Н. Овчаренко // Теорія і практика правознавства. – 2013. – № 1(3). – Режим доступу : <http://cyberleninka.ru/article/n/ob-usovershenstvovanii-protsedury-perevoda-sudii-naznachennogo-na-dolzhnost-vpervye>. – Назва з екрану.
5. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 р. № 2453-VI : за станом на 12 лют. 2015 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 55/1(30.07.2010). – Ст. 1900 (із змінами).
6. Про забезпечення права на справедливий суд : Закон України від 12.02.2015 р. № 192-VIII : за станом на 21 трав. 2015 р. // Офіційний вісник України. – 2015. – № 17(10.03.2015). – Ст. 447 (із змінами).
7. Регламент Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 08.06.2011 р. № 1802/зп-11 [Електронний ресурс] : за станом на 08 лип. 2015 р. – Режим доступу : система інформаційно-правового забезпечення «Ліга-Закон» станом на 27.07.2015 р.
8. Положення про порядок переведення судді до іншого суду в межах п'ятирічного строку, затверджене рішенням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 03.02.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.vksu.gov.ua/ua/perevedennya-suddiv/polozhennia-pro-poriadok-pieriewiediennia-suddi-do-inshogo-sudu-w-miezach-piatiritchnogostroku/>. – Назва з екрану.
9. Положення про порядок проходження спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді (нова редакція), затверджене рішенням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 12.02.2013 р. № 5/зп-13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nsj.gov.ua/ua/training/management/normativni-dokument/>. – Назва з екрану.
10. Миколенко А.І. Адміністративний процес и административная процедура: проблема соотношения / А.І. Миколенко // Вісник Одеського національного університету ім. І.І. Мечникова. – Серія: Правознавство. – 2014. – Том 19. – Випуск 1(22). – С. 152-159.
11. Братель С.Г. Поняття та ознаки адміністративних процедур / С.Г. Братель // Науковий вісник Херсонського державного університету. – Серія: Юридичні науки. – 2014. – Том 2. – Випуск 1. – С. 66-69.
12. Біла В.Р. Адміністративна процедура як нормативна модель процесуальних правовідносин / В.Р. Біла // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2015. – Серія: Право. – Випуск 30. – Том 2. – С. 12-15.
13. Фролов Ю.М. Адміністративні процедури: зміст та особливості [Електронний ресурс] / Ю.М. Фролов // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 692-698. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_114.pdf. – Назва з екрану.
14. Щепоткіна В.В. Адміністративні процедури в діяльності судів і суддів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Щепоткіна Валентина Володимирівна; ДНДІ МВС України. – Київ, 2014. – 20 с.
15. Адміністративне право України : підруч. / [ред. Т.О. Коломоєць]. – К. : Істина, 2012. – 528 с.
16. Скрипник О.Г. Система гарантій незалежності суддів та місце у ній адміністративно-правових гарантій / О.Г. Скрипник // Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України. Серія: Право та державне управління : науковий збірник. – № 2(6) / [редкол. В.О. Шамрай [та ін.]]. – Київ : Сталь, 2012. – 164 с. – С. 138-142.
17. Адміністративне право : підруч. / [Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.) [та ін.]] ; [ред. Битяк Ю.П. [та ін.]]. – Х. : Право, 2010. – 624 с.
18. Борко А. Адміністративно-правове забезпечення функціонування судової системи України / А. Борко // Публічне право. – 2013. – № 2(10). – С. 71-77.
19. Про Вищу раду юстиції : Закон України від 15.01.1998 р. № 22/98-ВР: за станом на 21 трав. 2015 р. // Офіційний вісник України. – 1998. – № 6(26.02.98). – Ст. 206 (із змінами)
20. Щодо Положення про автоматизовану систему документообігу суду : рішення Ради суддів України від 26.11.2010 р. № 30 : за станом на 05 черв. 2015 р. // Вісник Верховного Суду України. – 2010. – 00. – № 12.

ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНИХ ВАЛЮТНИХ ПРАВОВІДНОСИН

THE NOTION AND FEATURES OF ADMINISTRATIVE AND DELICTUAL CURRENCY RELATIONS AT LAW

Старинський М.В.,

кандидат юридичних наук, доцент,

*доцент кафедри цивільно-правових дисциплін та банківського права
ДВНЗ «Українська академія банківської справи НБУ»*

Стаття присвячена дослідженню поняття та виявлення особливостей адміністративно-деліктних валютних правовідносин. У ній автор враховуючи з концепції адміністративно-деліктних відносин яка будується на системі уявлень про подвійну природу юридичної відповідальності як обов'язку, з одного боку, і покарання – з іншого, приходить до висновку про те, що адміністративно-деліктні валютні правовідносини є видом адміністративно-деліктних відносин, тому для них характерними є всі ознаки та особливості останніх. Разом з цим автор звертає увагу на те, що характерною особливістю адміністративно-деліктних валютних правовідносин є те, що вони виникають у сфері обігу валюти та валютних цінностей і пов'язані з порушенням встановленого чинним законодавством порядку їх обігу. Вони носять шкідливий характер. Суб'єктами цих відносин є особи, які у процесі свого функціонування використовують валюту чи валютні цінності для задоволення власного інтересу.

Проведене дослідження дало можливість автору адміністративно-деліктні валютні правовідносини визначити як урегульовані нормами права суспільні відносини, що виникають в процесі обігу валюти та валютних цінностей та пов'язані з порушенням встановленого порядку їх обігу.

Ключові слова: деліктні відносини, адміністративна відповідальність, адміністративно-деліктні відносини, валюта, валютні цінності, адміністративно-деліктні валютні правовідносини.

Статья посвящена исследованию понятия и выявления особенностей административно-деликтных валютных отношений. В ней автор исходя из концепции административно-деликтных отношений, которая строится на системе представлений о двойной природе юридической ответственности как обязанности, с одной стороны и наказания с другой, приходит к выводу о том, что административно-деликтные валютные отношения представляют собой вид административно-деликтных отношений и поэтому для них характерными все признаки последних. Вместе с тем автор обращает внимание на то, что характерной особенностью административно-деликтных валютных отношений есть то, то они возникают в сфере обращения валюты и валютных ценностей и связаны с нарушением установленного действующим законодательством порядка их обращений. Они носят вредный характер. Субъектами этих отношений являются лица, которые в процессе своего функционирования используют валюту или валютные ценности для удовлетворения собственного интереса.

Проведенное исследование дало возможность автору административно-деликтные валютные отношения определить как урегулированные нормами права общественные отношения, которые возникают в процессе оборота валюты и валютных ценностей связаны с нарушением установленного порядка их обращения.

Ключевые слова: деликтные отношения, административная ответственность, административно-деликтные отношения, валюта, валютные ценности, административно-деликтные валютные отношения.

The notion and peculiar features of administrative and delictual currency relations at law are investigated in the article. The author takes into consideration the concept of administrative and delictual relations based on the representation system concerning the dual nature of legal responsibility that consists of duty, on the one hand, and punishment, on the other hand. The conclusion is made that administrative and delictual currency relations at law are a kind of administrative and delictual relations and for that reason all features and peculiarities of the latter are typical for them. At the same time the author pays attention to the fact that administrative and delictual currency relations at law are characterized by their emerging in the sphere of circulation of currency and currency valuables. That is why these relations are connected with the violation of the procedure of currency circulation established by the law currently in effect. They are of harmful character. Parties to these relations are persons that use currency or currency valuables in the process of their functioning with view of satisfying their own needs.

The conducted research allows the author to define administrative and delictual currency relations at law as social relationships regulated by legal norms. They appear in the process of circulation of currency and its valuables and are connected with the established order of their circulation being violated.

Key words: delictual relations, administrative responsibility, administrative and delictual relations, currency, currency valuables, administrative and delictual currency relations at law.

Сучасний етап розвитку нашої держави характеризується кардинальними змінами практично у всіх сферах суспільного життя, в тому числі і у валютній сфері. При цьому варто звернути увагу на те, що питання адекватного регулювання функціонування

валютної сфери є надзвичайно важливими для нашої держави. Адже сьогодні вже практично всім зрозуміло, що валютні відносини розвитку яких залишений безконтрольним, можуть значно знизити ефективність діяльності держави, і не лише в сфері

економіки. Враховуючи це є очевидним, що лише ефективна організація валютних відносин в Україні є запорукою стабільного розвитку нашої держави та утвердження її як незалежної, економічно могутньої та правової держави.

У процесі обігу валюти та валютних цінностей виникають різні за своєю суттю та природою відносини. У результаті виникнення, зміни та припинення одних здійснюється обіг валюти та валютних цінностей, інших – здійснюється контроль дотримання чинного валютного законодавства. А в результаті тих відносин, що пов'язані з застосуванням заходів примусу, до порушників чинного валютного законодавства здійснюється забезпечення режиму законності. Як уявляється, найбільш важливими, з точки зору дотримання прав та законних інтересів громадян та юридичних осіб для держави, є саме останній вид відносин, і саме їх адекватне унормування та врегулювання є свідченням функціонування правової держави.

Як показує аналіз практики функціонування уповноважених державою органів у сфері обігу валюти та валютних цінностей, питання, пов'язані з застосуванням заходів впливу, виникають досить часто. Це пояснюється тим, що чинне законодавство характеризується великою кількістю прогалин та суперечностей, що призводить до виникнення значної кількості спірних моментів, більшість з яких сторони змушені вирішувати в судовому порядку.

Спираючись на зазначене, можна стверджувати, що сьогодні є надзвичайно актуальним питання наукової розробки питань, пов'язаних із застосуванням заходів впливу до порушників валютного законодавства з метою надання практичних рекомендацій та зменшення кількості спорів у цій сфері.

Звернення до наукової юридичної літератури дає можливість говорити про те, що загальними питаннями, пов'язаними з відповідальністю за порушення законодавства, та питаннями, пов'язаними з порушенням фінансового законодавства, займалися досить багато вчених. Зокрема, варто згадати праці таких вчених, як В.П. Антонова [1], Д.Н. Бахрах [2], А.Й. Іванський [4], А.С. Ємельянов [3], В.Л. Коваль [5], Д.А. Ліпінський [6], Д.М. Лук'янець [7], Н.С. Малєїн [9], М.С. Фарукшин [17], А.П. Шергин [18] та інші. Разом з цим загальнотеоретичним питанням, пов'язаним з відповідальністю за порушення законодавства у сфері обігу валюти та валютних цінностей, практично не приділялося належної уваги.

Враховуючи викладене метою нашої статті є дослідження деліктних відносин, що пов'язані з порушенням чинного валютного законодавства, а завданням є з'ясування їх природи та особливостей.

Дослідження деліктних валютних правовідносин, з нашої точки зору, варто почати з тих основоположних засад, які будуть подальшою основою дослідження. До такої основи відноситься поняття «валютні правовідносини». Враховуючи проведені нами дослідження [12; 13; 14; 15], лише зазначимо, що під валютними правовідносинами ми розуміємо урегульовані нормами права суспільні відносини між уповноваженими суб'єктами з приводу обігу

валюти і валютних цінностей, реалізація яких забезпечується силою державного примусу. Спираючись на це визначення, спробуємо з'ясувати поняття деліктних валютних правовідносин.

Концептуальний аналіз поняття «деліктні валютні правовідносини» дає можливість говорити про те, що вони є відображенням валютних правовідносин, які пов'язані з вчиненням делікту та діяльністю уповноважених державою органів, до компетенції яких входять повноваження відновлення встановленого в державі стану правопорядку. Враховуючи це з'ясування їх змісту та суті, а також визначення поняття потребує з'ясування зміст поняття «делікт» та його застосування.

У науковій літературі поняття «делікт» застосовується у досить широкому значенні [5, с. 21]. До нього відносять не тільки цивільні, міжнародні, а і кримінальні, адміністративні та дисциплінарні правопорушення. Це поняття прийшло у вітчизняну науку з римського права, де деліктами називалися усі протиправні дії. При цьому вони поділялись на *delictum – privatum* (приватні правопорушення) та *quasi delictum* (правопорушення договірною роду) [10, с. 415-423].

Ті делікти, які пов'язані з діяльністю уповноважених державою органів, що реалізують свою компетенцію, називають адміністративними.

На думку Л.В. Ковалю, яка знайшла розвиток у працях Д.М. Лук'янца [5; 7; 8], уся концепція адміністративно-деліктних відносин будується на системі уявлень про подвійну природу юридичної відповідальності як обов'язку, з одного боку, і покарання – з іншого [8, с. 149-156]. Це пояснюється тим, що якщо обмежувати відповідальність лише моментом визнання суб'єкта винним і застосування державного примусу, і при цьому ігнорувати таку її властивість, як обов'язок, то можна дійти висновку, що правопорушник до моменту реалізації щодо нього покарання не зобов'язаний нести відповідальність.

Такий підхід до розуміння юридичної відповідальності дав можливість здійснити більш глибокий аналіз питань адміністративної відповідальності, причому всіх її аспектів, що розглядаються в теорії правовідносин, і дослідити практично всі її суттєві ознаки.

Аналіз праць науковців, які здійснюють дослідження питань адміністративно-деліктних відносин, дає можливість констатувати, що ядро системи адміністративно-деліктних відносин складають відносини адміністративної відповідальності [7, с. 18]. Оскільки дослідження питань адміністративно-деліктних відносин не є темою нашого дослідження, ми приймаємо дану точку зору і в подальшому при проведенні дослідження деліктних валютних правовідносин будемо брати її за відправну.

З позиції теорії правовідносин адміністративно-деліктні відносини можуть розглядатися як система [5, с. 6], тобто сукупність певних взаємопов'язаних елементів. Такий підхід дає можливість чітко визначити місце адміністративно-деліктних відносин серед інших правових явищ.

Класична теорія права і галузеві юридичні науки, як правило, не розглядають різноманітні делікти як правовідносини, тобто як урегульовані нормами права суспільні відносини, учасники яких мають суб'єктивні права та юридичні обов'язки [8, с. 150].

Але при всьому цьому можна з впевненістю говорити, що будь-який делікт також є суспільними відносинами, проте з певними особливостями. Головна особливість полягає в тому, що деліктні відносини мають шкідливий характер, і головним завданням суб'єктів таких відносин є їх припинення. Тобто можна стверджувати, що для деліктних відносин загалом притаманні майже всі ознаки правовідносин. Так, суб'єктами таких відносин є особа, що вчинила правопорушення, та особа, чиїм інтересам цими діями завдається шкода. Об'єктом таких відносин є ті цінності, ті суспільні відносини, на які посягає правопорушення. У даному разі варто констатувати збіг об'єкта правопорушення та об'єкта правовідносин.

Змістом правовідносин є сама поведінка учасників таких відносин, які реалізують свої права та виконують правові обов'язки [11, с. 452]. У радянській та пострадянській правовій літературі сформувався погляд, відповідно до якого у змісті правовідносин виділяють два аспекти: юридичний, який розглядає суб'єктивні права та юридичні обов'язки, та фактичний, який оцінює реально здійснювані учасниками правовідносин дії, спрямовані на реалізацію цих прав та юридичних обов'язків. Таким чином, можна сказати, що нормативною моделлю відносин є їх юридичний зміст, а фактичним змістом – втілення у життя цієї моделі [8, с. 151].

В адміністративно-деліктних відносинах також можна виділити як юридичний, так і фактичний зміст. Юридичний зміст закріплений в КУпАП, у відповідній статті Особливої частини, і при цьому реальна поведінка особи, яка відповідає цій нормативній моделі, становить фактичний зміст відносин адміністративного правопорушення.

При цьому варто звернути увагу на те, що зміст правовідносин дещо відрізняється від змісту позитивних правовідносин. Головна відмінність полягає в тому, що у відносинах адміністративного правопорушення не реалізуються суб'єктивні права та юридичні обов'язки, навпаки, вони порушуються. Але вони порушуються саме у тому вигляді, як це передбачено нормами права.

Суб'єктивна сторона правопорушення відповідає юридичному факту, який обумовлений підставою виникнення правовідносин. У загальній теорії права зазначають, що юридичний факт є необхідною передумовою виникнення правовідносин [16, с. 13], під ним найчастіше розуміють такі обставини, з наявністю або відсутністю яких норма права пов'язує виникнення, зміну або припинення правовідносин.

Найчастіше юридичними фактами називають дії або події, які стали причиною виникнення тих чи інших правопорушень. Але в адміністративно-деліктних відносинах варто виділяти ту рушійну силу, яка зумовила вчинення діяння, що становить зміст

правовідносин. Як зазначають дослідники, такою рушійною силою є воля (волевиявлення) людини, тобто свідоме прагнення, бажання вчинити саме діяння або досягти певних його наслідків, що відображається в юридичній конструкції вини.

Таким чином, враховуючи зазначене, ми можемо підтримати зроблений науковцями висновок про те, що адміністративним правопорушенням також є передбачені нормами права суспільні відносини, учасники яких мають суб'єктивні права і юридичні обов'язки і які мають назву «адміністративно-деліктні відносини» [8, с. 150].

Тепер поглянемо на адміністративно-деліктні валютні правовідносини.

Адміністративно-деліктні валютні правовідносини є видом адміністративно-деліктних відносин, тому для них характерними є всі ознаки та особливості останніх. Разом з цим характерною особливістю адміністративно-деліктних валютних правовідносин є те, що вони виникають у сфері обігу валюти та валютних цінностей і пов'язані з порушенням встановленого чинним законодавством порядку. Це накладає певні особливості практично на всі елементи цих відносин.

Адміністративно-деліктні валютні правовідносини носять шкідливий характер. Суб'єктами цих відносин є особи, які в процесі свого функціонування використовують валюту чи валютні цінності для задоволення власного інтересу.

Варто зазначити, що чинне законодавство всиновлює чіткі критерії якими мають володіти суб'єкти валютних відносин для того щоб вони були визнані суб'єктами валютних правовідносин. Так операції з валютою та валютними цінностями на території України можуть здійснювати особи які мають ліцензію Національного банку України та право здійснення таких операцій. Тобто окрім загальної правосуб'єктності суб'єкти мають володіти спеціальною правосуб'єктністю.

Об'єктом цих відносин є встановлений чинним законодавством порядок здійснення обігу валюти та валютних цінностей, а безпосереднім предметом – валюта та валютні цінності. Перелік об'єктів матеріального світу, які чинним законодавством України визнаються валютою чи валютними цінностями, закріплений в Декреті Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю».

Змістом адміністративно-деліктних валютних правовідносин є поведінка суб'єктів які реалізують свої права та виконують свої обов'язки. При цьому аналізуючи чинне валютне законодавство України можна виділити юридичний та фактичний зміст адміністративно-деліктних валютних правовідносин. Так передбачена законом модель поведінки, яку держава вважає правомірною у сфері обігу валюти та валютних цінностей є юридичним їх змістом, реальна поведінка учасників таких відносин є фактичним змістом. При цьому варто наголосити на тому, що особливістю даних відносин є не реалізація прав, а їх порушення. Проте порушення здійснюється у той

спосіб, що також передбачений чинним законодавством. Це цілком відповідає принципу правової держави, який був сформований ще в римському праві: «Nullum crimen, nulla poena sine lege».

Характеризуючи адміністративно-деліктні валютні правовідносини, ми маємо вказати на той каталізатор, під дією якого вони виникають. Таким каталізатором є воля суб'єкта цих відносин, що свідомо прагне досягти поставленого перед собою протиправного результату і яка об'єктивується у конструкції вини. При цьому результат пов'язаний з порушенням встановленого порядку обігу валюти та валютних цінностей.

Таким чином, враховуючи викладене, адміністративно-деліктні валютні правовідносини ми можемо

визначити як урегульовані нормами права суспільні відносини, що виникають у процесі обігу валюти та валютних цінностей та пов'язані з порушенням встановленого порядку їх обігу.

Ім притаманні усі ознаки правових відносин та адміністративно-деліктних. Разом з цим для них є характерними такі особливості, як сфера виникнення, предмет та спеціальна правосуб'єктність суб'єктів.

Дані висновки дають можливість здійснити більш глибоке дослідження валютних правовідносин, зокрема таких їх видів, як адміністративно-деліктні, та можуть бути використані для подальшої розробки рекомендацій із вдосконалення чинного законодавства України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Антонова В.П. Административная ответственность и проблемы административного права (Четвертые «Лазаревские чтения»): к 70-летию Бориса Михайловича Лазарева / В.П. Антонова // Государство и право. – 2000. – № 10. – С. 13-42.
2. Бахрах Д.Н. Административная ответственность : учебное пособие / Д.Н. Бахрах ; [отв. ред. Рыбин А.В.]. – Пермь, 1966. – 193 с.
3. Емельянов А.С., Черногор Н.Н. Финансово-правовая ответственность. – М. : Финансы и статистика, 2004. – 208 с.
4. Іванський А.І. Фінансово-правова відповідальність: теоретичний аналіз : монографія / А.І. Іванський. – О. : Юридична література, 2008. – 504 с.
5. Коваль Л.В. Административно-деликтные отношения. – К. : Головное изд-во издат. объединения «Вища школа», 1979. – 231 с.
6. Липинский Д.А. Проблемы юридической ответственности. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2003. – 388 с.
7. Лук'янець Д.М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія і практика правового регулювання : монографія / Д.М. Лук'янець / НАН України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. – Суми : ВТД «Університетська книга». – 2006. – 367 с.
8. Лук'янець Д.М. Про структуру адміністративно-деліктних відносин / Д.М. Лук'янець // Правова держава: щорічник наукових праць Ін-ту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України: Вип. 15. – К., 2004. – С. 149-156.
9. Малеин Н.С. Правонарушение: понятие, причины, ответственность / Н.С. Малеин. – М. : Юрид. Лит., 1985. – 192 с.
10. Підпригора О.А. Римське право : підручник. / О.А. Підпригора, Є.О. Харитонов. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – С. 415-423 (511 с.)
11. Поляков А.В. Общая теория права: Феноменолого-коммуникативный подход. Курс лекций / А.В. Поляков. – 2-е изд., доп. – СПб. : Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003. – С. 452.
12. Старинський М.В. Теоретико-методологічні засади дослідження становлення і розвитку правового регулювання валютних відносин в Україні / М.В. Старинський // Правовий вісник УАБС. – 2012. – № 2(7). – С. 22-25.
13. Старинський М.В. Валютні відносини: окремі проблеми правового регулювання : монографія. – Суми ВВП : «Мрія», 2014. – 208 с.
14. Старинський М.В. Визначення поняття «валютні правовідносини» // Юридична Україна – 2011. – № 8. – С. 52-56.
15. Старинський М.В. Окремі теоретико-методологічні аспекти дослідження валютних правовідносин // Юридична Україна – 2011. – № 4. – С. 44-51.
16. Толстой Ю.К. К теории правоотношения / Ю.К. Толстой. – Л. : Из-во Ленингр. ун-та, 1959. – С. 13.
17. Фарукшин М.С. Ответственность по советскому законодательству / М.С. Фарукшин, И.С. Самощенко. – М. : Юрид. Лит., 1991. – 240 с.
18. Шергин А.П. Административная юрисдикция : монография / А.П. Шергин. – М. : Юридич. лит-ра, 1979. – 144 с.

ПРОЦЕДУРА ПРИЙНЯТТЯ НОРМАТИВНИХ АКТІВ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

PROCEDURE FOR PASSING NORMATIVE ACTS BY LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES

Хоменко В.О.,

викладач кафедри приватно-правових дисциплін
Університету сучасних знань

Стаття присвячена процедурі прийняття юридичних актів органами місцевого самоврядування. Розглянуто стадії прийняття нормативних актів та визначені їх недоліки. Запропоновані власні стадії прийняття нормативних актів органами місцевого самоврядування.

Ключові слова: нормативні акти, органи місцевого самоврядування, регламент, стадії, процедура.

Статья посвящена процедуре принятия юридических актов органами местного самоуправления. Рассмотрены стадии принятия нормативных актов и определены их недостатки. Предложены собственные стадии принятия нормативных актов органами местного самоуправления.

Ключевые слова: нормативные акты, органы местного самоуправления, регламент, стадии, процедура.

The article deals with the procedure for passing normative acts by local self-government bodies. The stages of passing normative acts have been addressed. Their disadvantages have been identified. The author proposes his own stages for passing normative acts by local self-government bodies.

Key words: normative acts, local self-government bodies, regulations, stages, procedure.

Постановка проблеми. Процедура прийняття нормативних актів займає важливе місце у діяльності органів місцевого самоврядування, оскільки саме від неї залежить якість нормативного акта, його здатність у повній мірі регулювати відносини, які складаються в межах територіальної громади. Проте, незважаючи на важливість цього інституту, він залишається поза сферою правового регулювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У правовій науці процедурам прийняття нормативних актів присвятили свої роботи такі вчені, як В. Авер'янов, О. Бандурка, О. Кузьменко, М. Тищенко, М. Петришина, А. Соколова та інші. Проте поза увагою цих вчених залишилася проблема нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування.

У зв'язку з цим **метою** статті є визначення стадій процедури прийняття нормативних актів органами місцевого самоврядування, доведення їх значення та аналіз основних етапів, які повинні супроводжувати кожну стадію.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ч. 1 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», рада в межах своїх повноважень приймає нормативні акти у формі рішень [1]. Ці рішення є обов'язковими для виконання на території діяльності цієї ради, а тому вони повинні відповідати певним критеріям.

На сьогодні в Україні відсутнє законодавче регулювання процедури прийняття нормативних актів органами місцевого самоврядування. Деякі положення щодо цього виду діяльності закріплені у регламентах роботи сільських, селищних, міських рад, проте Типовий регламент місцевої ради, який був би рекомендований до прийняття місцевим радам, відсутній.

Відповідно до ч. 13 ст. 46 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1], регламент роботи ради повинен затверджуватися не пізніше як на її другій сесії. Наголосимо на тому, що рада є виборчим органом, а тому обрання нової ради тягне за собою затвердження нового регламенту діяльності на пленарному засіданні та як наслідок заміни процедури прийняття нормативних актів. Згідно із Конституцією України, строк повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, депутати якої обрані на чергових виборах, становить п'ять років [2]. Таким чином, регламент ради може змінюватися кожні п'ять років, а у разі проведення позачергових виборів ще частіше. Додатково варто зазначити, що в Україні існує велика кількість рад, які, відповідно до Закону, повинні мати свої регламенти, в яких закріплені власні процедури прийняття нормативних актів, які відрізняються одна від одної. На нашу думку, така ситуація є недопустимою, оскільки нормативні акти встановлюють норми права та впливають на правовий статус осіб, на яких вони розповсюджуються, а тому процедура їх прийняття повинна бути чітко врегульована на законодавчому рівні.

Зазначимо, що у 2010 році на розгляд до Верховної Ради України було подано проект Закону України «Про нормативно-правові акти» [3], який містив важливі положення щодо стадій прийняття нормативних актів. Зазначимо, що стадіями є певні етапи, які супроводжуються прийняттям проміжних рішень, спрямованих на досягнення конкретного результату. Проходження нормативного акта через усі стадії дозволяє з більшою вірогідністю прийняти такий акт, який сприятиме забезпеченню і реалізації прав і свобод жителів певної території. Ініціатори законопроектів

ту виділяли такі стадії: 1) планування нормотворчої діяльності; 2) внесення нормотворчої пропозиції і підготовка проекту нормативного акта; 3) проведення експертизи проекту нормативного акта; 4) внесення проекту нормативного акта суб'єкту нормотворення; 5) розгляд проекту нормативного акта суб'єктом нормотворення; 6) прийняття (видання) нормативного акта; 7) набрання чинності нормативним актом; 8) введення нормативного акта в дію [3].

На нашу думку, недоцільно виділяти стадію планування нормотворчої діяльності. Як визначено в законопроекті органи публічної адміністрації застосовують перспективне і поточне планування з метою створення єдиної системи нормативно-правових актів, визначення основних напрямів та забезпечення прозорості нормотворчої діяльності, вдосконалення процесу підготовки нормативно-правових актів [3]. Проте зазначимо, що план представляє собою здійснення послідовних заходів впродовж встановленого проміжку часу. У свою чергу, нормативні акти спрямовані на регулювання певної ситуації, яка може складатися в певний момент в певному місці. У зв'язку з тим, що планування не завжди знаходить місце у процесі нормотворчої діяльності, то його до речніше віднести до факультативної, а не основної стадії процедури прийняття нормативних актів.

Щодо стадії експертизи проекту нормативного акта, то, на нашу думку, це важливий етап стадії підготовки проекту нормативного акта, який дозволяє привести проект акта у відповідність до українського та міжнародного законодавства. А тому його недоцільно виділяти в окрему стадію процедури прийняття нормативних актів.

Проте, незважаючи на детальне перелічення усіх можливих стадій, суб'єкт ініціювання цього юридичного акта залишив по увагою таку важливу стадію, як реєстрація нормативного акта. Вважаємо, що реєстрацію нормативних актів варто відносити до окремої стадії нормотворчої діяльності, оскільки саме завдяки цій процедурі нормативний акт проходить остаточну перевірку на предмет відповідності нормам Європейського законодавства та рішенням Європейського Суду з прав людини.

Варто зазначити, що проблема визначення стадій прийняття нормативних актів знайшла розгляд і в наці адміністративного права. Так, О. Бандурка та М. Тищенко зосереджуються на таких стадіях прийняття нормативних актів, як встановлення мети, необхідності прийняття акта та підготовка його проекту; внесення проекту акта на розгляд відповідного органу; обговорення й обробка проекту нормативного акта; прийняття та реєстрація нормативного акта; опублікування [4, с. 111]. На нашу думку, орган місцевого самоврядування, який має намір прийняти нормативний акт, першочергово визначає його мету та доцільність. Тому ці та інші етапи є складовою частиною однієї стадії, яка, на наше переконання, повинна мати назву підготовка проекту нормативного акта. Окрім цього, вважаємо, що є нераціональним виділення такої стадії як внесення проекту акта на розгляд відповідного органа, оскільки стадія

визначається як сукупність дій, об'єднаних однією метою [5], а внесення проекту представляє собою реалізацію лише цієї однієї дії. Додатково зазначимо, що зазначені науковці характеризують виключно нормотворчу діяльність Кабінету Міністрів України, залишаючи поза увагою інші органи публічної адміністрації. Тому через виявлені недоліки виникає необхідність пошуку інших підходів до зазначеної проблеми.

Видатний вчений-адміністративіст В. Авер'янов виділяє такі стадії прийняття нормативних актів: розробка проекту нормативного акта відповідно до законодавчої вимоги або з ініціативи самого органу місцевого самоврядування; публічне обговорення проекту та висловлення пропозицій; прийняття та оприлюднення [6, с. 220]. Проте вчений залишає поза увагою такий важливий момент у процедурі прийняття нормативних актів, як їх реєстрація, необхідність запровадження якої було доведено вище.

Таким чином, на підставі аналізу усіх запропонованих стадій процедури прийняття нормативних актів органів місцевого самоврядування в юридичній літературі та законопроекті, варто виділяти такі стадії: ініціювання та підготовка проекту нормативного акта; розгляд та прийняття нормативного акта; реєстрація нормативного акта; опублікування нормативного акта. Кожна стадія складається з взаємопов'язаних етапів, тому пропонуємо детально розглянути кожну з них.

Стадія ініціювання та підготовки проекту нормативного акта. Ініціювання нормативного акта відбувається шляхом подання відповідних ідей та пропозицій суб'єктами нормотворення. Відповідно до положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ними є члени територіальної громади (представлені місцевою ініціативою), депутати ради, постійні комісії ради, виконавчі органи ради [1]. Після того як ініціатива була висловлена починається важливий етап щодо розробки концепції майбутнього рішення, який полягає у зборі інформації про фактичний стан справ. Розроблення правильної концепції дозволяє надалі більш чітко сформулювати положення самого тексту нормативного акта. Рішення про підготовку проекту нормативного акта може бути прийняте на підставі розпорядження сільського, селищного, міського голови; звернення постійної комісії до сільського, селищного, міського голови, голови районної, обласної ради про необхідність внесення питання щодо розроблення проекту акта на розгляд ради; звернення депутатської групи, фракції, депутата (депутатів) до сільського, селищного, міського голови, голови районної, обласної ради; рішення виконавчого комітету ради про винесення питання на розгляд ради; протоколу загальних зборів громадян, на яких прийнято рішення про місцеву ініціативу; рекомендації громадських слухань [7].

Підготовка тексту проекту нормативного акта є творчим процесом за участю обмеженого кола фактичних розробників. Текст нормативних актів органів місцевого самоврядування повинен відповідати правилам нормотворчої техніки. Після того як текст проекту під-

готовлений, то він повинен пройти обговорення серед усіх зацікавлених суб'єктів, які, ознайомившись з його змістом, можуть надавати свої пропозиції щодо доповнення, внесення змін або скасування.

Ми підтримуємо думку щодо того, що на етапі обговорення проекту доцільно взаємодіяти із представниками громадськості, на яких буде спрямовано рішення. Це дозволить, у першу чергу, залучити до розробки проекту нормативного акта більше фахівців, що позитивно вплине на якість рішення, оскільки виникне більше можливостей для одержання збалансованого документу, який враховуватиме інтереси всіх зацікавлених сторін. Надалі представники громадськості легше сприймуть остаточний проект нормативного акта [8].

Після обговорення проекту нормативного акта і внесення до нього усіх суттєвих змін він повинен бути завізований. Подібні положення містяться у Регламентах деяких місцевих рад. Візування тексту проекту здійснюється директорами профільного та Юридичного департаментів. Далі цей проект направляється секретареві міської ради для візування та організації підготовки питань до проекту порядку денного сесії міської ради. На нашу думку, перед тим як ставити візу на проекті нормативного акту працівники юридичного департаменту відповідної ради обов'язково повинні провести його юридичну експертизу. Варто зазначити, що на сьогодні регламенти сільських, селищних, міських рад не містять подібних положень. Ми вважаємо, що запровадження цього кроку є важливим, оскільки правова експертиза полягає в перевірці якості підготовки та обґрунтованості нормативного акта, своєчасності його прийняття, виявлення можливих негативних наслідків дії такого нормативного акта [3]. Євроінтеграційна політика нашої держави вимагає також того, що проект нормативного акта повинен пройти перевірку на його відповідність нормам *acquis communautaire*, а також положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини. Відповідним чином здійснення експертизи сприятиме прийняттю нормативного акта, який слугуватиме на благо громади та прискорить процес його затвердження на сесії ради. Після цього доцільним є розміщення секретарем тексту проекту на офіційному сайті ради. Подібна вимога міститься, наприклад, у Регламенті Дніпропетровської міської ради [9]. У зв'язку з тим, що на сьогодні відсутній юридичний акт, який закріплює процедуру прийняття нормативних актів, то вважаємо необхідним доповнити усі регламенти місцевих рад положенням стосовно проведення обов'язкової правової експертизи проектів нормативних актів. Відповідним чином усі зацікавлені особи зможуть ознайомитися з ним. Таким чином, перша стадія прийняття нормативного акта включає такі обов'язкові етапи як ініціювання акта, підготовка його проекту, його обговорення та внесення змін, проведення його експертизи, візування. Ця стадія завершується подачею проекту акта секретарю місцевої ради для включення його до порядку денного сесії міської ради.

Розгляд та прийняття нормативного акта. На пленарному засіданні рада офіційно розглядає проект нормативного акта та супровідну документацію до нього. Ця процедура супроводжується звичайчй такими етапами: 1) доповідь розробників проекту рішення чи ініціаторів внесення пропозиції, запитання доповідачу і відповіді на них; 2) співдоповідь (у разі необхідності), запитання співдоповідачу і відповіді на них; 3) виступи депутатів з оголошенням та обґрунтуванням окремої думки, якщо вона є додатком до висновків чи пропозицій комісії, з приводу яких виступали доповідач і співдоповідачі, за умови, що окрема думка не була поширена серед депутатів разом з висновком відповідної комісії; 4) виступи по одному представнику від постійних комісій, які бажають виступити, представників депутатських груп та фракцій; 5) виступи депутатів, що зареєструвалися на виступ; 6) оголошення головуючим на пленарному засіданні про припинення обговорення та повідомлення про кількість промовців, які виступили і зареєструвалися на виступ; 7) заключне слово доповідача (співдоповідачів); 8) уточнення та оголошення головуючим на пленарному засіданні пропозицій, які надійшли щодо обговорюваного питання і ставитимуться на голосування; 9) виступи з мотивів голосування [10, с. 168]. Під час пленарного засідання обов'язково повинен вестися протокол, в якому будуть зафіксовані усі зауваження та пропозиції до проекту нормативного акта. Після закінчення засідання протокол повинен розміщуватися на сайті сільської, селищної, міської ради. Це сприятиме досягненню більшої прозорості у діяльності органів місцевого самоврядування, оскільки будь-яка особа зможе ознайомитися зі змістом цього документу та зрозуміти важливість прийняття відповідного нормативного акта або навпаки його недоцільність.

Стадія розгляду та прийняття нормативного акту є найважливішою, оскільки саме на ній нормативний акт або приймається, або направляється розробникам на доопрацювання. У випадку прийняття нормативного акта він повинен бути направлений на державну реєстрацію.

Стадія державної реєстрації нормативного акта. Державна реєстрація нормативного акта полягає у проведенні правової експертизи на відповідність його Конституції та законодавству України, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року і протоколам до неї, міжнародним договорам України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та *acquis communautaire*, антикорупційної експертизи, а також з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, прийнятті рішення про державну реєстрацію цього акта, присвоєнні йому реєстраційного номера та занесенні до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів [11]. Варто зазначити, що в чинному законодавстві передбачена реєстрація лише тих актів, які прийняті органами виконавчої влади та зачіпають права, свободи і законні інтереси громадян. Проте із положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» стає зрозумілим,

що органи місцевого самоврядування уповноважені також на прийняття тих нормативних актів, які мають відношення до прав і свобод громадян та можуть на них впливати. Зазначене переважно стосується рішень виконавчих комітетів місцевих рад про встановлення місцевих податків та зборів. Варто зазначити, що Концепцією адміністративної реформи в Україні передбачено децентралізацію функцій влади на рівень органів місцевого самоврядування [12]. Це означає, що держава готова передавати усе більше повноважень органів виконавчої влади місцевим радам. Подібні кроки зумовлять прийняття рішень, які були у компетенції органів виконавчої влади, органам місцевого самоврядування. Це стосується і тих рішень, які можуть мати негативний вплив на права і свободи громадян. У зв'язку з цим виникає необхідність внесення змін до законодавства щодо проведення державної реєстрації тих нормативних актів органів місцевого самоврядування, які зачіпають соціально-економічні, політичні, особисті та інші права, свободи й законні інтереси громадян, проголошені й гарантовані Конституцією України, законами України, Європейською Конвенцією про захист прав та основоположних свобод та протоколами до неї.

Стадія оприлюднення. Після того як нормативний акт було зареєстровано, він підлягає обов'язковому оприлюдненню. Саме завдяки цій стадії нормативний акт доводиться до відома осіб та стає обов'язковим для виконання. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування нормативно-го характеру набирають чинності з дня їх офіційного

оприлюднення, якщо органом чи посадовою особою не встановлено пізніший строк введення цих актів у дію [1]. Проте в цьому юридичному акті не зазначено строку оприлюднення прийнятого нормативного акта. Значимо, що оприлюднення інших юридичних актів відбувається протягом 15 днів з дня їх державної реєстрації або підписання. На нашу думку, відповідний строк слід встановити і для нормативних актів органів місцевого самоврядування. Згідно із Законом України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», рішення органів місцевого самоврядування публікуються в офіційних виданнях (відомостях, бюлетенях, збірниках, інформаційних листках тощо) та друкованих засобах масової інформації відповідних органів місцевого самоврядування [13]. Так, наприклад, нормативні акти, які приймаються Харківською міською радою, публікуються в офіційному друкованому виданні Харківської міської ради газеті «Харьковские известия» [14]. Зміни у суспільному житті, які пов'язані із розповсюдженням користування мережею Інтернет, потребують внесення доповнень в законодавство щодо можливості опублікування рішень органів публічної адміністрації, взагалі, та органів місцевого самоврядування, зокрема, на офіційних сайтах цих органів.

Отже, процедура прийняття нормативних актів органами місцевого самоврядування складається із певних стадій, до яких належать ініціювання та підготовка проекту нормативного акта; розгляд та прийняття нормативного акта; реєстрація нормативного акта; оприлюднення нормативного акта.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДжЕРЕЛ:

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
2. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Проект Закону про нормативно-правові акти [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39123.
4. Административный процесс : учебник / А.М. Бандурка, Н.М. Тищенко. – Харьков : Издательство Национального университета внутренних дел, 2001. – 353 с.
5. Кузьменко О. Нормотворче провадження в адміністративному процесі / О. Кузьменко // Юридична Україна. – 2005. – № 12. – С. 15-21.
6. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [Авер'янов В.Б. та ін.] ; за заг. ред. В.Б. Авер'янова ; Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – Київ : Юстініан, 2007. – 287 с.
7. Шпак Ю.А. Стадії нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект / Ю.А. Шпак // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. – 2014. – № 801. – С. 103-108.
8. Інформаційна відкритість органів місцевого самоврядування : посібник для муніципальних посадовців [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.arpi.org.ua/doc2/posibnyk.pdf>.
9. Регламент Дніпропетровської міської ради VI скликання [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dniprorada.gov.ua/reglament-dnipropetrovskoi-miskoi-radi-vi-sklikannja>.
10. Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів : монографія / за ред. Ю.М. Тодики. – Х. : Право, 2009. – 540 с.
11. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/731-92-%D0%BF/conv>.
12. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/810/98/page>.
13. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : Закон України від 23 вересня 1997 року № 539/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 49. – Ст. 299.
14. Регламент Харьковського городского совета 6 созыва [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.city.kharkov.ua/ru/dokumentyi/reglament-xarkovskogo-gorodskogo-soveta-6-sozyiva.html>.

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНОГО ІНСПЕКТОРА З ПИТАНЬ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

FEATURES ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF INSPECTORS FOR INTELLECTUAL PROPERTY

Хрідочкін А.В.,

*кандидат історичних наук, доцент,
доцент кафедри загальноправових дисциплін
Дніпропетровського гуманітарного університету*

У статті з використанням чинного законодавства проведено аналіз складових адміністративно-правового статусу державного інспектора з питань інтелектуальної власності Державної служби інтелектуальної власності України.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, державний інспектор, Державна служба інтелектуальної власності України.

В статье с использованием действующего законодательства произведен анализ административно-правового статуса государственного инспектора по вопросам интеллектуальной собственности Государственной службы интеллектуальной собственности Украины.

Ключевые слова: административно-правовой статус, государственный инспектор, Государственная служба интеллектуальной собственности Украины.

Administrative and legal status of a state inspector on intellectual Property of the State Intellectual Property Service of Ukraine is analyzed in this article with using legislation in force.

Key words: administrative and legal status, Inspector, State Intellectual Property Service of Ukraine.

Постановка проблеми. Ефективність реалізації гарантованого ст. 54 Конституції України права громадян у зв'язку з різними видами їх інтелектуальної діяльності залежить від наявності в державі сучасної системи охорони інтелектуальної власності. Її складовими виступають, з одного боку, сукупність нормативно-правових актів у цій галузі, а з іншого боку, відповідним чином структурована ієрархія органів і їхніх посадових осіб. Досвід формування такої системи в Україні переконливо свідчить про складність і динамічність цього процесу, що пояснюється динамічністю та складністю самого об'єкта правового регулювання, яким, без сумніву, є правовідносини у сфері інтелектуальної власності. Про актуальність дослідження проблем системи правової охорони інтелектуальної власності свідчить наявність численних наукових публікацій у фахових вітчизняних виданнях, проте їх особливістю є зосередження уваги дослідників переважно на питаннях еволюції, перспективах систематизації й кодифікації законодавчих актів. Водночас чітке визначення адміністративно-правового статусу, а також перспектив удосконалення елементів цієї системи сприятиме оптимізації їх діяльності, попередженню можливих порушень прав інтелектуальної власності й усуненню причин, що їх зумовлюють. У зв'язку із цим особливої актуальності набувають питання, пов'язані із забезпеченням належного державного контролю над використанням суб'єктами господарської діяльності об'єктів інтелектуальної власності. Серед суб'єктів цього контролю виняткові повноваження належать державним інспекторам із питань інтелектуальної власності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Спірні аспекти адміністративно-правового статусу державного інспектора з питань інтелектуальної власності не є, на жаль, проблемою, яка активно розробляється вітчизняними науковцями. Цього питання дослідники лише торкаються, розглядаючи проблеми державного регулювання (М. Паладій, В. Будянський, О. Коваль, Є. Валькова, В. Колесніченко) та державного контролю (І. Шишка, Є. Юркова, В. Чеботарьов, Т. Давиденко, С. Петренко) у сфері інтелектуальної власності. Як приклад нечисленних винятків із цього правила можна вказати тільки поодинокі публікації (наприклад, А. Пишної та В. Шамраєва).

Постановка завдання. Метою дослідження стали особливості адміністративно-правового статусу державного інспектора з питань інтелектуальної власності в Україні.

Виклад основного матеріалу. Нині інститут державних інспекторів із питань інтелектуальної власності існує в складі Державної служби інтелектуальної власності. Цей інститут був створений на виконання Указу Президента України «Про заходи щодо охорони інтелектуальної власності в Україні» 2001 р. [1], а 17 травня 2002 р. Кабінет Міністрів України затвердив Положення про державного інспектора з питань інтелектуальної власності [2]. Воно регламентує діяльність державних інспекторів, їхні права та обов'язки під час виконання функцій державного контролю, оскільки основним завданням державного інспектора є саме здійснення державного контролю за дотриманням суб'єктами господарювання незалежно від форм власності вимог законодавства у сфері інтелектуальної власності, а також у сфері виробництва,

експорту, імпорту дисків для лазерних систем зчитування. Державні інспектори є посадовими особами Державної служби інтелектуальної власності України, нею призначаються та звільняються. Інспектору видається посвідчення, яке підтверджує його повноваження. Крім того, Державна служба інтелектуальної власності України зобов'язана створити для інспекторів умови роботи, у тому числі надати робочі приміщення. З метою недопущення порушення прав інтелектуальної власності державний інспектор здійснює постійний контроль на підприємствах суб'єктів господарювання, що виробляють диски, де за рішенням Державної служби інтелектуальної власності України створено постійний пост нагляду за укладенням угод на виробництво дисків із дотриманням прав інтелектуальної власності.

Державні інспектори наділені досить широким колом прав: перевіряти в суб'єктів господарювання наявність дозволу на використання об'єктів права інтелектуальної власності чи провадження іншої діяльності, пов'язаної з їх використанням; вимагати від суб'єктів господарювання, що використовують об'єкти права інтелектуальної власності, забезпечення надання для ознайомлення документів, які підтверджують це право, а від суб'єктів господарювання, що виробляють диски й матриці – ліцензії на їх виробництво; проводити огляд та вилучати в суб'єктів господарювання з метою вивчення на необхідний строк, проте не більш як 30 днів, об'єкти права інтелектуальної власності в разі, коли є обґрунтована підстава підозрювати вчинення порушення вимог законодавства у сфері інтелектуальної власності; проводити перевірку та вилучати в разі потреби в суб'єктів господарювання на період до вирішення питання в судовому порядку носії, що містять об'єкти права інтелектуальної власності, а також перевіряти порядок здійснення технологічних процесів, господарських операцій, пов'язаних із виробництвом, розповсюдженням, прокатом, зберіганням, використанням і переміщенням зазначених носіїв; перевіряти наявність контрольних марок на введених в обіг примірниках аудіовізуальних творів, фонограм, відеограм, комп'ютерних програм, баз даних, серію та номер контрольних марок і відповідність назви аудіовізуального твору, фонограми, відеограми, комп'ютерної програми, бази даних, нанесеної на контрольні марки, назви відповідного примірника, а також вилучати їх примірники, на які не наклеєні контрольні марки або на які наклеєні контрольні марки, що мають серію й номер, що не відповідають даним Єдиного реєстру одержувачів контрольних марок, або на які нанесено назву аудіовізуального твору, фонограми, відеограми, комп'ютерної програми, бази даних, що не відповідає назві відповідного примірника; для аудіовізуальних творів кінематографії – також перевіряти наявність у суб'єкта господарювання документів, передбачених ст. 15 Закону України «Про кінематографію» [3] та Положенням про державне посвідчення на право розповсюдження й демонстрування фільмів, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 17 серпня

1998 р. [4]; перевіряти будь-які документи, у тому числі розрахункові, що підтверджують дотримання законодавства з питань інтелектуальної власності, зокрема в процесі виробництва, експорту дисків і матриць, використання, експорту та імпорту обладнання й сировини для їх вироблення; отримувати копії документів, що підлягають перевірці, відбирати два зразки кожного диска, виробленого із застосуванням кожної прес-форми, яку було використано або яка могла бути використана для виробництва диска суб'єктом господарювання, вилучати будь-які документи, пов'язані з виявленими порушеннями законодавства з питань інтелектуальної власності та виробництва, експорту, імпорту дисків і матриць; вимагати з метою забезпечення захисту інтересів суб'єкта права інтелектуальної власності припинення порушення або вчинення дій, що можуть призвести до порушення законодавства з питань інтелектуальної власності (зокрема, у процесі виробництва, розповсюдження, прокату, зберігання та переміщення дисків і матриць); із метою припинення виявлених порушень законодавства з питань інтелектуальної власності та виробництва, експорту, імпорту дисків залучати в установленому порядку до проведення перевірок представників контролюючих і правоохоронних органів, представників суб'єктів авторського права і/або суміжних прав або уповноважених ними осіб, а також експертів із питань інтелектуальної власності; порушувати перед уповноваженими органами питання про притягнення юридичних та/або фізичних осіб до відповідальності за порушення законодавства з питань інтелектуальної власності (зокрема, у процесі виробництва, розповсюдження, прокату, зберігання та переміщення дисків і матриць); вживати в установленому законом порядку спеціальні заходи, у тому числі опечатувати і/або вилучати вироблені, імпортовані чи підготовлені до експорту з порушенням вимог законодавства диски й матриці, обладнання й сировину для їх виробництва, що не відповідають вимогам законодавства, зокрема не пристосовані для нанесення спеціального ідентифікаційного коду, на період до вирішення питання в судовому порядку; подавати пропозиції щодо обмеження, тимчасової заборони діяльності, тимчасового припинення дії або анулювання ліцензії на виробництво дисків і матриць (Державній службі інтелектуальної власності України), на експорт, імпорт дисків і матриць (Міністерству економічного розвитку й торгівлі України); надавати в установленому порядку висновки щодо правомірності використання об'єктів права інтелектуальної власності [5, с. 195–196].

Державний інспектор зобов'язаний у разі виявлення порушень законодавства з питань інтелектуальної власності, що містять ознаки злочину, негайно повідомляти про це відповідні правоохоронні органи; у разі виявлення ознак адміністративного правопорушення за ст. 51-2 (порушення прав на об'єкт права інтелектуальної власності), ст. 164-9 (незаконне розповсюдження примірників аудіовізуальних творів і фонограм), ст. 164-13 (порушення законодавства, що регулює виробництво, експорт,

імпорт дисків для лазерних систем зчитування) Кодексу України про адміністративні правопорушення складати протокол про адміністративне правопорушення й передавати його на розгляд до суду; у разі проведення огляду та вилучення продукції, до складу якої входять об'єкти права інтелектуальної власності, зокрема примірників аудіовізуальних творів, фонограм, відеограм, комп'ютерних програм, баз даних, що виробляються, розповсюджуються, надаються в прокат, зберігаються, використовуються або переміщуються з порушенням вимог законодавства, та вилучення відповідних документів складати протокол або робити відповідний запис у протоколі про адміністративне правопорушення, а в разі закупівлі (у тому числі контрафактної продукції) – акт закупівлі; забезпечувати дотримання порядку збереження комерційної та іншої інформації з обмеженим доступом під час виконання функцій, передбачених цим положенням; проводити перевірки в установленому порядку, оформлювати матеріали перевірки, вести їх облік і передавати на розгляд до суду; контролювати (перевіряти) стан виконання виданих в установленому порядку Державною службою інтелектуальної власності України й державним інспектором розпоряджень (приписів) щодо усунення виявлених порушень і спільних рішень Державної служби інтелектуальної власності України, Держпідприємства і Мінекономіки стосовно виробництва, розповсюдження, прокату, зберігання, використання та переміщення об'єктів права інтелектуальної власності (зокрема, у процесі виробництва дисків і матриць, а також використання, експорту та імпорту обладнання й сировини для їх вироблення); з метою захисту прав суб'єкта права інтелектуальної власності взаємодіяти з іншими контролюючими та пра-

воохоронними органами, зокрема органами МВС, Держмитслужби, а також із центральними та місцевими органами виконавчої влади, державними, громадськими та іншими організаціями чи фізичними особами, уповноваженими представляти інтереси суб'єкта права інтелектуальної власності [6, с. 14]. Державний інспектор, відповідно до покладених на нього завдань, здійснює контроль за дотриманням суб'єктами господарювання вимог законів України «Про авторське право і суміжні права» [7], «Про розповсюдження примірників аудіовізуальних творів, фонограм, відеограм, комп'ютерних програм, баз даних» [8], «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання, пов'язаної з виробництвом, експортом, імпортом дисків для лазерних систем зчитування, матриць» [9] та інших актів законодавства у сфері інтелектуальної власності в порядку, встановленому законодавством.

Висновки. Таким чином, працівники Державної служби інтелектуальної власності України – державні інспектори з питань інтелектуальної власності – мають право достатньо ефективно здійснювати державний контроль щодо діяльності суб'єктів господарювання. Проте водночас вони стикаються із численними перепонами, які значно зменшують ефективність їх праці. Тому продовження адміністративної реформи, у тому числі подальше приведення спеціальних законів, а також підзаконних нормативно-правових актів, які регулюють діяльність державних інспекторів, у відповідність до Указу Президента України від 8 квітня 2011 р. є необхідним. Це дозволить мати висококваліфікований контролюючий орган у сфері управління інтелектуальною власністю, який буде достойно виконувати поставлені перед ним завдання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДжЕРЕЛ:

1. Про заходи щодо охорони інтелектуальної власності в Україні : Указ Президента України від 27 квітня 2001 р. № 1085/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.multiprofile.com.ua/SYSTEM%20OPTIM>.
2. Положення про державного інспектора з питань інтелектуальної власності : затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 17 травня 2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.sips.gov.ua/ua/perelik_pyt?s=print.
3. Про кінематографію : Закон України від 13 січня 1998 р. № 9/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/9/98-вр>.
4. Положення про державне посвідчення на право розповсюдження і демонстрування фільмів : затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 17 серпня 1998 р. № 1315 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/1315-98-п>.
5. Пишна А. Проведення перевірок державними інспекторами з питань інтелектуальної власності Державної служби інтелектуальної власності / А. Пишна // Південноукраїнський правничий часопис Одеського державного університету внутрішніх справ. – 2012. – Вип. 1. – С. 194–196.
6. Чеботарьов В. Державне регулювання проблем боротьби з порушенням прав на об'єкти інтелектуальної власності / В. Чеботарьов, Т. Давиденко // Інтелектуальна власність. – 2001. – № 1. – С. 12–23.
7. Про авторське право і суміжні права : Закон України від 23 грудня 1993 р. № 3792-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/3792-12>.
8. Про розповсюдження примірників аудіовізуальних творів, фонограм, відеограм, комп'ютерних програм, баз даних : Закон України від 23 березня 2000 р. № 1587-111 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/1587-14>.
9. Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання, пов'язаної з виробництвом, експортом, імпортом дисків для лазерних систем зчитування, матриць : Закон України від 17 січня 2002 р. № 2953-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/2953-14>.

РОЛЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА У ПРАВОВОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ РЕАЛІЗАЦІЇ ОКРЕМИХ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ СУБ'ЄКТАМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ (НА ПРИКЛАДІ КУЛЬТУРНОЇ ФУНКЦІЇ)

THE ROLE OF ADMINISTRATIVE LAW IN LEGAL PROVISION OF SOME STATE FUNCTIONS REALIZATION BY SUBJECTS OF PUBLIC MANAGEMENT (BASED ON THE CULTURAL FUNCTION EXAMPLE)

Шестак В.С.,

*доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри загальноправових дисциплін
Донецького державного університету управління*

У статті на основі аналізу існуючих наукових підходів розглянуто діяльність держави та її органів по реалізації ними їх обов'язків у сфері культури. Одним із правових чинників, який фактично має значення основного фактору впливу та формування правової оболонки цієї функції, є адміністративне право.

Ключові слова: держава, функції держави, культурна функція, право, адміністративне право, публічне управління, адміністративно-правове регулювання.

В статье на основе анализа существующих научных подходов рассмотрена деятельность государства и его органов по реализации ними обязанностей в сфере культуры. Одним из правовых факторов, который фактически имеет значение основного фактора влияния и формирования правовой оболочки этой функции, является административное право.

Ключевые слова: государство, функции государства, культурная функция, право, административное право, публичное управление, административно-правовое регулирование.

Based on the analysis of existing scientific approaches activities of state bodies and their institutions in realization of their responsibilities in the field of culture is examined in the article. One of the legal factors that actually matters as the main factor of impact and of developing a legal shell of this function is administrative law.

Key words: state, state function, cultural function, law, administrative law, public administration, administrative and legal regulation.

Постановка проблеми. Право і культура тісно пов'язані між собою. Кожен із цих феноменів є одночасно і результатом, і передумовою другого. Реалізація потенціалу культури – ключове завдання поступального і динамічного розвитку будь-якого суспільства, держави. Звернемо увагу, що виділення таких явищ, як культурна функція держави, управління з боку держави у сфері культури, культурна політика держави тощо в юридичній науці не викликає заперечень і є визнаним [1].

Більшість авторів, ведучи мову про функції держави взагалі та культурну функцію зокрема, абсолютно справедливо пов'язують їх реалізацію перш за все з діяльністю відповідних державних органів. Реалізація культурної функції держави є обов'язком, у тому чи іншому ступені, усього апарату держави, який являє собою систему органів, за допомогою яких здійснюється державна влада, виконуються функції держави, досягаються різноманітні її цілі та завдання [2, с. 74]. Відповідно, реалізація культурної функції держави є одночасно обов'язком Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України та очолюваних ними органів влади. Діяльність цих органів забезпечується сукупністю правових норм, які належать до різних галузей права. Так, виконання покладених на Верховну Раду України завдань, пов'язаних із забезпеченням реалізації культурної функції, регулюється переважно норма-

ми конституційного права. Якщо мова буде йти про участь судових органів у цьому процесі, то тут, безумовно, необхідно вести мову про норми процесуальних галузей права. Однак необхідно зазначити, що для цих суб'єктів участь у реалізації культурної функції не є основною, для них вона складає лише незначну частку їх роботи, відповідно, названі вище галузі права у процесі забезпечення реалізації культурної функції відіграють незначну роль. Найбільший ж обсяг роботи у цій сфері виконують суб'єкти публічного управління – органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти, яким делеговано державно-владні повноваження, а правову основу діяльності яких складають норми адміністративного права.

Адміністративно-правове забезпечення реалізації цієї функції здійснюється за різними напрямками, завдяки чому досягається комплексність забезпечення. Однак на сьогоднішній день у науковій літературі питання про конкретний перелік таких напрямів ще не піднімалося, що обумовлює необхідність його вирішення. Окрім того, ознайомлення із практикою діяльності держави щодо реалізації її культурної функції, аналіз чинного законодавства свідчать, що вести мову про досягнення належного рівня забезпечення виконання цієї функції ще не можна.

Мета цього дослідження – з'ясувати, яку роль відіграє адміністративне право у правовому забез-

печенні реалізації культурної функції держави. Для досягнення поставленої мети необхідно визначити певне коло проблем і запропонувати певні кроки щодо їх усунення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Цій проблематиці за різних часів та в різних аспектах приділялася увага з боку як вітчизняних науковців, так і зарубіжних дослідників, зокрема таких як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Г.В. Атаманчук, В.Г. Афанасьєв, Д.М. Бахрах, І.Л. Бачило, К.С. Бельский, Ю.П. Битяк, С.В. Ківалов, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, А.Л. Кребер, О.Д. Крупчан, Є.Б. Кубко, А.Г. Лашин, А.В. Мазур, В.Ф. Погорілко, О.Ф. Скакун, А.О. Селіванов, Ю.М. Старилов, С.Г. Стеценко, Е. Тайлор, Ю.О. Тихомиров, М.М. Тищенко, А.Д. Тойнбі, Н.В. Черноголовкін, П.М. Шеймін, Ю.С. Шемшученко, О. Шпенглер, В.А. Юсупов, та ін.

Як свідчать узагальнення праць, присвячених дослідженню проблематики функцій держави, аналізу їх окремих видів та підвидів, поза увагою науковців залишається дослідження культурної функції сучасної держави як комплексного самостійного явища, не завжди існує серед них єдність і щодо розуміння самого поняття «сфера культури» та його змісту, що обмежує розгляд цього питання лише частиною явищ, що складають сферу культури. В окремих працях діяльність держави розглядається також з точки зору адміністрування культури, а не як окрема функція держави щодо забезпечення культурних прав особи та культурної сфери суспільства, як це має місце в сучасних умовах. До того ж є всі підстави вести мову про те, що у більшості наукових праць недостатньо повно опрацьовано питання механізму правового забезпечення реалізації державою її обов'язку щодо забезпечення культурної сфери або, іншими словами, культурних потреб особи, групи осіб, всього суспільства. Зазначені недоліки навряд чи сприяють формуванню системного та комплексного уявлення про те як держава має виконувати покладені на неї обов'язки щодо задоволення культурних потреб особи. Більше того, це безпосередньо впливає на ефективність та якість практичної її діяльності щодо реалізації зазначеної функції.

Окремо варто відзначити, що процеси реформування, які відбуваються останнім часом в системі державного управління, свідчать про перегляд місця, функцій і повноважень органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування та методів їх реалізації щодо сфери культури, їх ролі у забезпеченні культурних прав особи та потреб суспільства. Саме остаточна зміна акцентів із примусового управління цією сферою на пріоритетне забезпечення культурних прав особи додатково актуалізують зазначену тему дослідження.

Виклад основного матеріалу. До визначення основних напрямів адміністративно-правового забезпечення реалізації культурної функції держави необхідно підходити, по-перше, з позиції визначення суб'єктного складу учасників цього процесу, по-друге, з позиції структури управлінських відносин, що виникають у зв'язку із реалізацією цієї функції.

Такий підхід є методологічно обґрунтованим. Це, зокрема пояснюємо тим, що з одного боку є відповідні суб'єкти реалізації функції або суб'єкти задоволення потреб, що і обумовлює необхідність встановлення їх чітких правових координат – правового статусу, а з іншого, є власне управлінська (адміністративна) діяльність, завдяки якій реалізується культурна функція держави, і під час якої виникають різного роду правові відносини, врегульовані нормами права (адміністративного). Тому ми відмічаємо, що основними напрямками адміністративно-правового забезпечення реалізації культурної функції держави є її суб'єкти та діяльність, в якій вони приймають участь під час її реалізації.

Встановлення таких «параметрів» цього правового явища дає нам можливість продовжити наше дослідження в частині виявлення тих чинників, завдяки яким культурна функція оформлюється у певний засіб впорядкування суспільних відносин. Так, враховуючи те, що Україна є правовою державою (ст. 1 Конституції), що передбачає правову форму здійснення публічно-політичної влади при одночасному визнанні та забезпеченні права людини [3, с. 30], то ця функція існує в умовах її нормативно-правового опосередкування при одночасному визнанні та забезпеченні культурних прав людини. Тобто вона здійснюється в рамках та формах, що регламентовані правом, що вказує на те, що ця функція сама реалізується завдяки засобам правового впливу та одночасно є об'єктом правового регулювання, бо право виступає неодмінним фактором її реалізації в сучасних умовах існування держави. Тому ми повністю погоджуємося з позицією, що правове регулювання, в якій би формі воно не було виражено, починається з правової норми [4, с. 25].

Відповідно, якщо взяти до уваги предмет нашого дослідження, а також те, що ми розглядаємо діяльність держави та її органів по реалізації ними їх обов'язків у сфері культури, то одним з таких правових чинників, який фактично має значення основного фактору впливу та формування правової оболонки цієї функції, є адміністративне право, яке, як вказується у літературі, регулює відносини, що виникають в ході формування і функціонування державної адміністрації, обслуговує сферу державного управління [5, с. 1], яке проявляється у цілеспрямованому впливі на складну систему [6, с. 28], зразком якої є реалізація культурної функції держави. Ця галузь права також визначає підстави, умови, способи та основні форми реалізації культурної функції держави, закріплює права та обов'язки відповідних суб'єктів тощо. І цілком справедливо звернуто увагу, що відносини державного управління природно набувають адміністративно-правової форми [7, с. 10]. Саме тому зазначимо, що адміністративне право на сьогодні відіграє дуже важливу роль, яка пов'язана з тим, що воно закладає правові засади для взаємостосунків приватних осіб із суб'єктами публічного управління та визначає порядок реалізації суб'єктами-представниками держави окремих її функцій. Ці напрями адміністративно-правового регулювання є основними, а раз так, то і таки-

ми, у межах яких відбувається подальша деталізація завдань названої галузі права.

Ведучи мову про друге із зазначених завдань адміністративного права, зазначимо, що протягом останніх десятиліть відбувається його постійне корегування, переважно пов'язане із зміною меж та методів адміністративно-правового регулювання. Зокрема, за радянських часів ця галузь була самою об'ємною, визначаючи порядок державного управління значною кількістю сфер суспільного та державного життя. Відповідно, у ті часи воно було майже синонімом «державного управління», бо адміністративне право закінчувалося там, де закінчувалося державне управління.

А що ж відбувається у цьому плані на сьогоднішній день? Характеризуючи сучасне адміністративне право, необхідно зазначити, що воно зараз втратило непопущний зв'язок із державним управлінням. У даному випадку мова йде про те, що державне управління, як цілеспрямована діяльність органів виконавчої влади з реалізації покладених на них завдань [8], з одного боку, суттєвим чином звужена за рахунок покладення частини управлінських функцій на недержавних суб'єктів (органи місцевого самоврядування, громадські організації тощо [9]), а з іншого – суб'єкти державного управління, на відміну від радянських часів, реалізують частину своїх повноважень не лише шляхом здійснення управління у, так би мовити, чистому вигляді, але і шляхом використання інших форм роботи, наприклад, маркетинговий підхід до комунікативної діяльності місцевих органів влади, запровадження «електронного уряду», «єдиного електронного офісу» як способу взаємодії між органами влади та приватними суб'єктами тощо [10]. Вказівка на зміни у характері і формах управлінської роботи знаходить підтримку серед науковців, які з цього приводу стверджують, що не можна вважати державно-управлінською багатомірною діяльністю органів виконавчої влади щодо: розгляду і вирішення справ за зверненнями приватних осіб; надання адміністративних послуг; захист порушених прав і свобод громадян; застосування до осіб заходів адміністративного примусу [11, с. 72].

Саме тому є підстави вважати, що в сьогоднішніх умовах розвитку нашої країни в напрямку становлення її як дійсно соціальної та правової держави адміністративне право повинно надавати нові можливості в частині правового регулювання функцій держави. Ця галузь повинна враховувати, а, відповідно, і відображувати в її методах та засобах регулювання ті сучасні тенденції, які мають місце у сфері державного управління, що обумовлено його вдосконаленням у напрямку розвитку взаємодії держави та суспільства.

Висновки. Виходячи з викладеного, зазначимо, що на цей час, ведучи мову про реалізацію окремих функцій держави, буде невірним стверджувати, що така діяльність здійснюється виключно через державне управління, адже коло суб'єктів управлінської діяльності істотно розширено. Більш вірним буде ствердження, що реалізація окремих функцій держави (за виключенням законодавчої та судової) досягається через адміністративно-правове регулювання суспільних відносин, які виникають у відповідній сфері. Або,

кажучи іншими словами, завдання адміністративного права полягає не у закладенні чи розширенні правових засад власне державного управління, спрямованого на реалізацію функцій держави, а у належному та всебічному правовому забезпеченні умов, способів, форм і порядку реалізації окремих функцій держави суб'єктами публічного управління.

Зазначений висновок, на наш погляд, є принциповим, оскільки він дозволяє подивитися на процес реалізації функцій держави, у якому приймають участь суб'єкти публічного управління, з більш широких позицій, не обмежуючи такий розгляд лише аналізом їх державно-управлінської діяльності. У цьому контексті зазначено, що нова роль права, правового регулювання управлінської діяльності виражається в зміні її методів, саме тому ця діяльність органів держави має бути віддзеркаленою в нормативно-правових актах і мати суто правовий, законний характер [12, с. 9].

Як загальний висновок, зазначимо, що адміністративно-правове забезпечення реалізації культурної функції держави є досить важливою і разом з цим надзвичайно складною правовою конструкцією, яка врегульована саме адміністративно-правовими нормами. Щодо цього явища, то можна зазначити:

- основним його об'єктом є суспільні відносини у цій сфері, які доцільно поділити на внутрішньо-організаційні та зовнішньо-адміністративні, де цей поділ визначає центральні напрями забезпечення реалізації культурної функції держави;

- зміст його складає впорядкування діяльності відповідних суб'єктів в цій сфері, а також тих правовідносин, як виникають у зв'язку із забезпеченням реалізації приватними особами культурних прав;

- безпосередніми елементами в межах внутрішнього та зовнішнього напрямів регулювання є: правовий статус суб'єктів, які приймають участь або залучаються до реалізації культурної функції держави; адміністративні процедури; засоби охорони відносин у цій сфері; власне управлінська діяльність (внутрішньо-організаційна та зовнішньо-адміністративна) по організації та реалізації культурної функції держави.

З'ясувавши момент, який характеризує адміністративно-правове забезпечення реалізації культурної функції держави з точки зору того що саме регулюється нормами адміністративного права, тобто предмета правового регулювання, варто обов'язково звернути увагу на те, як за допомогою якого методу повинна регулюватися ця функція.

З цього приводу звернемо увагу, що на протязі минулих десятиріч державна підтримка розвитку культури у нашій країні здійснювалася неналежним чином – створювалися адміністративні перепони для становлення та розвитку сфери культури, обмежувалися вільний розвиток творчої активності громадян. Ці завдання виконувалися, до речі, через прийняття та застосування адміністративних норм. Отже, враховуючи сучасні умови діяльності держави, актуальним є не створення нових адміністративних норм, а наповнення їх принципово іншою ідеологією, яка б доводила бажання держави не регулювати культури, а сприяти її розвитку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Падалко Г.В. Функції держави у сфері місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Г.В. Падалко ; Ін-т законодавства Верх. Ради України. – К., 2007. – С. 11 ; Черданцев А.Ф. Теория государства и права : учебник для вузов / А.Ф. Черданцев. – М. : Юрайт, 2000. – С. 115-120 ; Теория государства и права : учебник для вузов / Под ред. проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Перевалова. – 2-е изд., изм. и доп. – М. : Издательство НОРМА, 2002. – С. 151 ; Копієвська О.Р. Проблеми реалізації культурної функції в республіці Білорусь // Часопис Київського університету права. – 2007. – № 4. – С. 32 ; Батіщева О.С. Державне управління розвитком національної культури в умовах глобалізації : автореф. дис. ... канд. наук з держ. управління : 25.00.01 / Ольга Сергіївна Батіщева ; Львівський регіональний Ін-т держ. управління Національної академії держ. управління при Президентіві України. – Л., 2007. – 20 с. ; Задихайло О.А. Організація управління культурою в Україні (адміністративно-правовий аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.А. Задихайло ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2006. – 19 с. ; Карлова В.В. Державна політика у сфері культури: сутність та особливості реалізації в сучасних умовах : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / В.В. Карлова ; Укр. Акад. держ. упр. при Президентіві України. – К., 2003. – 20 с. ; Фесенко Н.С. Державне регулювання розвитку культури на регіональному рівні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Н.С. Фесенко ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України, Харк. регіон. Ін-т держ. упр. – Х., 2006. – 18 с.
2. Теорія держави і права : підручник : академічний курс / О.В. Зайчук, А.П. Заєць, В.С. Журавський та ін. ; за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – 2-е вид., перероб. і доп. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – С. 74.
3. Волинка К.Г. Теорія держави і права : навч. посіб. – К. : МАУП, 2003. – С. 82-83 ; Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та інші ; За ред. В.В. Копейчикова. – Стер. вид. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – С. 30.
4. Кропачев Н.М. Уголовно-правовое регулирование. Механизм и система. – СПб. : Санкт-Петербургский государственный университет, 1999. – С. 25.
5. Бахрах Д.Н. Административное право : учебник для вузов. – М. : Издательство ВЕК, 1999. – С. 1.
6. Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України : навчально-методичний посібник. – Вид. друге, перероб. і доп. – Одеса : Юридична література, 2002. – С. 28.
7. Панова Н.С. Адміністративно-правові засади розвитку державного управління в сучасній Україні : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 12.00.07 / Н.С. Панова. – О., 2008. – С. 10.
8. Державне управління : навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко ; За ред. А.Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – С. 32 ; Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – С. 12-15 ; Коренев А.П. Административное право России : учебник. В 3-х частях. Часть I. – М. : МЮИ МВД России, Изд-во «Щит-М», 1999. – С. 7.
9. Литвиненко І.Л. Діяльність органів місцевого самоврядування по забезпеченню конституційних прав та свобод людини і громадянина : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 12.00.02 / І.Л. Литвиненко ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2003. – С. 16-17 ; Бабінова О.О. Взаємодія органів державного управління і місцевого самоврядування з громадськістю: теоретико-методологічний аспект : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / О.О. Бабінова ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – К., 2006. – С. 4, 7 ; Додіна Є.Є. Адміністративно-правовий статус громадських організацій в Україні : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 12.00.07 / Є.Є. Додіна ; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2002. – С. 15-16.
10. Терещенко Д.А. Організаційно-правове забезпечення комунікативної діяльності місцевих органів влади : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Д.А. Терещенко ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. – Х., 2009. – С. 3 ; Сітко І.В. Державне регулювання розвитку малого та середнього підприємництва в умовах інформаційного суспільства : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / І.В. Сітко. – Запоріжжя, 2009. – С. 6, 16.
11. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : У двох томах : Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К., 2004. – С. 72.
12. Лукаш С.С. Нормативно-правове забезпечення ефективності управлінської діяльності ОВС України : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / С.С. Лукаш. Х., 2002. – С. 9.

ОРГАНИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

BODIES OF INTERNAL AFFAIRS OF UKRAINE IN BUSINESS ADMINISTRATIVE JURISDICTIONAL ACTIVITY

Шоптенко С.С.,

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри юридичних дисциплін
Сумської філії Харківського національного університету внутрішніх справ*

Визначено зміст та особливості адміністративно-юрисдикційної діяльності. Досліджено порядок реалізації адміністративно-юрисдикційних проваджень в діяльності органів внутрішніх справ. Проаналізовано повноваження органів внутрішніх справ як суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності та надано пропозиції щодо їх покращення.

Ключові слова: адміністративно-юрисдикційна діяльність, органи внутрішніх справ, провадження у справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарні провадження, провадження за скаргами громадян.

Определены содержание и особенности административно-юрисдикционной деятельности. Исследован порядок реализации административно-юрисдикционных производств в деятельности органов внутренних дел. Проанализированы полномочия органов внутренних дел как субъектов административно-юрисдикционной деятельности и даны предложения по их улучшению.

Ключевые слова: административно-юрисдикционная деятельность, органы внутренних дел, производство по делам об административных правонарушениях, дисциплинарное производство, производство по жалобам граждан.

The content and features of administrative-jurisdictional activity were defined. We investigated the procedure of administrative-jurisdictional proceedings in the work of the police. We analyzed the authority of the Interior as the subjects of administrative and jurisdictional activities and provided suggestions for their improvement.

Key words: administrative and jurisdictional activity, internal affairs bodies proceedings on administrative offense, disciplinary proceedings, proceedings on the complaints of citizens.

На сьогоднішній день в Україні відбувається реформування практично всіх сфер суспільного життя. Це пов'язано із застарілістю та неточністю чинного законодавства, переорієнтацією інтересів та потреб суспільства. Не залишаються осторонь і правоохоронні органи, які потребують реформування у напрямі вдосконалення їх правового регулювання, організаційної структури, повноважень, форм та методів діяльності. При цьому таке покращення відбувається за усіма напрямками діяльності останніх. Особливе місце у процесі реформування правоохоронної системи належить вдосконаленню адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ як діяльності щодо розгляду і вирішення адміністративно-правових спорів. Важливо, щоб ця діяльність повністю відповідала вимогам закону, а під час її здійснення було забезпечено дотримання прав і законних інтересів усіх учасників провадження, насамперед громадян.

Дослідженню питань адміністративної діяльності правоохоронних органів, у тому числі органів внутрішніх справ, приділяли увагу такі провідні науковці, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, В.Т. Білоус, Ю.П. Битяк, А.П. Гетьман, І.П. Голосніченко, В.Л. Грохольський, С.М. Гусаров, Р.А. Калюжний, А.Т. Комзюк, В.К. Колпаков, С.Ф. Константинов, А.М. Куліш, Н.Р. Нижник, В.І. Олефір, М.І. Панов, В.П. Петков, Т.О. Проценко, О.П. Рябченко, А.О. Селіванов, В.В. Сташис, С.Г. Стеценко, Ю.С. Шемшученко, В.К. Шкарупа,

Х.П. Ярмачі, О.Н. Ярмиш та інші. Проте питання характеристики органів внутрішніх справ як суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності залишилися поза увагою науковців.

Метою статті є визначення особливостей органів внутрішніх справ як суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити наступні завдання: визначити зміст та особливості адміністративно-юрисдикційної діяльності; дослідити порядок реалізації адміністративно-юрисдикційних проваджень у діяльності органів внутрішніх справ; проаналізувати повноваження органів внутрішніх справ як суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності та надати пропозиції щодо їх покращення.

Перш ніж визначати особливості органів внутрішніх справ як суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності доцільно проаналізувати зміст та особливості такої управлінської діяльності. Деякі вчені вважають, що нею є врегульована адміністративно-правовими нормами діяльність відповідних суб'єктів щодо розгляду і вирішення справ про адміністративні правопорушення і застосування за їх вчинення адміністративних стягнень [1, с. 37-38]. Дане визначення є дещо обмеженим та не враховує всіх аспектів такої діяльності.

С.М. Гусаров, розглядаючи адміністративно-юрисдикційну діяльність органів внутрішніх справ, визначив її як різновид їх адміністративної діяльності щодо розгляду та вирішення адміністративно-пра-

вових спорів, справ про адміністративні правопорушення у встановлених законом порядку та формах, а також щодо здійснення інших адміністративно-юрисдикційних дій забезпечувального характеру в межах повноважень цих органів із забезпечення громадської безпеки, наданих їм Конституцією України, Законом України «Про міліцію», КУпАП України та іншими законодавчими актами [2, с. 31].

Таким чином, науковці зійшлися на тому, що адміністративно-юрисдикційною діяльністю є в першу чергу розгляд та вирішення справ про адміністративні правопорушення. Крім того, вона включає інші адміністративно-юрисдикційні дії, що вчиняються суб'єктами в межах наданих їм чинним законодавством повноважень та пов'язані з вирішенням певної спірної ситуації.

Проаналізувавши наведені визначення адміністративно-юрисдикційної діяльності, можна визначити її основні ознаки, а саме:

- виникає на підставі правового спору;
- здійснюється відповідно до визначеної чинним законодавством процедури та спеціально уповноваженим суб'єктом;
- має наслідком прийняття правового акту, в якому зазначається рішення по конкретній адміністративній справі;
- за результатами адміністративно-юрисдикційної діяльності можуть бути застосовані заходи державного примусу.

Ще однією досить важливою ознакою адміністративно-юрисдикційної діяльності є те, що вона може здійснюватися лише визначеними чинним законодавством суб'єктами. При цьому ними є суб'єкти владних повноважень, оскільки саме вони наділені правами щодо застосування у випадку необхідності заходів державного примусу. Одними із таких суб'єктів є органи внутрішніх справ, які наділені чи не найбільшим обсягом адміністративно-юрисдикційних повноважень.

Таке особливе положення органів внутрішніх справ як суб'єктів адміністративної юрисдикції обумовлюється насамперед двома важливими обставинами: більшим, порівняно з іншими суб'єктами, обсягом суспільних відносин, які охороняються цими органами, що відображається значною кількістю підвідомчих їм справ про адміністративні правопорушення, а також значно ширшими повноваженнями щодо застосування ними різних адміністративних стягнень та складання протоколів про адміністративні правопорушення [3, с. 139].

Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ знаходить свій прояв у трьох видах проваджень: у справах про адміністративні правопорушення, за скаргами громадян та дисциплінарних.

Згідно з Кодексом України про адміністративні правопорушення, справи про адміністративні проступки розглядаються:

- 1) адміністративними комісіями при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад;
- 2) виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад;

- 3) районними, районними у місті, міськими чи міськрайонними судами (суддями), а у випадках, передбачених цим Кодексом, місцевими адміністративними та господарськими судами, апеляційними судами, вищими спеціалізованими судами та Верховним Судом України;

- 4) органами внутрішніх справ, органами державних інспекцій та іншими органами (посадовими особами), уповноваженими на те законодавством [4].

Таким чином законодавець уповноважив органи внутрішніх справ в особі їх компетентних посадових осіб розглядати та вирішувати справи про адміністративні правопорушення. У той же час він обмежив коло працівників органів внутрішніх справ, які мають такі повноваження, віднісши до них таких службовців:

- 1) начальники або заступники начальників районних, міських, районних у містах відділів (управлінь) внутрішніх справ, а також і інші працівники міліції, на яких покладено нагляд за додержанням відповідних правил, дільничні інспектори (старші дільничні інспектори) міліції;

- 2) начальник або заступник начальника відділення (відділу, управління, департаменту), командир або заступник командира окремого підрозділу відповідних підрозділів Міністерства внутрішніх справ України, що забезпечують безпеку дорожнього руху, начальник відділу внутрішніх справ або особа, яка виконує його обов'язки;

- 3) працівники відповідних підрозділів Міністерства внутрішніх справ України, що забезпечують безпеку дорожнього руху, які мають спеціальні звання [4].

З даного переліку посадових осіб випливає, що повноваженнями на розгляд та вирішення справ про адміністративні правопорушення наділені керівники відповідних органів внутрішніх справ, а також ті працівники, які практично щодня зіштовхуються з різноманітними правопорушеннями та відповідно до своїх посадових обов'язків повинні протидіяти їм. Саме в роботі дільничних інспекторів та працівників підрозділів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху проступки зустрічаються найчастіше. Крім того, необхідність наділення даної категорії працівників повноваженнями з розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення викликана тим, що вони є зазвичай першими, хто виявляє ці проступки, а отже можуть найбільш об'єктивно оцінити ситуацію.

Органи внутрішніх справ вирішують досить широке коло справ про вчинення адміністративних правопорушень. Так, стаття 222 Кодексу України про адміністративні правопорушення визначає, що органи внутрішніх справ (міліція) розглядають справи про такі адміністративні правопорушення: про порушення громадського порядку, правил дорожнього руху, правил, що забезпечують безпеку руху транспорту, правил користування засобами транспорту [4] тощо. Цим же нормативно-правовим актом закріплюються повноваження окремих підрозділів органів внутрішніх справ щодо складання протоколів про адміні-

стративні правопорушення, винесення відповідних постанов та накладення адміністративних стягнень. У той же час варто відмітити недосконалість чинного законодавства, що регламентує діяльність органів внутрішніх справ з розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення. Відсутня чітко закріплена процедура розгляду вказаних справ, потребує уточнення система прав та обов'язків їх посадових осіб.

Ще один вид адміністративно-юрисдикційної діяльності, що реалізується в органах внутрішніх справ, закріплений у Законі України «Про міліцію», де зазначено, що службова особа міліції, яка порушила вимоги закону або неналежно виконує свої обов'язки, несе відповідальність у встановленому порядку [5]. Тобто при виникненні спору щодо неналежного виконання працівником міліції своїх обов'язків, до нього можуть бути застосовані заходи дисциплінарного впливу. При цьому в даному випадку суб'єктом, який реалізує адміністративно-юрисдикційну діяльність, буде його керівник, тобто особа начальницького складу, яка має право видавати накази та розпорядження, застосовувати заохочення і накладати дисциплінарні стягнення або порушувати клопотання про це перед старшим прямим начальником. Начальник несе персональну відповідальність за стан службової дисципліни і повинен постійно його контролювати. Начальник зобов'язаний бути прикладом у дотриманні законності, службової дисципліни, бездоганному виконанні вимог Присяги працівника органів внутрішніх справ України, статутів, наказів, норм моралі, професійної та службової етики, розвивати і підтримувати в підлеглих свідоме ставлення до виконання службових обов'язків, честь і гідність, заохочувати розумну ініціативу, самостійність, старанність у службі, уміло застосовувати заходи дисциплінарного впливу [6].

Дисциплінарна відповідальність настає за вчинення дисциплінарного проступку, під яким прийнято розуміти невиконання чи неналежне виконання особою рядового або начальницького складу службової дисципліни [6]. Притягнення працівника органів внутрішніх справ відбувається відповідно до встановленої законодавством процедури та лише компетентними на те особами. При вирішенні справи начальник повинен ретельно вивчити усі індивідуальні якості підлеглих, їх взаємовідносини з колективом, ставлення до виконуваних завдань. Також він повинен обов'язково встановити причини та умови, що сприяли вчиненню дисциплінарного проступку. Начальник зобов'язаний попередити про неприпустимість порушення службової дисципліни, а в разі вчинення підлеглим таких діянь за необхідності накласти на винного дисциплінарне стягнення або порушити клопотання про накладення стягнення старшим прямим начальником [6].

Дисциплінарне провадження в органах внутрішніх справ відбувається шляхом проведення службового розслідування та винесення за результатами його проведення відповідного рішення. Службове розслідування призначається з метою з'ясування

всіх обставин справи і триває не більше одного місяця з дня його призначення. Його проводить спеціально утворена комісія, до якої обов'язково входить безпосередній керівник порушника. До складу такої комісії не можуть входити підлеглі працівники, та особи, які мали відношення до вчиненого проступку. Перед накладенням дисциплінарного стягнення начальник або особа, яка проводить службове розслідування, повинні зажадати від порушника надання письмового пояснення. Небажання порушника надавати пояснення не перешкоджає накладенню дисциплінарного стягнення [6]. Про накладення дисциплінарного стягнення видається наказ, який оголошується особовому складу органу внутрішніх справ, та вноситься запис до особової справи.

Проаналізувавши законодавство, що регламентує реалізацію дисциплінарних проваджень в органах внутрішніх справ, можна зазначити, що, як і в попередньому провадженні, тут також є чимало прогалин та недоліків. Зокрема потребують уточнення повноваження начальника органу внутрішніх справ та комісії, яка проводить службове розслідування. Необхідно чітко визначити процедуру притягнення особи до дисциплінарної відповідальності, способи захисту нею своїх прав, оскарження прийнятих рішень.

Ще одним різновидом адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ є провадження за скаргами фізичних чи юридичних осіб. У даному випадку під скаргою необхідно розуміти звернення до керівника органу внутрішніх справ з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів, порушених діями (бездіяльністю) працівників органів внутрішніх справ.

При надходженні таких звернень керівники органів внутрішніх справ та їх заступники зобов'язані уважно вникати в їх суть, у разі потреби вимагати у виконавців матеріали їх перевірки, направляти працівників органів внутрішніх справ на місце для перевірки викладених у зверненнях фактів, уживати інших заходів для об'єктивного вирішення поставлених авторами звернень питань, з'ясувати і усунути причини та умови, які спонукають громадян скаржитись, якщо це не суперечить чинному законодавству. За результатами перевірки звернення складається мотивований висновок про результати розгляду звернення громадян, який має містити в собі об'єктивний аналіз усіх зібраних матеріалів і повинен відповідати порядку його складання [7]. Провадження за скаргами громадян в органах внутрішніх справ досить повно регламентоване чинним законодавством. У той же час потребують уточнення права та обов'язки його сторін як запорука їх непорушності.

Проаналізувавши вищевикладене, можна зробити висновок, що органи внутрішніх справ є провідними суб'єктами адміністративно-юрисдикційної діяльності. При цьому вони можуть виступати як державно-владні суб'єкти, а також як особи щодо яких застосовуються заходи державного примусу. Необхідно відмітити, що на сьогоднішній день в законодавстві України відсутній нормативно-правовий акт,

який би чітко регламентував адміністративно-юрисдикційну діяльність органів внутрішніх справ. Це негативно впливає на порядок її реалізації та на забезпечення дотримання прав та свобод громадян, які залучені до такої діяльності. У зв'язку з цим доцільно було б доповнити Закон України «Про міліцію»

окремим розділом «Адміністративно-юрисдикційна діяльність міліції», в якому визначити суб'єктів, уповноважених її реалізувати, порядок провадження, можливості щодо застосування заходів державного примусу та умови забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Анохіна Л.С. Суб'єкти адміністративної юрисдикції в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Анохіна Людмила Степанівна. – Х., 2001. – С. 182.
2. Гусаров С.М. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ / С.М. Гусаров : автореф. – К., 2009. – 44 с.
3. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник / Під заг. ред. І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва. – К. : Укр. академ. внутрішніх справ, 1995. – 177 с.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон, Кодекс від 07.12.1984 № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР). – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
5. Про міліцію : Закон України від 20.12.1990 № 565-XII // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). – 1991. – № 4. – Ст. 20.
6. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України : Закон, Статут від 22.02.2006 № 3460-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2006. – № 29. – Ст. 245.
7. Про затвердження Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України : Наказ МВС України, Положення від 10.10.2004 № 1177 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1361-04>.

УДК 351.753

ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ, ЩО НАДАЮТЬСЯ ОРГАНАМИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ У ДОЗВІЛЬНІЙ СИСТЕМІ

SOME PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF ADMINISTRATIVE SERVICES PROVIDED BY THE INTERIOR IN LICENSING SYSTEM

Яценко О.В.,

*здобувач кафедри адміністративної діяльності
Національної академії внутрішніх справ*

Розглянуто наукові підходи до правового унормування сервісної діяльності органів внутрішніх справ. Доведено недосконалість нормативно-правового забезпечення дозвільних адміністративних послуг, що надаються органами внутрішніх справ. Визначено окремі проблеми функціонування дозвільної системи у сфері обігу зброї та запропоновано правовий інструментарій їхнього вирішення через законодавче унормування надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ.

Ключові слова: дозвільна система, правове регулювання, органи внутрішніх справ, сервісна діяльність, адміністративні послуги.

Рассмотрены научные подходы к правовому урегулированию сервисной деятельности органов внутренних дел. Доказано несовершенство нормативно-правового обеспечения разрешительных административных услуг, которые предоставляются органами внутренних дел. Определены отдельные проблемы функционирования разрешительной системы в сфере оборота оружия и предложены правовые инструменты их решения через законодательное урегулирование предоставления административных услуг органами внутренних дел.

Ключевые слова: разрешительная система, правовое регулирование, органы внутренних дел, сервисная деятельность, административные услуги.

We consider scientific approaches to the legal service of normalization of the Interior. Proved imperfect regulatory legal provision permitting administrative services provided by the Interior. Detected some problems of permit system in the sphere of weapons and proposed legal instruments address them through legal normalization of administrative services by the interior.

Key words: licensing system, legal regulation, internal affairs agencies, service activities, administrative services.

Постановка проблеми. Ґрунтовні перетворення в усіх сферах політичного й соціально-економічного життя українського суспільства нерозривно пов'язані із забезпеченням безпеки особистості, суспільства та держави, створенням необхідних умов реаліза-

ції конституційних прав і свобод громадян у різних сферах суспільного життя. Зокрема, особливу увагу привертає проблема створення ефективної системи нормативного контролю з боку держави за використанням предметів, речовин, матеріалів, здійсненням

окремих видів діяльності, виробництва, робіт, які являють собою підвищену суспільну небезпеку. Так, в Україні передбачається особливий порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення й використання вогнепальної, пневматичної, холодної зброї тощо відповідно до положень чинного законодавства, що визначає основи дозвільної системи, яка є одним з основних адміністративно-правових засобів забезпечення суспільної безпеки та суспільного порядку [9, с. 3].

Стан дослідження. Окремі аспекти правового забезпечення адміністративних послуг органів внутрішніх справ, зокрема в дозвільній системі, розглянуто в наукових працях В.А. Гуменюка, Д.С. Денисюка, О.В. Джафарової, Л.В. Карабут, Є.О. Легези, С.В. Лихачова, С.Д. Подлінева, О.О. Сосновика, В.І. Ткаченка, О.В. Харитонова та інших учених. Однак і на сьогодні не вирішеною залишається проблема щодо вироблення науково-обґрунтованої стратегії розвитку нормативно-правового забезпечення сфери надання дозвільних адміністративних послуг органами внутрішніх справ.

Метою статті є аналіз проблемних аспектів нормативно-правового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ у контексті надання адміністративних послуг у дозвільній системі.

Виклад основного матеріалу. Правову основу здійснення органами внутрішніх справ дозвільної системи становлять численні нормативні акти різної юридичної сили, які у своєму змісті містять загальнооб'язкові правила поведінки, спрямовані на врегулювання суспільних відносин у сфері надання дозвільних адміністративних послуг населенню.

Такі загальнооб'язкові правила здійснення дозвільної системи можна визначити як приписи правових і техніко-юридичних норм, що встановлюються та охороняються державою для закріплення й регулювання суспільних відносин, які виникають і розвиваються в процесі здійснення дозвільної системи з метою забезпечення громадського порядку та безпеки [2, с. 52].

Генеza нормативної бази, спрямованої на врегулювання дозвільної системи в Україні, розпочалась після проголошення незалежності держави. Її формуванню сприяло попереднє законодавство, яке діяло на території УРСР, а подальший розвиток базувався на нормах міжнародного права та на тих соціально-економічних і політичних змінах, що відбувалися в ході розбудови української державності.

Варто відмітити, що на сучасному етапі правове регулювання відносин, які виникають у такій специфічній сфері суспільного життя, як дозвільна система, здійснюється нормами чинного адміністративного, цивільного й кримінального законодавства, згідно з якими існує порядок, що зобов'язує різні установи, організації, підприємства, колективи та окремих громадян отримати в уповноважених на те органах виконавчої влади попередній дозвіл на право здійснення чітко визначених дій. Перелік таких органів є досить численним, а сфера відносин, у яких функціонує дозвільний порядок, – різноманіт-

ною [4, с. 16–17]. Саме це пояснює значну кількість нормативно-правових актів, які так чи інакше регулюють діяльність органів внутрішніх справ щодо здійснення дозвільної системи. До нормативно-правових актів, що регулюють сферу дозвільних послуг органів внутрішніх справ, належать як законодавчі акти, так і підзаконні нормативно-правові акти: від Конституції України до відомчих наказів Міністерства внутрішніх справ (далі – МВС) України. Одним з основних нормативних актів, яким керуються у своїй діяльності співробітники структурних підрозділів міліції громадської безпеки МВС України, надаючи адміністративні послуги в дозвільній системі, є Наказ МВС України «Про затвердження 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 не смертельної дії, та зазначених патронів, а також боєприпасів до зброї та вибухових матеріалів» від 21.08.1998 р. № 622. Це вже привертає увагу як проблема, адже така важлива сфера, як дозвільна система, предметом якої виступають об'єкти підвищеної небезпеки (а саме різні види зброї та боєприпаси до неї) та в межах якої надаються дозволи органами внутрішніх справ, врегульовується насамперед нормами не спеціального законодавчого акта, а підзаконного нормативного акта, що є меншим за юридичною силою та був прийнятий майже 17 років тому.

Окрім того, під час дослідження правової основи здійснення дозвільної системи органами внутрішніх справ та аналізу положень відповідних нормативно-правових актів було встановлено низку інших проблемних питань у досліджуваній сфері. У цьому контексті привертає увагу вивчення правових засад надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки МВС України, яке було проведено експертами Асоціації українських моніторів дотримання прав людини [1, с. 32–43].

Насамперед зазначимо, що недосконалість надання адміністративних послуг підрозділами міліції громадської безпеки МВС України виникає на основі численних прогалин і правових колізій у законодавстві. Прикладом цього може слугувати зміст ст. 178 Цивільного кодексу України, відповідно до якої зброя та інші предмети, на які поширюється дозвільна система, віднесені до об'єктів, обмежених у цивільному обігу [10]. Натомість згідно з п. 13 ч. 2 ст. 2 Закону України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. його дія не поширюється на відносини щодо набуття прав стосовно об'єктів, обмежених у цивільному обігу [6].

Таким чином, на основі вказаних положень можна дійти висновку, що весь чинний перелік адміністративних послуг міліції громадської безпеки МВС України, пов'язаний зі зброєю та іншими предметами, на які поширюється дозвільна система, априорі не може бути віднесений до адміністративних послуг. Хоча такий перелік платних адміністративних

послуг, які надаються підрозділами Департаменту громадської безпеки МВС України, визначається п. п. 2–10 Переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 04.06.2007 р. № 795 [7]. Зазначений документ відносить до адміністративних послуг 31 процедуру, які виконуються посадовими особами підрозділів Департаменту громадської безпеки МВС України. Усі вони пов'язані з видачею документів та спрямовуються на набуття прав щодо об'єктів, обмежених у цивільному обігу, на які поширюється дозвільна система, а тому, як уже зазначалося, з огляду на положення п. п. 1, 3 ч. 2 ст. 2 Закону України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. до адміністративних послуг належати не можуть.

На нашу думку, для того щоб ліквідувати зазначений недолік, який негативно впливає на правове регулювання реалізації адміністративних послуг органами внутрішніх справ, необхідно внести відповідні зміни й доповнення до ст. 2 Закону України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. Відповідно, на основі цього слід поширити сферу дії вказаного закону на суспільні відносини щодо набуття прав стосовно об'єктів, обмежених у цивільному обігу, зокрема, на набуття права на володіння й користування вогнепальною, пневматичною та холодною зброєю, пристроями для відстрілу патронів, споряджених металевими снарядами не смертельної дії, а також боєприпасами до зброї та вибуховими матеріалами.

Наступною проблемою правового забезпечення надання дозвільних адміністративних послуг органами внутрішніх справ є те, що Перелік платних послуг, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 04.06.2007 р. № 795, не узгоджується з іншими нормативно-правовими актами, у тому числі й законами України, які мають більшу юридичну силу, насамперед Законом України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. Адже ст. 5 зазначеного закону закріплює низку важливих принципів діяльності в цій сфері, а саме:

«1. Виключно законами, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг, встановлюються:

- 1) підстави для одержання адміністративної послуги;
- 2) суб'єкт надання адміністративної послуги та його повноваження щодо надання адміністративної послуги;
- 3) перелік та вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги;
- 4) платність або безоплатність надання адміністративної послуги;
- 5) граничний строк надання адміністративної послуги;
- 6) перелік підстав для відмови в наданні адміністративної послуги.

2. Перелік адміністративних послуг визначається законом».

Згідно з положеннями ст. 20 Закону України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. Кабінет Міністрів України в шестимісячний строк повинен був підготувати та подати до Верховної Ради України проект Закону України «Про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання» [6]. Проте й нині такий закон в Україні не прийнято, тому Постанова Кабінету Міністрів України від 04.06.2007 р. № 795 продовжує залишатися чинним нормативно-правовим актом державного рівня, який визначає види адміністративних послуг МВС України та встановлює розміри плати за їх надання, хоча це суперечить діючим положенням законодавчого акта у сфері реалізації адміністративних послуг.

Звернемо увагу також на те, що згідно з п. 1 ч. 2 ст. 92 Конституції України «виключно законами України встановлюються <...> податки і збори». У ст. 67 Конституції України вказано: «Кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом» [3]. Однак збори, пов'язані з отриманням послуг від підрозділів Департаменту громадської безпеки МВС України, регулюються постановою Кабінету Міністрів України. Абсолютно очевидно, що ці обставини порушують не лише вимоги чинного законодавства, а й права людини, гарантовані Конституцією України.

Таким чином, наразі досить актуальним вважаємо прийняття Закону України «Про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання», який має затвердити чіткий перелік платних і безоплатних адміністративних послуг, у тому числі й тих, що надаються органами внутрішніх справ у дозвільній сфері. Прийняття такого закону сприяло б забезпеченню прозорості, законності та юридичної визначеності в цій сфері.

Зазначимо, що важливим фактором перетворення МВС на сервісну службу європейського зразка, яка надає адміністративні послуги максимально прозоро, зручно й у стислі строки, є наявність відповідних стандартів у процедурі їх реалізації. Так, уперше вимога щодо розроблення й затвердження стандартів адміністративних послуг – окремих нормативних актів для кожної послуги (у тому числі тих, що надаються підрозділами Департаменту громадської безпеки МВС), які містили б інформацію про умови, порядок та вартість отримання громадянами адміністративної послуги, а також визначали посадових осіб, відповідальних за її надання, – була висунута пп. 4 п. 2 Постанови Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг» від 17.07.2009 р. № 737. Стандарти мали бути розробленими й затвердженими в місячний термін після набуття чинності зазначеною постановою, яка втратила чинність лише в квітні 2013 р. на підставі Постанови Кабінету Міністрів України від 24.04.2013 р. № 309.

Постановою Кабінету Міністрів «Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби платних послуг» від 26.10.2011 р. № 1098 уряд удруге зобов'язав

МВС у двомісячний строк розробити й затвердити власні стандарти адміністративних послуг. Проте й цього разу положення постанови не було вчасно реалізовано. І лише 31.01.2013 р. на офіційному веб-сайті МВС України було розміщено повідомлення про оприлюднення проекту Наказу МВС України «Про затвердження стандартів адміністративних послуг, що надаються підрозділами Департаменту громадської безпеки МВС» [5].

Цим проектом наказу впроваджувався правовий механізм, яким конкретизувалися вимоги щодо надання адміністративних послуг, що дозволяло уникнути довільного тлумачення нормативно-правових актів у сфері видачі дозвільних документів і ліцензій на провадження певних видів господарської діяльності. Проект наказу став доволі вдалою спробою вдосконалити прозорість взаємовідносин між суб'єктами надання й отримання адміністративних послуг, що надаються підрозділами Департаменту громадської безпеки МВС України [8, с. 14].

Прийнятим у 2012 р. Законом України «Про адміністративні послуги» обов'язковість введення суб'єктом надання послуг подібних стандартів уже не передбачалася, проте вимоги уряду щодо їх запровадження, передбачені Постановою Кабінету Міністрів України від 26.10.2011 р. № 1098, не скасовано. На сьогодні проект Наказу МВС України «Про затвердження стандартів адміністративних послуг, що надаються підрозділами Департаменту громадської безпеки МВС» так і залишився проектом, і подальші наміри МВС щодо введення його в практичну діяльність наразі не відомі.

Таким чином, незважаючи на нормативні вимоги Кабінету Міністрів України щодо надання адміністративних послуг винятково відповідно до затверджених відомчих стандартів, і сьогодні підрозділи Департаменту громадської безпеки МВС України надають такі послуги за їх відсутності. Хоча, на

наше переконання, затвердження стандартів адміністративних послуг, що надаються підрозділами Департаменту громадської безпеки МВС України, дасть можливість визначити механізм якісного надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, адже нині таких стандартів взагалі не існує. Серед найактуальніших є введення стандарту адміністративної послуги для юридичних і фізичних осіб із видачі дозволів на придбання й перевезення вогнепальної зброї, боєприпасів, інших предметів, на які поширюється дозвільна система, та стандарту адміністративної послуги з видачі дозволу на зберігання й носіння мисливської, холодної, пневматичної зброї.

Висновки. Таким чином, недосконалість існуючого нормативного врегулювання призводить до невизначеності у сфері обігу вогнепальної зброї, що є передумовою порушень у цій сфері та має наслідком зростання кількості злочинів із її застосуванням. Окрім проаналізованих недоліків, постає також низка питань щодо законності встановлення відомчими нормативно-правовими актами МВС України переліку документів, необхідних для надання цих послуг, термінів перереєстрації зброї, пов'язаних із цим витрат громадян тощо. Звернемо увагу також на те, що Україна залишається єдиною європейською країною, у якій питання придбання, володіння, зберігання й застосування, а також контролю у сфері обігу вогнепальної зброї не є врегульованим відповідним законом. Цей факт є вагомим недоліком у галузі правового регулювання дозвільної системи та являє собою прогалину в нормативному забезпеченні цієї сфери суспільних відносин. Тому з огляду на актуальність розглянутої проблематики та невирішеність багатьох питань правового забезпечення дозвільної системи, що здійснюється органами внутрішніх справ, цю проблему буде проаналізовано в подальших наукових публікаціях.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Адміністративні послуги ДМС та МВС: аналіз правових засад надання та результати соціологічного дослідження : [наук.-практ. видання] / за заг. ред. Ю.Л. Белоусова, В.К. Батчаєва. – К., 2013. – 92 с.
2. Гуменюк В.А. Адміністративно-правове регулювання здійснення органами внутрішніх справ дозвільної системи : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В.А. Гуменюк ; Університет внутр. справ. – Х., 1999. – 201 с.
3. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>.
4. Новоселов В.И. Разрешительный порядок осуществления гражданами некоторых действий / В.И. Новоселов // Советская юстиция. – 1974. – № 5. – С. 16–17.
5. Повідомлення про оприлюднення проекту наказу МВС України «Про затвердження стандартів адміністративних послуг, що надаються підрозділами Департаменту громадської безпеки МВС» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/813264>.
6. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
7. Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.06.2007 р. № 795 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/795-2007-%D0%BF>.
8. Ратушняк В.В. Перспективні шляхи удосконалення управління міліцією громадської безпеки в Україні / В.В. Ратушняк // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія «Юридичні науки». – 2013. – № 2(96). – С. 12–15.
9. Харитонов О.В. Дозвільна система в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.В. Харитонов ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2004. – 20 с.
10. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.

Наукове видання

**НАУКОВИЙ ВІСНИК
УЖГОРОДСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ**

Серія ПРАВО

Випуск 34

Том 2

Коректура • *авторська*

Комп'ютерна верстка • *Наталія Ковальчук*

Формат 64x90/8. Гарнітура Times New Roman.
Папір офсет. Цифровий друк. Ум.-друк. арк. 18,83. Замов. № 27/15. 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.