

ВІСНИК

**Академії праці і соціальних відносин
Федерації профспілок України**

Засновано у 2011 р.

Науковий збірник

Серія: Право та державне управління

**2(2)
2011**

ВІСНИК

Академії праці і соціальних відносин
Федерації профспілок України

Засновано в 2011 році

Науковий збірник

Серія: Право та державне управління

Засновник Академія праці і соціальних відносин Федерації професійних спілок України

Свідоцтво про державну реєстрацію
КВ № 17836-6688Р від 18 березня 2011 р.

Збірник затверджений ВАК України як фаховий в спеціальностей: юридичні науки (Постанова Президії ВАК України від 01.07.2010 р. № 1-05/5); державне управління (Постанова Президії ВАК України від 26.01.2011 р. № 1-05/1).

Виходить періодичністю чотири рази на рік

Передрукування матеріалів, опублікованих у збірнику, дозволяється лише за згодою авторів та видавця. У випадку передрукування цих матеріалів посилання на науковий збірник «Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України. Серія: Право та державне управління» обов'язкові.

Рекомендовано до друку Вченою радою АПСВ ФПУ. Протокол № 6 від 9 червня 2011 р.

Підписано до друку 18.08.2011 р.
Формат – 70x108/16. Друк офсетний.
Папір офсетний №1. Ум.-друк. арк. – 14,96.
Тираж – 100 прим.
Ціна договірна.

Адреса видавництва:
Україна, 03680, МСП, м. Київ-187,
Велика Окружна дорога, 3
тел./факс (044) 526-15-45;
e-mail: edit@socosvita.kiev.ua

Надруковано:
Видавництво «Сталь»
Україна, 02660, МСП-660, м. Київ,
просп. Визволителів, 1.

*«Ius est ars boni et aequi»
(Право – искусство добрых и
справедливых поступков).*

Цельс Публий Ювентий, «Дигесты»

Редакційна колегія:

Шамрай В.О., доктор наук з державного управління,
кандидат юридичних наук, професор,
голова редколегії

Беляков К.І., доктор юридичних наук, старший
науковий співробітник, заступник голови

Мельник О.М., кандидат наук з державного управління,
доцент, відповідальний секретар

Глушков В.О., доктор юридичних наук, професор

Ковальчук А.Т., доктор юридичних наук, доцент

Кузніченко С.О., доктор юридичних наук, професор.

Копиленко О.Л., доктор юридичних наук, професор.

Мунтян В.Л., доктор юридичних наук, професор

Хуторян Н.М., доктор юридичних наук, професор

Шевченко О.О., доктор юридичних наук, професор

Щербина В.С., доктор юридичних наук, професор

Бесчасний В.М., доктор наук з державного управління, професор

Долгий О.А., доктор наук з державного управління, професор

Пашко Л.А., доктор наук з державного управління, професор

Плеханов Д.О., доктор наук з державного управління, доцент

Радиш Я.Ф., доктор наук з державного управління, професор

Ткаченко А.М., доктор наук з державного управління, професор

Редакція може не поділяти позиції й точки зору авторів, а також публікувати окремі матеріали у порядку обговорення.

Наукове редагування Трубенко В.С.
Переклад Бондар С.І.

Тетерук С.П.

Макетування та верстка Юніна О.В.

Комп'ютерний набір Карпенко В.В.

© Академія праці і соціальних відносин
Федерації профспілок України

У номері

Державне управління	
<i>Поживілова О.В.</i>	
Медична освіта та кадрове забезпечення сфери охорони здоров'я (до проблеми наукового забезпечення державного управління розвитком системи охорони здоров'я України)4	
<i>Шамрай В.О., Петрів І.М., Коропатнік І.М.</i>	
До питання про понятійний апарат Военної організації держави 10	
Юридичні науки	
Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень	
<i>Добренька Н.В.</i>	
Форми та види правозастосовної діяльності у правовій системі України 15	
<i>Мальцев Д.О., Швачка В.Ю.</i>	
Засоби масової інформації як інститути правової пропаганди в контексті правової соціалізації особистості в Україні 21	
<i>Настюк А.А.</i>	
Реформування держави у Київській Русі 26	
<i>Орленко В.В.</i>	
Статут лікарняний 1857, 1892, 1905 рр. як джерело правового регулювання здійснення протиепідемічних заходів в Україні (середина XIX – початок XX ст.) 32	
Конституційне право; муніципальне право	
<i>Янчук А.О., Мазур Т.В.</i>	
Реалістично-правовий підхід у діяльності Конституційного Суду України: від ідей до практичного втілення 38	
<i>Француз-Яковець Т.А.</i>	
Особливості формування палат двопалатних парламентів європейських держав 46	
Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право	
<i>Гуйван П.Д.</i>	
Співвідношення між строками охоронюваного та охоронного права особи 51	
<i>Ефендієва Л.А.</i>	
Утримання тварини як джерело підвищеної небезпеки 57	
<i>Лазько Г.З.</i>	
Функції профспілок у цивільному процесі України: теоретико-правові аспекти 62	
<i>Нечипоренко В.В.</i>	
Особливості розвитку правового інституту перестраховування в Україні і його нормативного регулювання 66	
Трудове право; право соціального забезпечення	
<i>Бойко Р.В.</i>	
Адміністративна відповідальність за правопорушення в сфері охорони праці 72	
Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право	
<i>Артеменко О.В.</i>	
Ґрунти як об'єкт адміністративно-правової охорони: теоретичний та практичний аспекти 79	
<i>Мураховська О.О.</i>	
Адміністративно-правові аспекти охорони сільськогосподарських земель від забруднення та засмічення84	
<i>Цицюра В.І.</i>	
Форми державного та самоврядного регулювання використання та охорони земель оборони90	
Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право	
<i>Беззубов Д.О.</i>	
Адміністративно-юрисдикційні заходи органів внутрішніх справ при забезпеченні національної безпеки України 96	
<i>Берднікова Л.В.</i>	
Державна податкова служба України як сторуна вирішення податкових спорів у судовому порядку 102	
<i>Власов А.В., Понамарчук О.М.</i>	
Сутність та функції податкового контролю 107	
<i>Горошко А.А.</i>	
Проблемні питання запровадження системи управління якістю у діяльність органів виконавчої влади 114	
<i>Дембіцька С.Л.</i>	
Підготовка спеціалістів в органах державного управління 118	
<i>Діордіца І.В.</i>	
Сутність та проблематика порядку розгляду справ в адміністративних судах України 122	
<i>Лазнюк Є.В.</i>	
Адміністративно-правовий статус суддів адміністративних судів 127	
<i>Мельник О.М.</i>	
Правовідносини працівників митної служби як складова реалізації їх адміністративно-правового статусу 137	
<i>Мельник М.Г.</i>	
Управління діяльністю органів судової гілки державної влади як адміністративно-правова категорія 142	
<i>Слюсаренко С.В.</i>	
Податкові правовідносини як вид правових відносин 145	
<i>Червінко К.В.</i>	
Поняття адміністративного неюрисдикційного провадження в діяльності органів Державної митної служби України 150	
<i>Турчин А.Б., Мельник О.М.</i>	
Адміністративно-правова характеристика складу адміністративних проступків за невиконання законних вимог посадових осіб органів виконавчої влади 155	
Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право	
<i>Гвоздецький В.Д.</i>	
Корупція та її негативні наслідки для суспільства 161	
Автори номера 169	
Вимоги до статей 172	

Державне управління

УДК 378:61+351:614.2-051](477)

Поживілова О.В.,

канд. педаг. наук,
заступник начальника відділу медичних і аграрних наук ВАК України

Медична освіта та кадрове забезпечення сфери охорони здоров'я (до проблеми наукового забезпечення державного управління розвитком системи охорони здоров'я України)

У статті здійснено аналіз сучасного стану медичної освіти та кадрового забезпечення системи охорони здоров'я України.

Ключові слова: медична освіта, кадрове забезпечення галузі, лікувально-профілактичні заходи, медико-соціальні проблеми.

*Конкурентоспроможні наукові школи
і сучасний управлінський персонал формуються
протягом життя кількох поколінь педагогів та вчених*
Михайло Згуровський

XX століття було епохою прогресуючого індустріалізму, який сформувався завдяки могутнім досягненням класичного природознавства, фундаментальних винаходів періоду Модерна, практики освоєння хімічної, атомної та ядерної енергії, методів організації виробництва нового типу, таких як конвеєр, екстремальний розподіл праці у сенсі тейлоризму тощо. XXI століття входить в історію по-іншому. Його сутність формує новий вибух революцій в науках про живе (молекулярна біологія, геноміка, протеоміка, нейронауки, гена інженерія, комп'ютерсайнс, когнітивні науки, біоінформатика тощо). Ансамбль негуманітарних наук про людину, який виник на базі вказаних вище наук (таких як геноміка людини, протеоміка людини, етногеноміка, наномедицина, нанофармакологія та ін.), дав поштовх для розвитку потужної індустрії нанотехнологій, які відкривають доступ до спадкової інформації, що закодована в людських генах. Сьогодні ці та інші технології, що використовуються з метою зміни людини, – його тілесності, імунної системи, нейро-системи, інтелекту, – іменують «гуманотехнологіями». Саме тому, на переконання багатьох дослідників, наразі потрібно формувати критичне ставлення та вивірений підхід до розгляду цієї надскладної проблемати [3; 5]. Вагоме слово в оцінці позитивних і негативних сторін гуманотехнологій повинні сказати і медичні працівники.

Метою цієї статті є аналіз сучасного стану медичної освіти та кадрового забезпечення системи охорони здоров'я України.

Медична освіта в Україні має глибокі історичні, методологічні, дидактичні та науково-практичні корені. Формування її традицій проходило на ґрунті європейської підготовки лікарських та медсестринських кадрів і паралельно з нею. Становлення процесу підготовки

медика відбувалося ще у XVIII–XIX ст. разом із розбудовою державницьких структур і зростанням їх потреб у фахівцях у цивільній та військовій галузях.

Ми поділяємо точку зору укладачів колективної монографії «Панорама охорони здоров'я населення України» про те, що рівень ефективності та якості використання медичних кадрів, безумовно, залежить не лише від рівня їх теоретичної та практичної підготовки, а й від моральних якостей, без яких не може відбутися становлення медика: чуйність, доброта, милосердя, чесність, комунікабельність, готовність до самопожертви [6].

Підготовка медичного працівника, як відомо, зорієнтована на пріоритетні проблеми охорони здоров'я в країні у перспективі до 10 – 15 років та на напрями вирішення цих проблем через певні реформаторські дії у медичній сфері, а також на загальнодержавні соціально-економічні перетворення [1; 2].

Пріоритетними медико-соціальними проблемами в Україні, які можуть бути вирішені щонайменше в середньотерміновій перспективі за спільної участі нової генерації медиків, політиків та економістів, є такі [6]:

- висока, порівняно з багатьма європейськими країнами, смертність дітей 1-го року життя, низька очікувана тривалість життя людей, особливо чоловіків;
- від'ємний природний приріст населення;
- диференціація життєвого рівня в основних соціальних групах;
- низький рівень здоров'я сільських мешканців;
- омолодження хронічних патологічних процесів і прискорення їх розвитку, множинність патології в одного хворого;
- зміни у структурі захворюваності (збільшення неврозів, психопатій) та смертності (зростання числа вбивств, самогубств);
- інфекційна захворюваність (СНІД, туберкульоз, кір, гепатити А, В, С, педикульоз, венеричні хвороби);
- зростання захворюваності на хвороби, які раніше мали епізодичний характер (ендокринні, алергічні хвороби, природжені вади, імунодефіцити).

Як вказує особистий досвід автора, законодавчі, фінансові та організаційні зміни в системі охорони здоров'я постійно підтримуються відповідним кадровим забезпеченням [7].

Стан та проблеми підготовки медичних кадрів

Комплексний аналіз інформаційних матеріалів Центру медичної статистики Міністерства охорони здоров'я (далі – МОЗ) України дає підстави стверджувати, що станом на 01.01.2011 р. підготовку лікарів в Україні здійснюють 15 вищих медичних (фармацевтичних) навчальних закладів IV рівня акредитації, де навчається 59,7 тис. студентів, з яких 24,0 тис. – за державним замовленням та 35,7 тис. за кошти юридичних та фізичних осіб. У 2009 р. випущено 10,9 тис. спеціалістів (у 2008 р. – 11,0 тис.). Окрім того, у ВУЗах навчається 14491 іноземний громадянин (2008 р. – 13991). У 2009 р. підготовку медичних кадрів у вищих навчальних закладах здійснювали 1441 доктор наук та 5925 кандидатів наук (у 2008 р. докторів – 1411, кандидатів наук – 5771) [4]. Забезпечення вищих навчальних закладів докторами наук становить 15%, кандидатами – 59%, що є найвищими показниками в Україні серед груп інших вищих навчальних закладів [6].

Розгалужена мережа державних вищих медичних навчальних закладів, які мають давню історію та багаті традиції, повністю задовольняє поточні та перспективні потреби в кадрах для системи охорони здоров'я. А дефіцит державного фінансування компенсується прийомом на навчання за контрактом.

На думку відомих українських науковців, перспективним також є впровадження нової системи фінансування вищої медичної освіти, яка би передбачала кошти з розрахунку на одного студента. А з метою додаткового залучення коштів на підготовку медиків держава може, як це робиться в багатьох країнах світу, суттєво розширити практику довготермінових кредитів на навчання для фізичних та юридичних осіб, починаючи хоча б із мешканців села та найменш забезпечених громадян. Цей захід може суттєво зменшити і соціальну напругу в освітній сфері країни [6].

У 2009 р. у 115 вищих медичних навчальних закладах I – II рівня акредитації, які щороку здійснюють прийом за 13 спеціальностями, навчалось 72 506 осіб, або на 2046 (2,9%) більше, ніж у 2008 р. (у 2008 р. – 70 460). Випущено молодших спеціалістів з медичною освітою у 2009 р. – 19 484 особи [4, 6].

Як вказує здійснений автором аналіз літературних джерел українських авторів, окремого висвітлення потребує підготовка лікарів у непрофільних вузах.

Тенденція розширення підготовки лікарів в освітніх закладах поза межами МОЗ України з'явилася на початку 90-х років у так званих класичних університетах Міністерства освіти та у приватних інститутах. Хоча у 1996 – 1997 рр. і припинили своє існування п'ять приватних «самостійних» вищих медичних навчальних закладів (у Дрогобичі, Рівному, Чернівцях, Полтаві та Харкові), поки що проблемою є підготовка лікарів для сфери охорони здоров'я, але без замовлення МОЗ України в університетах системи Міносвіти і науки, особливо в Харкові і Дніпропетровську.

Виявлено, що аргументи на користь підготовки лікарів у класичних університетах найчастіше є такими:

- у подібних університетах колись і з'явилася медична освіта;
- невеликі обсяги наборів студентів «нікому не завадять»;
- за Заході на лікаря вчать у багатопрофільних університетах.

Укладачі колективної монографії «Панорама охорони здоров'я населення України» наступним чином коментують вищевказані аргументи [6, с. 163 – 165]:

по-перше, Західні університети набагато більші від українських. Іноді в них навчається кілька десятків тисяч студентів. Медичний факультет там лише формально входить до складу університету, маючи власні банківські рахунки, автономне керівництво, права прийому і атестації співробітників, власні клінічні бази, транспорт, бібліотеки тощо, тобто працює як наш самостійний медичний навчальний заклад;

по-друге, справді вища медична освіта колись виникла у класичних університетах (Львів, Харків, Київ, Одеса). Поступове відділення медичних освітніх закладів у колишньому СРСР від класичних університетів було зумовлено необхідністю якісної і водночас недорогої підготовки лікарів для державної системи охорони здоров'я і на її базі. Окрім того, підготовку лікарів від підготовки багатьох інших спеціалістів принципово відрізняє те, що лікувальний і навчальний процеси є нерозривними і здійснюються в лікарні, амбулаторії, а не в аудиторії.

Є й інша принципова особливість у підготовці лікарів. Закінчивши немедичний вищий освітній заклад і отримавши диплом, будь-який спеціаліст одержує право на практику. Але це не стосується лікаря. Йому ще необхідно вчитися далі – 1 – 2 роки (у більшості країн світу – 3 – 6 років) – в інтернатурі на базі кафедр і клінік. І лише склавши іспит на сертифікат спеціаліста, він стає власне лікарем;

по-третє, реалізація ще однієї пропозиції – «малі набори» на медичні факультети класичних університетів – швидко завершить розлад системи. Неважко підрахувати, що при нинішньому співвідношенні студенти/викладачі число педагогів на медичному факультеті класичного університету може бути навіть меншим, ніж кількість предметів навчального плану. Якщо класичний університет може справитись з цією проблемою на молодших курсах, бо для викладання фундаментальних дисциплін залучаються співробітники уже наявних кафедр, то для предметів клінічного циклу зниження кількості викладачів загрожувє неможливість створення відповідних кафедр.

Таким чином, стверджують укладачі вказаної вище монографії, поява медичних факультетів поза системою охорони здоров'я зумовлена лише прагненням немедиків заради престижу готувати лікарів, незважаючи ні на що: відсутність викладацьких кадрів, досвіду, клінік із найширшим діапазоном лікувально-діагностичного обладнання, анатомічних театрів і музеїв із макро- й мікропрепаратами, медичних бібліотек, патологоанатомічних, патофізіологічних, фармакологічних, гігієнічних, гістологічних, судово-медичних і багатьох інших специфічних кафедр і лабораторій, баз і кадрів для інтернатури.

Загальна характеристика сучасного стану кадрового забезпечення галузі

Однією із важливих складових успішного функціонування охорони здоров'я є кадрова політика, яка, як відомо, має бути спрямована на вдосконалення системи кадрового забезпечення галузі охорони здоров'я.

У системі МОЗ України працює понад 1,1 млн. працівників різного профілю. Провідну роль в організації та наданні медичної допомоги відіграють лікарі та їх помічники – середні медичні працівники.

Наприкінці 2009 р. у закладах охорони здоров'я зареєстровано 243 852 штатні лікарські посади (2008 р. – 244192). Укомплектованість штатних лікарських посад фізичними особами в цілому становить 81,1% (2008 р. – 80,35). При цьому укомплектованість штатних посад лікарями (фізичними особами) в лікувально-профілактичних закладах становить 78,2% (2008 р. – 77,8%). В окремих типах закладів укомплектованість становить: в обласних лікарнях – 846%, міських – 78,4%, ЦРЛ – 75,8%, дільничних лікарнях – 72,5%, найнижча укомплектованість у сільських лікарських амбулаторіях – 69,0%. Розрив між штатними лікарськими посадами і фізичними особами становить 46 204 (у 2008 р. – 47994). Кількість посад зайнятих за сумісництвом зменшилась на 3242 (10,8%) і становить 26974 (2008 р. – 30216). Коефіцієнт сумісництва – 1,14. Враховуючи те, що у лікувально-профілактичних закладах на посадах лікарів працює понад 4 тис. спеціалістів із вищою немедичною освітою, показник укомплектованості за типами закладів і за окремими спеціальностями доцільно подавати у двох варіантах; а саме – укомплектованість фізичними особами – лікарями, та з урахуванням спеціалістів з вищою немедичною освітою і сумісництва. У санітарно-епідеміологічних закладах на лікарських посадах працює майже 1,5 тис. осіб з вищою немедичною освітою [4].

Як вказує аналіз, наприкінці 2009 р. кількість вакантних посад лікарів у цілому становила 19230. У лікувально-профілактичних закладах кількість вакантних посад – 14070, у тому числі в закладах, які надають медичну допомогу переважно сільському населенню – 5795, з них у центральних районних лікарнях – 3432, районних лікарнях – 297, дільничних лікарнях – 402, сільських дільничних амбулаторіях – 1664.

Станом на 01.01.2010 р. залишились вакантними 1311 посад лікарів-терапевтів, 971 посада лікарів-педіатрів, 381 посада лікарів-хірургів, 483 посади лікарів-акушерів-гінекологів, 389 посад лікарів-фтизіатрів, 1056 посад лікарів загальної практики-сімейної медицини [4].

Здійснений автором аналіз дає право стверджувати, що кількість штатних посад молодших спеціалістів з медичною освітою наприкінці 2009 р. становила 450384 (2008 р. – 451760). Укомплектованість штатних посад молодших спеціалістів з медичною освітою фізичними особами в цілому – 95,7% (2008 р. – 95,2%), у лікувально-профілактичних закладах – 90,9%.

Наразі у закладах системи МОЗ України працює 197648 (2008 р. – 196198) лікарів та 430821 (2008 р. – 430090) молодший спеціаліст із медичною освітою. Показник забезпеченості лікарями на 10 тис. населення зріс з 42,7 у 2008 р. до 43,2. Високі показники забезпеченості лікарями від 45,8 до 60,4 утримуються в регіонах, де функціонують вищі медичні навчальні заклади IV рівня акредитації. Нижчі показники забезпеченості лікарями залишаються в областях: Херсонській – 31,2; Миколаївській – 31,7; Кіровоградській – 33,0; Сумській – 35,0; Київській – 35,1; Житомирській – 35,6. За останні роки збільшилась кількість осіб пенсійного віку як серед лікарів, так і серед молодших спеціалістів з медичною освітою. У 2009 р. відсоток осіб пенсійного віку серед лікарів становив – 23,5% або 46490 лікарів (2008 р. – 22,9%). Кількість осіб пенсійного віку молодшого медичного персоналу з медичною освітою становить 65406 або 15,2% (2008 р. – 14,8%). Забезпеченість молодшими спеціалістами з медичною освітою в Україні становить 94,1 на 10 тис. населення. Нижчі за середній показники у Миколаївській області – 80,5; Київській – 81,5; Одеській – 85,2. Співвідношення між лікарями і середніми медичними працівниками протягом останніх років не змінюється – 1: 2,2 [4].

У процесі дослідження виявлено, що кількість лікарів у лікувально-профілактичних

закладах (без керівників та їх заступників, стоматологів, статистів, методистів) у 2009 р. становила 123373, або 26,9 на 10 тис. населення (2008 р. – 26,8). Показники забезпеченості лікарями-лікувальниками вищі в Чернівецькій області – 31,6; м. Севастополі – 31,0; Тернопільській області – 30,5; Львівській – 30,2; Івано-Франківській – 30,1; Запорізькій області – 27,8; Автономній Республіці Крим – 27,9; Дніпропетровській – 27,6. Нижчі показники забезпеченості в областях: Херсонській – 21,3; Миколаївській – 21,7; Кіровоградській – 22,2; Сумській – 23,6; Чернігівській – 23,6; Житомирській – 24,5. За даними Європейського регіонального бюро ВООЗ, забезпеченість лікарями на 10 тис. населення в Європейському регіоні становить – 34,0 (2007 р.).

Як стверджують укладачі довідника «Медичні кадри та мережа закладів охорони здоров'я системи МОЗ України за 2008 – 2009 роки», в закладах сфери охорони здоров'я активно впроваджуються засади сімейної медицини. Чисельність сімейних лікарів порівняно з минулим роком збільшилась на 340 і становить 8112 (2008 р. – 7772). Із загальної кількості сімейних лікарів атестовано 4516, або 55,7%. Загальна кількість дільничних лікарів зменшилась з 580 у 2008 р. до 555 у 2009 р. При цьому, у 2009 р. у шести дільничних лікарнях наприкінці року жодна лікарська посада не була укомплектована лікарем-основним працівником (Чернігівська область – чотири лікарні, Кіровоградська – дві лікарні). Із загальної кількості сільських лікарських амбулаторій 2805 працює на засадах сімейної медицини (2008 р. – 2686). У 2009 р. функціонували 15028 фельдшерсько-акушерських пунктів (ФАП) (2008 р. – 15101). Зменшення кількості ФАПів відбулося як внаслідок створення на їх базі амбулаторій загальної практики – сімейної медицини (АЗПСМ), так і через скорочення чисельності населення. В цілому укомплектованість ФАПів молодшими спеціалістами з медичною освітою становить – 91,6% (2008 р. – 91,2). Разом з тим, у 652 ФАПх наприкінці 2009 р. жодна штатна посада не була укомплектована основним працівником (у 2008 р. – 604). У системі МОЗ функціонує три академії післядипломної освіти лікарів. У 2009 р. підвищили кваліфікацію 44613 лікарів, або 31,4% (у 2008 р. – 31,5%) [4].

У процесі дослідження виявлено, що у зв'язку із реальним станом здоров'я населення та фактичними потребами дітей і дорослих в основних видах медичної допомоги, в Україні переглянуто норми забезпечення населення медичними кадрами й уточнено штатні нормативи лікувально-профілактичних закладів.

Як відомо, заходи щодо виконання Концепції розвитку охорони населення України передбачають [6, с. 169]:

- забезпечити прогнозування і перспективне планування підготовки необхідної кількості спеціалістів у вищих медичних навчальних закладах у цілому, за цільовим набором для сільської місцевості та районів, що постраждали внаслідок катастрофи на ЧАЕС;
- надання першого робочого місця випускникам вищих медичних навчальних закладів, які навчалися за державним замовленням;
- укомплектування медичними кадрами закладів охорони здоров'я сільської місцевості;
- розроблення та впровадження галузевої комп'ютерної програми «Медичні кадри»;
- пріоритетне укомплектування медичними працівниками первинної медико-санітарної допомоги і фізіотричної служби;
- розроблення пропозицій про прийняття актів законодавства щодо застосування контрактної форми трудового договору з медичними працівниками.

Підсумовуючи викладене, доходимо таких висновків:

1. Обґрунтовано, що в Україні зосереджено потужний потенціал медичних працівників та розгорнута широка мережа закладів охорони здоров'я системи Міністерства охорони здоров'я.

2. Доведено, що за останні роки відмічається зростання показника забезпеченості лікарями на 10 тис. населення. Разом з тим, збільшуються вакантні посади лікарів, зберігається тенденція зростання відсотка осіб пенсійного віку серед лікарів та молодших спеціалістів з

медичною освітою. Залишається актуальною проблемою кадрове забезпечення закладів охорони здоров'я в сільській місцевості, на що вказує найнижча укомплектованість лікарями дільничних лікарень, сільських лікарських амбулаторій порівняно з іншими закладами.

3. На підставі аналізу сучасного стану медичної освіти та кадрового забезпечення охорони здоров'я України визначено, що такий підхід дає змогу предметно аналізувати специфіку місії галузевої медичної освіти щодо її ролі та місця у процесі реформування галузі, покращенні здоров'я населення та підвищенні ефективності діяльності лікувально-профілактичних закладів, що, в кінцевому результаті, забезпечить ефективне державне управління розвитком національної системи охорони здоров'я.

Література

1. Білинська М.М. Державне управління галузевою стандартизацією в умовах реформування вищої медичної освіти: автореф. дис. доктора наук з держ. упр.: 25.00.02. – К., 2005. – 36 с.
2. Жаховський В. О. Державне управління системою формування кадрового потенціалу медичної служби Збройних сил у контексті європейської та євроатлантичної інтеграції України: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. – К., 2006. – 20 с.
3. Лукьянец В.С. Наука нового века // Наука и образование: современные трансформации: моногр. / Ин-т философии им. Г.С. Сковороды НАН Украины. – Киев: Изд. ПАРАПАН, 2008. – С. 8–37.
4. Медичні кадри та мережа закладів охорони здоров'я системи МОЗ України за 2008–2010 роки / Відп. укладач М.В. Голубчиков. – К: Вид-во «Поліум», 2010. – 68 с.
5. Мороз О.Я. Исторические судьбы Homo sapiens в контексте развития искусственного интеллекта, эволюции сингулярных технологий // Наука и образование: современные трансформации: моногр. / Ин-т философии им. Г.С. Сковороды НАН Украины. – Киев: Изд. ПАРАПАН, 2008. – С. 89–112.
6. Панорама охорони здоров'я населення України / А.В. Підаєв, О.Ф. Возіанов, В.Ф. Москаленко, В.М. Пономаренко та ін. – К: Здоров'я, 2003. – 396 с.
7. Поживилова О. В. Развитие систем подготовки научных и научно-педагогических кадров высшей квалификации в европейском регионе та Україні (1990-2005 рр.): дис. ... канд. педаг. наук: 13.00.01 / Поживилова Елена Володимирівна. – К., 2006. – 165 с.

Поживилова Е.В. Медицинское образование и кадровое обеспечение сферы здравоохранения (к проблеме научного обеспечения государственного управления развитием системы охраны здоровья Украины). В статье проанализировано состояние медицинского образования и кадрового обеспечения системы здравоохранения Украины.

Ключевые слова: медицинское образование, кадровое обеспечение области, лечебно-профилактические меры, медико-социальные проблемы

Pozhyvilova E.V. Medical education and personnel providing of the healthcare system (to the problem of scientific providing of the state management development of the healthcare system of Ukraine). The article deals with the modern condition of medical education in Ukraine and human resource providing of Ukrainian healthcare system.

Key words: medical education, human resource providing, clinic-preventive measures, medical social problems.

УДК 355/359].07(477)

Шамрай В.О.,

доктор наук з державного управління, професор, заслужений діяч науки і техніки України,
професор кафедри адміністративного, фінансового та господарського права АПСВ ФПУ

Петрів І.М.,

канд. юрид. наук, доцент,

Коропатнік І.М.,

канд. юрид. наук, доцент, в.о. начальника кафедри військового права
Військового інституту Київського національного університету імені Тараса Шевченка

До питання про понятійний апарат Воєнної організації держави

У статті розглядається конституційно-правове поняття функцій Воєнної організації держави (ВОД) як складової сектора безпеки та дається їх класифікація.

Ключові слова: понятійний апарат Воєнної організації держави, воєнна безпека, національна безпека, Рада національної безпеки і оборони України, оборонно-промисловий комплекс, науковий комплекс.

Для захисту національних інтересів України від зовнішніх та внутрішніх загроз було створено систему забезпечення національної безпеки, яка має складатися, на нашу думку, із сектора безпеки та оборонно-промислового і наукового комплексів.

У свою чергу сектор безпеки можна розділити на сектор державної безпеки (який має складатися із екологічної, державної прикордонної безпеки, системи органів державної влади та місцевого самоврядування і органів правосуддя) та сектор воєнної безпеки (сектор оборони), до якого, крім правоохоронних та розвідувальних (спеціальних) органів, повинна входити Воєнна організація держави (далі – ВОД). Її місце та роль у цьому секторі безпеки надзвичайно велика, можна сказати, визначальна для забезпечення безпеки будь-якої країни.

На жаль, в Україні досі не вироблено спільного підходу до організації та діяльності ВОД, а отже, не в повному обсязі визначено її завдання, функції та склад, без чого неможливо забезпечити ефективну роботу як системи воєнної безпеки, так і системи забезпечення національної безпеки в цілому.

Вперше поняття і склад ВОД були визначені у Концепції (основах державної політики) національної безпеки України [1].

Потім це поняття було уточнено в Законі України «Про основи національної безпеки України». Так, статтею 1 цього Закону визначається, що «Воєнна організація держави – сукупність органів державної влади, військових формувань, утворених відповідно до законів України, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем з боку суспільства і безпосередньо спрямована на захист національних інтересів України від зовнішніх та внутрішніх загроз» [2].

У подальшому статтею 1 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [3] лише доповнила це визначення словами «охоплена єдиним керівництвом...», не змінюючи його суті.

Під словами «єдиним керівництвом», на нашу думку, розуміється керівництво Воєнною організацією держави Президентом України – Верховним Головнокомандувачем Збройних сил України через такий спеціалізований дорадчо-колегіальний орган як Рада національної безпеки і оборони України в мирний час і через Ставку Верховного Головнокомандувача Збройних сил України – у воєнний час.

Склад, завдання, діяльність та перспективи її подальшого розвитку за останній період висвітлювали у своїх статтях чимало авторів, у точках зору яких щодо зазначених питань немає однозначної думки [4–8].

Автори окремих статей помилково вважають, що поняття «сукупність органів державної влади» має поширюватись на всі органи законодавчої, виконавчої та судової влади [4; 6]. На нашу думку, це не зовсім так. Законодавець мав на меті ті органи, «діяльність яких безпосередньо спрямована на захист національних інтересів України від зовнішніх та внутрішніх загроз» [9], про що задекларовано в тій самій статті закону, тобто на увазі є ті органи, які мають діяти в межах відведених їм повноважень у сфері національної безпеки і оборони.

Можна цілком погодитись із авторами, що Воєнна організація держави і оборонно-промисловий комплекс є складовими системи забезпечення національної безпеки України, що не суперечить чинному законодавству [13].

Незрозумілою та необґрунтованою є позиція тих авторів, які відносять оборонно-промисловий та науковий комплекси до елементів Воєнної організації держави. Ці комплекси є суб'єктами системи забезпечення національної безпеки і теоретично можуть стати суб'єктами Воєнної організації держави тільки за певних обставин (у разі ведення збройного конфлікту за звичаями війни).

Із визначенням поняття Воєнної організації держави також немає спільної думки. Так, без належної аргументації автор [8] дає таке визначення: «Воєнна організація держави – це сукупність органів державної влади, військових та озброєних формувань, утворених відповідно до законів України, спеціальних служб, правоохоронних органів спеціального призначення, оперативно-рятувальної служби цивільного захисту, органів управління ними, підприємств, установ, закладів та організацій, діяльність яких спрямована на захист національних інтересів України від зовнішніх і внутрішніх загроз у цій сфері та від кризових і надзвичайних ситуацій». На жаль, воно не дає можливості відрізнити воєнну безпеку від будь-якої іншої складової національної безпеки і тим самим вносить суттєву плутанину у визначення цієї категорії. Також, виходячи із завдань ВОД, до організаційної її структури пропонується включити «орган управління – Комітет оборони, Сили та Спеціальні органи, Служби та Оборонно-промисловий комплекс». При цьому акцентується, що «Сили і Спеціальні органи мають статус комбатантів».

С.М. Нечхаєв залучає до складу воєнної організації «партизанські формування та формування народного ополчення», які він називає «парамілітарними».

На нашу думку, моделі із залученням до ВОД «Комітету оборони, Сил та Спеціальних органів» зі «статусом комбатантів» та «парамілітарних формувань» можна вважати прийнятними лише у випадку збройного конфлікту за звичаями війни, який регулюється міжнародним гуманітарним правом.

Дослідники А.І. Семенченко, Л.І. Поляков, В.С. Корендович, І.А. Рудницький пропонують визначити Воєнну організацію держави як «...сукупність військових формувань та органів управління ними, діяльність яких спрямована на захист національних інтересів України від зовнішніх загроз воєнного характеру воєнними методами».

Про які саме «воєнні методи» тут ідеться? Запропоновані А.І. Семенченко методи є досить неоднозначні, інколи навіть радикально протилежні, а Л.І. Поляков, В.С. Корендович, І.А. Рудницький взагалі не пояснюють, що розуміється під цими методами. Тому, на нашу думку, таке визначення можна піддати сумніву.

Слід позитивно наголосити, що у поданому вище визначенні поняття Воєнна організація держави є прийнятним формулюванням «зовнішніх загроз воєнного характеру», яке є ідентичним із формулюванням «воєнних загроз» у цьому самому понятті. Хоча, на нашу думку, останнє визначення є більш точним.

Різnobій у поглядах на це питання пояснюється, на нашу думку, насамперед тим, що автори згаданих статей у своїх визначеннях не спираються на Конституцію України, яка у своїх статтях окреслила подальший шлях розвитку ВОД з метою його розроблення необхідними законодавчими актами.

Так, із Конституції України впливає (ст.17), що найважливішими функціями держави

є захист суверенітету і територіальної цілісності, забезпечення економічної та інформаційної безпеки держави, здійснення яких повинно покладатися на Збройні сили України, правоохоронні органи та органи державної влади.

Цим самим нею визначено основні складові ВОД, які мають впливати з функцій держави у сфері національної безпеки.

На нашу думку, критеріями класифікацій функцій держави мають бути основні елементи її діяльності. Такими елементами, зокрема, є: суб'єкти, об'єкти, способи та засоби діяльності тощо.

Основними суб'єктами діяльності держави є держава в цілому, органи державної влади, система органів національної безпеки та інші атрибути держави, складові її механізму.

Система об'єктних функцій, які здійснює держава згідно із Конституцією України, складається з політичних, економічних, соціальних, екологічних функцій із забезпечення національної безпеки.

У системі об'єктних функцій діяльності держави чи не найважливішими є функції із забезпечення національної безпеки, що становлять певну систему, яку можна поділити на дві підсистеми: зовнішню та внутрішню.

Оскільки ці функції держави, згідно з їх визначенням (вони — її найбільш постійні та загальні напрями і види у галузі національної безпеки), зумовлюють її діяльність, то за критерії їх класифікації доцільно взяти, на нашу думку, основні елементи діяльності у цій галузі. Схематично загальну структуру діяльності можна зобразити так: об'єкт – суб'єкт – способи, засоби, походження, умови здійснення та інші ознаки. Відповідно, найбільш загальними критеріями для класифікації видів діяльності є об'єкт, суб'єкт і технологія (способи та засоби діяльності).

Об'єктами, тобто цілями і завданнями, певними галузями державної політики національної безпеки, згідно із Законом України «Про основи національної безпеки України», який є правонаступником Концепції національної безпеки (основ державної політики) і дає розширений зміст її сферам, є політична, економічна, соціальна, екологічна, науково-технологічна та ін. Відповідно до цього слід розрізнити основні об'єктні функції держави в галузі національної безпеки — політичну, економічну, соціальну, екологічну, науково-технологічну та інші, які за сферами впливу можна віднести до внутрішніх функцій держави, а оборонну, зовнішньополітичну, зовнішньоекономічну, — до зовнішніх. Ці функції є складовими аналогічних об'єктних функцій держави, але їм притаманний свій особливий, специфічний зміст.

За змістом внутрішніх об'єктних функцій держави у галузі національної безпеки розрізняють функції захисту конституційного ладу, зміцнення оборонного потенціалу України, боротьби з організованою злочинністю та тероризмом, забезпечення захисту населення на випадок катастроф та стихійного лиха, забезпечення внутрішньої політичної стабільності в країні тощо.

За змістом зовнішніх об'єктних функцій держави в цій галузі розрізняють функції оборони України (захисту суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності), протидії іншим зовнішнім загрозам воєнного характеру, зміцнення воєнно-політичної стабільності в регіоні й у світі, захисту законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб.

Пріоритетною серед об'єктних функцій із забезпечення національної безпеки є одна із основних складових оборонної функції, як уже зазначалося, захист суверенітету й територіальної цілісності України, який покладається на Збройні сили України. Це передбачає як участь народу в управлінні державою, так і виняткове право народу своїми вольовими рішеннями визначати та змінювати конституційний лад, її демократичну легітимність як правової держави.

Відповідно до ст.1 Закону України «Про оборону України» від 5 жовтня 2000 р. оборона України визначається як система політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших заходів держави щодо підготовки до збройного захисту та її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту [11].

Участь в обороні держави разом із Збройними силами України беруть у межах повноважень також Державна прикордонна служба, Служба безпеки, Міністерство внутрішніх справ, війська Цивільного захисту МНС України, інші військові формування, утворені відповідно до законів України, а також відповідні правоохоронні органи (ст.11) [12].

Однак головні тут ті функції держави в галузі національної безпеки, які розрізняють за формами та способами діяльності. Такою загально визнаною формою є законодавство з питань національної безпеки, а способами діяльності держави в цій сфері є: виконавча діяльність, контроль та координація. Відповідно, функціями держави в галузі національної безпеки за цим критерієм вважають законодавчу, контрольну, координаційну, президентську.

Чимало функцій держави в цій галузі розрізняють за засобами діяльності держави, якими є фінансовий, інформаційний, воєнний, правоохоронний та інші механізми здійснення державної влади.

Відповідно до них можна розрізнити такі функції держави в галузі національної безпеки як забезпечення фінансової, інформаційної, воєнної безпеки та ін.

Виходячи із змісту цих функцій, маємо визначити спільні ознаки, які згрупуємо за певними критеріями. Деякі з них уже визначені і знайшли своє відображення у чинних законах у цій сфері.

Для розкриття всіх визначених критеріїв та повного змісту цієї системи функцій необхідно прийняти ще такі нормативно-правові акти як:

- стратегія воєнної безпеки;
- концепція побудови та діяльності сектора безпеки;
- Закон про Воєнну організацію держави;
- програма розвитку як сектора безпеки, так і ВОД;
- положення про діяльність кожного суб'єкта сектора безпеки та Воєнної організації держави.

Ними мають бути визначені основні принципи подальшого розвитку сектора безпеки та ВОД, сфери їх діяльності, функції та повноваження всіх їх суб'єктів за певних умов для захисту національних інтересів України від воєнних загроз будь-якого характеру.

Підсумовуючи викладене, доходимо таких висновків:

1. На підставі Конституції України, саме держава визначає систему державних органів – елементів Воєнної організації держави, яка повинна утворюватись у порядку та на підставі встановлених їй чинним законодавством функцій.

Її функції та функції органів системи забезпечення національної безпеки є складовими основної функції Президента України — забезпечення національної безпеки.

2. Виходячи із функцій держави у сфері національної безпеки, основними функціями Воєнної організації держави можна вважати:

- оборонну (складовими якої є: захист України від збройної агресії, захист державного кордону, захист суверенітету, зміцнення воєнно-політичної стабільності в регіоні та у світі та ін.);
- захист конституційного ладу (складовими якої є: забезпечення внутрішньополітичної стабільності, захист від розвідувально-підривної діяльності іноземних спецслужб та ін.);
- боротьбу із організованою злочинністю та тероризмом;
- захист населення на випадок катастроф та стихійного лиха.

3. Ці функції становлять собою підсистему (забезпечення воєнної безпеки), яка входить до системи забезпечення національної безпеки держави.

Найважливішими функціями цієї системи є забезпечення економічної та інформаційної безпеки держави.

Виходячи із зазначених функцій, залежно від того, на кого покладеться їх виконання, слід визначити основну структуру та особливості діяльності Воєнної організації держави.

Література

1. Концепція (основи державної політики) національної безпеки України, схвалена Постановою Верховної Ради України від 16 січня 1997р. № 3/97-ВР. Глобальна інформаційна система Internet (<http://www.info.rainbow.gov.ua>).

2. Закон України від 19.06.03 №964-IV «Про основи національної безпеки України». Ст. 20. — Глобальна інформаційна система Internet (<http://www.info.rainbow.gov.ua>).
3. Закон України від 19.06.03 №975-IV «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» Глобальна інформаційна система Internet (<http://www.info.rainbow.gov.ua>).
4. Поляков Л.І. Воєнна організація держави і сектор безпеки: актуальні питання інституціоналізації та розвитку / Л.І. Поляков, В.С. Корендович, І.А. Рудницький // Наука і оборона. — 2008. — №1. — С. 3–7.
5. Горовенко В.К. Проблеми визначення складу Воєнної організації держави та планування її розвитку / В.К. Горовенко, М.М. Лобко // Наука і оборона. — 2008. — №1. — С.8-12.
6. Семенченко А.І. Ефективність державного управління у сфері забезпечення національної безпеки / А.І. Семенченко // Наука і оборона. — 2008. — №1. — С.13-19.
7. Телелим В.М. Деякі міркування щодо визначення категорій «Воєнна організація держави» та «військове формування» / В.М. Телелим // Наука і оборона. — 2007. — №4. — С.7-9.
8. Нечхаєв С.М. Погляди на зміст і структуру Концепції розвитку Воєнної організації держави / С.М. Нечхаєв // Наука і оборона. — 2007. — №3. — С.23-27.
9. Закон України «Про оборону» від 05.10.2000 // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — №49.
10. Закон України «Про Службу безпеки України» від 25.03.1992 №27 із змінами, внесеними згідно із Законом від 6.02.03 – №438-IV. Глобальна інформаційна система Internet (<http://www.ssu.gov.ua>).
11. Семенченко А.І. Поняття «сектор безпеки» та «Воєнна організація держави»: методика розробки й обґрунтування призначення, складу, структури та взаємозв'язків / А.І. Семейченко // Стратегічна панорама. — 2007. — № 3. — С. 54 – 69.
12. Коментар до Конституції України / Опришко В.Ф., Авер'янов В.Б., Корнієнко М.І. та ін. — К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1996. — 516 с.
13. Шамрай В.О. Військові формування та військова служба (організаційно-правові та управлінські аспекти): моногр. / В.О. Шамрай. — К.: Вид-во «КВІЦ», 1998. — 225 с.

Шамрай В.А., Петрив І.Н., Коропатник І.Н. К вопросу о понятийном аппарате Военной организации государства. В статье рассматривается конституционно-правовое понятие функций Военной организации государства (ВОГ) как составной секции безопасности и дается их классификация.

Ключевые слова: *понятийный аппарат Военной организации государства, военная безопасность, национальная безопасность, совет национальной безопасности и обороны Украины, оборонно-промышленный комплекс, научный комплекс.*

Shamrai V.A., Petryv I.N., Koropatnyk I.N. To the issue of conception of the Military state organization. The article deals with constitutional and legal conception of the functions of Military state organization as the component of security sector. The classification of the functions is given.

Key words: *conception of the military state organization, military security, national security, council of the national security and defense of Ukraine, defensive and industrial complex, scientific complex.*

Юридичні науки

Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень

УДК: 340.132.6(477)

Добренька Н.В.,

аспірантка кафедри теорії держави та права
Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»

Форми та види правозастосовної діяльності у правовій системі України

У статті наведені форми реалізації права, розглянуто суть та значення правозастосовної діяльності як різновиду юридичної діяльності, визначено відмінність права від закону, наведені випадки застосування правозастосовної діяльності.

Ключові слова: *справедливість, правозастосовна діяльність, реалізація, право, закон.*

Визначення правозастосовної діяльності надасть можливість встановити її зміст та форми. Правозастосовна діяльність нерозривно пов'язана із визначенням долі, а інколи і життя людини.

Помилки або зловживання, допущені у вказаній діяльності, можуть призвести до не виправних наслідків, що, у свою чергу, є порушенням Конституції України, яка є основним гарантом демократичної та правової держави, прав і свобод людини й громадянина.

Право як прояв цивілізації, продукт громадянського суспільства на перше місце покладає визнання людини у ролі розумної, вільної істоти, яка спроможна самостійно вирішувати, що для неї добре, а що погано, тобто в цьому випадку діє презумпція свободи людини, визнання самостійності, незалежності та автономності її поведінки у сфері особистого життя від волі держави. В такому розумінні право – це відбиток цивілізації, культури суспільства, людства у цілому і є найбільшою соціальною цінністю, благом для суспільства і кожного його члена, втіленням соціальної справедливості.

Згідно із сучасними уявленнями, право є продуктом суспільства, тоді як закон – це продукт держави (органа держави, уповноваженого здійснювати функцію законотворення). Проте головне у законі – не сам факт його створення, а його дія у процесі правозастосування. Можна навести чимало прикладів того, як щойно прийнятий закон не діє. Тому необхідно підвищити рівень свідомого виконання правових приписів суб'єктами права, тобто усіма учасниками правових відносин. Для подальшого застосування закону, неабияке місце займає принцип справедливості правозастосовної діяльності.

Реалізація правових норм пов'язана виключно із правомірною поведінкою людей, тобто з такою поведінкою, яка відповідає правовим приписам. В одних випадках це можуть бути активні позитивні дії (використання права чи виконання обов'язку); в інших – це бездіяльність суб'єктів (ухилення від здійснення певних потрібних дій).

Правові норми реалізуються в різних формах. Це зумовлюється, по-перше, положенням того чи іншого суб'єкта у системі правового регулювання, його особистим ставленням до юридичних приписів, а по-друге, формою зовнішнього прояву правомірної поведінки.

Форма реалізації права залежить від особливостей гіпотез і диспозицій правових норм, специфіки суспільних відносин, які ними регулюються, характеру поведінки суб'єктів, які реалізують правові норми.

У літературі класифікація форм реалізації норм права здійснюється за різними підставами.

За суб'єктним складом розрізняють індивідуальну й колективну форми реалізації. Прикладом першої є видання в межах повноважень, визначених Конституцією і законами України, Указами Президента про помилування певних осіб, визнаних винними у вчиненні злочину. Деякі правові вимоги не можна реалізувати на практиці інакше, як виступаючи колективним суб'єктом права. Класичним прикладом колективної форми правореалізації є волевиявлення виборців у випадку призначення загальнодержавного або місцевого референдуму.

За характером дій суб'єктів, ступенем їх активності і спрямованості виділяють: дотримання, виконання, використання і застосування норм права.

Дотримання норм права має місце тоді, коли суб'єкти утримуються від здійснення дій, які забороняються правом (законом). Характерною рисою цієї форми правореалізації є пасивна форма поведінки суб'єктів у сфері правового регулювання: вони не вчиняють дій, що заборонені нормами права, і таким чином виконують правові заборони. Відтак у більшості випадків дотримання норм права відбувається непомітно і звичайно не фіксується. Тому його юридичний характер здебільшого яскраво не виявляється, адже у випадку дотримання суб'єкти узгоджують свою поведінку із нормами-заборами (наприклад, тоді, коли пасажери літаків утримуються від перевезення легкозаймистих і вибухонебезпечних речовин).

Виконання норм права відбувається, коли суб'єкти виконують покладені на них юридичні обов'язки щодо здійснення зобов'язуючого припису права. Якщо норма права містить обов'язок, то простого утримання суб'єкта від вчинення певних дій вже недостатньо. Тому особливою рисою виконання норм права є активна поведінка суб'єктів: вони вчиняють дії відповідно до юридичних норм, тобто виконують покладені на них активні обов'язки (діють активно). У такій формі норми права реалізуються (виконуються, здійснюються) суб'єктами незалежно від їх власного бажання (наприклад, усі зобов'язані сплачувати податки в порядку і розмірах, встановлених законом, батьки зобов'язані утримувати неповнолітніх дітей і забезпечувати їм певний рівень освіти).

Використання норм права відбувається тоді, коли суб'єкти на власний розсуд, за власним бажанням здійснюють надані їм суб'єктивні права. На відміну від дотримання і виконання, пов'язаних із реалізацією заборон і юридичних обов'язків (а тому вони можуть бути як добровільними, так і примусовими), використання є здійсненням дій, які дозволяються правом, а відтак воно може бути лише добровільним. Тому використання може виявитись як в активній, так і у пасивній поведінці учасників суспільних відносин. Відповідно головною особливістю використання норм права є те, що суб'єкт сам вирішує, використовувати чи утриматися від використання суб'єктивного права, що йому належить (наприклад, у випадку реалізації особою законодавства про право на вищу освіту). Крім цього, варто зазначити, що, використовуючи норму права, особа по суті реалізує свою правомочність (наприклад, здійснюючи продаж чи дарування якої-небудь речі, власник здійснює своє право володіння, користування і розпорядження майном шляхом використання прав, наданих йому відповідною нормою права).

Розглянуті три форми ще називають «...формами безпосередньої реалізації, тому що

суб'єкти права реалізують приписи правових норм безпосередньо і самостійно в процесі своєї діяльності з метою досягнення тих чи інших матеріальних або ідеологічних результатів» [10, с.211]. Суб'єктами використання, виконання і дотримання є державні та громадські об'єднання, їх органи, посадові особи та громадяни (а також іноземні громадяни та особи без громадянства).

Своєрідність діяльності по реалізації норм права обумовлена специфікою норм, що реалізуються і залежить від того, регулятивні це норми чи охоронні. Важливе значення має і те, що реалізація правових норм може бути і безпосереднім використанням належних суб'єкту прав, і виконанням покладених на нього обов'язків, і дотриманням заборон, а також їх використанням, виконанням і дотриманням за допомогою прийняття відповідного акта правозастосування. Причому в цьому випадку «...владність і обов'язковість правових норм підкріплюється владністю й обов'язковістю виданих на їхній основі правозастосовних актів, а реалізація права набуває характеру здійснення індивідуальних приписів, які містяться в цих актах» [11, с.186].

Оскільки у реальному житті існує чимало випадків, коли дотримання, виконання і використання є недостатніми для забезпечення повної реалізації юридичних норм, виникає необхідність втручання в цей процес у формі правозастосування компетентних суб'єктів (органів та посадових осіб), які наділені державно-владними повноваженнями. При цьому «...застосування права від інших форм його реалізації відрізняє та обставина, що тут неможлива бездіяльність (пасивна поведінка, як при дотриманні норм), право на правозастосовну діяльність поєднується з обов'язком її здійснення» [6, с.424].

Отже, правозастосування має похідний характер, оскільки забезпечує реалізацію права третіми особами. Як правило, застосування одних норм одночасно вимагає дотримання, виконання й використання інших, тому правозастосування вважається комплексною правореалізуючою діяльністю, яка спрямовує розвиток відносин між людьми та їх об'єднаннями в русло закону. Це «...державно-владна, організаційна діяльність компетентних органів держави і посадових осіб із реалізації правових норм стосовно конкретних життєвих ситуацій шляхом винесення індивідуально-правових рішень (приписів)» [2, с.296].

У юридичній науці існують й інші тлумачення поняття правозастосування. Зокрема, застосуванням норм права визнається державно-владна діяльність державних органів та їх посадових осіб, а у деяких випадках і громадських об'єднань щодо реалізації норм права у конкретному випадку [12, с.194].

Застосування норм права – це «...спрямована на реалізацію норм права і здійснювана в спеціально встановлених формах державно-владна, творчо-організуюча діяльність державних органів і уповноважених державою громадських організацій щодо прийняття індивідуально-конкретних правових приписів з метою вирішення конкретної справи» [9, с.182].

Такі визначення наведені російськими науковцями. Суб'єктами правозастосування поряд із державними органами та їх посадовими особами визнаються і громадські об'єднання. Схожої позиції дотримується і професор Львівського університету П.М. Рабінович. На його думку, «...застосування правових норм – це організаційно-правова діяльність компетентних органів, уповноважених на це громадських об'єднань або їх службових осіб, яка полягає у встановленні піднормативних формально обов'язкових індивідуальних правил поведінки персоніфікованих суб'єктів із метою створення умов, необхідних для реалізації ними таких норм» [7, с.132].

На початку 60-х років минулого століття на хвилі певної демократизації суспільного життя за умов так званої хрущовської відлиги професор П.О. Недбайло констатував, що застосовувати норми права можуть не тільки посадові особи, а й громадяни, хоча вони й не можуть видавати індивідуальні акти застосування норм права і повинні звертатися до компетентних державних органів [4, с.12]. Проте у наступних кілька десятиліть за умов повного одержавлення суспільного життя таку позицію не підтримував ніхто з науковців.

І лише у 90-х роках минулого століття, коли у пострадянських країнах почала формуватись ринкова економіка і перші паростки громадянського суспільства, до суб'єктів правозастосування почали відносити і фізичних осіб. Одним із перших в Україні це зробив

професор Київського університету імені Тараса Шевченка В.О.Котюк, який зазначав, що «...в сучасних умовах відбувається розширення сфери застосування норм права з боку окремих суб'єктів громадянського суспільства, зокрема, і фізичних осіб» [3, с.142]. На жаль, така позиція не була сприйнята більшістю науковців. А тим часом на межі століть спочатку в Росії, а згодом і в Україні знову почали домінувати етатистські концепції праворозуміння.

Правозастосовна діяльність реалізується відповідно до визначених принципів. Значний внесок у дослідження загальносоціальних і спеціально-юридичних принципів права зробили такі вчені як В. Авер'янов, Н. Воронов, В. Копейчиков, М. Коржанський, Н. Мироненко, Г. Мурашин, О. Мурашин, Є. Назаренко, П. Рабінович, О. Сурилов, В. Цветков, М. Цвік, Ю. Шемшученко, Л. Юзьков та ін.

Предметом досліджень названих науковців були здебільшого питання використання правових принципів суб'єктами правоутворення, правореалізації і правоохорони, а не суб'єктами правозастосовної діяльності.

При розгляді правозастосовної діяльності великого значення набувають принципи такої діяльності, тобто, основні її засади здійснення та функціонування.

Принципи права, за визначенням російського дослідника В.І.Гоймана, це «...загально-обов'язкові вихідні нормативно-юридичні положення, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю, визначають зміст правового регулювання і виступають критерієм правомірності поведінки і діяльності учасників регульованих правом відносин» [5, с.135]. Таке розуміння принципів права насамперед підкреслює їх значущість з огляду на загальні засади правового регулювання поведінки суб'єктів суспільних відносин. На підтвердження цієї тези варто процитувати висловлювання згаданого дослідника, який наголошує, що «...принципи права за своєю сутністю є узагальненим відображенням об'єктивних закономірностей розвитку суспільства» [5, с.137].

Подібної точки зору дотримується і В.С.Нерсесянц, зазначаючи, що «принципи права – це об'єктивно притаманні праву відправні начала, незаперечні вимоги (позитивні зобов'язання), які ставляться до учасників суспільних відносин із метою гармонійного поєднання індивідуальних, групових та суспільних інтересів» [6, с.277]. Іншими словами, принципи права є своєрідною системою координат, у рамках якої розвивається право, й одночасно вектором, який визначає напрям його розвитку.

Відтак сьогодні у науковій літературі найбільш поширеною є етатистська точка зору, згідно з якою норми права застосовуються лише компетентними органами держави та їх посадовими особами і лише в межах наданих їм повноважень. При цьому така діяльність державних органів виявляється у виданні індивідуальних актів владного характеру – правозастосовних актів, на основі яких у відповідних учасників суспільних відносин виникають їх суб'єктивні права й обов'язки [6, с. 424–425; 5, с. 260; 1, с. 102]. Лише у виняткових випадках держава може делегувати повноваження щодо застосування окремих законів спеціально визначеним громадським організаціям, наприклад, профспілкам у випадку застосування деяких норм трудового законодавства.

Як зазначають дослідники, адресати правових норм здебільшого не можуть реалізувати свої передбачені законом права й обов'язки без свого роду посередництва державних органів. Відповідно діяльність державних органів не закінчується визначенням дозволеного і забороненого в нормативних актах. Держава завжди залишає за собою право підключитися до правового регулювання суспільних відносин і на етапі реалізації норм права, але вже не в загальній (абстрактній) формі, а на рівні конкретних відносин, реальних справ і життєвих ситуацій [6, с.425].

Державні органи, які займаються правозастосовною діяльністю, як правило, здійснюють й інші правові функції – правотворчу і правоохоронну.

Тому правозастосовний орган втручається в природний хід реалізації права і закону тільки у таких випадках: коли виникає спір про наявність або міру суб'єктивних прав та юридичних обов'язків (у тому числі при визначенні покарання за протиправну дію); при необхідності визначити момент дії або факт припинення певних прав чи обов'язків суб'єктів; якщо потрібно здійснити передбачений законом контроль за правильністю набуття

прав і покладання обов'язків. Таким чином, посприяти, примусити до реалізації правових норм, покласти відповідальність – такі завдання суб'єктів правозастосування [1, с.103].

У контексті розглянутого підходу правозастосування – це здійснювана у процедурно-процесуальному порядку владно-організуюча діяльність компетентних державних органів і посадових осіб, яка полягає в індивідуалізації юридичних норм стосовно конкретних суб'єктів і конкретних життєвих випадків в акті застосування норм права.

Частина правових норм реалізується тільки через правозастосування. З огляду на це застосування права визнається «...владна організуюча діяльність компетентних органів та осіб, яка має на меті сприяння адресатам правових норм у реалізації належних їм прав та обов'язків, а також контроль за даним процесом» [5, с.260].

Якщо сказати спрощено, то застосування правових норм – це вирішення конкретної справи, життєвого випадку, певної правової ситуації, це прикладення закону, загальних правових норм до конкретних осіб та обставин з метою ухвалення на основі норм права рішень у конкретних справах. З погляду формальної логіки це процес, який полягає у підведенні конкретного життєвого випадку під загальну правову норму, а також ухвалення на цій основі спеціального документа – акта застосування норм права.

Загалом правозастосування – це одна з форм життя права. За своїм змістом застосування права є правомірною організуючою діяльністю державних органів, такою є управлінська, господарська та багато інших видів діяльності.

Більшість сучасних науковців переконані, що фізичні особи (громадяни) не можуть бути суб'єктами застосування норм права. Щоправда, деякі автори роблять застереження такого змісту: «...існують випадки, коли державний орган делегує частину своїх повноважень окремим фізичним особам, проте в процесі реалізації норм права вони виступають не як фізичні особи, а як представники цього державного органу» [1, с.102].

До правозастосовної діяльності звичайно ставляться такі вимоги:

- законність – її здійснення в суворо встановленому законодавством порядку;
- обґрунтованість – винесення рішення лише на підставі повного та всебічного вивчення обставин справи;
- доцільність – урахування особливостей конкретної ситуації, за якої відбувається правозастосування, а також особливостей особи, стосовно до якої приймається рішення;
- справедливість – рішення ухвалюється на підставі норм права, але до уваги беруться й існуючі у суспільстві норми моралі.

Розглянуті нами основні ознаки (специфічні риси) та умови застосування норм права, а також вимоги, що висувуються до правильного правозастосування, дають підстави визнати вказані вимоги юридичними правилами (умовами), якими керується той чи інший суб'єкт у процесі правозастосовної діяльності. За своєю сутністю та юридичним призначенням вказані правила є принципами правозастосування.

Смислове значення слова «принцип» (лат. *principium*) означає – «основне, вихідне положення», «керівна ідея» або «основне правило діяльності» [8, с.409].

У процесі правозастосовної діяльності владний суб'єкт керується такими правовими принципами:

1. *Законності* (належного додержання законних процедур):

- при вирішенні справи посилається на конкретну норму права чи сукупність норм, які прямо стосуються справи, що розглядається; дотримується точного змісту відповідних правових норм;
- діє у рамках своєї компетенції, не виходить за межі повноважень, передбачених законом; у разі перевищення компетенції несе юридичну відповідальність;
- завжди застосовує правові норми, коли виникають обставини, передбачені нормою; не ухиляється від застосування норми, не припиняє дії норми з будь-якого приводу (застарілість, невідповідність місцевим умовам тощо) або під впливом особи (органу), не уповноваженої на те законом. До того часу, поки норма права не скасована, не змінена або не припинена у встановленому законом порядку, вона є обов'язковою для правозастосовного органу.

2. *Обґрунтованості:*

- виявляє всі факти, що стосуються справи;
- ретельно і неупереджено (об'єктивно) вивчає факти, визначає їх достовірність;
- відкидає сумнівні факти і факти, що не стосуються справи.

3. *Доцільності* (відповідності діяльності правозастосовних органів і осіб конкретним життєвим умовам, а також обрання оптимального шляху реалізації норми в конкретній життєвій ситуації):

- у межах змісту альтернативної норми (яка передбачає можливість вибору між різними варіантами рішення, а також можливість застосувати норму або утриматися від її застосування) обирає рішення, яке найповніше та найправильніше відображає зміст закону;
- при однаковому і неухильному виконанні юридичних приписів діє ініціативно – з урахуванням місця і часу правозастосування, розумно розподіляє сили і засоби тощо;
- зважає на індивідуальні особливості конкретної справи, соціальну значущість норми, що застосовується, її відповідність духу права.

4. *Справедливості:*

- неупереджено ставиться до дослідження обставин справи, до осіб, що беруть участь у ній, до остаточного рішення;
- приймає рішення, яке узгоджується з принципами моралі, загальнолюдськими цінностями, власними моральними переконаннями і моральними переконаннями суспільства в цілому.

Слід вказати, що в процесі правозастосування, де досить велику роль відіграє саме інтелектуальний момент, названі вище принципи та вимоги мають величезне значення для ухвалення будь-якого правозастосовного акта.

З огляду на викладене приєднуємося до прихильників розширеного розуміння суб'єктів застосування права. Цілком очевидно, що у правоохоронній діяльності застосування права залишається переважно правомірною організуючою діяльністю державних органів. Одночасно у правозахисній діяльності за сучасних умов подальшої демократизації суспільного життя і підвищення ролі і значення інститутів громадянського суспільства суб'єктами правозастосування дедалі частіше стають громадські організації і навіть фізичні особи.

Література

1. Венгерова А.Б. Теория государства и права / А.Б. Венгерова. – Ч.2: Теория права. – М.: Гардарики, 2005.
2. Кельман М.С. Загальна теорія держави і права / М.С. Кельман, О.Г. Мурашин. – К.: Кондор, 2006.
3. Котюк В.О. Теорія права: Курс лекцій: навч. посіб. для юрид. фак. вузів / В.О. Котюк. – К.: Вентурі, 1996.
4. Недбайло П.Е. Применение советских правовых норм / П.Е. Недбайло. – М.: Госюриздат, 1960.
5. Общая теория права и государства / Ред. В.В. Лазарев. — М.: Юрист, 1999.
6. Проблемы общей теории права и государства / Ред. В.С. Нерсесянц. – М.: Норма, 2002.
7. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави / П.М. Рабінович. – К.: Основи, 1995.
8. Словарь иностранных слов. – 19-е изд., стер. – М.: Русский язык, 1990.
9. Спиридонов Л.И. Теория государства и права / Л.И. Спиридонов. – М.: Юрист, 1999.
10. Теорія держави і права / Ред. В.В.Копейчиков. – К.: Юрінком Інтер, 2004.
11. Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. М.Н.Марченко. – М.: Юрист, 1996.
12. Хропанюк В.Н. Теория государства и права / В.Н. Хропанюк. – М.: ДТД, 1997.

Добрен'ка Н. В. Формы и виды правоприменительной деятельности в правовой системе Украины. *В статье приведены формы реализации права, рассмотрены суть и значение правоприменительной деятельности как разновидности юридической деятельности, определено отличие права от закона, перечислены случаи использования правоприменительной деятельности.*

Ключевые слова: *справедливість, правоприменительная деятельность, реализация, право, закон.*

Dobren'ka N.V. Forms and kinds of law applicable activity in the legal system of Ukraine. *The forms of the law realization, the essence and meaning of the law applicable activity as a variety of legal activity, the difference between right and law are given in the article. The cases of the use of the law applicable activity are enumerated.*

Key words: *justice, law applicable activity, realization, right, law.*

УДК 316.614:34]:316.774(477)

Мальцев Д.О.,

канд. юрид. наук,
доцент кафедри підприємницького та фінансового права

Швачка В.Ю.,

канд. юрид. наук,
доцент кафедри теоретико-правових дисциплін і кримінального права
Київського університету ринкових відносин

Засоби масової інформації як інститути правової пропаганди в контексті правової соціалізації особистості в Україні

У статті розглядаються питання забезпечення особистості найбільш достовірною правовою інформацією з компетентних джерел у доступній формі, із розрахунку вікових, соціальних особливостей, а також використанням засобів масової інформації й комунікації, у тому числі всесвітньої мережі Інтернет.

Ключові слова: засоби масової інформації, правова пропаганда, правова соціалізація, засоби правової соціалізації, правова інформованість населення, інститут правової соціалізації.

Динаміка суспільних перетворень, пов'язана з розбудовою та зміцненням суверенної, незалежної, демократичної, соціальної та правової держави України нерозривно пов'язана з динамікою адаптації населення до різноманітних змін в економічному, політичному, соціальному, правовому просторах і потребує підвищення ефективності правового регулювання, зростання ролі права та забезпечення належного рівня правової свідомості та правової культури суспільства і окремих осіб, що, у свою чергу, є позитивним результатом їх правової соціалізації.

У перехідні періоди розвитку суспільних відносин, у тому числі і в українському суспільстві, домінуючими є саме стихійні засоби правової соціалізації, незважаючи на їх непередбачуваність та неконтрольованість. Нейтралізувати не завжди позитивний вплив оточуючого середовища можна лише за допомогою систематичного, послідовного та успішного правового виховання, основною метою якого повинно стати формування соціально-активної особи з високим рівнем правової культури та правової свідомості. Це може бути досягнуто за допомогою комплексного використання способів правового виховання, тобто системи інститутів, агентів та методів цілеспрямованого впливу з метою реалізації завдань правовиховної діяльності.

Правовиховна діяльність, як цілеспрямований засіб правової соціалізації особистості, в першу чергу, повинна розпочинатись з її правової інформованості. Важко дотримуватись правової норми, що не відома особі, а тим більше включити її до індивідуальної системи цінностей. Це є можливим лише тоді, коли зміст правової норми тісно пов'язаний з правилами суспільного життя, із нормами культури та моралі [8, с. 23].

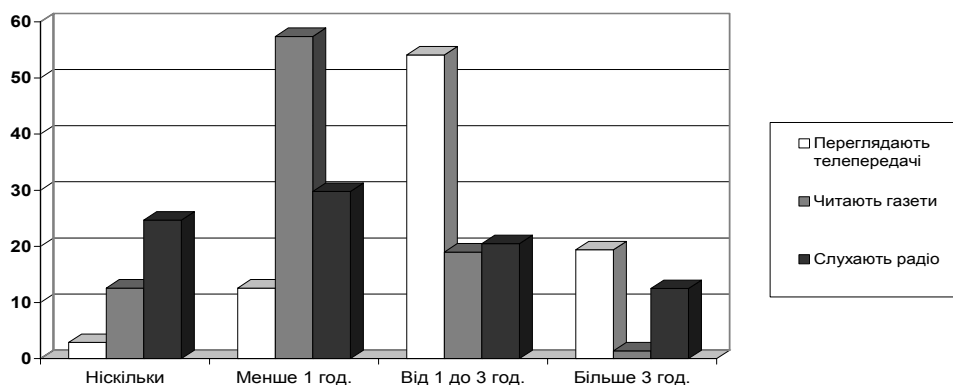
Рівень правової інформованості населення залежить від стану розповсюдження та доступності правової інформації, що забезпечується шляхом правової пропаганди населення через друковану продукцію, засоби масової інформації, телекомунікаційні технології, у тому числі, і всесвітню мережу Інтернет, спілкування з юридично освіченими людьми та різноманітні телепередачі та ін.

Вибір інститутів правової пропаганди повинен здійснюватись залежно від рівня його популярності та довіри серед населення.

Як зазначалось раніше, рівень довіри до засобів масової інформації в Україні є досить високим та стабільним, посідаючи середню позицію серед інших інститутів правової соці-

лізації особи. Крім того, постійно збільшується кількість осіб, які у свій вільний час займаються переглядом телепередачі, читають газети та слухають радіо.

Підтвердженням того, що перегляд телепередач є одним із найпоширеніших і доступних засобів отримання інформації (у тому числі й правової) серед інших засобів масової інформації є результати моніторингу, проведеного у 2010 р. Інститутом соціології НАН України (див. діаграму 1).



Діаграма 1. Скільки в середньому часу протягом дня особа проводить біля телевізора, слухає радіо та читає газети? (%)

Так, 54 % дорослого населення України кожного дня дивляться телевізор і майже п'ята частина з них проводить за переглядом телепередач більше трьох годин на день. Трохи менше, приблизно 40% населення кожного дня слухають радіо передачі, і при цьому 12 % з них роблять це більше трьох годин на день. Менше, ніж три години на день, але більше ніж 50% населення, кожного дня читають газети.

Враховуючи таку популярність засобів масової інформації серед населення України, необхідно на рівні держави, якомога швидше та більше залучати їх до поширення правової інформації.

Про доцільність такого використання засобів масової інформації зазначається і у Національній програмі правової освіти населення, затвердженій Указом Президента України від 18 жовтня 2001 р. № 992/2001 (далі – Національна програма). У цьому випадку йдеться лише про державні засоби масової інформації, які повинні систематично інформувати населення про національне законодавство, діяльність органів законодавчої, виконавчої, судової влади, а також про стан правопорядку, боротьбу з правопорушеннями, особливо серед неповнолітніх, профілактику їх вчинення тощо [3].

Аналіз наведених даних дає підстави розглядати засоби масової інформації як інститути правової соціалізації особи в Україні, що визнаються такими і на рівні держави. Відповідно до Національної програми в межах державного замовлення створюються загальні і навчальні телевізійні та радіомовні канали, а також запроваджуються сторінки, рубрики та інші популярні форми надання правової інформації [3].

До таких слід насамперед віднести: телеканал «Право», «Закон є закон», газети і журнали «Право України», «Наша газета», «Закон і бізнес», «Юридичний вісник України», «Юридична практика», «Юридичний журнал» та інші періодичні видання, що надають можливість отримати необхідну інформацію про зміст та межі правового поля в Україні. Зокрема, вони роз'яснюють положення Конституції України, законів держави, проводять юридичні консультації, відповідаючи на питання, що цікавлять громадян у різних галузях права [9, с. 426].

Слід зазначити, що науково-публіцистичні програми здебільшого є не досить зрозумілими для пересічного громадянина через відсутність у нього мінімуму правових знань.

У такій ситуації особливе місце займає проблема «правового мінімуму» як певного обов'язкового рівня знань права (рівня правової поінформованості), яким повинен володіти кожен громадянин сучасного суспільства незалежно від його соціального статусу. Пе-

редумовою ефективного управління цим процесом є чітке уявлення про систему джерел правової інформації та їх реальне використання громадянами, а також трудовими колективами й групами населення [5, с. 179].

У той самий час, перенасичення засобів масової інформації, зокрема телебачення, передачами в яких на рівні добре організованого шоу обговорюються ті чи інші правові явища та ситуації, призводить до того, що люди не сприймають всерйоз поставлену правову проблему, не заглиблюються в її зміст.

Зокрема, недостатній рівень правових знань та правової культури, а іноді й інші приховані мотиви заважають деяким журналістам об'єктивно висвітлювати та коментувати різноманітні правові або політичні ситуації, що теж не сприяє підвищенню рівня правової свідомості населення.

Аналогічна ситуація є характерною і для друкованих засобів масової інформації.

Відповідно до ст. 57 Конституції України кожному гарантується право знати свої права і обов'язки. З метою реалізації цього права всі закони та інші нормативно-правові акти повинні бути доведені до відома населення України у порядку, встановленому законом [1].

Згідно зі статтею 22 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» закони України, постанови Верховної Ради України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, постанови Верховного Суду та Конституційного Суду України, рішення органів місцевого самоврядування, інші нормативно-правові акти з метою їх обнародування публікуються в офіційних виданнях (відомостях, бюлетенях, збірниках, інформаційних листках тощо) та друкованих засобах масової інформації відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування [2]. До таких офіційних видань, зокрема, відносяться газети: «Голос України» та «Урядовий кур'єр», а також журнали: «Відомості Верховної Ради України», «Офіційний вісник України», «Вісник Конституційного Суду України», «Вісник Верховного Суду України».

Недержавні друковані засоби масової інформації мають право оприлюднювати офіційні документи органів державної влади та органів місцевого самоврядування лише за умови укладення угоди між цими органами та редакціями друкованих засобів масової інформації.

Проте, як засвідчує практика, мало хто з пересічних громадян України читає газету «Голос України», не говорячи вже про Відомості Верховної Ради України або збірник «Закони України». Свідченням цього є і соціологічні дані, отримані Інститутом соціології НАН України.

Як показує аналіз наведених даних, кількість осіб, які читають газету «Голос України», починаючи з 1994 р., постійно зменшується і не перевищує 7,7 % у 1994 р., а у 2010 р. – 6,1 %. Одночасно збільшується рейтинг інших газет, що не є офіційними виданнями органів державної влади. Так, наприклад, рейтинг газети «Бульвар» у 1994 р. – 3,4%, у 2010 р. – 9,6%; значно зріс рейтинг газети «Сьогодні» з 0,1% у 1994 р. до 6,2% у 2010 р. Особливою популярністю користуються місцеві газети як міського, так і районного рівня [10, с. 437–438].

Враховуючи існуючу тенденцію, вважаємо за доцільне здійснювати публікацію нормативно-правових актів як в офіційних, так і не в офіційних, але досить популярних друкованих засобах масової інформації. При цьому не обов'язково надавати таким публікаціям офіційного статусу, скоріше вони повинні мати інформативний характер.

Наразі не слід забувати про такий, відносно новий, інститут правової соціалізації як всесвітня мережа Інтернет. Ще 15–20 років тому про Інтернет, як інститут соціалізації (у тому числі й правової), йтися взагалі не могло. Проте, вже сьогодні, без комп'ютерів та всесвітньої мережі Інтернет взагалі неможливо уявити сучасний світ.

Результати проведених Інститутом соціології досліджень вказують на поступове збільшення кількості користувачів комп'ютерними технологіями в Україні.

Неухильно зростає кількість українців, які вміють працювати на комп'ютері. Так, якщо у 2002 р. на свою спроможність працювати на комп'ютері вказували 17,7 % опитаних, то протягом наступних двох років кількість українців, які тією чи іншою мірою обізнані з комп'ютером, зросла більш як на 6,4% і становила у 2004 р. 24,1% [4, с. 276].

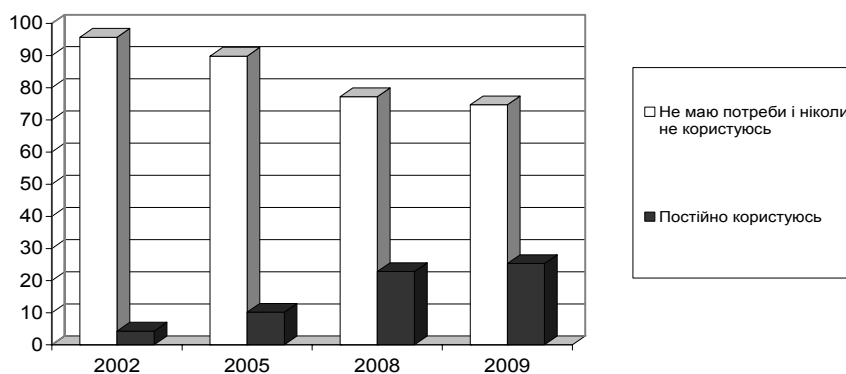
Майже в усіх школах України викладається предмет «Інформатика та комп'ютерна техніка». Останнім часом при працевлаштуванні на роботу більшість роботодавців надають перевагу особам, які вміють користуватись комп'ютером. Дуже популярними є комп'ютерні клуби та курси з підготовки користувачів ПК.

На особливу увагу заслуговує той факт, що найбільш активне освоєння комп'ютерних технологій спостерігається серед молоді віком до 25 років.

Водночас слід зазначити, що позитивна динаміка зростання кількості осіб, які тією чи іншою мірою обізнані з комп'ютером, спостерігається не тільки у великих містах, а й у маленьких містечках та у сільській місцевості. Зокрема, кількість таких осіб у сільській місцевості у 2004 р. становила 10,2% (у 2002р. їх було 6,2%), у невеликих містах – 27,4% (у 2002 р. – 19,0%), у великих містах – 31,3% (у 2002 р. – 24,8%), у м. Києві – 50% та 36% відповідно [4, с. 279].

Аналогічна ситуація склалась в Україні і відносно включення особи до інформаційного простору та залучення до всесвітньої мережі Інтернет.

У 2009 р. кількість респондентів, які вказали, що користуються послугами Інтернет, зросла у 5 разів порівняно з 2002 р. і нині становить, за даними моніторингу, 25,3 % серед опитаних громадян України (див. діаграму 2).



Діаграма 2. Чи користуєтесь Ви Інтернетом? (%)

Слід також зазначити, що збільшення кількості користувачів Інтернету спостерігається майже у всіх вікових групах та регіонах України [4, с. 281].

З огляду на можливість та перспективи цього комунікаційного середовища виправданим є поширення правової інформації через мережу Інтернет [6, с. 76].

Наразі Веб-сторінки охопили широкий простір людського буття і їх можна та необхідно розглядати як невід'ємну частину інформаційного простору, що, в свою чергу, дозволяє розглядати Інтернет як інститут правової соціалізації особи, що має свої переваги. До таких переваг, в першу чергу, потрібно віднести доступність правової інформації, розповсюдженій у всесвітній мережі Інтернет усім без винятку верствам населення, незалежно від віку, соціального статусу та рівня освіти, оскільки доступ до мережі може здійснюватись як у домашніх умовах за допомогою телефонної лінії, так і через Інтернет — центри та кафе.

До переваг мережі Інтернет як інституту правової соціалізації можна віднести і оперативність надання інформації, і можливість зворотного зв'язку, а також її популяризацію серед населення.

Зокрема, якщо взяти механізм впливу на особу інших інститутів та агентів правової соціалізації, то він розпочинається, у першу чергу, з ініціативи агента, а що стосується взаємодії всесвітньої мережі Інтернет і особи, то у цьому випадку активність проявляється зі сторони самої особи. Але не слід забувати, що правова інформація, яка міститься на Веб-сторінках, може чинити як позитивний, так і негативний вплив на формування особи. У зв'язку з цим необхідно приділяти значну увагу якості та змісту різноманітної інформації, розміщеної на Веб-сторінках. Це є ще однією причиною визнання інститутом правової

соціалізації всесвітню мережу Інтернет з метою використання її для підвищення рівня правової культури і правової свідомості населення.

Таким чином, держава через соціальні інститути та агентів шляхом правової пропаганди забезпечує розповсюдження серед населення України правової інформації.

Набуті правові знання повинні переходити в ціннісні установки, стати внутрішнім переконанням, отримати емоційне забарвлення, закріпитися в правових звичках.

Знання кожною особою сукупності прав і свобод, які вона може використовувати, та обов'язків, які вона повинна виконувати, є важливою передумовою правомірної поведінки і розвитку суспільної активності та просування України на шляху до правової держави [7, с. 15].

Забезпечення особи найбільш достовірною правовою інформацією з компетентних джерел, у доступній формі, з урахуванням вікових та соціальних особливостей з використання передових інформаційних технологій, усіх без винятку засобів масової інформації та комунікації, у тому числі й всесвітньої мережі Інтернет повинно стати основною метою правової пропаганди як способу реалізації правового виховання, що у свою чергу є основним цілеспрямованим засобом правової соціалізації особистості в Україні.

Література

1. Конституція України – К., 1996. – Ст. 57.
2. Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23 вересня 1997 р. N 539/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – №49. – Ст.299.
3. Національна програма правової освіти населення, затверджена Указом Президента України від 18 жовтня 2001 р. N 992/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 43. – Ст. 1921.
4. Бойко Н. Долучення до Інтернет-мережі як фактор розширення індивідуальних можливостей адаптації / Н.Бойко // Українське суспільство. 1992–2009. Моніторинг соціальних змін / За ред. докт. екон. наук В. Ворони, докт. соціол. наук М. Шульги. – К.: Ін-т соціології НАН України, 2009. – С. 276–285.
5. Вступ до теорії правових систем: моногр. / За заг. ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – К.: Юридична думка, 2006. – 432 с.
6. Жаровська І.М. Право на знання прав і обов'язків: теоретико-правові аспекти / І.М. Жаровська // Підприємство, господарство і право. – 2006. – № 2. – С. 36-39.
7. Заець А.П. Правова держава в Україні: концепція і механізми реалізації^ автореф. дис. ... докт. юрид. наук /А.П.Заець – К., 1999. – 36 с.
8. Методика правової освіти: навч.-метод. посіб. – К.: Атіка – Н, 2005. – 88 с.
9. Теорія держави і права. Академічний курс: підруч. / За ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко; авт.: Зайчук О.В., Заець А.П., Копиленко О.Л., Оніщенко Н.М. та ін. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 685 с.
10. Українське суспільство 1992 – 2009. Моніторинг соціальних змін/ За ред. докт. екон. наук В. Ворони, докт. соціол. наук М. Шульги. – К.: Інститут соціології НАН України, 2009. – 558 с.

Мальцев Д. А., Швачка В.Ю. Средства массовой информации как институты правовой пропаганды в контексте правовой социализации личности в Украине. В статье рассматриваются вопросы обеспечения личности наиболее достоверной правовой информацией из компетентных источников в доступной форме, с учетом возрастных, социальных особенностей, а так же использованием средств массовой информации и коммуникации, в том числе всемирной сети Интернет.

Ключевые слова: средства массовой информации, правовая пропаганда, правовая социализация, средства правовой социализации, правовая информированность населения, институт правовой социализации.

Mal'tsev D.O., Shvachka V.U. Mass Media as an institute of legal propaganda in the context of legal socialization of the person in Ukraine. This article deals with the problem of legal propagande and ist main objective. The main objective is to ensure individuals with the most reliable legal information via competent sources in an accessible form, taking into account age-related and social peculiarities using all means of information and communications including the World Wide Web.

Key words: mass media, legal propaganda, legal socialization, means of social socialization, legal informing of the population, the institute of legal socialization.

УДК 94:353](477)"0980/1015"

Настюк А.А.,

ст. викладач кафедри теорії, історії держави і права та конституційно-правових дисциплін АПСВ ФПУ

Реформування держави у Київській Русі

У статті висвітлюються важливі проблемні питання реформування держави в період правління Володимира Великого. Доводиться, що під час правління Володимира Великого жодних кардинальних змін у системі управління регіонами не відбулось, оскільки практика посаження княжих дітей у підвладних регіонах існувала до періоду правління Володимира Великого.

Ключові слова: князівська влада, Реформа Володимира Великого; період правління Володимира Великого.

Дослідження реформування держави в період князювання Володимира Святославовича дасть змогу більш детально з'ясувати ті зміни, що відбулись у адміністративній системі, та як вони вплинули на розвиток князівської влади.

Реформи Володимира Святославовича досліджували такі вчені як П.П. Толочко, М.Ю. Брайчевський, М.М. Карамзін, В.О. Ключевський, які у своїх працях вони визнали важливість реформ та їх вплив на процес державотворення в Київській Русі.

Метою цієї статті є з'ясування доцільності та можливості проведення тодішніх реформ, що дасть змогу виділити основні проблеми державотворення в Київській Русі, що спонукали до кардинальних змін в адміністративній системі.

У 988 р. Володимиром Святославовичем (Великим) була проведена реформа, спрямована на побудову нової адміністративної системи. На думку Б.А. Рибаківа, суть її полягала у злитті державного інтересу з особистим: на місце колишніх «світлических князів», які керували племінними союзами, Володимир посадив своїх синів [1, с. 132].

За реформою сини Володимира правили у таких землях: у Новгороді – Ярослав, Полоцьку – Ізяслав, Турові – Святополк, Ростові – Борис, Муромі – Гліб, у Смоленську – Станіслав, у древліанській землі – Святослав, Волині – Всеволод, Тмутаракані – Мстислав, у Пскові – Судіслав. На думку П.П. Толочка, реформою Володимира ліквідувалась влада місцевих князів та знищувалась автономія у землях, куди направили синів князя. Ці реформи сприяли тому, що всі вищі ступені феодальної влади зосередились у руках одного княжого роду [2, с. 50].

Дослідження, проведені радянськими вченими стосовно реформи, вражають, але не слід сліпо покладатись на їх судження. Лише всебічне вивчення цієї тематики дає можливість наблизитись до істини.

Направлення князем своїх дітей у підвладні землі вперше було здійснено ще до Володимира Святославовича.

В Іоакімовському літописі зазначається, що князь Вандал, який володів слов'янами (ільменські словени) мав трьох синів: Ізбора, Володимира, Столпосвята. Для кожного з них він побудував місто і розділив між ними землі [3, с. 108]. Слід зазначити, що літопис не зберігся і про нього згадано лише у працях Татищева.

В іншому літописі констатується, що з приходом Рюрика відбувалися такі події: «И избрашася отъ Немець три брата с роды своими и пояша съ собою дружиною многу, и пришедъ старейший Рюрикъ седе в Новогороде, а Синеоусъ, братъ Рюрикови на Беле озере, а Троруворъ в Исборьске» [4 с. 6]. Тобто, у літописі відзначається, що кожен із братів зайняв своє місто.

Святослав, згідно з повідомленням Костянтина Багрянородного, сидів у Новгороді [1, с. 72].

За правління Святослава теж відбувся розподіл міст між синами. Старшого сина Ярополка Святослав посадив у Києві; середнього сина – Олега – у Древлянській землі; і, на прохання новгородців, Святослав відправив на їх землі свого меншого сина Володимира [5, с. 60].

Отже, якщо брати до уваги зазначене, то можна дійти висновку, що направлення князем своїх синів у різні міста практикувалося задовго до народження Володимира. Єдине, чим відрізнявся розподіл міст між дітьми Володимира, було те, що він був найбільшим, адже у Володимира було 12 синів [6, с. 108]. У Новгороді спочатку сидів Вишеслав, але після того, як він помер, на його місце Володимир направив Ярослава, який до цього перебував у Ростові. Необхідно наголосити, що Д. Іловайський у своїй праці «Становление Руси» зазначив, що розподіл руських земель між синами київського князя Володимира відбувся не вперше. Вчений стверджував, що ділити міста між родичами було звичайною практикою того періоду [5, с. 72].

Досліджуючи це питання, ми дійшли висновку, що практика направлення київським князем своїх дітей у підконтрольні йому землі здійснювалась задовго до Володимира. Саме тому ми не вбачаємо у діях князя (розподіл серед своїх дітей міст) реформаторську діяльність. Володимир у цьому питанні був скоріше не лібералом, а консерватором, пішовши шляхом своїх попередників.

Дослідники пов'язують реформи Володимира не тільки із розподілом земель між синами, а й з усуненням від влади місцевих князів. Відомий дослідник історії Київської Русі Б.Д. Рибаків зазначає: «Довольно аморфное раннефеодальное государство Киевскую Русь правительство Владимира стремилось охватить новой административной системой, построенной, впрочем, на типичном для той эпохи слияния государственного начала с личным: на место прежних «светлых князей», стоявших во главе союзов племен, Владимир сажает своих сыновей» [1, с. 132]. Літописець називає колишніх управителів земель «світлими князями». Перша літописна згадка про них вказується під час походу Олега на Візантію. Під час походу, коли руси взяли в облогу Константинополь, візантійці пішли на переговори з Олегом, які закінчилися підписанням договору між Візантією та Руссю. Саме у цьому договорі є згадка про «світлих» князів, які знаходились під владою Олега [7, с. 18]. Б.Д. Рибаків звертає увагу на структуру влади у Київській Русі. На чолі держави стояв Великий князь (Хакан); після нього йшли світлі князі, які стояли на чолі племінних союзів. За ними йшли князі, які іменувались «всякое княже» [8, с. 55]. Вважається, що це були князі племен, які входили до союзу племен. Побутує думка, що вказуються і світлі князі, але їх позиції за князя Ігоря були значно послаблені. Тому їх літописець і зневажає, назвавши їх «всякого княже». Слід наголосити, що існували й інші князі, адже при сватанні древлянського князя Мала до княгині Ольги стверджується: «Мы убили твоего мужа за его хищность и грабительство; но князья древлянские добры и великодушны: их земля цветёт и благоденствует» [9, с. 167–168]. Це дає підстави вважати, що, крім світлого князя, існували й інші князі, які, можливо, управляли племенами, що входили до племінного союзу.

Ми частково погоджуємось із зазначеною структурою влади Б.Д. Рибаківа. На нашу думку, що «світлі князі», які очолювали племінні союзи навряд чи були представниками місцевої родової знаті. Доказом цього може бути їх походження. У літописах, зокрема, зазначається: «И заповеда Олегъ дати воемъ на 2000 кораблей, по двенатцать гривне на ключъ, и потомъ даяти углады на Рускіе городы: перове на Киевъ, также и на Черниговъ, и Переяславль, и на Польтескъ, и на Ростовъ, (в пізніших літописах додано: и на Смоленскъ.), и на Любечъ, и на прочая городы; по темъ бо городом седяху (велиции) князья подъ Ольгомъ суще [8, с. 35–36]. Це дає підстави сумніватись, що «світлі князі» мали автохтонний характер походження, принаймні, частини їх при князюванні Олега. Характерним у цьому відношенні є згадка про «світлого князя» у Полоцьку.

«В лето 6488 Пріде Володимерь к Новоугородоу с Варягы и рече наместникомъ Ярополчимъ: «Идите къ братоу моему и рцете ему: «Володимир грядеть на тя, устрои вои свои битися». И седе в Новегороде и посла к Рогволдоу Полтському, глаголя: » Хощю дщеръ твою поимати себе жене». Он же рече дщери своей: «Хощеси ли за Володимира»? Она же рече» Не хощу розути роби чина, но Ярополка хощю» Бе бо Рогвольдъ пришоль изъ заморіа имея бо

власть свою Полтескъ, а Туръ в Турове, отъ негоже и Тоуровицы прозвалася» [4, с. 28]. Отже, «світлий князь», який сидів у Полоцьку, прийшов із-за моря, і він не був представником родової знаті полочан.

Повідомлення літописця слід уважно проаналізувати, адже Рюрик з'явився у 875 р., а сватання Володимира сталося у 975 р. Це означає, що коли б Рогвольд народився в рік приходу Рюрика до Новгороду, то йому мало б бути 112 років. Але у літописі зазначається, що Рюрик направив до Полоцька свого представника і ним аж ніяк не міг бути Рогвольд, а це означає, що у Полоцьку князі часто змінювались, що їх влада не була довечною і не успадковувалась. Ми вважаємо, що великий князь міг змістити у будь-який час одного і посадити туди іншого. Можливо, Рогвольд з'явився під час походу Ігоря (944 р.) на Візантію. У цьому поході Ігор використовував варяг [4, с. 16]. Можливо саме тоді Ігор направив Рогвольда до Полоцька, хоча не виключено, що це могло статись за правління княгині Ольги. Отже, Рогвольд був направлений до Полоцька Ігорем або Ольгою. Можна припустити, що Рогвольд захопив Полоцьк. Але це є малоймовірним, адже Полоцьк був руським містом, а тому напад на нього викликав би відповідну реакцію Києва. Навряд чи Рогвольд міг протистояти могутності Русі. Отже, на нашу думку, він працював на київських князів і титул отримав від них.

Бажання Володимира одружитись з Рогнедою вказувало на те, що він намагався заручитись підтримкою полоцького князя, але той відмовив йому у такій підтримці і став на бік Ярополка. Літописець намагається довести, нібито Рогнеда сама відмовила Володиміру, але зрозуміло, що як би батько не любив її, він не звернув би уваги на примхи доньки. Отже, він вирішив не зраджувати свого Великого князя (Ярополка) і не ставати на бік бунтівника (Володимира). Це засвідчує, що Полоцьк знаходився у сфері впливу Києва, а не Новгороду. Отже, принаймні у двох містах, а саме – у Полоцьку, куди був направлений Ізяслав, та у Турові, де був Святополк, місцевих князів не було і там князювали призначені київським князем колишні найманці. Не виключено, що вони одружились із представницями місцевої родової знаті.

Сумнівним є повідомлення літописця, що місцеві «світлі князі» сиділи у Смоленську та у Любичі. У Патріаршому, або як його ще називають Ніконовському, літописі зазначається, що Смоленськ був містом кривичів [7, с. 5]. Але під час походу Олега на Київ Смоленськ опинився в його руках. У Літописі вказується, що він посадив у Смоленську своїх мужів [7, с. 15]. В Іпатієвському літописі повідомляється про те, що Любич спіткала доля Смоленська: місто було захоплене і у ньому були посаджені мужі Олега. Отже, слід вважати, що у договорі Олега з Візантією йдеться про те, що Київ, Смоленськ і Любич були під контролем Олега, а це означає, що у Смоленську сидів не місцевий племінний князь.

Не було місцевого князя також і у Новгороді, адже новгородці саме за відсутності його запросили Рюрика правити ними «по праву» [4, с. 6].

Древляни також навряд чи могли мати «світлого князя» місцевого походження з древлянської землі, адже там був посаджений Святославом його син – Олег, який був представником династії Рюриковичів. Він там князував з 970 до 977 р. Коли Святослав загинув і між братами розгорілось протистояння, древляни виступили на стороні свого князя Олега, який повів боротьбу проти свого брата Ярополка. Отже, древляни визнавали Олега своїм князем. Боротьба закінчилась поразкою древлян, а князь Олег загинув у одній із сутичок [10, с. 231].

У названих у договорі князя Олега з Візантією міст, а саме: Київ, Чернігів, Переяслав, Полоцьк, Любич, Ростов, Смоленськ також не було «світлих князів». Ці міста у договорі названі Руськими [8, с. 35–36]. На нашу думку, їх назвали руськими тому, що вони не відносились до племінних союзів, а знаходились у складі Київської Русі. Вони були руськими форпостами, які знаходились на території племінних союзів. Мета таких форпостів полягала у збиранні данини та військової сили у підкорених племінних союзах і нагляд за миром. Адже, як уже зазначалося, і у Полоцьку, і у Смоленську, і, як наголошується в Іпатієвському літописі, у захопленому Олегом Любичі, було посаджено його мужів [11, с. 16]. Отже, і Любич теж не мав місцевих «світлих князів».

Таким чином, Рюриковичі, або їх представники, на момент приходу Володимира до влади сиділи у Києві, Любичі, Смоленську, Полоцьку. Під питанням залишаються Чернігів, Ростов, Переяслав. М. Брайчевський доводить, що Київ, Чернігів і Переяслав входили до великого князівського домену [12, с. 175]. Це означає, що ці міста управлялись самим Великим князем і були центром його влади. Оскільки ці міста контролювались великим князем, то він не ділився ними з дітьми. Князь Ярослав, наприклад, посадив у Переяславі та Чернігові своїх дітей – Всеволода та Святослава [13, с. 22]. Вони займались будівництвом укріплень на півдні Русі. «И рече Володимир: «Се не добро, еже мало город около Кыев». Нача ставити городы по Десне и по Въстри (реке Остру), и по Трубешеве, и по Суле и по Стугне. И начаша нарубати («набирать») муже лучшее от Словен и от Кривич, и от Чуди, и от Вятч, и от сих насели грады. Бе бо рать от печенег и бе воюаясь с ними и одала им». На думку Б.Д. Рибаківа, ці слова літописця повідомляють нам про організацію загальнодержавної оборони [1, с. 133]. Масштаби роботи і справді вражають, адже для будівництва фортець залучалися представники чотирьох племінних союзів. Будівництво по спорудженню фортець Київської, Чернігівської і Переяславської земель, а це, в свою чергу, означає, що ресурсна база для будівництва знаходилась саме там. Зазначені землі мали надати підтримку переселенцям, щоб вони могли осісти на них. Отже, будівництво здійснювалось під керівництвом князя Володимира. Саме тому Володимир не посадив у зазначених містах своїх дітей, адже це могло зашкодити загальній координації будівництва укріплень. Іншою причиною могло бути те, що Володимир особисто хотів координувати оборону і можливу подальшу колонізацію південних земель. Саме тому він особисто і здійснював контроль над Києвом, Черніговом та Переяславом, які були перепорою для степовиків. Якби він поділив ці землі між синами, то тим самим підірвав би загальну оборону південного регіону Русі. Звернемо увагу на помилку Ярослава, який посадив на зазначених землях своїх синів, що призвело до послаблення кордонів Русі. Це спричинило поразку трьох синів Ярослава в 1068 р. у битві проти половців на р. Альті. Половцям вдалося перемогти об'єднане руське військо та прорватись через загальну оборону південної Русі [2, с. 87].

Отже, можна дійти висновку, що у Чернігові та Переяславі, принаймні за князювання Володимира, жодних «світлич князів», які мали відношення до місцевої родоплемінної знаті, не було.

При дослідженні подій стосовно розподілу князем Володимиром міст своїм дітям, ми виявили важливі обставини – князь Володимир не посадив ні одного із своїх дітей у міста: Любич, Смоленськ, Чернігів, Вишгород. Ці міста входять до системи збору данини, яку вказав візантійський імператор Костянтин Багрянородний. Згідно з повідомленнями імператора, саме з цих міст руси відправлялись із зібраною даниною торгувати з Візантією. Згідно з нашими попередніми дослідженнями, ми дійшли висновку, що саме в ці міста із усієї Русі завозилась данина, і саме в них зимувало військо, а весною, коли Дніпро ставав судоходним, вони спускались до київської фортеці Савматас. Цей процес, як ми вже вказували, мав назву «полюддя».

Це дає нам змогу припустити, що Володимир теж використовував полюддя для збору данини, яку описав Костянтин Багрянородний. Ця система була зруйнована Ярославом, оскільки саме він посадив свого сина Святослава правити в Чернігові, В'ячеслава – у Смоленську. Ці кроки князя, ймовірно, призвели до руйнування системи. Можливо саме в цих подіях криється таємниця децентралізації фінансової системи у Київській Русі. Можливо, полюддя замінила нова система збору данини, що, в свою чергу, дає нам підстави вважати, що в Русі під час правління Ярослава Мудрого відбулись великі зміни в фінансовій політиці, не виключено, що була проведена реформа.

З викладеного доходимо висновку, що названі у договорі Олега з Візантією міста, а саме: Київ, Переяслав, Чернігів, Смоленськ, Полоцьк та Любич були руськими містами і управлялись не місцевими князями, а представниками київського князя. Можна вважати, що і в Ростові були представники князя. Доказом того, що там не було місцевих князів, є літописні дані, в яких зазначено, що Рюрик посадив у Ростові свого представника [7, с. 9]. Міста, перераховані у договорі, називались руськими, тому що вони управлялись не місцевими князями, а представниками київського князя і їх територія вважалась руською.

Отже, діти Володимира були розподілені так: Ярослав – до Новгороду, Ізяслав – до Полоцька (де взагалі не було князя). Святополк, який був направлений до Турова, теж не змінив місцевого князя, адже ми зазначаємо, що в Турові сидів направлений Києвом найманець із Скандинавії. До Ростова був направлений Борис. Згідно з договором Олега з Візантією Ростов був руським містом, а тому місцеві князі могли бути в ньому тільки в статусі гостей, або заручників. Смоленськ, куди був направлений Станіслав, теж згідно з договором, був руським містом. На древлянську землю, на яку був направлений Святослав, теж, як ми уже згадували, не було місцевих князів. У Тмутаракані також не могло бути місцевого «світлого князя», тому що ця територія раніше належала Хазарії і була захоплена Святославом [1, с. 121]. Місцева хазарська династія, очевидно, була знищена, або втекла із країни. Псков, ймовірно, знаходився на землі ільменських словен, в якій очевидно, також не було «світлого князя». Тому, кого міг потіснити син Володимира – Судіслав, теж залишається таємницею.

Щодо Мурому, куди був направлений Гліб із Волині, якого змінив Всеволод, то у нас немає джерел, на які можна було б спиратись, щоб довести, що у зазначених містах були місцеві «світлі князі». Проте, слід зазначити, що немає доказів і того, що вони там не були, але якщо й були, то не віддали б владу без боротьби. Події у Полоцьку засвідчують, що відбувається з князем, коли він стає проти династії Рюриковичів. Тоді Володимир вбив не тільки князя, а й його синів, залишивши тільки дочку Рогнеду, з якою насильно одружився [4, с. 28].

Схожі методи застосовувала княгиня Ольга проти древлян. Отже, якби Володимир заміняв місцевих «світлих князів» у Муромі та на Волині, то до них мали б бути направлені експедиційні сили з метою знищення місцевих представників влади – «світлих князів». Проте в літописах не згадується про те, що Володимир воював проти Мурому та Волині. Це, на нашу думку, вказує на те, що у цих містах не було місцевих «світлих князів», які були тісно пов'язані з місцевою родоплемінною знаттю, яка, у свою чергу, могла підняти на боротьбу весь регіон.

Отже, з викладеного бачимо, що в тих містах місцевих князів, про які згадує П.П. Толочко [2, с. 50], або «світлих князів», які, на думку Б.А. Рибаківа, стояли на чолі союзів племен, не було. Це означає, що Володимир змінив кілька направлених Рюриковичами посадників своїми синами, і жодної руйнації племінних союзів та автономії не відбувалося, а відбувалася лише ротація кадрів. Така сама ротація відбувалася за князювання Святослава та Рюрика.

Будь-якого постійного закріплення за дітьми Володимира земель не відбувалось. Звернемо увагу на те, що було відкликано Святополка з Турова, а Володимир направив Ярослава до Новгороду після того, як там помер Вишеслав [10, с. 245]. Отже, Володимир використовував своїх дітей як звичайних посадників, і міг у будь-який час замінити одного сина на іншого, або відкликати його і посадити туди посадника.

Що ж являли собою місцеві «світлі князі»? Під такими слід вважати лідерів племінних союзів. У договорі Олега з Візантією, як нам відомо, було названо кілька руських міст, в яких, як ми уже доводили, не могли сидіти племінні князі. Проте у договорі, після переліку міст було вказано: «По тем бо городамъ седяху велиции князи подо Олегом суще» [14, с. 20].

Літописець вказує, що в містах були князі, але нами встановлено, що в перерахованих містах сиділи не племінні князі місцевого походження.

Досить цікавою була процедура скріплення договору – через клятву. У літописі вказується, що руси поклялись зброєю, Перуном, своїм богом та Волосом – богом тварин [14, с. 20]. Якби серед русів були не лише місцеві племінні князі, то були б зазначені не лише боги Волос та Перун, адже тільки цими богами клялись представники Олега.

У договорі Ігоря з Візантією йдеться про те, що на стороні Ігоря виступили теж князі («всякое княже»). Крім русів, у похід виступили поляни, тиверці, словени, кривичі, печеніги [14, с. 25]. У договорі наголошується, що руси клялись Перуном та Христом [8, с. 60]. Вони не клялись Велесем, а клялися вже Христом. Це означає, що в період князювання Ігоря позиції християнства на Русі значно посилювалися.

Саме тому в цьому договорі згадуються князі, які клянуться Перуном та Христом. Хоча, крім князів, у договорі були представлені бояри і люди руські, можливо, саме серед цих

категорій населення були християни. Якби Перун був найавторитетнішим богом на Русі, то навіть Володимирі було вводити культ Перуна? Літописець зазначає, що у Новгороді капище Перуна взагалі ставили під час язичницької реформи [4, с. 30]. Це дає підстави стверджувати, що Перуна поважали тільки Русі, а решта племен молилися іншим богам. Вони не визнавали його головним Богом, що і стало причиною реформ. Отже, світлі князі, про яких є згадка у літописі, на нашу думку, не були пов'язані із племінними місцевими князями.

Отже, з викладеного доходимо висновку, що будь-яких змін щодо управління державою при Володимирі Великому не відбулося. На момент князювання Володимира на Русі уже діяла практика направлення дітей князя у віддалені від Києва міста для отримання ними досвіду. Саме тому новизна в діях князя відсутня. Щодо місцевих племінних князів, які очолювали племінні союзи, то на той момент їх уже не було – їх замінили княжі посадники, які направлялись із Києва. Місцеві лідери союзів найшвидше знищувались при захопленні їх земель русами. Саме вони, за свідченням Костянтина Багрянородного, відправлялись у полюддя із Києва [1, с. 71]. Княжі посадники, на нашу думку, не втручалися в життя регіонів, поки ті справно платили данину.

Література

1. Рибаків Б.А. Мир Истории / Б.А. Рибаків. – М.: Молодая гвардія, 1984. – 454 с.
2. Древняя Русь. Очерки социально-политической истории / П.П. Толочко. – К.: Наукова думка, 1987. – 465 с.
3. Татищев В.Н. История Российская. – М.-Л.: Академия наук СССР, 1963. – Т. 1. – 385 с.
4. Полное Собрание Русскихъ Летописей. Топографическая летопись. – СПб.: 2-я Гос. типогр. Галерная 1, 1921. – Т. 24. – 224 с.
5. Иловайский И. Становление Руси. / И. Иловайский. – М.: Алгоритм, 1996. – 322 с.
6. Кармазин Н.М. Предание веков / Н.М. Кармазин. – М.: Правда, 1987. – 480 с.
7. Полное Собрание Русскихъ Летописей. Патриаршая или Никоновская летопись. – СПб.: Археографическая комиссия, 1862. – Т. 9. – 265 с.
8. Грушевський М. Віймки з джерел до історії України-Русі / М. Грушевський. Львів: Наукове товариство імені Т. Шевченка, 1895. – 280 с.
9. Кармазин Н.М. История государства Російського / Н.М. Кармазин. – Ростов-на-Дону: Ростов. книж. изд-во, 1989. – Кн. 1. – 435 с.
10. Войнович Л.В. Княжа доба на Русі: портрети еліти / Л.В. Войнович. – Біла Церква: Видавець Олександр Пшонківський, 2006. – 785 с.
11. Полное Собрание Русскихъ Летописей. Ипатьевская летопись. – М., 1962. – Т. 2. – 232 с.
12. Брайчевський М.Ю. Суспільно-політичні рухи в Київській Русі: історична думка в Київській Русі / М.Ю. Брайчевський. – К.: Вид-во імені Олени Теліги, 2004. – Т. 1. – 443 с.
13. Костомаров В.Н. Руская История в жизнеописаниях ее главнейших деятелей / В.Н. Костомаров. – М.: Сварог, 1995. – 411 с.
14. Полное Собрание Русскихъ Летописей. Радзивилловская летопись. – Л.: Наука, 1989. – Т. 38. – 231 с.

Настюк А.А. Реформирование государства в Киевской Руси. В статье освещаются важные проблематичные вопросы реформирования государства в период правления Владимира Великого. Доведено, что во время правления Владимира Великого никаких кардинальных изменений в системе управления регионами не состоялось, так как практика размещения княжеских детей у подвластных регионах существовала до периода правления Владимира Великого.

Ключевые слова: княжеская власть, Реформа Владимира Великого, период правления Владимира Великого.

Nastjuk A.A. The process of reforming in Kyivan Rus'. Essential issues of the state reforming in the period of Volodymyr Velykiy governing are enlightened in the article. It is proved that during his governing any cardinal changes in the system of regional governing hadn't been made. The practice of giving power to princes' children in the regions had already existed before the governing of Volodymyr Velykiy.

Key words: prince power, Volodymyr Velykiy Reform, the period of Volodymyr Velykiy governing.

УДК 34:61](062.13):614.4(477)"1857/1905"

Орленко В.В.,

канд. юрид. наук,
ст. викладач кафедри комерційного права
Київського національного торговельно-економічного університету

Статут лікарняний 1857, 1892, 1905 рр. як джерело правового регулювання здійснення протиепідемічних заходів в Україні (середина XIX – початок XX ст.).

У статті дається розгорнута характеристика Статуту лікарняного – основного джерела протиепідемічного законодавства на українських землях у період з середини XIX до початку XX ст. Розглядаються правові аспекти повноважень органів державної влади у випадку виникнення загрози епідемії інфекційних хвороб, зокрема, питання здійснення профілактичних щеплень. Висвітлюється також таке актуальне питання як епідеміологічний контроль за підприємницькою діяльністю.

Ключові слова: історія медичного права, Статут лікарняний, інфекційні хвороби, проти-епідемічне законодавство, щеплення.

Важливим та ефективним засобом державного управління суспільством є законодавство. Своїм регулюванням воно охоплює практично усі сфери життєдіяльності людини, у тому числі й галузь охорони здоров'я. Ситуація, що склалась в Україні з охороною здоров'я, наразі є однією з найактуальніших і найгостріших. Триваючі епідемії туберкульозу, гепатитів В та С, СНІДУ, поява нових штамів вже існуючих збудників інфекційних хвороб роблять нагальною необхідність вдосконалення українського протиепідемічного законодавства. Основним його завданням має стати закріплення визначальної ролі держави і органів місцевого самоврядування в процесі забезпечення громадян нашої країни правовими гарантіями отримання доступної медичної допомоги належної якості та таких санітарно-гігієнічних, економічних, культурних умов життя, які сприяли б найбільш гармонійному розвитку людини, виключали виникнення і поширення епідемічних захворювань. Саме останні постійно супроводжували людство протягом всієї його історії. Не оминули вони й Україну. Страхітливі епідемії забирали в могилу величезну кількість жертв, залишаючи в пам'яті народу незабутній слід. Особливо великі людські втрати зазнала Україна у XIX ст. Тоді більшість її земель входили до складу Російської імперії. Загальна смертність у Росії наприкінці XIX ст. становила у середньому 35,5 на 1000 осіб населення [3, с. 27]. Особливо великою була смертність серед дітей. На початку XIX ст. у Росії із 1000 народжених хлопчиків лише близько 555 досягали шестирічного віку, менше половини – десяти років [2, с. 233]. Подібна ситуація спостерігалася протягом усього століття. Свідченням цього є те, що на початку XX ст. у 50 губерніях Європейської Росії (сюди ж включені дані по дев'яти українських губерніях) щорічно помирало близько 1 200 000 дітей на першому році життя [1, с. 216].

Однією із важливих причин високої смертності населення було широке поширення інфекційних хвороб. Постійно лютували епідемії холери, висипного і черевного тифу, дизентерії, віспи, малярії, грипу тощо. Так, за XIX ст. в Росії було зареєстровано 15 епідемій чуми, від якої не раз потерпала Одеса (1812, 1829, 1837, 1902, 1910) [4, с. 348, 355, 370; 5, с. 222], Подільська і Таврійська губернії [1, с. 237]. Протягом XIX ст. 8 разів у Росії відбувалися масові холерні епідемії (1823, 1829, 1830, 1837, 1847, 1852, 1865, 1892 рр.). Після кожного епідемічного вибуху зазвичай від 4–5 до 12–13 років хвороба стійко трималася в різних регіонах країни. В ці роки епідеміями холери були охоплені такі українські губернії: Волинська, Катеринославська, Київська, Полтавська, Подільська, Таврійська, Чернігівська,

Харківська, Херсонська [1, с.255, 260]. Поширеною інфекційною хворобою залишалася віспа, якою в українських губерніях хворіло від 5 до 10 осіб на 1000 населення, з яких близько 20% помирали[1, с.286].

Багато з тих інфекційних хвороб, які набували у XIX ст. ознак епідемій, відійшли в минуле, і якщо вони і зустрічаються сьогодні, то як поодинокі явища. Але замість них набувають поширення інші види хвороб, які час від часу переростають або загрожують перерости на епідемії. Стає зрозумілим, що українське протиепідемічне законодавство не може обмежуватися виключно Законом України «Про захист населення від інфекційних хвороб» (тим більше у його преамбулі прямо зазначено, що він визначає лише засади діяльності органів влади та місцевого самоврядування, спрямованої на запобігання виникненню і поширенню інфекційних хвороб людини) та деякими вузькоспеціалізованими законами України на зразок Закону України «Про запобігання захворюванню на СНІД та соціальний захист населення». Ось чому виникає значний інтерес до вивчення досвіду боротьби з епідеміями у XIX ст. як у Російській імперії взагалі, так і на українських землях зокрема. У цьому випадку заслуговує на увагу дослідження тієї нормативної бази, керуючись якою, органи державної влади, місцевого самоврядування, посадові особи боролися з епідемічними захворюваннями.

Важливе місце серед нормативних актів Російської імперії посідає Статут лікарняний, значна частина статей якого була спрямована на боротьбу з епідемічними захворюваннями. Його вплив поширювався і на українські землі. Даний Статут вийшов у нових редакціях у 1892 і 1905 рр. і відображав ті зміни, що відбулися за цей час у країні (скасування кріпосного права, буржуазні реформи 60–70-х років тощо).

Статут лікарняний (далі – Статут) складався із трьох книг: Лікарняні установи, Статут медичної поліції, Статут судової медицини. Перша і друга з них поділялися на розділи (перша – на шість, друга – на п'ять). Розділи, у свою чергу, поділялися на глави (всього 48), а останні – на статті (1231).

Так, розділом III Статуту медичної поліції передбачалися особливі заходи по охороні народного здоров'я від пошесних (епідемічних) хвороб, які поділялися на застереження та дії, спрямовані на зупинення та ліквідацію таких хвороб. Зокрема, ст.740 покладала обов'язок на домогосподарів, управляючих будинками, наглядачів за державними будівлями, утримувачів готелів, заїжджих дворів та інших закладів, де зупиняються приїжджі, дізнавшись про появу у них хворих на небезпечні інфекційні захворювання, негайно повідомляти про це місцевому поліцейському керівництву [6, с. 266]. Про хворих на небезпечні інфекційні захворювання в сільській місцевості негайно повідомляв сільський староста [6, с.266].

Всі без винятку лікарі, як ті, що перебували на службі, так і вільнопрактикуючі, під загрозою кримінальної відповідальності зобов'язані були у будь-який час інформувати місцеве медичне керівництво про кожний відомий їм випадок появи таких небезпечних інфекційних хвороб як холера, чума, віспа, скарлатина, кір тощо.

Кожний громадянин, який знав, що він хворий на інфекційну хворобу, мав остерегатися, щоб не заразити нею інших людей. Особлива увага приділялась протиепідемічному захисту російського імператора. Відповідно до ст. 744 Статуту особам, які мають право чи обов'язок з'являтися до Двору Імператора або до членів імператорської родини, заборонялося відвідувати місця перебування Імператора та осіб імператорської родини у випадку захворювання на натуральну віспу, скарлатину, кір, коклюш, тиф, холеру, чуму тощо. Така заборона поширювалася на всіх, хто проживав разом із хворими та діяла до повного зникнення у останніх названих хвороб і до знищення збудників інфекцій у їх жилих приміщеннях. У випадку необхідності для цього передбачалося застосування дезінфікуючих засобів.

Крім того, до повного видужання хворим заборонялося будь-яке спілкування з іншими особами, які мали право відвідувати резиденцію імператора та членів його родини. Обмеження розповсюджувалися навіть на осіб, які хоч і не контактували із хворим на інфекційну хворобу, але перебували деякий час у приміщенні, де було виявлено цю хворобу. Ті з них, хто мав з огляду на нагальні обставини з'явитися на доповідь до Імператора, могли зробити це не інакше, як за умови зміни білизни і всього одягу. Якщо ж відбувалося спілкування з хворим або перебування у кімнаті, в якій він лежав, то, додатково до визначених застереж-

них заходів і належного обмивання тіла, заборонялося з'являтися у зазначені місця, не дочекавшись щонайменше 24 год. після моменту виходу з квартири хворого [6, с.267].

У Статуті містилися норми, спрямовані на епідеміологічний контроль за підприємницькою діяльністю. Так, Статтею 745 Статуту суворо заборонялось як продавати, так і купувати або якимось іншим шляхом набувати одяг та речі, які залишилися після померлих від інфекційних хвороб, якщо вони не були належним чином продезінфіковані [6, с.267].

Власникам готелів, заїзжих дворів, закладів заборонялося надавати тим, хто в них зупинявся, ліжка або білизну, які використовувалися раніше інфекційними хворими без попереднього їх очищення та належної обробки необхідними засобами.

Утримувачам закладів трактирного промислу заборонялося залучати хворих на інфекційні хвороби до приготування і розносу харчів і напоїв або надання інших послуг. Хворим на інфекційні хвороби жінкам заборонялося найматися на роботу няньками або годувальницями дітей [6, с.267].

Статутом також визначалися дії місцевої влади у випадку виявлення інфекційних хвороб. Так, у місті в разі підозри на наявність у когось такої хвороби, поліція зобов'язана була негайно провести огляд цієї особи у присутності двох свідків із залученням лікарів. У випадку підтвердження факту захворювання поліція мала вжити всіх заходів щодо ізоляції хворих. Про хворобу негайно повідомлялося Губернське правління і губернатор, яким направлявся висновок лікарів з описом як самої хвороби, так і детальними відомостями про того, хто захворів, описом причин захворювання.

В сільській місцевості у випадку виявлення особливо небезпечних інфекційних хвороб на сільських старост і волосних старшин покладалося вжиття заходів і повідомлення про це поліції. Нижні чини поліції про виявлення таких хвороб негайно інформували станового пристава, який доповідав про це через свого посланця повітовому поліцейському управлінню. Отримавши повідомлення від станового пристава про те, що в поселенні є багато людей хворих однією і тією ж хворобою (чумою, холерою, тифом тощо) повітовий справник, як йому приписувала ст.750 Статуту, мав негайно у супроводі повітового лікаря виїхати на місце для огляду хворих і точного встановлення виду і ступеня небезпечності хвороби. Огляд хворих мав проводитися при двох або трьох свідках із почесних громадян, за можливості у присутності священника. У той самий день губернатору надсилалося повідомлення з описом виду хвороби, вказівкою на причину її появи, відомостями про те, в який час і скільки людей захворіло, померло, одужало і яка допомога потрібна.

Якщо при огляді хворих виявлялося, що в них інфекційна хвороба, то для їх розміщення мали відводитися особливі будинки. Здійснювалося це шляхом проведення жеребкування. З таких будинків в інші виселялися всі здорові, окрім обраних для догляду за хворими. У таких будинках для хворих облаштовували ліжка, посуд або в крайньому разі чисту солому чи сіно. В них мало бути тепло та чисто [6, с.268].

Безпосереднє лікування хворих та піклування про них доручалося повітовому лікарю, у той час як нижні чини поліції і десятники, так само як і інші мешканці населеного пункту, повинні були сприяти якнайшвидшій ліквідації хвороби та одужанню хворих. Тому за дорученням лікаря вони без будь-яких заперечень повинні були доставляти хворим ліки, призначену їм їжу та напої, виконувати всі інші його вимоги, які стосувалися хворих.

Якщо в поселенні виявлялася хвороба, яка за висновком лікаря була інфекційною, то у повідомленнях губернаторам про появу цієї хвороби доповідалося все, що можна було дізнатися від самих хворих, їх рідних чи знайомих, а саме: приїжджі вони чи місцеві; якщо приїжджі, то звідки, якою дорогою їхали, де зупинялися і з ким спілкувалися; чи не привезли з собою товари та речі і чи не віддавали їх комусь по дорозі чи на місці перебування; якщо це були місцеві жителі, то чи не відвідували вони недавно інші поселення або чи не отримували вони звітки якихось речей; і, зрештою, чи не мають підозри самі хворі або їх родичі про те, де і від кого вони могли отримати зараження [6, с. 268].

Про кожний випадок виявлення в поселенні епідемічних хвороб повітовий справник зобов'язаний був повідомити поліцейські управління навколишніх повітів з метою прийняття ними запобіжних заходів [6, с.268].

Статтею 757 Статуту суворо застерігалось, що якщо в якомусь населеному пункті виявлено натуральну віспу, то для швидкої ліквідації цієї небезпечної епідемічної хвороби потрібно негайно зробити запобіжні щеплення віспи всім дітям, яким вони не були ще зроблені. З огляду на велику небезпеку цієї хвороби, цей захід приписувалося проводити не тільки в тому населеному пункті, в якому було виявлено цю хворобу, а й у всіх навколишніх населених пунктах [6, с.268].

Розробка і нагляд за щепленням проти віспи покладалися на Медичну раду Міністерства внутрішніх справ, а отримання від місцевих управлінь відомостей про кількість щеплених дітей, про успіхи віспощеплення в губерніях і опублікування цих статистичних даних – на Управління Головного лікарняного інспектора. На рівні губернії загальне керівництво віспощепленням покладалося на губернські правління, губернські і повітові земські установи, а безпосереднє проведення – на вісп'яні комітети, повітову і міську поліцію, парафіяльних священиків та всіх без винятку штатних медичних працівників [6, с.269].

Вісп'яні комітети створювалися в усіх повітових містах і підпорядковувалися безпосередньо губернським правлінням. До їх складу входили: повітовий ватажок дворянства, благочинний протоієрей (як представник церкви), повітовий справник, поліцмейстер (там, де він був), повітовий лікар, міський голова, представник від купецтва [6, с.269].

Завданням губернських управлінь у справі поширення віспощеплення і вісп'яних комітетів стало: виявлення та облік у кожній губернії всіх малолітніх дітей, у яких не було віспи; слідкування за тим, щоб всім без винятку дітям було зроблено запобіжне віспощеплення; забезпечення осіб, які робили віспощеплення свіжою вакциною і зручним інструментом; безоплатне навчання (протягом одного чи двох місяців) щепленню віспи всіх осіб, які надсилались до них або добровільно хотіли цього навчитися.

На губернаторів, членів вісп'яних комітетів, місцеву повітову і міську поліцію, повітових і міських лікарів, парафіяльних священиків покладалося обов'язок всіма способами пропагувати корисність і необхідність віспощеплення у боротьбі з однією із найнебезпечніших хвороб [6, с.270].

Безпосереднє щеплення віспи мало здійснюватися штатними медичними працівниками та тими, хто пройшов навчання і склав практичне випробування у місцевих лікарів, отримавши від них відповідне посвідчення. Губернатори знаходили через ватажків дворянства, міських голів і поліцію, бажаючих від усіх станів навчатися віспощепленню та надсилали їх на навчання до вісп'яних комітетів, на місяць чи два у пропорції приблизно один на тисячу населення.

Спеціальною нормою Статуту передбачалось, що як винагороду за роботу віспощеплювачі, які були обрані громадою і направлені на навчання по набуттю навичок щеплення, на час перебування на цій посаді звільнялися від виконання інших громадських обов'язків. При виїзді в інші місцевості для щеплення віспи їм безкоштовно за рахунок селян надавалася підвода і квартира для проживання. Витрати по придбанню інструментів, необхідних для віспощеплення, також покладалися на громаду [6, с.270].

Обов'язком повітових вісп'яних комітетів було направлення до губернських правлінь піврічних звітів встановленої форми про кількість дітей, яким зроблено щеплення проти віспи. Отримавши їх, останні складали загальногубернську відомість і надсилали її до Управління головного лікарняного інспектора.

З огляду на те, що облік новонароджених здійснювався через церковно-приходські книги, духовні відомства через своїх представників кожні півроку мали надсилати інформацію про кількість немовлят, народжених за цей період, до губернських правлінь і повітових вісп'яних комітетів. Останні, отримавши такі дані, видавали розпорядження, в якому вказували, де і кому потрібно зробити віспощеплення.

Всі медичні чиновники, навіть ті з них, які перебували у відставці, так само як вільнопрактикуючі лікарі та інші особи, що займалися віспощепленням, зобов'язувалися через кожних півроку надсилати до губернських правлінь і повітових вісп'яних комітетів інформацію про кількість дітей, яким вони зробили щеплення від віспи та звітувати про успіхи, яких вони досягли у боротьбі з цією хворобою.

З метою більшої точності і правдивості даних про кількість дітей, яким було зроблено віспощеплення, наданих медичними чиновниками, останні мали підтверджувати їх письмовими свідченнями поліцмейстерів і справників [6, с. 271].

Значне місце у Статуті відводилося фінансовим заохоченням особам, які боролися з епідеміями. Статтею 263 Статуту було передбачено, що всім медичним і фармацевтичним чинам, як службовцям, так і не службовцям, у випадку направлення їх для ліквідації заразних і повальних хвороб у межах тієї губернії, де вони служили або проживали, видавалися прогонні гроші на додаток до звичайної заробітної плати. У випадку відрядження їх з цією самою метою до іншої губернії, крім прогонних грошей, видавалися підйомні та добові (порційні) [6, с.208].

Нижнім медичним чинам цивільного відомства, які відряджалися на боротьбу з холерою в інші губернії, видавалося: учням лікарів і аптекарів жалування (якщо вони його не отримували на службі) у 70 руб. і підйомні по 60 руб., службовцям лазаретів – по 15 руб. Крім того, додатково учням лікарів і аптекарів та фельдшерам видавалися по 50 коп. добових грошей, якщо вони були відрядженими за межі округу, де виконували свої обов'язки (при відрядженні у межах свого округу – по 15 коп.). Медичні працівники, які відправлялися у відрядження вдруге на рік, отримували добові розміром у 1,25 руб. [6, с.209].

Лікарям, відрядженим у небезпечний час для роботи в карантинних зонах, виплачувалося по 50 руб. на місяць зверху того жалування, яке вони отримували. Цивільні чиновники і військові офіцери отримували при таких відрядженнях подвійне жалування, а нижні військові чини щоденно винну і м'ясну порцію і, на додаток до жалування, добові: унтер-офіцери – по 30 коп., а рядові – по 20 коп.

При виявленні чуми в карантині всім лікарям і чиновникам, які направлялися в чумний карантин для нагляду за хворими і виконання карантинних операцій, які мали пряме відношення до чуми, а також лікарям і чиновникам, які захворіли від чуми при виконанні карантинних обов'язків, за весь час перебування в чумному карантині, зверх іншого утримання видавалися добові гроші: для штабс-офіцерських чинів по 5, а обер-офіцерських – по 3 руб. на добу. Нижні чини і службовці, які виконували свої обов'язки у чумному регіоні, отримували подвійні оклади жалування [6, с.209].

Таким чином, Статут лікарняний у редакціях 1857, 1892, 1905 рр. важливе місце відводив регулюванню питань, пов'язаних із боротьбою з поширеними на той час різноманітними епідемічними захворюваннями, враховуючи загальноправові, адміністративні, медичні і навіть фінансові аспекти боротьби з епідеміями. На законодавчому рівні він закріплював основні принципи, систему та структуру органів, на які покладалося завдання запобігання та ліквідації епідемічних захворювань, вказував на їх права і обов'язки, визначав заходи, які потрібно проводити в тій чи іншій ситуації, вимоги до чиновників та медичних працівників, що їх здійснювали, передбачав покарання за порушення протиепідеміологічного законодавства та заохочення для осіб, які відзначилися у боротьбі з епідеміями. Оскільки цей Статут до 1917 р. діяв на українських землях, то він є важливим джерелом вивчення нормативної бази боротьби з епідеміями в Україні у другій половині XIX – на початку XX ст. Безумовно він є однією з найважливіших історичних пам'яток протиепідемічного законодавства, яке використовувалося на українських землях. Проте його значення не обмежується історичним аспектом. Звернення до досвіду такого кодифікованого акта як Статут лікарняний і змісту його статей може бути використане у процесі вдосконалення українського законодавства у сфері запобігання епідемічним захворюванням та може стати основою для розробки і прийняття нових нормативно-правових актів (у тому числі й на рівні законів України), спрямованих на боротьбу з інфекційними захворюваннями.

Література

1. Васильев К.Г. История эпидемий в России (материалы и очерки) / К.Г. Васильев, А.Е.Сегал. – М.: Гос. изд-во мед. лит-ры, 1960. – 398 с.
2. Герман Ф. Статистические исследования относительно Российской империи / Ф.Герман. – СПб, 1819. – 948 с.

3. Осипов Е.А. Русская земская медицина / Е.А.Осипов, И.В.Попов, П.И. Куркин. – М.: Тов-во «Печатная С.П.Яковлева», 1899. – 340 с.
4. Супотницкий М.В. Очерки истории чумы: В 2-х кн. – Кн.1: Чума добактериологического периода / М.В.Супотницкий, Н.С.Супотницкая – М.: Вузовская книга, 2006. – 468 с.
5. Супотницкий М.В. Очерки истории чумы: В 2-х кн. Кн.2: Чума бактериологического периода / М.В.Супотницкий, Н.С.Супотницкая –М.: Вузовская книга, 2006. – 696 с.
6. Устав врачебный // Свод законов Российской империи: В 16 т. –СПб.: Русское книжное товарищество «Деятель», 1913. –С.176–352.

Орленко В.В. Устав больничный 1857, 1892, 1905 гг. как источник правового регулирования осуществления противоэпидемических мер в Украине (середина XIX – начало XX ст.). В статье дается развернутая характеристика Устава врачебного – основного источника противоэпидемического законодательства на украинских территориях в период от середины XIX до начала XX в. Рассматриваются правовые аспекты полномочий органов государственной власти в случае возникновения угрозы эпидемий инфекционных заболеваний, в частности, вопрос осуществления профилактических прививок. Освещается также такой актуальный вопрос как эпидемиологический контроль за предпринимательской деятельностью.

Ключевые слова: история медицинского права, Устав врачебный, инфекционные заболевания, противоэпидемическое законодательство, прививки.

Orlenko V.V. The Medical Statute of 1857, 1892, 1905 as a source anti-epidemic legal regulation in Ukraine (the mid of XIXth – the beginning of XXth Centuries). In this article The Medical Statute is widely described. This Statute is the main source of anti-epidemic legislation on the territory of Ukraine from the middle of the XIXth until the beginning of the XXth centuries. The legal aspects of state power authorizing in the danger of epidemics, particularly issues of preventive inoculations are reviewed in the article. The special attention is paid to such actual issue as epidemic control of entrepreneurial business activity.

Key words: history of medical law, The Medical Statute, epidemics, anti-epidemic legislation, inoculation.

Конституційне право; муніципальне право

УДК 342.565.2(477)

Янчук А.О.,

канд. юрид. наук, доцент кафедри конституційного та адміністративного права
Університету економіки та права «КРОК»,
науковий консультант судді Конституційного Суду України,

Мазур Т.В.,

канд. юрид. наук, доцент кафедри цивільно-правових дисциплін
Університету економіки та права «КРОК»

Реалістично-правовий підхід у діяльності Конституційного Суду України: від ідей до практичного втілення

У статті розглядаються питання становлення та розвитку реалістичного напрямку в Україні та світі, окремі аспекти формування реалістично-правового підходу в діяльності Конституційного Суду України, визначаються критерії, наявність яких є передумовою застосування реалістичного інструментарію для ухвалення актів Конституційного Суду України.

Ключові слова: Конституційний Суд України, конституційна юстиція, реалістична доктрина, соціологічна школа конституційного права.

За сучасних умов суспільного розвитку для країн колишнього соціалістичного табору, а особливо для колишніх республік СРСР, постало питання еволюції позитивного права відповідно до нових стандартів і життєвих умов, підвищення ролі судів і суддів у процесі регулювання суспільних відносин, визначення статусу судових актів та судових прецедентів, судової нормотворчості тощо. З огляду на зазначене перед українською юридичною наукою постало важливе завдання переходу від доктрини правового нормативізму до доктрини правового реалізму. Адже за сьогоденних умов динамічного розвитку суспільних відносин, явищ та процесів саме реалістична концепція права, на нашу думку, найбільш повно відповідає потребам розвитку правової системи держави.

Важливу роль у формуванні доктрини правового реалізму відіграє Конституційний Суд України завдяки все більшому впливу соціологічної школи тлумачення Конституції України на зміст та характер його рішень, формування відповідних правових позицій [1].

Використання інструментарію соціологічної школи конституційного права дозволяє розглядати право як складову соціального життя, що корениться не в законах, а у самому суспільстві та є результатом свідомої діяльності людей через створення ними правопорядку, врегульованого правом, що існує у нерозривному зв'язку із суспільними відносинами, які є об'єктом правового регулювання тощо. Саме таке розуміння права дозволяє при його застосуванні наповнити правові категорії соціальним змістом та проголосити пріоритет суспільних відносин як змісту права над його юридичною формою. Саме тому вивчення реалістичної доктрини є надзвичайно важливим та актуальним в аспекті правозастосовчої та контрольної діяльності суду.

Особливо важливим, на нашу думку, є значення дослідження реалістичної складової в діяльності суду, з точки зору праворозуміння зазначеної концепції. Адже в основу правового реалізму покладена безпосередньо судова практика, а рішення суду визнаються правом, при цьому норми – лише його формальним виразом. Отже, реалістична концепція

праворозуміння з закладенням судової практики як стрижня правової системи є важливим елементом діяльності суду, який, як засвідчує практика, схильний до побудови своїх рішень на основі попередньої практики, створення прецедентів та, по суті, здійснення судової нормотворчості.

Відомо, що реалістична школа права формується представниками американського та скандинавського правового реалізму, які виступали за необхідність адаптації права до процесу соціальних змін, закликали досліджувати процес дії права на поведінку людей. Ця школа належить до соціологічного напрямку в юриспруденції, ідейне наповнення якої забезпечували юристи-практики, які намагалися відійти від класичного (нормативістського) праворозуміння, критикували його та вважали, що судді є творцями права.

Становлення реалістичної школи було пов'язане насамперед з усвідомленням реалістичної складової права.

Так, словник філософії права «правову реальність» визначає як сукупність усіх без винятку феноменів права, що знаходяться в соціальному просторі цивілізації. Право не є окремою, емпіричною, відчутною сферою суспільного буття, відділеною від інших соціальних сфер якоюсь межею, а охоплює всю сферу цивілізаційного суспільства людей, яка стає простором правової реальності. Як світ відносин між соціальними суб'єктами, які керуються нормами права або, навпаки, порушують їх, правова реальність виступає в двох основних формах – об'єктивній і суб'єктивній: у першому випадку – це правові відносини і соціальні інститути, що обслуговують їх, а в другому – нормативно-ціннісні, мотиваційно-орієнтаційні структури правосвідомості [2].

Таким чином, реальність права об'єктивується не тільки у законах, а й у соціальному, цивілізаційному просторі. Усвідомлення зазначених обставин породила необхідність виникнення відповідної теорії, доктрини, яка б обґрунтувала зазначені явища.

При вивченні реалістичної доктрини особливу увагу необхідно звернути на соціологічну школу права, адже течією саме цієї школи є правовий реалізм.

Родоначальниками соціологічної школи права стали Р. Ієрінг [3] та Є. Ерліх [4].

Ієрінг стверджував, що в понятті права необхідно виділяти два аспекти: формальний і змістовний. У формальному аспекті право – це сукупність норм чи правил, що забезпечуються державним примусом. Зі змістовного боку право є відображенням спільних та індивідуальних інтересів, що становлять життєві умови суспільства і цілі, яких прагне досягти людство. Виходячи із цього, Р. Ієрінг об'єднував формальний і змістовний моменти та розглядав право як «юридично захищений інтерес», «забезпечення життєвих умов суспільства у формі примусу», «систему соціальних цінностей, що гарантуються примусом». На його думку, право забезпечує «рівномірність соціального руху», порядок задоволення спільних соціальних інтересів [5]. Важливе значення для становлення соціологічного напрямку у праві мали праці Р. Паунда, який обстоював потребу створення «соціологічної юриспруденції» [6].

На території Росії, до складу якої входили українські землі, у дореволюційний період зародження соціологічного напрямку у праві відбувається під впливом праць Б. Кістяковського [7], Г. Гурвича [8], С. Муромцева [9].

У Радянському Союзі, за умов панування позитивістської школи права, соціологічний напрям зазнав занепаду, не розвивався у межах вітчизняної юридичної науки.

Сучасні ідеї, концепції та доктрини юридичної соціології знаходять відображення у теоретичних працях В.В. Копейчикова, М.В. Костицького, О.Є. Манюхи, А. С. Надточія, П.С. Пацурківського, Л.В. Петрової, С.В. Савчука, М.І. Панова, Н.П. Осипова та ін., що можна вважати початком не тільки відродження теоретичних досліджень питань юридичної соціології, а й поступовим становленням українського напрямку у цій сфері юридичних знань.

Представники соціологічної школи права вбачали у законах держави насамперед втілення ідеї соціальної солідарності. За переконанням представників цього напрямку будь-який закон, який перебуває в очевидній і абсолютній опозиції до елементів соціальної справедливості, ніби не існує, водночас держава пов'язана законами тією мірою, якою такі закони відповідають соціальній справедливості. Саме в аспекті соціальної солідарності і починає зароджуватись ідея застосування судом реалістичної доктрини, яка б могла більш

ефективно захищати права і свободи громадян. Згодом ця концепція знаходить своє місце і в інших напрямках діяльності Конституційного Суду України.

У зв'язку із розвитком концепції правового реалізму, яка є течією соціологічної школи права, постало закономірне питання співвідношення правового реалізму і соціологічної школи права, виявлення їх спільних та відмінних рис.

Як зазначає український дослідник правового реалізму сучасності В. Копоть, соціологічна школа права та реалістичний напрям у юриспруденції схожі між собою за кількома напрямками:

- соціологи і реалісти досліджували право на основі емпіризму;
- закон сприймався як певні правила поведінки, що є засобом обмеження діяльності суддів;
- підтримувалася ідея невизначеності права (норм і фактів);
- суспільство вважалося рушієм розвитку права;
- критика традиційної юриспруденції трактувалася як стале явище [10].

При цьому відмінними рисами, на думку дослідника, є те, що предметом вивчення соціологічної школи права є соціальна практика, а правового реалізму – судова практика; соціологічна школа права використовує соціологічні методи, а правовий реалізм – різноманітні методи інших наук – у тому числі – соціології та психології; соціологічна школа права вважає, що право впливає на все суспільство, а правовий реалізм, що право впливає тільки на конкретного індивіда, лише в цьому разі право досягає своєї мети; у соціологічній школі права джерелом права є суспільні відносини, а у правовому реалізмі – емпіричні рішення суб'єктів суспільних відносин.

Таким чином, соціологічна школа права та реалістична концепція, як її течія, мають багато спільних рис, при цьому реалістична концепція права має певні особливості, що дозволяють відокремити її від інших течій соціологічної школи права.

Родоначальниками правового реалізму є американські та скандинавські дослідники. Американські реалісти, заперечуючи об'єктивне право, надавали перевагу емпіричним факторам, а скандинавські дослідники визначали правову дійсність через призму судової поведінки і психологічного світосприйняття. Як зазначається у вітчизняній літературі [11], спільними ознаками, що характеризують американський та скандинавський напрями правового реалізму, є: залежність ідей від суспільних процесів, намагання змінити правову систему, характеристик закону не як ідеальної, а реальної категорії, прогностичний підхід до розуміння права, розмежування закону та етики й обґрунтування права як науки.

Серед зарубіжних, у тому числі російських дослідників, які комплексно або в частині окремих питань розробляли проблематику концепції правового реалізму можна назвати таких як А. Ведберг, К. Левеллін, Х. Санберг, Ф. Шмідт, Дж. Шлегел, Дж. Пасмур, М. Мартін, Л. Калман, Дж. Френк, Л. Фуллер, В. Фішер, М. Коен, В. Нерсесянц, Р. Ромашов та ін.

Серед українських науковців, які б прямо або опосередковано досліджували питання реалістичної концепції у праві, можна назвати таких як С. Шевчук, В. Кампо, О. Зайчук, М. Костицький, В. Копоть.

Правовий реалізм зорієнтований на вивчення права, виходячи із щоденної його дії, а не ідеального контексту. Правовий реалізм – це коли право перебуває у постійному русі, існує незалежно від нормативного закріплення, хоч формально і знаходить відображення у нормативно-правових актах, впливає на поведінку людей через їх правосвідомість і знаходить свій вияв у судових рішеннях.

Саме необхідність врахування тенденцій розвитку суспільства, пізнання й оцінки його правових потреб та правових очікувань спонукає суд при ухваленні своїх рішень і формуванні правових позицій враховувати реалістично-правові підходи, адже неадекватне врахування тенденцій розвитку суспільства може негативно позначитись на суспільних процесах, поведінці людей, призвести до створення таких, що не відповідають своєму призначенню актів суду.

На доктринальному рівні окремі аспекти використання реалістично-правових концепцій та ідей в діяльності Конституційного Суду України обґрунтовуються В. Кампом [12], С. Шевчуком [13], М. Савчиним [14] та ін.

Формування реалістичної доктрини суду

Під впливом реалістичної школи права у науці конституційного права початку ХХ ст., зокрема, з формуванням інституту конституційної юстиції відбувається становлення її реалістичного напрямку. До середини ХХ ст. реалістична школа конституційного права, особливо в країнах англо-саксонського права, стала впливовим чинником конституційно-правового життя, а після розпаду Радянського Союзу та «соціалістичного табору» наприкінці ХХ ст. ідеї реалістичної школи конституційного права поширились і на країни Центральної та Східної Європи, колишні республіки Радянського Союзу.

Завдяки реалістичній школі права в Україні виробляються нові підходи до розуміння конституційної дійсності, фактично формується нове конституційне праворозуміння. Одним із способів такого формування є дослідження питань розширення конституційних засад регулювання суспільних відносин шляхом їх офіційного тлумачення Конституційним Судом України, тобто їх конституціоналізація.

Правові позиції Конституційного Суду України можуть носити як нормативістський (консервативний), так і реалістичний (модернізаційний) характер. Переважання нормативістських положень у правових позиціях Суду є наслідком певної правової традиції, що склалася в пострадянський період у судах загальної юрисдикції на ґрунті верховенства закону. Натомість реалістичні положення в правових позиціях Конституційного Суду України є продуктом застосування права у його динаміці та постійному розвитку, що дозволяє трансформувати (модернізувати) діючу конституційну систему на шляху до встановлення її практичного, правозастосовчого значення, закладення реальних можливостей для прямого використання конституційних положень для захисту своїх прав і свобод, реалізації засад правової, демократичної, соціальної держави.

Враховуючи незначний досвід дослідження реалістичної доктрини Конституційного Суду України як єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні у вітчизняній науці конституційного права [15], необхідно звернутися до досвіду зарубіжних країн. Так, наприклад, Федеральний Конституційний суд ФРН відмовляється від чисто позитивістського підходу до норм Основного Закону ФРН і сприймає конституційне право як таке, що складається не тільки «...з окремих норм писаної конституції, а також і з певних, внутрішньо об'єднаних загальних принципів та основоположних ідей, які конституцієдавець ... не конкретизував за допомогою окремої правової норми». Конституційний суд перекидає місток від позитивістського сприйняття змісту Основного Закону ФРН до природних прав та англійської доктрини «верховенства права» [16]. Наведений на прикладі Конституційного суду ФРН підхід дозволяє органам конституційного контролю зарубіжних країн працювати динамічніше й ефективніше, приймаючи не відірвані від життя акти, а рішення, які реально впливають на розвиток, виникнення та припинення правовідносин у їх динамічному розвитку та взаємозв'язку. Зазначена обставина впливає не тільки на якість та ефективність схвалюваних суддями рішень, а й на їх кількість. Так, наприклад, у Польщі Конституційний Трибунал може ухвалювати за рік близько 50 – 60 рішень, Конституційний Суд Словацької Республіки – близько 80 – 90 рішень, а Конституційний Суд України – максимум 30 – 35 рішень [17]. В Україні ж ідеї реалістичної школи конституційного права тільки набувають свого розвитку і знаходять відображення у дослідженні проблематики реалізації судами конституційних принципів, функціонування і практики органу конституційної юрисдикції [18] та правозастосовчої практики вищих спеціалізованих судів.

Однак зазначене не означає, що ухвалюючи свої акти, Суд має виходити виключно з реалістичних концепцій та доктрин. Правові позиції Конституційного Суду України можуть також носити нормативістський (консервативний) характер. При цьому нормативістські положення в правових позиціях суду переважають, що є наслідком певної правової традиції, яка склалася в радянський та пострадянський період на ґрунті верховенства закону. Натомість застосування реалістичних положень в правових позиціях Конституційного Суду України є продуктом застосування динамічних засад розвитку права.

Реалістична доктрина Конституційного Суду України дозволяє йому не тільки виробляти нові підходи до аналізу існуючих конституційно-правових інститутів, а й формувати свої доктрини. Однією з них є доктрина конституціоналізації суспільних відносин Консти-

туційним Судом України, тобто розширення конституційних засад регулювання цих відносин шляхом відповідного тлумачення Конституції та законів України [19]. Таким чином, використовуючи засади реалістичної доктрини Конституційний Суд України завдяки своїм правовим позиціям перетворює регулювання суспільних відносин у різних сферах публічного і приватного життя на формування засад конституційно-правового регулювання, захисту та охорони прав суб'єктів цих відносин. Це фактично перетворює ці засади на частину реальної конституції держави. Зазначене сприяє формуванню різноманітних концепцій Конституційного Суду України – виборчої [20], конституційного судочинства [21], конституційного процесу [22], у сфері добровільних об'єднань громадян [23] тощо, які стають важливим чинником регулювання відповідних суспільних відносин.

З огляду на зазначене надзвичайно важливим є вироблення критеріїв, загальних підходів, вимог, використання яких дозволило б виділяти справи, у яких суду необхідно застосовувати інструментарій соціологічної школи конституційного права при їх вирішенні та відмежовувати від інших справ.

Використовуючи при ухваленні своїх актів реалістичну доктрину, Конституційний Суд України може як модернізувати (трансформувати) діючі конституційні положення, так і консервувати ті положення, які впливають на стабільність конституційного ладу, правової системи, основ національної безпеки тощо. Модернізації ж з точки зору використання реалістичних підходів Конституційним Судом України підлягають ті положення, що впливають на розвиток соціальної спрямованості економіки, соціальної та правової держави, всебічного захисту прав і свобод громадян тощо.

Однак, як вже зазначалось, суд використовує у своїй діяльності як реалістичну, так і нормативістську концепції. А тому надзвичайно важливим є визначення критеріїв, які б дозволили суду вже на стадіях відкриття провадження у справі визначити, яку ж доктрину доцільно обрати для формування тих чи інших правових позицій, ухвалення рішення та вирішення справи.

Аналіз теорії та практики з конституційної юстиції, а також теоретичних положень реалістичної доктрини дозволяють виділити такі критерії, при наявності яких суду доцільно використовувати реалістичну концепцію розгляду справи та ухвалення рішення:

- суб'єкт права на конституційне подання ставить питання про невідповідність закону, іншого правового акта (або його окремих положень) конституційним принципам, що закріплені Основним Законом України;
- суб'єкт права на конституційне подання ставить питання про невідповідність закону, іншого правового акта (або його окремих положень) конституційно закріпленим правам громадян, або тим правам, які склалися в процесі правозастосування на основі розд. II Конституції України, іншим конституційним положенням та чинному законодавству;
- суб'єкт права на конституційне подання (звернення) просить надати офіційне тлумачення нормі Конституції (закону, іншого правового акта) в контексті соціальних відносин, що склалися в суспільстві у процесі їх правозастосування;
- суб'єкт права на конституційне подання посилається на порушення оспорюваними нормами правових позицій Конституційного Суду України;
- суб'єкт права на конституційне подання (звернення) просить розтлумачити норму в аспекті соціальної доцільності, тобто здатності правового припису або правової дії забезпечувати соціальну злагоду, сприяти зменшенню соціальної напруги, визначати можливість подальшого розвитку соціальних відносин. Тобто, коли суд намагається здійснити тлумачення виходячи з необхідності збалансування різноманітних інтересів, врівноваження різноманітних цінностей правового регулювання, прагне встановлювати домірне обмеження індивідуальних прав з метою досягнення суспільних, публічних інтересів;
- суб'єкт права на конституційне подання (звернення) посилається на намагання законодавця через встановлення відповідного правового регулювання (прийняття норми) або її застосування правозастосовними органами на практиці діяти

всупереч об'єктивному стану суспільних відносин. Тобто суд має встановити існуючі суспільні відносини, їх регулювання тощо;

- суб'єкт права на конституційне подання (звернення) посилається на те, що норма закону втручається у сферу особистих інтересів індивіда;
- у процесі вирішення справи суд фіксує індивідуальний досвід (випадок) і перетворює (переносить) його як частину загального досвіду на практичну засаду змін у подальших правових позиціях суду, правовій системі та її нормах;
- у процесі вирішення справи суду необхідно аналізувати можливості використання правових засобів регулювання певної сфери соціального життя, тобто визначення обмежень дії закону в цій сфері;
- у процесі вирішення справи аналізу підлягають не тільки норми, що є предметом конституційного подання (звернення), а й політична, ідеологічна, економічна, моральна та інша ситуація, яка виникає у зв'язку з існуванням правового феномену в конкретних умовах місця і часу (ситуаційний аспект);
- у процесі вирішення справи аналізу необхідно піддати не тільки норми, що є предметом конституційного подання (звернення), а й соціально-культурний контекст правового феномену (соціокультурний аспект).

Крім основних критеріїв, при наявності яких Суду доцільно використовувати реалістичну концепцію розгляду справи та ухвалення рішення, можна також виділити додаткові (факультативні) критерії, при наявності яких суд може використовувати реалістичну концепцію у сукупності з іншими концепціями при вирішенні справи та ухваленні відповідного рішення. Серед таких критеріїв можна навести такі:

- офіційному тлумаченню підлягають норми у їх динаміці, розвитку, взаємозв'язку з іншими нормами;
- у процесі вирішення справи суду необхідно моделювати ситуацію, яка складеться (тобто коли відсутня практика), та визначати через таке моделювання конституційність (неконституційність) певних норм у їх дії;
- у процесі вирішення справи суду необхідно уявити ситуацію у дії, діагностувати суспільні потреби і запити, оцінити пріоритетність і спрогнозувати наслідки свого рішення;
- суб'єкт права на конституційне подання/звернення посилається на розходження фактичних правозастосовних наслідків з бажаними (що визначається метою правового акта або правової дії);
- у процесі вирішення справи суду необхідно розмежовувати реальні, справжні проблеми і «псевдопроблеми», виокремити істотне і неістотне, основоположне і похідне у конкретній проблемі (справі), визначити характер спірних відносин тощо;
- у процесі вирішення справи суд комплексно аналізує ситуацію, що склалася в результаті дії тих чи інших норм, їх правозастосовної практики;
- вирішення справи потребує врахування політико-правового, ідеологічного, національного (національні звичаї), соціокультурного, ціннісно-психологічного факторів;
- вирішення справи потребує розв'язання суперечностей, пошук виходу із складних конфліктних ситуацій, створення засад для взаємодії у межах існуючого правового регулювання шляхом надання офіційного тлумачення;
- у процесі вирішення справи необхідно досліджувати зміст правового інституту, феномену, визначити місце і роль правового явища у системі суспільних відносин, аналізувати функціональні зв'язки даного явища з іншими соціальними явищами і процесами.

У той самий час використання реалістично-правових підходів у діяльності Суду має певні межі, визначені, зокрема, ч. 2 ст. 19 Конституції України, а тому ми чітко усвідомлюємо, що повністю Конституційний Суд України, ухвалюючи свої акти, не зможе відійти від позитивізму. Проте використовувати нормативістський підхід у поєднанні з іншими правовими концепціями та застосовувати на практиці здобутки інших наукових шкіл та доктрин, зокрема, реалістичної, при ухваленні окремих рішень цілком у його силах.

Підсумовуючи викладене, доходимо таких висновків.

1. Сьогодні саме реалістична концепція права, на нашу думку, найбільш повно відповідає потребам розвитку правової системи України, її інститутів та галузей права.

2. Соціологічний підхід до розуміння Конституції України доводить, що вона існує у нерозривному зв'язку із суспільними відносинами, які є об'єктом конституційного регулювання, що потребує аналізу конституційних положень з урахуванням соціальних, політичних та економічних умов, що склалися і в яких діє певна правова система.

3. Реалістична доктрина Конституційного Суду України дозволяє йому не тільки виробляти нові підходи до аналізу існуючих конституційно-правових інститутів, а й формувати свої доктрини у різних сферах суспільних відносин, які разом з нормами права активно впливають на регулювання тих чи інших суспільних відносин.

4. Забезпечуючи стабільність конституційного ладу в Україні та верховенство дії Конституції України, Конституційний Суд України активно використовує доктрину реального права, забезпечуючи як пряму дію норм Конституції України, так і пряму дію своїх рішень. Саме застосування інструментарію соціологічної школи тлумачення конституційного права України дозволила суду сформувати свою реалістичну доктрину в царині захисту прав і свобод громадян України, забезпечення стабільності конституційного ладу верховенства Конституції України як акта вищої юридичної сили на всій території держави.

5. Перевагою реалістичного, поряд з нормативістським підходом, є необхідність реального, а не формально-догматичного з'ясування функцій, повноважень, статусу органів та посадових осіб, природи явищ юридико-соціальної дійсності. Такий підхід дозволяє глибоко аналізувати явища, що відбуваються у конституційному житті не тільки з точки зору дотримання формальних конституційних чи законодавчих вимог, а й реально, а не поверхово перевіряти зміст норм правового акта, що піддається конституційному контролю, його мотиви, можливі наслідки реалізації, значення для правової системи.

6. На нашу думку, з часом суд має активніше використовувати реалістичні підходи при ухваленні рішень у разі наявності критеріїв, наведених вище, особливо у справах, пов'язаних із захистом прав і свобод громадян, забезпеченням стабільності конституційного ладу, верховенства Конституції України, прямої дії її норм тощо.

Література

1. Про школи тлумачення Конституції детальніше див.: Віктор Барвіцький «Школи тлумачення Конституції» // Юридична газета. – 2007. – 5 квіт. – С. 14.
2. Філософія права: Словник – К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – 408с. – С. 289.
3. Про окремі аспекти праць Р. Ієрінга див.: Ієрінг Р. Боротьба за право (1872)/ Р.Ієрінг // Закон і бізнес. – 2010. – № 49(984). – 4–10 груд. – С. 15.
4. Ерліх Є. Соціологія права (1922) / Є. Ерліх // Проблеми філософії права. – К.; Чернівці: Рута, 2005. – Т. 3. – № 1-2. – С. 161-167; Ерліх Є. Про живе право (1911)/ Є. Ерліх // Проблеми філософії права. – К.; Чернівці: Рута, 2005. – Т. 3. – № 1-2. – С. 194-201; Ерліх Є. Основи соціології права (1913)/ Є. Ерліх // Проблеми філософії права. – К.; Чернівці: Рута, 2005. – Т.3. – № 1-2. – С. 211–220.
5. Кампо В.М. Проблеми становлення і розвитку реалістичної школи конституційного права в Україні / В.М. Кампо // Наука конституційного права України: сучасний стан та напрямки розвитку: матеріали виступів учасників «круглого столу» / За ред. А. П. Гетьмана. – Х.: Право, 2009. – С. 14-20. – С. 14.
6. Pound R. The need of a sociological jurisprudence // The green bag. – 1907 – Vol. 19.. – P. 607-608.
7. Кистяковский Б. А. Философия и социология права / Б.А. Кистяковский / Сост., примеч., указ. В.В. Сапова. – СПб.: РХГИ, 1999. – 800 с.
8. Гурвич Г.Д. Философия и социология права: Избр. соч. / Пер. М.В. Антонова, Л.В. Ворониной. – СПб.: Изд. Дом С.-Петерб. гос. ун-та, Изд-во юрид. фак-та С.-Петерб. гос. ун-та, 2004. – 848с.
9. Муромцев С.А. Определение и основное разделение права / С. А. Муромцев. – М., 1879. – 314 с.; Муромцев С.А. Право и справедливость / С.А. Муромцев // Северный вестник. – 1892, кн. 2, отд. 1. – С. 51–160.
10. Копоть В.О. Правовий реалізм. – К.: Київ. ун-т права НАН України, 2010. – 186с. – С. 30–31.
11. Там само. – С. 8.
12. Кампо В. Інструмент конституційної модернізації/ В.Кампо // Голос України. – 2009. – 12 листоп. – С. 23.
13. Шевчук С. До питання нормативності актів Конституційного Суду України/ С.Шевчук // Проблеми сучасного українського конституціоналізму: Збірка на пошану першого Голови КСУ, професора

- Леоніда Юзькова. – К.: Логос, 2008. – С. 229–238; Шевчук С.В. Судова правотворчість Конституційного Суду України/ С.В. Шевчук // Судова практика. – 2010. – № 3. – С. 12-20; Шевчук С. Судова правотворчість: світовий досвід і перспективи в Україні. – Вид. 2-ге. – К.: Реферат, 2010. – 640 с.
14. САВЧИН М. Динамічне тлумачення Конституції та конституційна юриспруденція в Україні/ М.Савчин, Р.Марчук // Вибори та демократія. – 2009. – № 4. – С. 20–29; Савчин М.В. Конституціоналізм і природа конституції: Моногр. – Ужгород: Поліграфцентр «Ліра», 2009. – 372 с.
 15. Окремі виключення з даного питання становлять, наприклад, праці присвячені дослідженню питань нормативності рішень Конституційного Суду України та його правотворчості: Шевчук С.В. Судова правотворчість Конституційного Суду України // Науково-практичний юридичний журнал «Судова практика». – С. 12-20; Кампо В. Конституційний Суд України на шляху до доктрини реального права/ В.Кампо; [Бесіду вів М.Сисоенко] // Український юрист. – 2010. – № 7–8. – С. 40–43 та ін.
 16. Рижков Г. Принцип правової держави в Основному Законі (Конституції) ФРН і судова практика Федерального Конституційного суду ФРН / Г. Рижков – К.: Книги для бізнесу, 2008. – 112 с. – С. 3.
 17. Кампо В. Конституційні принципи правової держави та проблеми їх реалізації у практиці Конституційного Суду України/ В.Кампо // Віче. – 2010. – № 16. – С. 4–7.
 18. Веніславський Ф.В. Конституційний Суд України в механізмі забезпечення прав і свобод людини/ Ф.В.Веніславський // Судова практика. – 2010. – № 3. – С. 27–33; Веніславський Ф. Конституційний Суд України в механізмі забезпечення стабільності конституційного ладу/ Ф.Веніславський // Вісник Конституційного Суду України. – 2010. – № 2. – С. 130–137; Стецюк П. Конституційний Суд України як суб'єкт формування сучасного українського конституціоналізму (до постановки проблеми)/ П.Стецюк // Право України. – 2010. – № 6. – С. 70–74.
 19. Кампо В. Конституціоналізація приватного права у практиці Конституційного Суду України/ В.Кампо // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 3. – С. 3-7; Крусян А.Р. Сучасний український конституціоналізм та конституціоналізація правової системи України/ А.Р.Крусян // Сучасні проблеми правової системи України: зб. матер. Міжнар. наук-практ. конф. (м. Алушта, 29 жовтня – 1 листопада 2009 р.). -К., 2009. – С. 249–251; Кампо В.М. Конституційні засади виборів у практиці Конституційного Суду України/ В.М. Кампо, А.О.Янчук // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – № 12. – С. 17-28; Янчук А. Питання референдумів у рішеннях Конституційного Суду України/ А.Янчук // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Право. – 2010. – Вип. 1. – С. 40-47.
 20. Про виборчу доктрину Конституційного Суду України див. напр.: Кампо В.М. Конституційні засади виборів у практиці Конституційного Суду України/ В.М.Кампо, А.О.Янчук // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – № 12. – С. 17–28.
 21. Портнов А.В. До питання щодо визначення змісту доктрини конституційного судочинства/ А.В.Портнов // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2008. – № 4. – С. 5–12.
 22. Приходько Х.В. Роль правових позицій Конституційного Суду України в становленні та розвитку доктрини конституційного процесу / Х.В.Приходько // Держава та регіони. Серія: Право. – 2010. – № 3. – С. 11–19.
 23. Росіхіна В. Правові позиції Конституційного Суду України в сфері реалізації права на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації/ В.Росіхіна // Вибори та демократія. – 2010. – № 2-3. – С. 47–55.

Янчук А.А., Мазур Т.В. Реалистическо-правовой подход к деятельности Конституционного Суда Украины: от идей до практического воплощения. *В статье рассматриваются вопросы становления и развития реалистического направления в Украине и в мире, отдельные аспекты формирования реалистически-правового подхода в деятельности Конституционного Суда Украины, определяются критерии, наличие которых являются предпосылками применения реалистического инструментария для принятия актов Конституционного Суда Украины.*

Ключевые слова: Конституционный Суд Украины, конституционная юстиция, реалистическая доктрина, социологическая школа конституционного права.

Yanchuk A.A., Mazur T.V. Realistic and legal approach to the activity of the Constitutional Court of Ukraine: from ideas to the practical realization. *The realistic and legal approach to the activity of the Constitutional Court of Ukraine: from ideas to practical realization. In the article the author examines the issues of the formation and development of the realistic approach in Ukraine and all over the world. Several aspects of the formation of the realistic and legal approach in the activity of the Constitutional Court of Ukraine are observed. The author determines the criteria which are the precondition for application of the realistic set of tools for the adoption of acts of the Constitutional Court of Ukraine.*

Key words: the Constitutional Court of Ukraine, constitutional justice, realistic doctrine, sociological school of the constitutional law.

УДК 328:342.531/.532](4)

Француз-Яковець Т.А.,

канд. юрид. наук, докторант
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

Особливості формування палат двопалатних парламентів європейських держав

У статті досліджуються особливості формування палат двопалатних парламентів Європи.

Ключові слова: двопалатний парламент, вибори, формування палат.

Аналіз сучасного бікамералізму в Європі вказує на користь його природної модернізації. Сьогодні двопалатні парламенти діють у Німеччині, Великобританії, Франції, Росії, Італії, Іспанії, Польщі. Причому серед них є як унітарні, так і федеративні. Для сучасної Європи явище однопалатного парламенту є досить рідкісним. Як зазначає П.А. Федосов: «За останню третину ХХ ст. кількість палат у загальнонаціональних зборах зросло із 45 до 67. Тенденція до зменшення числа других палат (Швеція, Данія) змінилась тенденцією до збільшення їх кількості»[17].

Можна стверджувати, що на рубежі століть бікамералізм став однією із основних тенденцій розвитку парламентаризму. Про це йшлося в Парижі на Форумі сенатів і других палат парламентів світу, де були представлені фактичні дані щодо сучасних двопалатних парламентів [3].

Разом з тим, двопалатні парламенти європейських держав суттєво відрізняються один від одного з огляду на існування різноманітних способів формування палат. Обрання того чи іншого способу зумовлюється багатьма обставинами. Серед них можна виокремити: досвід історичного минулого конкретної держави, політичні традиції, національні особливості та ін.. Проблема формування палат бікамеральних парламентів завжди знаходилась у полі зору влади, політики та суспільства, адже успішність функціонування двопалатного парламенту значною мірою залежить від способу, яким він формується.

У цій статті використані тексти конституцій сучасних держав, коментарі до них, а також дослідження таких провідних українських та зарубіжних вчених як М. Амлер, В.А. Ачкасов, А.А. Віхарьов, В.С. Журавський, Дж. Коуклі, М.А. Крутоголов, В.В. Куліков, В.І. Лисенко, А.П. Любімов, О.М. Соловійов, В. Н. Шаповал, П.А. Федосов, у працях яких розкрито питання діяльності та шляхів формування палат бікамеральних парламентів.

Попри те, що двопалатна структура парламенту є досить поширеною в Європі, сформувати єдину концепцію бікамеральної системи представництва неможливо. Існує необхідність у докладному аналізі способів формування верхніх палат бікамеральних парламентів, адже переваги двопалатної системи виявляються за умов наявності відмінностей між палатами за умови рівності їх повноважень.

Мета цієї статті полягає у дослідженні особливостей способів формування верхніх палат законодавчих органів європейських держав.

Політико-правовий статус палат і повноваження, якими вони наділені, як правило, неоднакові. Нижня палата завжди формується на основі загального і прямого голосування. Для формування верхньої палати застосовуються різні способи. Як правило, верхня палата або взагалі не є виборною (Палата Лордів Великобританії), або ж обирається шляхом непрямих виборів.

А.А. Віхарев виділяє три способи обрання членів верхніх палат: виборний, невиборний та змішаний [4]. Разом з тим, Дж. Коуклі розділяє вісім шляхів формування палат двопалатного парламенту [10; С. 151–156].

Спосіб формування верхньої палати парламенту значною мірою є визначальним для обсягу її повноважень, а також для місця і ролі у системі державної влади. На це вказує і О.М. Соловійов: «Існує залежність: сильні палати, які наділені реальною владою, обираються шляхом прямих виборів, загальним голосуванням громадян. Можна сказати, що чим «ближча» палата до населення, тим ширшою і повнішою є її компетенція; і відповідно навпаки – чим далі від виборців – тим слабше вона на практиці» [15; 53]. І справді, сильна верхня палата Італійського парламенту обирається прямими виборами, слабкі палати Великобританії та ФРН – формуються без участі виборців.

Тим не менш, формування верхньої палати шляхом прямого голосування в європейських парламентах зустрічається досить рідко. Так, шляхом прямих виборів формуються сенати Польщі, Румунії, Чехії. Наприклад, згідно із Законом «Про вибори до Сейму і Сенату Республіки Польща» від 12 квітня 2001 р. [14], Сенат обирається на загальних рівних прямих виборах шляхом таємного голосування за мажоритарним принципом відносної більшості у багатомандатних округах (ст. 97 Закону «Про вибори до Сейму і Сенату Республіки Польща»). Кількість senatorів, що обираються, залежить не від кількості воеводств. Як правило, у виборчому окрузі обирається два–чотири сенатори. Процедура виборів до польського сенату зв'язує кількість населення в територіально-адміністративних одиницях з кількістю депутатів, а не кількість депутатів з кількістю адміністративно-територіальних одиниць. Сейм обирається прямим рівним загальним таємним голосуванням у багатомандатних округах за пропорційним принципом, що дозволяє виборцю віддати голос кандидату, проставляючи у бюлетені порядок, за яким би виборець хотів бачити обраними кандидатів.

У Румунії вибори членів Сенату проводяться згідно із пропорційною системою, а у Чехії застосовується мажоритарна система у два тури.

Стосовно федерацій, голосування, як правило, не застосовується для формування верхніх палат. Винятком є Швейцарія, де члени Ради кантонів обираються її населенням, найчастіше більшістю голосів, по два кандидати від кожного кантону і по одному від напівкантонів незалежно від кількості населення. Кожен кантон сам обирає процедуру для обрання свого представника. Наприклад, у кантоні Юра використовується пропорційна система виборів, в інших депутати обираються більшістю голосів. Вибори до нижньої палати Національної ради проводяться кожних чотири роки за пропорційною системою.

Варто згадати сучасну загальноєвропейську тенденцію — «законодавча практика трансформації другої (верхньої) палати на «...територіальну чи національно-територіальну палату», яка виражає інтереси національностей та регіонів» [12]. Саме цим визначаються принципи формування більшості верхніх палат, що обираються прямими виборами (Швейцарія, Бельгія, Італія, Польща) і тих, що обираються за допомогою непрямих виборів (Франція, Нідерланди), змішаних виборів (Іспанія), а також палат, члени яких призначаються (ФРН, РФ). Такий підхід практикується як у федераціях (Австрія, Бельгія, РФ, ФРН), так і в унітарних державах (Польща, Італія, Франція, Хорватія). Взагалі, «стирання кордонів» між федеративними та унітарними державами на парламентському рівні призводить до того, що ми не спостерігаємо системних відмінностей у механізмах формування і об'ємі повноважень верхніх палат в унітарних та федеративних державах» [17].

Найбільш вдалими, з точки зору рівності представництва є парламенти Бельгії та Австрії. Але як засвідчує практика, для підвищення ефективності реалізації законодавчої функції, простого розширення представництва у парламенті недостатньо. Адже важливими є також розробка додаткових механізмів для покращення законодавчої експертизи та досягнення збалансованості рішень шляхом удосконалення другої палати та одночасного зниження розбіжностей між членами парламенту і конфліктності інтересів. Серед цих механізмів можна виокремити: підвищення вікового бар'єру кандидатам у члени верхньої палати для формування більш зрілого складу законодавців; урахування експертних якостей кандидатів; непряме обрання senatorів з метою відбірного цензу та забезпечення міцних зв'язків у федераціях між центральними органами влади та урядами суб'єктів федерації; збільшення терміну перебування при владі членів верхньої палати, що сприяє розвитку експертних здібностей у законодавчій діяльності та підвищує політичну незалежність; часткове оновлення другої

палати, що забезпечує більшу стабільність та незалежність позицій, поліпшує якість експертизи. Ці механізми видаються важливими з огляду на те, що саме законодавчі повноваження парламентів визначають їх головне призначення.

За допомогою прямих виборів обирається більша частина членів верхніх палат в Італії, Іспанії, Хорватії, Ірландії. Наприклад, із 324 сенаторів Італії за 315 прямо голосують на регіональній основі і пропорційно кількості населення кожної області, жодна з яких (за винятком двох) не може мати менше семи сенаторів. Система голосування змішана. Так, 75% обираються простою більшістю, 25% – на пропорційній основі.

Стосовно застосування непрямого голосування, то яскравим прикладом є вибори Сенату Франції. 321 сенатор обирається колегіями виборців, які складаються із депутатів Національних зборів від кожного департаменту, членів регіональної ради і представниками муніципальних рад. У більшості департаментів голосування проводиться згідно із системою більшості в два тури. Французи, які постійно проживають за кордоном, обираються колегіями виборщиків за системою пропорційного представництва (ст. 24 Конституції Франції).

До Федеральної ради Австрійського парламенту члени обираються ландтагами. Найбільш заселена земля надсилає 12 представників, інші землі – відповідно до чисельності населення. Порядок голосування в ландтагах пропорційний.

Члени сенату також можуть обиратися шляхом непрямого голосування за допомогою корпоративного представництва. Наразі єдиною другою палатою загальнонаціонального законодавчого органу, в якому зустрічаємо застосування досить рідкісного принципу корпоративного представництва є парламент Ірландії. Кандидатури шести сенаторів розглядаються в двох найбільших університетах країни, прямим голосуванням громадян обираються 43 із 60 членів Сенату за принципом пропорційного представництва, а ще 11 призначаються прем'єр-міністром.

У парламентській практиці європейських країн також має місце обрання членів верхніх палат місцевими органами влади. Згідно зі ст. 91 Конституції Білоруської Республіки дві третини білоруського Сенату обираються за допомогою таємного голосування на засіданнях депутатів місцевих Рад базового рівня кожної області і м. Мінськ. Тобто, Верхня палата парламенту – Рада Республіки покликана бути органом територіального представництва. Спосіб формування верхньої палати пов'язаний не з кількістю населення Білорусі, а з кількістю адміністративних територій і обирається по вісім сенаторів від кожної території. До нижньої палати Білорусі – Палати представників – депутати обираються прямим загальним, рівним та таємним голосуванням за допомогою системи прямої більшості в 110 округах [6]. Нижня палата забезпечує представництво всього населення країни.

Практика обрання членів верхніх палат представниками нижньої палати існує в Ісландії. У Франції та Ірландії всі депутати нижніх палат можуть брати участь у виборах сенаторів як частина колегії виборців, але за кількістю їх переважають члени місцевих рад.

Членів верхніх палат можуть частково обирати і самі колеги по верхній палаті. Цей спосіб носить назву кооптації. Тобто, це введення до складу виборного органу нових членів або кандидатів за власним рішенням цього органу без проведення додаткових виборів. Кооптація застосовується у парламенті Бельгії, де сенатори обирають додатково ще десять членів.

Принцип призначення також застосовується. Зокрема, у Білорусі президент призначає одну третю членів Ради Республіки. Така практика існує і в Італії та Хорватії, де президент призначає п'ять членів. Королева Великобританії також призначає по життєвих перів з числа колишніх політичних і партійних діячів, знаних вчених після представлення їх Кабінетом Міністрів. Окрім того, у Великобританії застосовується традиційно феодальний спосіб формування верхньої палати. Палата Лордів британського парламенту формується на невиборній основі. Членство в ній пов'язане із отриманням дворянського титулу, який дає право бути членом Палати Лордів. Згідно зі ст. 51 Основного закону Німеччини, Бундесрат складається із членів земельних урядів, які їх призначають та відкликають.

Половина членів другої палати парламенту Російської Федерації призначається вищою посадовою особою суб'єкта Російської Федерації (керівником вищого виконавчого органу державної влади суб'єкта РФ) – по одному від кожного з них. Взагалі, у Росії

застосовується унікальний спосіб формування палат парламенту. Адже, згідно із законом від 05.08.2000 р., непрямым голосуванням визначається половина складу Ради Федерації. 89 з 178 членів обираються законодавчими зборами (парламентами) кожного із 89 суб'єктів РФ.

Принцип спадковості застосовується у Великобританії та Бельгії. Згідно із ст. 72 Конституції Бельгії діти короля, або за їх відсутністю, родичі по низхідній лінії, є сенаторами по праву із 18 років. Але тільки досягнувши 21 року, вони отримують право голосу.

Особливим різновидом призначення є членство в палаті парламенту відповідно до займаної посади. Тобто, коли призначення на певну посаду супроводжується привілеєм у вигляді місця у верхній палаті. Прикладом слугує Палата Лордів Великобританії. До сенату Італії по праву входять экс-президенти республіки. Окрім того, Президент Італійської Республіки володіє правом призначення п'яти сенаторів пожиттєво за видатні заслуги перед країною. Всі ці заходи покликані забезпечити більш консервативний склад верхньої палати, порівняно із нижньою.

При формуванні других палат парламентів у різних співвідношеннях використовуються прямі вибори за допомогою пропорційної системи, системи простої більшості і більшості в два тури. Також широко використовуються непрямі вибори, призначення регіональними органами влади або монархом, кооптація. Домінує принцип територіального представництва, завдяки якому визначається склад більшості верхніх палат європейських парламентів.

У зв'язку з тим, що палати парламенту мають різний склад та правила формування, функціональні характеристики палат не збігаються. Але, як правило, типовим є незначний розмір верхньої палати та триваліший термін перебування на посаді членів верхньої палати порівняно із членами нижньої.

У більшості держав можна спостерігати використання не одного, а кількох способів формування верхніх палат, коли частина членів обирається, частина призначається, інші займають місця згідно зі спадковим принципом (сенати у Бельгії, Ірландії, Іспанії). Але, за умови формування другої палати іншим шляхом, ніж за допомогою виборів, або обрання за допомогою непрямих виборів, можна говорити про меншу демократичність цієї палати і загалом про недолік бікамеральної системи.

Сформувати єдину концепцію бікамеральної системи представництва практично неможливо, адже, верхні палати парламентів відрізняються один від одного і способами формування чи обрання, повноваженнями, місцем і політичною роллю та іншими чинниками. Але саме спосіб формування верхньої палати парламенту значною мірою є визначальним для об'єму повноважень та місця в системі державної влади. Разом з тим, функції верхніх палат одні і ті самі: представництво інтересів регіонів, стримування нижніх палат від прийняття радикальних рішень, додатковий контроль щодо якості законів що приймаються та впорядкування процесу розвитку парламентаризму.

Література

1. Амлер М. Парламенты / М.Амлер. — М., 1987. — 328с.
2. Ачкасов В.А. Сравнительный анализ современного бикамиализма / В.А. Ачкасов, В.В. Куликов // Политже. Политическая экспертиза. Альманах. СПб., 2005. — Вып. 3. — 58 с.
3. Bicameral System in the World. A Survey, meeting of the Senates of the World. — Palais du Luxemburg, 2000. — March 14.
4. Вихарев А.А. Совет федерации Федерального собрания Российской Федерации (вопросы конституционной теории и практики) / А.А. Вихарев // Аналитический вестник. — 2002. — № 23 (179)
5. Журавський В.С. Принцип формування та термін повноважень палат двопалатного парламенту / В.С.Журавський // Правова держава: щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В.М. Корецького ПАН України. — К., 2001. — Вип. 12.—С. 175–185.
6. Избирательный Кодекс Республики Беларусь станом на 25 січня 2006 р.// сайт «Право. Законодательство Республики Беларусь» <http://pravo.kulichki.com/vip/izbir/index.htm>
7. Испания: Конституция и законодательные акты. — М.: Прогресс, 1998. — 353 с.
8. Италия: Конституция и законодательные акты. — М.: Прогресс, 1988. — 331 с.
9. Конституция Бельгии. 07.02.1831 г. // Конституции государств Европейского Союза. — М.: Изд. группа ИНФРА М-Норма, 1997. — С. 109–144.

10. Коукли Дж. Двухпалатность и разделение властей в современных государствах / Дж. Коукли // Полис. 1997. – №3. – С. 151–156.
11. Крутоголов М.А. Парламент Франции. Организация и правовые аспекты деятельности / М.А. Крутоголов. – М., 1998. – 320 с.
12. Лысенко В.И. Выборы в представительные органы в новой Европе: политологический опыт и тенденции 80 – 90-х годов / В.И. Лысенко. – М., 1994. – С. 14.
13. Любимов А.П. Парламентское право России / А.П. Любимов. – М., 2002. – 422 с.
14. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej // Сайт Сенату Республіки Польща <http://www.senat.gov.pl/senatrp/ustawy/indeks.htm>
15. Соловьев О.М. Институты государства и гражданского общества / О.М. Соловьев, И.Ф. Ярулин. – Хабаровск, 1999. – С. 53.
16. Шаповал В.Н. Сравнительное конституционное право / В.Н. Шаповал. – Киев: ИД «Княгиня Ольга», 2007. – 416 с.
17. Федосов П.А. Двухпалатные парламенты: европейский и отечественный опыт / П.А. Федосов // Полис. – 2001. – № 1. – С. 168–180.

Француз-Яковець Т.А. Особенности формирования палат двухпалатных парламентов европейских государств. *В статье исследуются особенности формирования палат двухпалатных парламентов.*

Ключевые слова: *двухпалатный парламент, выборы, формирование палат.*

Frantsuz-Yakovets' T.A. Peculiarities of the Chamber formation of bicameral parliaments of European countries. *Peculiarities of the Chamber formation of bicameral parliaments of European countries are revealed in this article.*

Key words: *bicameral parliament, elections, formation of the Chambers.*

Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право

УДК 347.2.046:347.131.222

Гуйван П. Д.,

канд. юрид. наук, доцент кафедри спеціально-правових дисциплін
Полтавського юридичного інституту Національного університету
«Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

Співвідношення між строками охоронюваного та охоронного права особи

У статті аналізуються правові механізми регулювання тривалості суб'єктивного матеріального права особи. Досліджується взаємозв'язок між часом існування охоронюваного та охоронного права, висвітлюються правові наслідки припинення зобов'язання внаслідок закінчення строку його існування та дається порівняльна характеристика таких наслідків з тими, що настають у результаті виконання обов'язку.

Ключові слова: *строк суб'єктивного права, припинення зобов'язання, позовна давність, охоронюване право, охоронне право.*

Актуальність питання про строки здійснення та момент припинення суб'єктивного матеріального права, про ті юридичні наслідки, котрі виникають у результаті погашення права, обумовлена, в першу чергу, неоднозначністю як доктринальних оцінок цього питання, так і сучасного законодавства та судового правозастосування. Українські правові акти не чітко визначають часові межі для реалізації суб'єктивного права особи, в цивільному законодавстві відсутні норми про підстави припинення суб'єктивного права, досить часто одні й ті самі правові явища мають різну кваліфікацію, або, навпаки, відмінним за сутністю процесам у майновому обігові даються однакові характеристики. Ця проблема, здебільшого, залишається поза увагою і в сучасних наукових дослідженнях.

У цивілістичній науці питанням строків здійснення та захисту суб'єктивного права особи була приділена увага в працях С. С. Алексеева, В. П. Грибанова, О. С. Іоффе, О. О. Красавчикова, В. В. Луця, Б. Б. Черепакіна, Є. О. Крашеніннікова та ін. Однак, у наукових доробках названих авторів темпоральні явища висвітлювалися або в цілому у межах дослідження правового інституту, або наголошувалося на окремих аспектах застосування тих чи інших строків. Питання взаємозв'язку між часом існування охоронного та охоронюваного права досліджені менш повно.

Метою цієї статті є аналіз існуючих теоретичних підходів до правових категорій, що визначають час існування суб'єктивних цивільних прав та відповідних юридичних обов'язків з урахуванням чинників, які впливають на тривалість дії матеріального зобов'язання, а також дослідження практичної їх ефективності.

Свого часу вважалося, що строки існування суб'єктивного права не пов'язані безпосередньо із здійсненням цих прав [1, с. 25]. З таким твердженням не можна погодитися. Саме протягом строків існування суб'єктивного цивільного права відбувається його реалізація.

Звісно, управнена особа, отримавши суб'єктивне матеріальне право, може протягом його існування і не використати можливості, закладені у ньому. Зокрема, маючи право на здійснення передоручення, особа, на ім'я якої видана довіреність, може не скористатися цим правом. Інший приклад: суб'єктивне право на позов може залишитися нереалізованим протягом перебігу позовної давності. Проте саме строк існування суб'єктивного права є тим темпоральним явищем, у межах якого існує можливість його здійснення. Реалізувати право, яке на даний момент ще або вже не існує, неможливо.

З іншого боку, було б неправильно ототожнювати такі два цивілістичні поняття, як строки існування та строки реалізації права. Виникнення цивільно-правових зобов'язань обумовлене обставинами, зазначеними у ст. 11 Цивільного кодексу України (далі — ЦКУ). Зокрема, цивільні права та обов'язки, що становлять зміст зобов'язання, виникають із правочинів (у тому числі, договорів), завдання матеріальної чи моральної шкоди, в окремих випадках із нормативно-правових актів, рішення суду тощо. Про це також вказується у ч. 1 ст. 202 ЦКУ: правочин є дією особи, спрямованою на набуття, зміну або припинення прав та обов'язків.

З огляду на викладене, укладання цивільно-правового договору, безумовно, тягне виникнення зобов'язального правовідношення [2, с. 26]. Проте, той факт, що його учасники набули певного правового статусу, ще не означає настання строку реалізації суб'єктивних прав та виконання юридичних обов'язків. Володіння правом — це не завжди його реалізація, користування ним. Для здійснення суб'єктивного права потрібно набутти можливості вчинення вольової дії та вимагання кореспондуючих зустрічних дій інших осіб [3, с. 23]. Момент, коли матеріальне право набуває здатності до його реалізації, може бути віддаленим у часі, він взагалі може визначатися вимогою управненої особи чи вказівкою на настання певної події.

Ситуація, коли строк існування суб'єктивного права та період його здійснення не співпадають, характерна, наприклад, для випадків, коли для здійснення суб'єктивного права необхідно отримати акт уповноваженого органу. Скажімо, із настанням права власності на об'єкт нерухомості праволоділець вправі користуватися, володіти та розпоряджатися даним майном. Проте, він набуває можливості відчужувати своє майно лише після отримання необхідних документів з технічно-інвентаризаційної установи, довідки про відсутність арешту чи застави тощо [4, с. 23]. Як бачимо, строк здійснення належного особі права у наведеній ситуації менший за строк існування самого права.

Не менш важливим видається також аналіз обставин, що призводять до припинення права, та дослідження питання про момент закінчення існування цивільно-правового зобов'язання. В даному контексті показовим є співвідношення між часом існування регулятивного матеріального права та позовною давністю, тобто тривалістю існування права на його судовий захист. З цього приводу існують різні точки зору. В юридичній літературі XIX ст. набула поширення теорія, відповідно до якої із спливом давності припиняється не лише право на позов (право на судовий захист), а й саме охоронюване матеріальне право, незалежно від того, співпадає воно за змістом із позовною вимогою, чи ні. Іншими словами, вимоги з договорів після спливу давності знищуються, зобов'язана особа звільняється від обов'язку, саме право припиняється, а його зміст зникає [5, с. 399; 6, с. 1–2]. У подальшому в доктрині продовжували існувати неоднозначні висновки з цього питання. Так, окремі дослідники зазначають, що матеріальне право припиняється із спливом позовної давності за відповідними вимогами [див., наприклад, 7, с. 22; 8, с. 12]. Після закінчення давнісного строку обов'язок виконання регулюється вже не нормами права, а правилами суспільної поведінки, тобто відносини переходять з області юридичних до сфери фактичних [9, с. 7–8]. Проте, слід погодитися з тими вченими, які вважають, що така теза заслуговує на критичну оцінку [10, с. 87]. Втрата суб'єктивним правом властивості примусового захисту не тягне припинення його існування, і це переконливо підтверджує ч. 1 ст. 267 ЦКУ, котра вказує на можливість заперечення праволодільца проти зворотної вимоги виконаного після спливу позовної давності. У свою чергу, така вимога може належати даному суб'єкту лише тоді, коли вона витікає з існуючого правовідношення.

З огляду на викладене доходимо висновку, що суб'єктивне цивільне право не припиняє існування не тільки у разі його порушення, а й після спливу встановленого законодавством строку для його захисту. Воно продовжує існувати, хоча при цьому втрачає властивість до примусового здійснення. На користь цього твердження можемо також навести ті положення новітнього цивільного законодавства, які запроваджують механізми набуття права власності за набувальною давністю. Як бачимо, ч. 3 ст. 344 ЦКУ саме і передбачає існування права власності у первинного власника певний час після спливу давнісного строку і перехід цього матеріального права до іншої особи відбувається лише в разі закінчення набувального строку.

У наукових дослідженнях практично немає розбіжностей щодо припинення зобов'язань з інших підстав, однак це не означає однозначного правозастосування даного інституту. Загальновизнано, що виконання боржником свого обов'язку припиняє відповідне право кредитора [див., наприклад, 11, с. 448–450]. Навіть якщо таке виконання відбулося несвоєчасно, але належним чином, після цього управнена особа позбавляється права вимоги. Інша річ, що несвоєчасне виконання може потягти виникнення нових зобов'язальних відносин між цими ж сторонами, наприклад, пов'язаних зі стягненням неустойки чи відшкодування збитків. Такі зобов'язання вже матимуть охоронно-правовий характер, і, в свою чергу, почнуться від моменту порушення права (у цьому випадку від початку прострочення виконання основного зобов'язання), вони у подальшому можуть змінюватися (скажімо, шляхом донарахування пені) і припиняться відповідним виконанням вже того обов'язку, що входить до їх складу.

Але, як визначив законодавець, строк існування зобов'язання, а разом з тим і відповідних прав та обов'язків його учасників, спливає не тільки в результаті виконання. Зрештою, це лише один з кількох способів припинення зобов'язання. Так, законом чи угодою сторін може бути встановлено обмежений строк дії певного матеріального права. Звісно, його існування поза межами даного строку припиняється. Крім того, чинність зобов'язання припиняється прощенням боргу, переданням відступного, зарахуванням та з інших підстав, передбачених гл. 50 Цивільного кодексу України.

Здавалося б, у цьому випадку немає різниці, з яких саме підстав припинилося суб'єктивне цивільне право особи: значення має лише те, що вона не вправі у подальшому здійснювати його реалізацію — вчиняти дії, що становили зміст права або вимагати адекватних дій від інших осіб. Проте, практика доводить, що підстави, які слугували закінченню строку дії зобов'язання, можуть суттєво впливати на інші правовідносини, котрі не обов'язково мають характер цивільно-правових.

Показовим тут є порівняльний аналіз припинення строку існування зобов'язання в результаті його виконання та внаслідок зарахування однорідних зустрічних вимог. Певного резонансу в зв'язку з цим набули дві постанови Верховного Суду України, які по-різному вирішили аналогічні спори. Зокрема, в одній постанові [12] вищий судовий орган України встановив, що зарахування однорідних зустрічних вимог не може вважатися бартером. В іншій — він, навпаки, вказав, що припинення зобов'язань шляхом зарахування без грошової оплати є товарним обміном (бартером) [13]. Безумовно, вирішення цього питання має не лише теоретичне значення, а й торкається матеріальних інтересів учасників цивільного обігу, адже визнання чи невизнання операції бартерною впливає на виникнення певних податкових відносин.

Детальний аналіз вказаних судових постанов саме з точки зору підставності припинення зобов'язання дає можливість спростувати вихідну тезу, якою керувався суд при ухваленні рішення від 01. 06. 2004 р., про тотожність наслідків припинення зобов'язань різними способами, вказаними у гл. 50 ЦКУ. Дослідники відзначають, що цивільне законодавство деякою мірою потерпає від того, що часом одні й ті самі дефініції можуть застосовуватися для регулювання різних правовідносин [наприклад, 14, с. 117]. На жаль, зазначена ситуація значною мірою продовжується і зараз. Так, вираз «зарахування» у актах законодавства може використовуватися як характеристика проведення товарообмінної операції (бартеру). В той же час, це ж визначення застосовується для регулювання відносин, передбачених ст. 601 ЦК України, в результаті яких припиняється зобов'язання. На нашу думку, не треба

доводити істину, що припинення зобов'язання шляхом його виконання (ст. 599 ЦК) та шляхом зарахування однорідних зустрічних вимог (ст. 601 ЦК) є різними явищами, оскільки їх правове регулювання відбувається окремими нормами Цивільного кодексу. Крім того, виконанню зобов'язань присвячена також гл. 48 ЦКУ. Отже, якщо зобов'язання припиняється в результаті зарахування однорідних зустрічних вимог, не може йтися про його виконання: воно залишається невиконаним так само, як і інше зобов'язання, з якого виникла зустрічна вимога.

За змістом цивільного вчення про зобов'язання, розрахунок є формою виконання боржником свого обов'язку [15, с. 51]. Такий розрахунок може відбуватися як у грошовій формі, так і у товарній (негрошовій). В останньому випадку його можна кваліфікувати як міну (бартер). Як йдеться у коментованій постанові ВСУ від 1 червня 2004 р., суд при вирішенні спору кваліфікував проведений сторонами залік (зарахування) однорідних зустрічних вимог як бартер (міну), пославшись на підпункт 1.19 ст. 1 Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств». До такої оцінки слід ставитися критично. Адже у вказаній нормі до бартеру, віднесено зокрема, проведення **розрахунків** за товари (роботи, послуги) у будь-якій формі, іншій, ніж грошова, **включаючи** будь-які види **заліку** та погашення взаємної заборгованості, у результаті яких не передбачається зарахування коштів на рахунки продавця для компенсації вартості таких товарів (робіт, послуг). Як бачимо, у законі йдеться про розрахунки (тобто, про виконання зобов'язання), в тому числі і способом заліку. Якщо з матеріалів справи очевидно, що сторони не здійснювали розрахунків шляхом заліку (товарообмінної операції), а припинили взаємні однорідні вимоги, які виникли з різних правових передумов, без виконання зобов'язань, підстав застосовувати до відносин між сторонами положень пп. 1.19 ст. 1 ЗУ «Про оподаткування прибутку підприємств» немає. Ця норма стосується припинення зобов'язання саме в результаті його виконання, чого в досліджуваній ситуації не було.

Як бачимо, підстава закінчення строку дії суб'єктивного матеріального права може мати суттєве прикладне значення для тих чи інших інтересів учасників майнового обігу. Для більш чіткого розмежування юридичної сутності явищ, що виникають у досліджуваній царині, наведемо головні ознаки заліку (зарахування) як правочину, в результаті якого відбувається припинення існування суб'єктивного права. При проведенні розрахунків шляхом заліку зобов'язання виникають, як правило, з однієї юридичної підстави, не обов'язковим є зустрічність вимог учасників розрахунків. У господарському обігові в Україні набули поширення проведення так званих ланцюгових залікових розрахунків, коли кожен суб'єкт фактично розраховується із своїм контрагентом, водночас інша особа здійснює розрахунки з ним. Навпаки, припинення зобов'язання зарахуванням, як уже зазначалося, не тягне його виконання, потребує наявності зустрічних вимог, які обов'язково мають виникати із різних правових підстав (наприклад, із різних не пов'язаних між собою договорів).

Підводячи підсумки викладеним вище міркуванням, можемо констатувати, що можливість здійснення прав, котрі витікають зі змісту зобов'язання, обмежується строком, який не завжди дорівнює часу існування самого суб'єктивного права. З іншого боку, припинення зобов'язання означає припинення існування прав та обов'язків його учасників, які становлять зміст зобов'язання [16, с. 119]. Це означає, що у кредитора вже відсутнє право вимагати виконання зобов'язання, а у боржника припиняється обов'язок його виконувати.

Перелік підстав припинення зобов'язань викладено у гл. 50 ЦКУ. Проте, на нашу думку, було б неправильним уважати його виключним. Цілком справедливо було б доповнити вказаний перелік такою підставою як закінчення строку зобов'язання. Дійсно, із збігом часу існування суб'єктивного матеріального права та кореспондуючого йому юридичного обов'язку припиняється і саме зобов'язання в зв'язку із втратою свого змісту. Однак, правові наслідки такого припинення зобов'язання не є повністю тотожними тим, що настають за інших передумов. Йдеться, передусім, про вплив такого припинення зобов'язання на дієвість позовного домагання, що виникло в разі порушення регулятивного права.

За загальним правилом, що впливає зі змісту глави 50 ЦКУ, із припиненням зобов'язання закінчується і можливість порушення суб'єктивного цивільного права, що, в свою

чергу, позбавляє кредитора права на його захист *шляхом примусового здійснення*. Перебіг позовної давності відбувається стосовно можливості захисту існуючого *порушеного* права. Із припиненням права немає об'єкту порушення, відтак не може бути і такого перебігу. Прикметно, що вказані наслідки наступають не тільки при припиненні зобов'язання за волею сторін (у разі його виконання, зарахування, прощення боргу тощо), а й при припиненні незалежно від волі контрагентів (неможливість виконання, смерть фізичної особи тощо). Але повторимо, йдеться лише про припинення позовної вимоги щодо примусового виконання обов'язку в натурі. Що ж стосується інших позовних вимог, які становлять зміст права особи на судовий захист у разі правопорушення, скажімо, таких, як стягнення неустойки, відшкодування шкоди тощо, то їх тривалість (у разі порушення права протягом його дії) не залежить від моменту припинення зобов'язання.

Інша річ, припинення зобов'язання (а відтак і суб'єктивного права та обов'язку, що становлять його зміст) в результаті закінчення строку його існування. У цій ситуації порушення матеріального права в той час, коли воно діяло, теж породжує відповідне позовне домагання, змістом якого можуть бути вимоги про виконання обов'язку в натурі, відшкодування шкоди чи застосування інших санкцій. Однак на відміну від попередньої ситуації припинення зобов'язання у зв'язку із закінченням часу його дії не усуває позовної вимоги про примусове виконання обов'язку. Це пов'язано із іншою сутнісною характеристикою та суб'єктивними ознаками підстав припинення зобов'язання. Якщо у випадках, що розглядалися раніше, зобов'язання припинялося або у результаті волевиявлення самої управленої особи (прийняття виконання чи відступного, домовленість сторін, прощення боргу), або у зв'язку з форс-мажорними обставинами (смерть сторони, неможливість виконання), то у такому випадку невиконане зобов'язання припиняється *всупереч волі правоволодільца*. Відтак виконання порушеного зобов'язання вже у межах охоронно-правового відношення є і можливим, і бажаним для останнього. Таким чином, якщо суб'єктивне матеріальне право було порушене протягом часу його існування, позовне домагання про виконання обов'язку в натурі, що виникло в результаті такого порушення, триває протягом відповідного давнісного строку і не припиняється із припиненням зобов'язання.

Проведений аналіз дає можливість дійти таких висновків: суб'єктивне цивільне право не припиняється із закінченням часу на його судовий захист (позовної давності). Навпаки, із припиненням його будь-яким способом, визначеним у гл. 50 ЦКУ (виконання обов'язку, зарахування зустрічних вимог, прощення боргу тощо), припиняється давнісний перебіг щодо вимоги про примусове здійснення цього права. Навпаки, припинення зобов'язання зі спливом строку існування суб'єктивного матеріального права на існування позовної вимоги про примусове виконання обов'язку не впливає.

Викладені міркування стосовно припинення позовної давності із припиненням зобов'язання стосуються також і випадків скасування останнього. Якщо суд чи інший орган у межах своєї компетенції визнає зобов'язання незаконним [17, с. 12], воно скасовується з моменту його виникнення (якщо зобов'язання виникло неправомірно) або з моменту втрати ним чинності. У будь-якому випадку зобов'язання перестає існувати на майбутнє. Отже, і перебіг строку для захисту вказаного права шляхом примусового виконання обов'язку не відбувається. Різниця полягає лише в тому, що при визнанні зобов'язального правовідношення недійсним права та обов'язки за ним вважаються такими, що не існували із самого початку. При скасуванні ж такого правовідношення на майбутнє, визнанні його нечинним з певної дати, відповідні зобов'язання припиняються саме з вказаного терміну.

Література

1. Грибанов В. П. Сроки в гражданском праве / В. П. Грибанов. — М.: Знание, 1967. — 48 с.
2. Иоффе О. С. Обязательственное право / О. С. Иоффе. — М.: Госюриздат, 1975. — 880 с.
3. Кожухар А. Н. Право на судебную защиту в исковом производстве / А. Н. Кожухар. — Кишинев: Штиинца, 1989. — 140 с.
4. Мирошникова Н. И. Механизм осуществления субъективных гражданских прав: Учебное пособие / Н. И. Мирошникова. — Ярославль: ЯрГУ, 1989. — 340 с.

5. Энгельман И.Е. О давности по русскому гражданскому праву. Историко-догматическое исследование / И. Е. Энгельман. — М.: Статут, 2003. — 511 с.
6. Гойхбарг А. Исковая давность в проекте нашего гражданского уложения / А. Гойхбарг // Право. — 1910. — №40. — С. 1-7.
7. Гурвич М.А. Пресекательные сроки в советском гражданском праве / М.А.Гурвич. — М.: Юрлитиздат, 1961. — 236 с.
8. Чернов В. Последствия пропуска срока исковой давности / В. Чернов // Советская юстиция. — 1975. — №7. — С. 12-13.
9. Болотников И. М. Проблемы исковой давности в советском гражданском праве: автореф. дис. на соискание научной степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное право» / И. М. Болотников. — Л., 1964. — 16 с.
10. Крашенинников Е. А. Последствия истечения исковой давности / Е. А. Крашенинников, В. А. Носов // Предмет процессуальной деятельности в суде и арбитраже. — Ярославль: ЯрГУ, 1985. — С. 82-89.
11. Брагинский М. И. Договорное право. Книга 1 / М. И. Брагинский, В. В. Витрянский. — М.: Статут, 2002. — 680 с.
12. Постановка Судової палати у господарських справах Верховного Суду України від 21 січня 2003 року // Постанови Верховного Суду України та Вищого господарського суду України у господарських справах. — 2004. — № 4(7). — С. 10-14.
13. Постановка Судової палати у господарських справах Верховного Суду України від 1 червня 2004 року // Постанови Верховного Суду України та Вищого господарського суду України у господарських справах. — 2005. — № 2(17). — С. 10-14.
14. Красавчиков О. А. Юридические факты в советском гражданском праве / О. А. Красавчиков. — М.: Госюриздат, 1958. — 183 с.
15. Луць В. В. Контракти у підприємницькій діяльності / В. В. Луць [2-ге вид.]. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — 560 с.
16. Зобов'язальне право: теорія і практика: навч. посіб. / За ред. проф. О. В.Дзери. — К.: Юрінком Інтер, 1998. — 912 с.
17. Гуйван П. Д. Действие во времени нормативных актов / П. Д. Гуйван // Юридическая практика. — 2005. — № 22. — С. 12-13.

Гуйван П.Д. Соотношение между сроками охраняемого и охоронительного права. *В статье анализируются правовые механизмы регулирования продолжительности субъективного материального права. Исследуется взаимосвязь между временем существования охраняемого и охоронительного права. Освещаются правовые последствия прекращения обязательства вследствие истечения срока его существования и дается сравнительная характеристика таких последствий с теми, которые наступают в результате исполнения обязательства.*

Ключевые слова: *срок субъективного права, прекращения обязательства, исковая давность, охраняемое право, охоронительное право.*

Guyvan P. D. Coordination between the terms of the protected and safeguarding right of the individual. *This article analyzes the legal mechanisms for regulating the duration of the subjective substantive law. The author explores the relationship between the terms of the protected and safeguarding rights. The article also examines the legal consequences of termination of the obligation due to the expiration of the period of its existence and gives comparative characteristics of these effects with those that occur as a result of performance of an obligation.*

Key words: *term of subjective right, ending of obligation, limitation of action, protected right, safeguarding right.*

Утримання тварини як джерело підвищеної небезпеки

Стаття присвячена правому регулюванню утриманню тварин у домашніх умовах відповідно до чинного законодавства України.

Ключові слова: тварина, джерело підвищеної небезпеки, дикі звірі, власник, володілець тварини, відповідальність, завдана шкода.

На території України надзвичайно велика кількість тварин. Слід відзначити, що за останнє десятиліття стрімко зростає тенденція утримувати у приватній власності диких звірів та екзотичних тварин. Так, непоодинокими є випадки утримання фізичними та юридичними особами таких звірів та тварин як: шиншили, декоративні кролики та щури, різноманітні рептилії (варани, черепахи, крокодили, змії). Надзвичайно модним стало утримувати невеликі колекції таких диких звірів як: тигр, лев, панда, носоріг, пантера, вовк, лисиця та ін.

Актуальність теми полягає у тому, що законодавець недостатньо врегулював питання щодо утримання фізичними та юридичними особами тварин, які становлять собою джерело підвищеної небезпеки. Ця проблема особливо актуальна сьогодні, оскільки надзвичайно популярно тримати на утриманні як диких, так і екзотичних тварин. Однак слід пам'ятати, що ці тварини становлять підвищену небезпеку як для людини, так і для суспільства, саме тому їх утримання має бути чітко врегульовано перш за все на законодавчому рівні.

У цілому джерело підвищеної небезпеки розглядали основоположники російської цивілістики: М.М. Агаркова, В.Г. Вердникова, О.С. Йоффе, Б.Б. Черепахіна та ін. Серед сучасних українських науковців це питання досліджували Д.В. Боброва, О.В. Дзера, Н.С. Кузнецова, М.О. Самойлов, Р.Б. Шишка та ін.

Йдучи в ногу з тенденціями, законодавець, прийнявши Цивільний кодекс України [1] ввів у поняття «джерело підвищеної небезпеки» диких звірів, службових собак та собак бійцівських порід. Так, у статті 1187 ЦК зазначається, що джерелом підвищеної небезпеки є діяльність, пов'язана із використанням, зберіганням або утриманням транспортних засобів, механізмів та обладнання, використанням, зберіганням хімічних, радіоактивних, вибухо- і вогненебезпечних та інших речовин, утриманням диких звірів, службових собак та собак бійцівських порід тощо, що створює підвищену небезпеку для особи, яка цю діяльність здійснює, та інших осіб.

У порівнянні з Цивільним кодексом РСР 1963 р. [2] утримання диких звірів, службових собак та собак бійцівських порід є новелою в Цивільному кодексі України 2004 р. Так, у ЦК УКРСР 1963 р. у ст. 450 закріплювався вузький перелік об'єктів, що можуть бути джерелом підвищеної небезпеки. Так, до цього переліку входили: діяльність, пов'язана з підвищеною небезпекою для оточення (транспортні організації, промислові підприємства, будови, власники автомобілів та ін.).

Зрозуміло, що Верховна Рада України, прийнявши Цивільний Кодекс України від 2003 р., ввела утримання диких звірів, службових собак та собак бійцівських порід як вид джерела підвищеної небезпеки, оскільки цьому сприяли непоодинокі випадки нанесення як матеріальної, так і моральної шкоди фізичним особам.

Існують дві основні теорії щодо визначення поняття джерела підвищеної небезпеки. Одні вчені виводять це поняття з будь-якої діяльності людини, здійснення якої створює підвищену небезпеку для тих, що оточують через відсутність можливості повного контролю

за нею. Інші ж, навпаки, вважають, що під джерелом підвищеної небезпеки необхідно розуміти предмети матеріального світу, що володіють небезпечними для тих, що оточують, властивостями і непідвладні повному контролю з боку людини.

Прихильники першої теорії стверджують, що джерело підвищеної небезпеки – це діяльність, що створює підвищену небезпеку для тих, які оточують.

Проте не кожна діяльність може бути визнана як така, а діяльність по використанню (експлуатації) певних об'єктів матеріального світу, що володіють потенційною небезпекою спричинення значної шкоди.

Прихильники другої теорії виходять з того, що джерело підвищеної небезпеки – це предмети матеріального світу, небезпечні речі.

Для віднесення тих або інших об'єктів до джерел підвищеної небезпеки зазвичай враховують дві ознаки: наявність шкідливих властивостей; неможливість повного контролю за ними з боку людини.

Стосовно тварин мова може йти про можливість спричинення значної шкоди здоров'ю або життю людини, населення, майну громадян і організацій.

Питання виникає про віднесення домашніх тварин до джерел підвищеної небезпеки. Вважається, що, незважаючи на наявність у більшості тварин шкідливих властивостей, над ними здійснюється повний контроль з боку людини, як правило, господаря.

Домашні тварини, повністю підконтрольні людині, підконтрольні лише до тих пір, поки цей контроль здійснюється. Тварина, яка гуляє у десятках метрах від свого господаря або просто без нього, позбавлена повного контролю, отже, її можна розглядати як джерело підвищеної небезпеки. Так, наприклад, собака може напасти на перехожого. Таку саму небезпеку, наприклад, може становити і кінь, який, злякавшись, може заподіяти шкоду людині або майну.

Загроза визнання домашньої тварини джерелом підвищеної небезпеки, отже, покладання обов'язку по відшкодуванню шкоди на його господаря (власника) незалежно від його провини сприятиме ефективнішій реалізації виховно-попереджувальної функції цивільного права. Ні для кого не секрет, що штраф, накладений в адміністративному порядку, не йде в жодне порівняння з можливими санкціями майнового характеру, застосовними до правопорушника в рамках деліктного зобов'язання.

Повна відсутність контролю за домашньою твариною – джерелом підвищеної небезпеки характерний і для випадків залишення тварин їх господарями. Деякі громадяни, розчарувавшись у вихованцеві або не бажаючи його лікувати і з інших причин, просто виганяє тварин з дому.

Так, наприклад, розлючений і голодний собака становить реальну загрозу для здоров'я населення і майна громадян і організацій. Собаки, що нерідко стали бездомними, об'єднуються в зграї, повертаючись до способу життя їх предків. Відбувається синергетичний ефект – посилення шкідливих властивостей тварин за рахунок колективних дій і підтримки зграї. Історія знає приклади нападу зграй собак на стада тварин і на людей, особливо на дітей і підлітків.

Визнання таких тварин джерелами підвищеної небезпеки і залучення колишніх власників (звичайно, у разі їх встановлення) до відповідальності за заподіяний джерелом підвищеної небезпеки шкоди може стати одним із додаткових стимулів для недбайливих господарів поступати з тваринами відповідно до встановлених вимог законодавства. Інакше із збільшенням числа домашніх тварин ми будемо приречені і на збільшення кількості бездомних тварин, що наповнюють вулиці міст, витрату бюджетних коштів на їх вилучення, зростання випадків спричинення шкоди здоров'ю або життю громадян укусами собак, загальне погіршення санітарно-епідеміологічної ситуації.

Потрібно відзначити, що в науці цивільного права завдання шкоди джерелом підвищеної небезпеки традиційно виділяється у спеціальний делікт, враховуючи особливості механізму завдання шкоди, а також умов виникнення деліктного зобов'язання. Особливість механізму полягає у тому, що шкода завдається потерпілому не будь-якими діями, а саме – діяльністю, яка підпадає під характеристику джерела підвищеної небезпеки, зокрема в

утриманні диких звірів, службових собак та собак бійцівських порід. Відповідно під джерелом підвищеної небезпеки слід розуміти діяльність, пов'язану із використанням, зберіганням або утриманням диких звірів, службових собак та собак бійцівських порід тощо, що створює підвищену небезпеку для особи, яка цю діяльність здійснює, та інших осіб. Отже, для віднесення тої чи іншої діяльності до джерела підвищеної небезпеки необхідно, щоб така діяльність створювала підвищену небезпеку для самої особи, яка її проводить, а також для інших осіб.

Слід зауважити, що сам факт утримання диких звірів у приватній колекції, чи домашнє утримання собак бійцівських порід – не є діяльністю. Лише використання зазначених об'єктів у конкретній діяльності, наприклад, взяття участі у собачих боях, або використання службових собак не за їх цільовим призначенням, є діяльністю, яка вже створює небезпеку не тільки для оточуючих, а й для утримання даного джерела підвищеної небезпеки.

Підвищена небезпека у розумінні ст. 1187 ЦК є об'єктивною категорією, не пов'язаною із психологічним поняттям страху, та означає більшу вірогідність настання негативних, шкідливих наслідків, ніж при проведенні будь-якої іншої діяльності. Причиною підвищеної небезпеки є такі властивості об'єктів, з якими проводиться діяльність, які обумовлюють неможливість повного контролю за такою діяльністю з боку людини на даному етапі розвитку науки та технологій. Тому, незважаючи на дотримання правил техніки безпеки, існує підвищена вірогідність завдання шкоди внаслідок проведення такої діяльності.

Перелік видів діяльності, пов'язаної із підвищеною небезпекою, який наводиться у ч. 1 ст. 1187 ЦК, як нами вже було доведено, є більш широким у порівнянні з ЦК УРСР 1963 р. та Постановою Пленуму Верховного Суду України від 27 березня 1992 р. Про практику розгляду судами цивільних справ за позовами про відшкодування шкоди [3]. Однак перелік видів діяльності, які створюють підвищену небезпеку, не є вичерпним. Вважаємо, що питання про те, чи є та чи інша діяльність джерелом підвищеної небезпеки, повинне вирішуватися судом у кожному конкретному випадку із урахуванням висновків відповідних експертиз (технічної, радіаційної, хімічної тощо).

При цьому слід мати на увазі, що визнання тієї чи іншої діяльності джерелом підвищеної небезпеки часто-густо залежить не тільки від якісних характеристик об'єкту, з яким така діяльність проводиться, а й від його кількісних та якісних характеристик. Так, утримання пітону в домашньому акваріумі жодної небезпеки для оточуючих не створює. Однак цього не можна сказати про використання пітону при виставах у цирку, де під небезпеку підпадає не лише дресирувальник (або працівник цирку), а й відвідувачі, серед яких більшість дітей.

Підвищено небезпечна діяльність може здійснюватися тільки за допомогою об'єкта, який володіє шкідливими властивостями (джерела підвищеної небезпеки), причому така діяльність є правомірною.

З огляду на викладене, не настає відповідальність держави за шкоду, заподіяну здоров'ю або життю громадянина вовком у лісовій гущавині, де є і джерело підвищеної небезпеки, і його власник, але немає будь-якої діяльності, проте настає цивільно-правова відповідальність за шкоду, заподіяну здоров'ю або життю громадянина вовком, що втік із зоопарку.

Діяльність громадян і організацій по використанню домашніх тварин (естетичне задоволення, охорона, охота та ін.) відбувається з моменту отримання такого об'єкту у фактичне володіння – по цивільно-правових операціях, таких як купівля-продаж, дарування, міна, заповіт тощо. до моменту вибуття з нього на підставах, встановлених законом, що допускається, – відчуження по відшкодувальних і безвідплатних операціях, передача в розплідник, евтаназія тощо.

Отже, можна визначити такі ознаки джерела підвищеної небезпеки:

- джерелом підвищеної небезпеки визнається діяльність, тобто певна активність щодо конкретного об'єкта;
- ця діяльність пов'язана з використанням, зберіганням або утриманням транспортних засобів, механізмів та обладнання, використанням, зберіганням певних речей;

- ці речі створюють підвищену небезпеку для особи, яка здійснює цю діяльність, та інших осіб;
- орієнтовний перелік речей, діяльність з якими визнається джерелом підвищеної небезпеки, встановлюється в законі (хімічних, радіоактивних, вибухо- і вогненебезпечних та інших речовин, утриманням диких звірів, службових собак та собак бійцівських порід тощо). Відсутність виключного переліку таких об'єктів зумовлюється насамперед стрімким та постійним розвитком науки і техніки, що постійно вносить до загального переліку нові об'єкти.

Суб'єктом відповідальності відповідно до ст. 1187 ЦК, є володільць дикого звіра, службової собаки чи собаки бійцівської породи, діяльність з яким створює підвищену небезпеку. Під суб'єктом слід розуміти особу, що на відповідній правовій підставі утримує тварину (звіра), утримання якого створює підвищену небезпеку.

Для вирішення питання про притягнення тієї чи іншої особи до відповідальності за ст. 1187 ЦК, треба визначити дві основні ознаки володільця: юридичну та матеріальну (фактичну). Юридична ознака означає, що володільцем визнається тільки та особа, яка володіє об'єктом, діяльність з яким створює підвищену небезпеку, на відповідній правовій підставі: право власності, інше речове право, договір оренди, доручення, підряду тощо. Матеріальна або фактична ознака володільця джерела підвищеної небезпеки означає, що особа повинна здійснювати фактичне володіння (в нашому випадку утримання) небезпечних об'єктів на відповідних правових підставах. Як правило, обидві ознаки володільця джерела підвищеної небезпеки повинні мати місце.

Так, не визнається володільцем джерела підвищеної небезпеки та не несе відповідальності перед потерпілим особа, яка здійснювала фактичне володіння (утримання) небезпечним об'єктом через трудові відносини з володільцем такого об'єкта, коли вона не мала відповідних повноважень на здійснення такої діяльності (наприклад, готелі для тварин, що набули неабиякої популярності в Європі, та починають створюватися в Україні повинні приймати на роботу лише кваліфікованих працівників тощо). Працівник може бути притягнений до відповідальності лише працедавцем у регресному порядку, а останній відповідатиме перед самим володільцем джерела підвищеної небезпеки, враховуючи характер відносин, які між ними склалися, за шкоду завдану його тварині тощо. Питання в цьому випадку стосується не тільки фактично виконуваної роботи, а й правового забезпечення цієї діяльності. Власник тварини на законних підставах передав її на утримання спеціалізованій юридичній особі, яка у цьому випадку володіла і утримувала тварину, що внаслідок некваліфікованих дій працівника завдала шкоди третім особам, тому, на нашу думку, має застосовуватися ч. 2 ст. 1187 ЦК.

Якщо управління небезпечним об'єктом передається третій особі без юридичного оформлення (наприклад, передається утримання дикого звіра без оформлення довіреності тощо), вважається, що об'єкт не виходить із володіння його безпосереднього володільця, і саме він нестиме відповідальність за завдану шкоду.

Володільць небезпечного об'єкту не може бути визнаний суб'єктом відповідальності за завдану шкоду, якщо диким звіром, службовою собакою або собакою бійцівської породи неправомірно заволоділа інша особа (наприклад, при викраденні звіра із приватної колекції). У цьому випадку відповідальність перед потерпілим за правилами цивільного законодавства нестиме особа, яка неправомірно заволоділа небезпечним об'єктом.

Разом з тим власник або інший володільць джерела підвищеної небезпеки також може притягатись до відповідальності, якщо буде доведено, що неправомірному заволодінню іншою особою твариною (звірем) сприяла недбалість її власника (володільця). Наприклад, якщо особа не здійснювала належної охорони службової собаки під час проходження служби в органах МВС, та залишила неприв'язаним собаку тощо. У такому випадку до відповідальності притягуються як володільць джерела підвищеної небезпеки, так і особа, яка неправомірно заволоділа небезпечним об'єктом, у частці, яка визначається за рішенням суду з урахуванням обставин, що мають істотне значення.

Цивільним законодавством, а саме ч. 5 ст. 1187 ЦК встановлено підстави звільнення від відшкодування шкоди, завданої джерелом підвищеної небезпеки. До таких підстав відноситься завдання шкоди внаслідок:

- непереборної сили;
- умислу потерпілого.

Поняття непереборної сили розкривається у ч. 1 ст. 263 ЦК України, відповідно до якої непереборною силою визнається надзвичайна або невідворотна за даних умов подія. Наявність умислу потерпілого означає свідоме бажання потерпілого отримати шкоду завдяки джерелу підвищеної небезпеки. Інші загальні підстави звільнення особи від відповідальності за завдану шкоду, в тому числі відсутність вини завдавача шкоди, не застосовуються, якщо шкоду завдано джерелом підвищеної небезпеки. Отже, відповідальність володільця джерела підвищеної небезпеки настає незалежно від його вини.

Підсумовуючи викладене, доходимо такого висновку. Джерелом підвищеної небезпеки визнаються тварини, що не є об'єктами тваринного світу, а також дикі тварини, тимчасово вилучені з середовища проживання і які живуть у неволі або у напіввільних умовах. Більше того, джерелом підвищеної небезпеки визнається тварина як майно, що володіє небезпечними для тих, що оточують, властивостями і неспіддатливе повному контролю з боку людини.

Література

1. Цивільний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст.356.
2. Цивільний кодекс Української РСР 1963 р. / Кодекс втратив чинність на підставі Кодексу/ N 435-IV (435-15) від 16.01.2003 // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.
3. Постанова Пленуму Верховного Суду України від 27 березня 1992 р. «Про практику розгляду судами цивільних справ за позовами про відшкодування шкоди».

Эфендиева Л.А. Содержание животного как источник повышенной опасности. Статья посвящена правовой регуляции содержанию животных в домашних условиях в соответствии с действующим законодательством Украины.

Ключевые слова: животное, источник повышенной опасности, дикие звери, владелец, владелец животного, ответственность, причинен ущерб.

Efendieva L.A. Keeping animals as a source of increased danger. This article is devoted to the legal regulation of keeping animals in domestic conditions in accordance with the existing legislation of Ukraine.

Key words: animal source of increased danger, wild animals, the owner, holder of animals, responsibility, harm.

Лазько Г.З.,

канд. юрид. наук, доцент, завідувач
кафедри цивільно-правових дисциплін АПСВ ФПУ

Функції профспілок у цивільному процесі України: теоретико-правові аспекти

У статті висвітлюються основні напрями діяльності профспілок за умов розвитку цивільного суспільства в Україні, а також проаналізовані функції профспілок у цивільному процесі.

Ключові слова: профспілка, функції профспілок, цивільне судочинство, захисна функція, представницька функція.

Вивчаючи сучасний стан діяльності та розвитку профспілкового руху в Україні, слід відзначити наявність прогресивних зрушень щодо способів реалізації функцій профспілок. У судовій практиці широко застосовується представництво прав і законних інтересів, що здійснюється саме профспілками. Крім того, надання процесуальних повноважень профспілкам робить ефективною їх захисну функцію. Отже, актуальність теми цієї статті зумовлена необхідністю прискорення економічних, правових, політичних, соціальних процесів щодо виходу України на траєкторію правової держави із громадянським суспільством. У свою чергу, одним із основних інститутів громадянського суспільства є профспілка, до комплексу суспільних відносин за участю якої слід віднести і цивільні процесуальні правовідносини, що підвищує актуальність та необхідність цієї теми.

Слід наголосити, що питання правового регулювання діяльності профспілок були досліджені у працях багатьох вчених, зокрема: В.С. Андреева, В.С. Венедиктова, В.В. Жернакова, Л.І. Лазор, О.С. Полякова, О.І. Процевського, Н.М. Хуторян, С.Я. Фурси, О.І. Шебанової та ін. Разом з тим, питанням щодо мети та функцій профспілок у цивільному процесі не було присвячено окремого дослідження, що підвищує рівень наукової зацікавленості цією темою. Саме це і сформувало основне завдання нашої статті – дослідження функцій профспілок під час здійснення цивільного судочинства, а також визначення особливостей їх процесуального статусу як учасників цивільного процесу.

За останні роки профспілковий рух в Україні, визначивши своє місце серед політичних та соціально-економічних відносин, обрав курс системного та ефективного удосконалення функцій захисту соціально-економічних і трудових прав та інтересів громадян. Сьогодні профспілки, як громадська організація, об'єднують сотні тисяч громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їх професійної діяльності. Перехід України до нових суспільно-економічних відносин зумовив участь профспілкового руху майже у всіх сферах суспільних відносин, зокрема, це: зайнятість населення, процес приватизації, охорона праці, порядок оплати праці, соціальна політика держави, життєвий рівень громадян, загальнообов'язкове державне страхування, дисципліна праці, господарська і фінансова діяльність, навчальна і культурно-освітня діяльність тощо.

Роки незалежності України супроводжуються системними політичними, соціальними, економічними і, зокрема, правовими реформами. Не є винятком цивільне процесуальне і трудове законодавство України. Так, з 2001 р. розпочато реформування трудового законодавства України, основною метою якого є необхідність узгодження законодавства України до міжнародних норм. Разом з тим, варто відзначити, що на території нашої держави вже є досить потужна нормативно-правова база, за якою врегульовуються відносини за участю профспілок, зокрема, це: Конституція України, Кодекс законів про працю України, Закон

України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», Закон України «Про оплату праці», Закон України «Про колективні договори і угоди», Закон України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» та ін. Крім того, діяльність профспілок має відповідати законодавству України та статутам, що приймаються з'їздами, конференціями, установчими або загальними зборами членів профспілки відповідного рівня і не повинні суперечити законодавству України. Разом з тим, прийняття проекту Трудового кодексу України є необхідним найближчим часом, адже кодифікація трудового законодавства надасть можливість чіткої систематизації діяльності профспілок, зокрема, під час захисту прав та законних інтересів працівників, оскільки формування ефективних механізмів захисту соціально-економічних прав та законних інтересів працівників визначає рівень розвитку нашої країни на шляху побудови правової держави.

Слід наголосити на значне посилення розвитку та реформування цивільного процесуального законодавства України. Зміни ЦПК України, зумовлені прийняттям Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010р., привели до необхідності формування нових теоретичних і практичних позицій щодо осіб, яким надано право представляти права та законні інтереси інших осіб, їх процесуальних прав та обов'язків.

Відповідно до положень ст. 36 Конституції України громадяни мають право на участь у професійних спілках з метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів [1]. Звернемо увагу, що на розвиток цієї статті було прийнято Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», яким визначено, що професійна спілка (профспілка) – добровільна неприбуткова громадська організація, що об'єднує громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їх професійної (трудової) діяльності, що створюються з метою здійснення представництва та захисту трудових, соціально-економічних прав та інтересів членів профспілки [2]. На нашу думку, профспілки, побудовані за певною системою та накопичили значний досвід у сфері захисту прав та інтересів працюючих, виступають одним із найвпливовіших органів у захисті трудових прав працівників. Як відомо, саме в порядку цивільного судочинства розглядаються справи щодо захисту прав, що виникають з цивільних, сімейних, трудових, житлових та інших правовідносин. Саме тому судова практика містить непоодинокі випадки розгляду та вирішення справ за участю органів та осіб, яким надано право представляти інтереси інших осіб, зокрема за участю професійних спілок як основного органу захисту трудових прав та законних інтересів працівників.

У свою чергу, правове регулювання участі процесуального представника у цивільному процесі забезпечують ст. 38–44 ЦПК України [3], якими визначено процесуальний статус представника як учасника цивільного процесу. Разом з тим, відповідно до ст. 3 ЦПК України у випадках, встановлених законом, до суду можуть звертатись органи та особи, яким надане право захищати права, свободи й інтереси інших осіб. Перелік таких органів і осіб визначений у ст. 45 ЦПК України, зокрема, це: Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, прокурор, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи. Таким чином, профспілки як юридичні особи, звертаючись до суду за захистом прав, свобод та інтересів інших осіб, повинні дотримуватися загальних вимог закону, зокрема щодо підсудності (ст. 108–114 ЦПК України), форми і змісту позовної заяви (заяви), порядку її подання (ст. 119, 120 ЦПК України). У своїй заяві вони також повинні обов'язково вказати підстави свого звернення до суду (ч. 6 ст. 119 ЦПК України), інакше суд може залишити їх заяву без руху або повернути її відповідно до ст. 115, 121 ЦПК України.

Активність профспілок у цивільному судочинстві зумовлена їх основними функціями. Під функціями профспілок слід розуміти основні напрями їх діяльності у здійсненні представництва і захисту прав та інтересів найманих працівників перед роботодавцями і реалізацію ними повноважень з контролю за дотриманням законодавства про працю і охорону праці. У літературі традиційно виділяють три основні функції профспілок, зокрема: захисна, регулятивна, виховна [4]. Зазначимо, що регулятивна функція профспілок спрямована на усунення порушень законності та вживання заходів щодо його попередження, шляхом застосування профспілкового контролю. Спрямованість цієї функції безумовно

пов'язана із дотриманням трудового законодавства України, зокрема щодо організації безпечних умов праці, забезпечення прав та соціальних гарантій працівників. У свою чергу, виховна функція профспілок містить різноманітні способи правового впливу на осіб, від яких залежить здійснення прав та законних інтересів працівників. Виховна функція є невід'ємною складовою правової культури суспільства в цілому. Специфіка виховної функції полягає у тому, що правове виховання має комплексний характер і у такому природному середовищі як трудова діяльність при виконанні суспільно — корисної праці в трудовому колективі (переконання, стимулювання працівників, контроль за умовами праці, виконання працівником трудової функції тощо).

Слід зазначити, що профспілки, на відміну від інших громадських організацій, мають надзвичайно широкий правовий спектр повноважень для здійснення своїх функцій, головною з яких є захисна. Відзначимо, що саме захисна функція профспілок спрямована на захист трудових, соціально-економічних прав і законних інтересів працівників, та на відновлення порушених прав працівників, у тому числі і у суді під час здійснення цивільного судочинства. При цьому оптимальним методом реалізації захисної функції профспілок стає представництво соціально-економічних прав та законних інтересів працівника. Так, представницька функція профспілок є допоміжною у захисті прав працівників, вона створює належні передумови для реалізації саме захисної функції [5]. Зазначимо, що повноваження профспілок – це їх права та обов'язки у сфері захисту, охорони й забезпечення прав, свобод і законних інтересів працівників [6]. Отже, одним з основних завдань профспілок виступає забезпечення охорони праці і контролю за дотриманням трудового законодавства на будь-якому організаційному рівні, з метою захисту і відновлення трудових та соціально-економічних прав трудящих.

У цивільному процесі профспілки наділені функціями процесуального представника. Разом з тим, особливостями правового регулювання даного інституту слід вважати таке: пріоритетність положень та норм Конституції України, міжнародних договорів та ЦПК України; оптимальне поєднання принципів обов'язковості та добровільності процесуального представництва; законодавче встановлення максимального обсягу процесуальних прав та обов'язків представника; запровадження гарантій виконання процесуальним представником своїх повноважень.

Слід наголосити, що процесуальне представництво є складним, системним та багатогранним правовим явищем та правовою категорією сучасного цивільного процесуального права. Саме системність та багатогранність цієї категорії зумовлені метою участі процесуального представника під час розгляду і вирішення цивільної справи. У свою, чергу, основною метою процесуального представництва, що здійснюється профспілками, виступає отримання позитивного правового результату для працівника, в інтересах якої діє профспілка. Тобто, профспілка, здійснюючи свої процесуальні права і обов'язки під час вступу у правовідносини із судом, має на меті досягнення найбільш сприятливого рішення для працівника (довірителя) з одного боку; сприяння суду під час здійснення правосуддя з метою всебічного і повного з'ясування всіх обставин справи.

Для того, щоб порушити цивільну справу в суді профспілкам не потрібно отримувати від позивача права, оскільки таке повноваження їм надається законом. Тому, приймаючи позовну заяву від профспілок, суддя повинен перевірити, чи надано їм законом відповідне право на ініціювання відкриття провадження у справі. Крім того, до позовної заяви слід додавати документ, що підтверджує повноваження представника, який діє від імені профспілки.

Отже, профспілки, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб, є самостійними учасниками цивільного процесу, незалежними від інших осіб, які беруть участь у справі (у тому числі і від позивача), завжди діють за власним переконанням і від свого імені.

Профспілки, які відповідно до закону звернулися до суду в інтересах інших осіб, або державних чи суспільних інтересів, наділяються всіма процесуальними правами та обов'язками особи, в інтересах якої вони діють. Отже, у позовному провадженні вони отримують права та обов'язки позивача, за винятком права укладати мирову угоду (ч.1 ст.46

ЦПК). У тому числі вони мають право знайомитися з матеріалами справи, робити з них витяги, знімати копії з документів, долучених до справи, одержувати копії рішень, ухвал, брати участь у судових засіданнях, подавати докази, брати участь у дослідженні доказів, задавати питання іншим особам, які беруть участь у справі, а також свідкам, експертам, спеціалістам, заявляти клопотання та відводи, давати усні та письмові пояснення судові, подавати свої доводи, міркування щодо питань, які виникають під час судового розгляду, і заперечення проти клопотань, доводів і міркувань інших осіб, користуватися правовою допомогою, знайомитися з журналом судового засідання, знімати з нього копії та подавати письмові зауваження з приводу його неправильності чи неповноти, прослуховувати запис фіксування судового засідання технічними засобами, робити з нього копії, подавати письмові зауваження з приводу його неправильності чи неповноти, оскаржувати рішення і ухвали суду, користуватися іншими процесуальними правами, встановленими законом.

З викладеного вище доходимо висновку, що основними тенденціями удосконалення правового регулювання участі профспілок під час розгляду та вирішення цивільних спорів є поглиблення законодавчої регламентації у цій сфері, систематизації норм трудового та цивільного процесуального законодавства України, врахування досвіду та практики країн Європейського Союзу у сфері ефективного захисту прав та законних інтересів працівника у цивільному процесі.

Література

1. Конституція України. – К., 1996. – Ст. 36.
2. Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 45. – Ст. 397.
3. Цивільний процесуальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – N 40- 42, Ст. 492.
4. Лисяк О.І. Правові форми участі профспілок у регулюванні трудових відносин: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. – Харків, 2004.
5. Цесарський Ф.А. Захисна функція профспілок, форми її реалізації. автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. – Харків, 2004.
6. Нікіфоров В.Ю. Захист профспілками соціально-трудова прав працівників за умов ринкової економіки (теоретично-правовий аспект). – Харків, 2005.

Лазько Г. З. Функции профсоюзов в гражданском процессе Украины: теоретико-правовые аспекты. *В статье освещаются основные направления деятельности профсоюзов в условиях развития гражданского общества на Украине, а также проанализированы функции профсоюзов в гражданском процессе.*

Ключевые слова: профсоюз, функции профсоюзов, гражданское судопроизводство, защитная функция, представительская функция.

Laz'ko G.Z. Trade union functions in the civil process of Ukraine: theoretical and legal aspects. *The major issues of the trade union activity in terms of civil society development in Ukraine are enlightened in the article. The main functions of the trade unions in civil society are revealed.*

Key words: trade union, functions of the trade union, civil trial, protective function, representative capacity.

Нечипоренко В.В.,

аспірант відділу проблем цивільного, трудового і підприємницького права
Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

Особливості розвитку правового інституту перестраховання в Україні і його нормативного регулювання

У статті досліджується розвиток перестраховання в Україні з часів укладення перших угод, які були праобразом сучасних договорів перестраховання, до сучасності. Окреслено головні ознаки та характерні риси сучасного стану правового інституту перестраховання в нашій державі.

Ключові слова: перестраховання, страхування, правове регулювання, угода, перестраховик, перестраховальник.

Пізнавальною метою дослідження в цій статті є з'ясування суттєвих цивільно-правових факторів, ознак і передумов у зародженні та функціонуванні правового інституту перестраховання в Україні з моменту перших історичних згадувань про укладення угод, що найбільш відповідають ознакам перестраховання і включно до сучасного періоду після набуття нашою державою незалежності у 1991 р.

Перестраховання як вид правовідносин та окрема форма страхування у порівнянні із багатьма іншими правовими інститутами виникло значно пізніше – у період пізнього Середньовіччя як похідний вид угод від договорів страхування. Також його особливістю є те, що воно одночасно є і видом страхування, і похідним від нього видом цивільно-правових договорів. Цим обумовлюється шлях його розвитку з моменту здійснення перших перестрахових угод, оскільки перестраховання завжди було невід'ємно пов'язане із страхуванням.

Досліджуючи передумови виникнення та розвитку перестраховання на території України, якщо аналізувати його розвиток у межах сучасної території, необхідно враховувати історичні особливості формування нашої країни як унітарного державного утворення. На цій підставі вважаємо за доцільне поділити дослідження на три етапи. Перший етап – з моменту орієнтовного зародження правового інституту перестраховання на територіях, які сьогодні входять до географічних меж України і до 1917 р. (Велика жовтнева революція). Другий етап – з 1917 до 1991 р. (набуття Україною незалежності). Третій етап – з 1991 р. до сьогодні.

Під час з'ясування змісту вказаних етапів дослідження необхідно враховувати, що об'єктивна можливість для найбільш розвинутого та належного цивільно-правового регулювання перестраховання в Україні з'явилося лише після набуття нашою державою незалежності, оскільки з цього моменту, по-перше, після 70-річного етапу радянської влади на більшій частині території сучасної України настала змога розвивати перестраховання саме в тих умовах, в яких воно може реально існувати: капіталістичний політико-економічний устрій із притаманними йому ознаками – плюралізмом, економічною конкуренцією, свободою підприємницької діяльності та ін. По-друге, незважаючи на коопераційний рух, започаткований наприкінці існування Радянського Союзу, можливість побудови власного розвинутого ринку фінансових послуг (у тому числі й перестраховання) в Україні настала лише із остаточною змогою побудови незалежного від зовнішніх факторів і централізованого ідеологічного курсу правового регулювання економічних та фінансових явищ і процесів.

Наукові джерела містять досить обмежену інформацію щодо конкретних відомостей про започаткування перестрахової діяльності на території сучасної України. Це обумовлюється як досить пізнім започаткуванням перестрахової діяльності (через географічну

віддаленість від основних торговельно-мореплавських шляхів, ризику вантажоперевезення якими були основним об'єктом перестраховування з моменту зародження цього правового інституту), так і частою зміною приналежності сучасних українських земель іншим державам протягом всієї історії нашої держави.

Найперші документальні підтвердження укладення договорів перестраховування в державі відносяться до XVIII ст.: часу перших згадок про діяльність іноземних перестраховиків на території Російської імперії. Вочевидь, започаткування укладення перестрахових договорів відбувалось на території правобережної України також приблизно у цей самий час, цілком можливо навіть і раніше, оскільки західноукраїнські землі майже до першої половини XX ст. входили до складу Австро-Угорщини, Польщі: країн, які були географічно та політично більш наближеними до держав із розвинутим ринком перестрахових послуг, ніж тогочасна Росія. Найбільш яскравий приклад документального підтвердження здійснення перестраховування стосується лише кінця XIX ст. – зміст статуту Страхового товариства «Дністер», заснованого у 1892 р. у Львові, що у той час входив до складу Австро-Угорської імперії. Відповідно до § 6 цього Статуту Товариство зобов'язувалося вже протягом періоду нагромадження резервного фонду до мінімальної суми 100 тис. злотих ринських у передбачених випадках обов'язково перестраховувати в інших страхових і перестрахових закладах відповідну частину взятої на себе страхової відповідальності. Пізніше, у 1912 р., був утворений Галицький крайовий перестраховальний заклад, головною метою функціонування якого стало перестраховування ризиків, пов'язаних із худобою, перш за все на предмет захворювання. Даний заклад базувався на принципах взаємності, як це виявилось цілком прийнятно для «убезпечувальних» закладів у той час на Галичині [1].

Національний страховий ринок у Російській імперії почав створюватись лише з другої половини XVIII ст., коли у 1765 р. у Ризі, що на той час входила до складу Російської імперії, було засноване перше товариство взаємного страхування від вогню. До цього російський страховий ринок був монополізований іноземними страховими товариствами. Значним та безумовним стимулом для заснування національних страховиків послужив Маніфест Катерини II від 28 червня 1786 р. про заснування Державного позичкового банку, яким, зокрема, заборонялось здійснення іноземного страхування з метою запобігання «...виводу грошей на шкоду і збиток державний» (натомість була створена «Державна страхова експедиція» для здійснення страхування окремих визначених ризиків, ліквідована у 1822 р.). Вказаний Маніфест – яскравий приклад започаткованого державного регулювання страхування в Російській імперії. Перше професійне перестрахове товариство тут – «Товариство російського перестраховування» – почало діяти у 1895 р. (у цей час більша частина сучасної лівобережної України входила до складу Росії) [2]. Але, це не можна вважати точкою відліку перестраховування у Російській імперії, оскільки, як вже згадувалося, задовго до цього ризику російських страховиків перестраховувалися у закордонних перестраховиків, серед яких лідируючі позиції обіймали Мюнхенське, Кельнське, Швейцарське перестрахові товариства [3].

Наприкінці XIX ст. перестрахова діяльність у Російській імперії не була прерогативою діяльності лише спеціалізованих перестрахових товариств. Перестраховуванням займалися і інші страхові товариства, оскільки це не було заборонено чинним законодавством. Показовим для цього є функціонування земських страхових товариств, основною сферою діяльності яких було так зване вогняне страхування: ризику пожеж, які були одним з найголовніших джерел збитків на той час. Страхування таких об'єктів характеризувалося великим коефіцієнтом збитковості, тому необхідним став пошук шляхів підвищення рентабельності такого забезпечення. Із цією метою у 1899 р. страховий відділ Міністерства внутрішніх справ Російської імперії (державний орган контролю та нагляду за страховою діяльністю) під час особливої наради затвердив правила перестраховування, що послужили основою для нового закону про земське перестраховування від 16 грудня 1902 р. [4]. Цей нормативно-правовий акт значно посприяв розвитку перестраховування в Російській імперії, оскільки визначав основи його здійснення та формулював нормативи перестрахової діяльності, створюючи належні умови для здійснення перестрахової діяльності щодо всіх можливих категорій ризиків.

Фактично це поступово і відбувалось до моменту Великої жовтневої революції та наступних націоналізації, побудови соціалістичної моделі економіки та інших факторів, пов'язаних із приходом радянської влади.

Другий етап дослідження розвитку правового інституту перестраховування доцільно аналізувати з моменту Великої жовтневої революції, оскільки саме ця історична подія та пов'язані із нею соціально-політичні зміни у Російській імперії призвели, зокрема, до різкої зміни принципів побудови правових та економічних основ державного устрою. Це, безумовно, позначилось на перестрахованні як на правовому та економічному явищі.

Початок безпосереднього правового регулювання страхування в СРСР розпочалося із прийняттям Декрету Ради Народних Комісаріатів «Про встановлення державного контролю над усіма видами страхування, крім соціального», підписаного В.І. Леніним 23 березня 1918 р. [4]. Прийняття такого нормативно-правового акта відповідало об'єктивним реаліям революційного стану у Російській імперії, що відзначався ще не встановленою соціально-політичною стабільністю на всій своїй території. Тому, прийняття більшовиками цього нормативно-правового акта було ланкою у системі дій із встановлення та утримання жорсткого контролю, зокрема, над економічним устроєм держави за умов революції та громадянської війни, які ще тривали в країні.

Наступним етапом було прийняття 28 листопада 1918 р. Декрету «Про організацію страхової справи в Російській Республіці», яким страхування в усіх формах і видах визнавалось державною монополією та надбанням Республіки – по суті націоналізовувалося, але при цьому не створювалася уніфікована система державного страхування: Декрет реально функціонував на базі новоствореного відділу пожежного страхування при Всеросійській Раді народного господарства та ощадних кас. Остаточним закріпленням правового статусу страхування у новоствореному СРСР слугувало «Положение о государственном страховании Союза Советских Социалистических Республик», прийняте 18 вересня 1925 р. [5]. Окрім визначення принципів організації страхової діяльності в СРСР (і, відповідно, Української РСР), Положенням в одному із своїх додатків визначались правила перестраховування ризиків Держстраху в іноземних перестрахових компаніях.

У 1948 р. із прийняттям Положення про головне управління державного страхування СРСР і його органів на місцях, *de facto* остаточно закріплювалася державна монополія на страхування і було встановлене зобов'язання всім кооперативним страховим товариствам перестраховувати всі свої ризики у Головному управлінні Держстраху СРСР. Відповідно, Держстрах СРСР міг перестраховувати ризики іноземних страховиків за погодженням Народного комісаріату фінансів СРСР. Але, незважаючи на посилення на кооперативні страхові товариства, розгалужена система Держстраху мала монополістичне становище на страховому ринку СРСР.

Із початком «перебудови» в СРСР та політики послаблення централізованого і лише державного функціонування фінансового ринку країни, коопераційний рух сприяв заснуванню недержавних підприємств та організацій різноманітних напрямів діяльності. Страхова сфера не була винятком, тому кінець 80-х років відзначився заснуванням багатьох страхових компаній в СРСР (перша недержавна страхова компанія «Аско» була заснована у 1989 р.). Але відсутність належного та досконалого нормативно-правового регулювання укладення договорів перестраховування із перестраховиками-нерезидентами виключала так зване зовнішнє перестраховування. В той самий час національне перестраховування на недержавних підприємницьких засадах поки що не мало передумов для зародження та активного розвитку

Набуття Україною незалежності у 1991 р. та остаточно обрання капіталістичного способу побудови економічних відносин якісно вплинуло на перестраховування. Особливого значення в цьому аспекті набув Декрет Кабінету Міністрів України «Про страхування» від 10 травня 1993 р. [6]. Згідно з Декретом, перестраховування визнавалось окремим видом страхування поряд з особистим, майновим, страхуванням відповідальності та обов'язковими видами страхування, якщо право на їх проведення не передбачено актами законодавства. Відповідно, перестраховування було визначене як страхування одним страховиком на визна-

чених договором умовах ризику виконання всіх або частини своїх обов'язків перед страхувальником у іншого страховика (перестраховальника).

На визнання перестраховання важливим фактором у діяльності страховиків вказувала ст. 28 Декрету, де цей вид діяльності визнавався однією із умов забезпечення платоспроможності страховиків нарівні з наявністю у них сплаченого статутного фонду та створених страхових резервів. Окрім цього, страховики, у випадку взяття на себе страхового зобов'язання в обсягах, що перевищують можливість їх виконання за рахунок власних активів, зобов'язувалися перестраховувати вказаний ризик, як правило, у перестраховиків-нерезидентів. Характерним для того часу та цікавим було зазначення «...як правило, у страховиків-нерезидентів...». Цим, *de facto*, український уряд визнавав слабкий стан розвинутої перестраховання в Україні і неможливість потенційних українських перестраховиків (яких ще не існувало на момент прийняття Декрету, оскільки перші перестрахові компанії в Україні були створені лише в 1994 р. – «Українська перестраховальна компанія» та «Скіфія Ре» [7]) брати на своє зобов'язання вказані великі ризики. Декрет створив незвичну модель державного регулювання перестраховання як для держави із капіталістичною моделлю побудови економіки: *de jure* стимулювання та заохочення укладення договорів перестраховання з іноземними перестраховиками (у той час, коли держави із розвинутим ринком перестраховання уникають цього). Але, нам вбачаються такі дії уряду виправданими, враховуючи тогочасні реалії національного страхового ринку та економічного стану держави взагалі.

Невдовзі після прийняття Декрету «Про страхування», Постановою Кабінету Міністрів України від 29 червня 1993 р. № 43 була затверджена Інструкція про умови ліцензування страхової діяльності на території України та контролю за їх дотриманням, а також Постановою Кабінету Міністрів України від 17 вересня 1993 р. № 743 було утворено перший контролюючий орган у сфері страхування – Комітет у справах нагляду за страховою діяльністю (Укрстрахнагляд). Його метою було забезпечення державного нагляду за страховою діяльністю і дотримання законодавства про страхування. Вказані нормативно-правові акти також безпосередньо стосувалися перестрахової діяльності в Україні, оскільки були встановлені вимоги щодо заснування як страхових, так і перестрахових компаній, визначені види ліцензій (у тому числі окрема на здійснення перестрахової діяльності).

Наступним кроком у розвитку правового регулювання перестраховання в Україні стало прийняття Закону України «Про страхування» [8], оскільки попередній Декрет був нормативно-правовим актом тимчасової дії та містив певні недоліки, що не сприяли побудові розвинутого ринку страхування та перестраховання в Україні (зокрема, не досить великий розмір статутного фонду як для фінансової організації – еквівалент 5000 доларів США, неповний та неконкретний перелік можливих видів страхування та ін.). Новий закон сприяв вдосконаленню правовідносин страхування та перестраховання, оскільки усував основні недоліки Декрету. А саме – щодо вказаних прикладів – збільшено розмір мінімального статутного фонду до 100 тис. ЕКЮ за валютним обмінним курсом валюти України, а для страховиків, створених за участю іноземних юридичних осіб та іноземних громадян, мінімальний розмір статутного фонду – сума, еквівалентна 500 тис. ЕКЮ. Також встановлено винятковий перелік можливих видів страхування, причому цей перелік вже не містив перестраховання, виділяючи його в окремий вид, що не співвідноситься із загальною класифікацією. До того ж, звертає на себе увагу зміна законодавцем найменування правового інституту перестраховання на «перестраховування». Але, така новація в 2001 р. черговою редакцією Закону України «Про страхування» була усунута.

24 жовтня 1996 р. вийшла Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про порядок здійснення операцій з перестраховання» [9] – нормативно-правовий акт, на який були покладені великі надії у розвитку перестраховання в Україні. І хоч ця Постанова спрямовувалась на посилення захисту інтересів страхувальників, забезпечення умов для розвитку ринку перестраховальних послуг, на нашу думку, вона не мала достатніх важелів регулювання цього правового інституту, оскільки містила лише окремі питання укладення договорів перестраховання (здебільшого щодо формальних вимог) і не мала

детальної і послідовної інформації про перестраховання страхових ризиків. Але, у цивільно-правовому аспекті варто відзначити п. 3 вказаної Постанови, відповідно до якої перестраховикам дозволяється здійснювати операції з перестраховання тільки з тих видів страхування, на проведення яких вони мають ліцензію. Цим зазначенням було підтверджено особливий статус перестраховання як окремого виду угод страхування, не залежного від галузевого розподілу видів страхування за об'єктом.

Зазначена Постанова діяла до свого скасування у зв'язку із прийняттям 4 лютого 2004 р. Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку та вимог щодо здійснення перестраховання у страховика (перестраховика) нерезидента» [10]. Але, цей підзаконний нормативно-правовий акт замість усунення прогалин попередньої Постанови, навпаки, був звужений за змістом та об'єктом регулювання, оскільки його дія обмежувалась лише перестрахованням за участі іноземного контрагента. Окрім цього, знову не було приділено увагу детальному доповненню та конкретизації правозастосування норм Закону України «Про страхування» та Цивільного кодексу України під час укладення договорів перестраховання, залишивши це, здебільшого, усталеній практиці та правовим звичаям у цій сфері. Постанова 2004 р. діє і дотепер, не маючи належного доповнення щодо регулювання перестраховання хоча б за участі національних перестраховиків.

Із прийняттям нового Цивільного кодексу України у 2003 р. [11] законодавство отримало нову дефініцію перестраховання вже як цивільно-правового договору, а саме: «...за договором перестраховання страховик, який уклав договір страхування, страхує в іншого страховика (перестраховика) ризик виконання частини своїх обов'язків перед страхувальником». Але, таке визначення перестраховання породило правову колізію, оскільки таке формулювання не співвідносилось із визначенням терміну «перестраховання», що міститься в Законі України «Про страхування», а саме: перестраховання – це страхування одним страховиком (цедентом, перестраховувальником) на визначених договором умовах ризику виконання частини своїх обов'язків перед страхувальником у іншого страховика (перестраховика) резидента або нерезидента, який має статус страховика або перестраховика, згідно із законодавством країни, в якій він зареєстрований.

Визначення перестраховання, яке дане в Цивільному кодексі і його співвідношення із визначенням із Закону України «Про страхування» та взагалі усталеною практикою укладення договорів перестраховання – наслідок неврахування законодавцем особливостей форм і видів перестраховання під час формулювання правової конструкції цього договору, оскільки, відповідно до такого визначення, перестрахованню можуть підлягати лише ризики за вже укладеними договорами страхування в минулому. Тобто, *de jure* виключається можливість укладення договору облігаторного та факультативно-облігаторного перестраховання, оскільки, воно спрямоване на здійснення перестраховання в майбутньому. З моменту прийняття нового Цивільного кодексу, подальші зміни, внесені до цього нормативно-правового акта, на жаль, не стосувались коригування визначення договору перестраховання.

Перестраховання, як відносно новий вид договорів серед тих, укладення яких стало реальним для страховиків після набуття Україною незалежності, не оминула доля засобу отримання незаконних прибутків чи укриття легального доходу. Серед таких можливих дій, окрім шахрайства та відмивання грошей через іноземних контрагентів, зареєстрованих у офшорних зонах, науковими та практичними джерелами виокремлюється так зване псевдоперестраховання [12, 13]. У даному випадку йдеться про перерахування страховиком перестраховику коштів за укладеним фіктивним договором страхування «штучного» ризику (страхової події, яка обов'язково настане у погоджений із страхувальником час). Відповідно, коли настає страховий випадок, який був предметом договору страхування, перестраховик добросовісно виплачує кошти в порядку виконання свого договірного зобов'язання перед перестраховувальником. В Україні «псевдостраховання» мало місце в перші роки розвитку страхового ринку та до створення запобіжних цьому правових норм. Але, незважаючи на поступове нормативне усунення можливих шляхів протиправних дій у сфері перестраховання і наразі, на жаль, трапляються випадки шахрайства та інших протиправних дій під прикриттям укладення договорів перестраховання.

Виходячи із вказаного вище, доходимо висновку, що до теперішнього часу правовий інститут перестраховування в Україні знаходиться в стані недосконалої правової урегульованості. Тим не менш, за останні роки відбувається поступове вдосконалення правового регулювання перестраховування, поки що, в основному через створення Державною комісією із регулювання ринків фінансових послуг України нормативів та формальних вимог до страховиків та перестраховиків. Але, ще й сьогодні є актуальними проблеми внесення змін та доповнень до правових джерел з регулювання цивільно-правового інституту перестраховування.

Література

1. Клапків М.С. Витоки національного страхового ринку України: моногр. – Тернопіль: Карт-бланш, 2003. – 50 с.
2. Страховий бізнес України: Довідник/ Кер. проекту С. Падій. – К.: Арт-МЕДІА, 2009. – 20 с.
3. Мамедов А.А. История и генезис финансово-правового регулирования страхования в России /А.А.Мамедов // История государства и права. – 2004. – № 1. – С. 52.
4. Вобльїй К. Г. Основы экономики страхования / К.Г. Вобльїй – М.: Анкил, 1993. – 191 с.
5. Положение о государственном страховании Союза Советских Социалистических Республик //Сборник законов СССР. – 1925. – № 73. – Ст. 537.
6. Декрет Кабінету Міністрів України «Про страхування» від 10.05.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 29. – Ст. 320.
7. Ротова Т.А. Страхування: навч. посіб. / Т.А. Ротова – К.: Київський національний торговельно-економічний університет, 2006. – 340 с.
8. Закон України «Про страхування» в редакції від 7.03.1996 р.// Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 18. – Ст. 78 (з подальшими змінами і редакціями).
9. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про порядок здійснення операцій з перестраховування» від 24.10.1996 р. № 1290 // Зібрання постанов України. – 1996. – № 19. – Ст. 537.
10. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку та вимог щодо здійснення перестраховування у страховика (перестраховика) нерезидента» від 4.02.2004 р. за № 124 //Офіційний вісник України – 2004. – № 5. – Ст. 242.
11. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. // Голос України. – 2003. – 3 – 12 берез. – № 45–47; 13 берез. – № 47-48.
12. Кабацій О. Шахрайство на ринку страхування життя / О.Кабацій // Страховий ринок України в умовах глобалізації: IV Міжнародна науково-практична конференція (4–5 груд. 2008 р.): зб. наук. праць аспір. та студ. – К.: Вид.-поліграф. центр «Київський університет», 2009. – 324 с.
13. Залетов А.Н. Страхование в Украине. / Под ред. докт. экон. наук О.А. Слюсаренко. – Киев: Международная агенция «BeeZone», 2002. – 456 с.

Нечипоренко В. В. Особенности развития правового института перестрахования в Украине и его нормативного регулирования. *В статье исследуется развитие перестрахования в Украине со времён заключения первых соглашений, которые были прообразом современных договоров перестрахования, до современности. Очерчены главные признаки и характерные черты современного состояния правового института перестрахования в нашем государстве.*

Ключевые слова: перестрахование, страхование, правовое регулирование, соглашение, перестраховщик, перестрахователь.

Nechyporenko V.V, Peculiarities of the development of the legal institute of reinsurance in Ukraine and its normative regulation. *The development of reinsurance in Ukraine from the moments of the first prototypes of reinsurance agreements to modern time is investigated in the article. The main peculiarities and typical characteristics of contemporary condition of legal institute of reinsurance in our state are outlined.*

Key words: reinsurance, insurance, legal regulation, agreement, reinsurer, reinsured.

Трудове право; право соціального забезпечення

УДК 342.95:331.45

Бойко Р.В.,

юрисконсульт Державного госпрозрахункового
видавничо-поліграфічного підприємства «Зовнішторгвидав України»

Адміністративна відповідальність за правопорушення в сфері охорони праці

В статті аналізуються нормативно-правові акти, якими передбачаються притягнення до адміністративної відповідальності за порушення законодавства про охорону праці, визначаються деякі підходи до удосконалення адміністративної відповідальності у цій сфері.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, охорона праці, посадова особа, працівник, санкції.

Охорона праці є важливою складовою соціального та економічного життя кожної країни, а безпечні умови праці є необхідною умовою забезпечення охорони трудових прав кожного працюючого. На жаль, в Україні такі умови є далеко не втішними. Характерним охорони праці в Україні є лише численні порушення норм та законодавства з охорони праці, смертельні наслідки на виробництві, професійні захворювання та створення неналежних умов праці.

У 2010 р. за порушення вимог чинного законодавства з охорони праці до адміністративної відповідальності притягнуто 88 694 працівники, з них керівників – 19044 [13]. Сума штрафів, накладених на працівників за порушення законодавства з охорони праці, становить майже 7 млн. 489 тис. грн., з них на керівників – 1 млн. 896 тис. грн. За несвоєчасне подання або не подання повідомлення про нещасний випадок у 2010 р. оштрафовано 161 керівника підприємств, а за період з 4 до 8 квітня 2011 р. інспектори Держгірпромнагляду провели 692 обстеження вугільних підприємств [13].

За підсумками перевірок тимчасово зупинено 247 робіт і об'єктів, оштрафовано 278 працівників, які припустились порушень правил безпеки [13].

На нашу думку, сьогодні на законодавчому рівні не закріплено належного механізму реалізації основного принципу державної політики у сфері охорони праці – забезпечення повної відповідальності за правопорушення вимог законодавства про охорону праці. На особливу увагу заслуговує відповідальність власників підприємств та керівників за створення нешкідливих та безпечних умов праці, недопущення аварій, нещасних випадків, профзахворювань та дослідження адміністративної відповідальності юридичних осіб. Ці питання, на нашу думку, є актуальними, важливими для вирішення, що власне і зумовило вибір цієї теми, а вищенаведені статистичні дані ще раз підтверджують необхідність кардинального реформування законодавства, що закріплює адміністративну відповідальність у сфері охорони праці.

Мета статті полягає у аналізі та узагальненні змісту адміністративно-правової відповідальності у сфері охорони праці та вироблення рекомендацій щодо удосконалення адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень у сфері охорони праці.

Теоретичною основою теми дослідження є праці таких вітчизняних учених-адміністративістів, як А.Б. Авер'янова, В.М. Бевзенка, Ю.П. Битяка, Є.С. Герасименко, Н.В. Гришиної, Л.П. Керб, С.В. Ківалова, О.В. Когут, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко.

Деякі питання зазначеної проблеми частково з'ясовувалися в дисертаціях О.В. Баклана, Д.М. Кравцова, Р.А. Усенка, О.М. Охотнікової. Окремі аспекти цієї теми досліджувалися: О.В. Лавриновичем, П.В. Мельником, В.І. Прокопенком, В.В. Чернієм, у тому числі російськими ученими Г.І. Красних, О.А. Смольською та ін.

Нормами законодавства про охорону праці визначається, що винні у порушенні законодавства про охорону праці несуть юридичну відповідальність. Адміністративна відповідальність є другим за суворістю видом юридичної відповідальності, передбачений законодавством, відрізняється від кримінальної більш м'якими санкціями, а також тим, що настає за суспільно шкідливе правопорушення – адміністративний проступок.

Адміністративна відповідальність і адміністративне правопорушення в сфері охорони праці призначене для захисту працюючих.

Спочатку розглянемо, які є визначення адміністративної відповідальності у юридичній науці.

На думку науковців Ю.А. Ведернікова і В.К. Шкарупи, адміністративна відповідальність являє собою адміністративний примус у вигляді застосування уповноваженим органом (посадовою особою) адміністративного стягнення до особи, що скоїла адміністративне правопорушення [1, с.178].

Професор В.К. Колпаков і вчений-адміністративіст О.В. Кузьменко визначають адміністративну відповідальність як примусове, з додержанням встановленої процедури, застосуванням правомочним суб'єктом заходів впливу, які виконані правопорушником [7, с. 33].

На думку В.В. Чернія, адміністративна відповідальність, як вид юридичної відповідальності, виявляється в застосуванні уповноваженим органом чи посадовою особою конкретних адміністративно-правових санкцій (адміністративних стягнень чи заходів впливу) до осіб, які вчинили проступки [1, с.177].

Своє розуміння цього питання висловив Л.П. Керб, який вважає, що адміністративна відповідальність — це відповідальність посадових осіб і працівників перед органами державного нагляду, що полягає у застосуванні до них штрафних санкцій [5, с.106].

Опис адміністративної відповідальності у галузі охорони праці та правопорушення, за які притягуються працівники, роботодавці й інші суб'єкти сфери охорони праці, містяться переважно у Законі України «Про охорону праці» (далі – Закон) та Кодексі України про адміністративну відповідальність (далі – КУпАП).

Одним із обов'язкових елементів складу адміністративного правопорушення є їх суб'єкт, тобто особа, яка здійснила адміністративне правопорушення. Однією із ознак суб'єкту адміністративних проступків є те, що ним є фізична особа, яка досягла 16-річного віку, осудна на момент вчинення правопорушення. Проступки з так званим формальним складом, тобто обов'язковою ознакою, є лише факт вчинення протиправного діяння, при якому для притягнення до адміністративної відповідальності обов'язкове настання шкідливих наслідків.

Вчений-адміністративіст О.В. Баклан, досліджуючи адміністративну відповідальність у цій сфері, запропонував деякі аспекти щодо удосконалення адміністративної відповідальності. Зокрема, доповнення законодавства про адміністративні правопорушення настанням адміністративної відповідальності за правопорушення в сфері охорони праці для військово-службовців, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів на загальних підставах [3].

Адміністративну відповідальність керівників державних підприємств, установ та організацій в Україні досліджувала вчена О.М. Охотнікова. Окрім того, вона торкалася питання адміністративної відповідальності і у сфері охорони праці. Так, науковець пропонувала внести зміни до ст.43 Закону шляхом визначення суб'єкта адміністративної відповідальності, крім зазначених осіб, ще й керівника [10]. На нашу думку, це є важливим з теоретичної

точки, оскільки в даній статті не зазначено головного суб'єкта трудових відносин – керівника, а лише посадову особу, юридичну особу, проте, слід зауважити той факт, що не завжди посадова особа є керівником, на якого відповідно до законодавства про охорону праці покладений обов'язок забезпечити належні умови праці.

Тому, за відсутністю повного складу суб'єктів, що притягаються до адміністративної відповідальності за порушення законодавства про охорону праці, є всі підстави стверджувати про відсутність повного правового механізму притягнення до адміністративної відповідальності у сфері охорони праці.

Адміністративна відповідальність юридичних осіб у сфері охорони праці заслуговує на особливу увагу і давно є предметом суперечки вчених-правознавців. Як зазначалося вище, за порушення законодавства про охорону праці до юридичних осіб, які відповідно до законодавства використовують найману працю, застосовуються штрафні санкції, розміри яких передбачені Законом та КУпАП.

Професор Ю.П. Битяк підкреслює, що представникам вітчизняної юридичної науки є всі підстави визначати адміністративну відповідальність юридичних осіб як самостійний вид юридичної відповідальності. Він переплітається з адміністративною відповідальністю фізичних осіб. Так, у разі скоєння правопорушення юридичною особою можливі три види правових наслідків: притягнення до юридичної відповідальності посадових осіб; притягнення до відповідальності одночасно і юридичної і посадової особи та притягнення до відповідальності лише юридичної особи. Проте, окремі науковці заперечують факт наявності адміністративної відповідальності юридичних осіб, що зумовлено переважно тим, що в КУпАП юридичні особи не згадуються, окремий кодифікований акт, присвячений цьому питанню, відсутній, а правові норми, які становлять згаданий вид адміністративної відповідальності, не об'єднано в цілісну систему [2, с.194].

Аналізуючи питання юридичних осіб, С.А. Шапінова відзначає, що адміністративна відповідальність юридичних осіб не зводиться лише до застосування штрафів. Інакше йде про ототожнення адміністративної відповідальності і стягнень.

Отже, є всі підстави говорити про необхідність коригування Закону, де передбачається відповідальність юридичних осіб за правопорушення в сфері охорони праці. З теоретичної точки зору це можна упорядкувати шляхом систематизації законодавства.

Адміністративну відповідальність у сфері охорони праці розглядав П.В. Мельник, який наголошував на необхідності коригування норм Закону відповідно до існуючих принципів юридичної відповідальності. Як вважає науковець, відповідальність у вигляді застосування до правопорушника «фінансових санкцій», а в іншому випадку – за порушення вимог законодавства про охорону праці «штрафів» теоретично має всі характерні особливості адміністративних ознак, а при виникненні правопорушень неможливо користуватися нормами КУпАП. Йдеться насамперед про притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб, яка не врегульована законодавством про адміністративні правопорушення [9].

На нашу думку, численні законодавчі акти, якими визначається адміністративна відповідальність юридичних осіб за порушення законодавства у різних сферах, у тому числі і в сфері охорони праці, не дають прямої вказівки на її вид чи характер правопорушень, а вживається «фінансові санкції», «штрафи», «заходи впливу».

Дослідженням фінансових санкцій за адміністративним законодавством займався науковець Р.А. Усенко. Він обґрунтував положення про те, що фінансові санкції виступають у ролі заходу адміністративної відповідальності у різних галузях права [16].

Тлумачення поняття штрафна санкція (фінансова санкція, штраф), яке застосовується в Законі за правопорушення законодавства про охорону праці, визначається в Податковому кодексі України, а саме – як плата у вигляді фіксованої суми та/або відсотків, що справляється із платника податків у зв'язку з порушенням ним вимог податкового та іншого законодавства, контроль за дотриманням яких покладено на контролюючі органи [11, п.14.1.265].

За порушення вимог законодавчих та інших нормативних актів про охорону праці до посадових осіб застосовується штраф від 5 до 10 неоподаткованих мінімумів доходів

громадян (НМДГ) (від 85 до 170 грн.), до працівників — від 2 до 5 НМДГ (від 34 до 85 грн.) [6, ст.93].

Невиконання законних вимог посадових осіб щодо усунення порушень законодавства про охорону праці або створення перешкод для діяльності цих органів передбачено штраф для посадових осіб від 8 до 14 НМДГ (від 136 до 238 грн.), працівників – від 3 до 5 НМДГ (від 51 до 85 грн.) [6,ст.188].

Наприклад, не введена в експлуатацію будівля не може використовуватися в господарській діяльності, оскільки це порушення, за яке передбачені санкції. Зокрема, посадові особи підприємства можуть бути притягнуті до адміністративної відповідальності за порушення вимог законодавства про охорону праці.

З набранням чинності у 2001 р. Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання», які спричинили втрату працездатності, штраф застосовується лише за порушення нормативних актів про охорону праці.

Однак, штрафи за нещасні випадки та випадки професійного захворювання на виробництві не передбачені і тому не можуть застосовуватися як такі, що суперечать чинному законодавству. Слід також зазначити, що штраф, як грошове стягнення, є економічним важелем впливу на підприємство за неналежний стан охорони праці на виробництві.

Таким чином, за правопорушення в сфері охорони праці до правопорушників здебільшого застосовується штраф і попередження. Однак, застосування штрафу за правопорушення законодавства про охорону праці є домінуючим видом стягнення.

Вважаємо, що на законодавчому рівні необхідно посилити адміністративну відповідальність. Справа в тому, що наразі максимальний розмір штрафу, який Державною службою гірничого нагляду та промислової безпеки України може накласти на правопорушників, не є досить великим, тому роботодавцю, власнику підприємства, установи, організації простіше сплатити штраф, ніж зупинити виконання робіт (наприклад, будівельних) або експлуатацію техніки (наприклад, крану).

Попередження, як вид стягнення, є найменш суровим за ступенем караності і як захід адміністративної відповідальності застосовується за вчинення незначних проступків. Воно передбачається в санкції правової норми як альтернатива, тобто вибір такого покарання покладається на уповноважений орган.

Хоча проблемам адміністративної відповідальності у вітчизняній правовій науці приділялося достатньо уваги, проте адміністративна відповідальність у сфері охорони праці піддавалася дослідженню частково.

Практика доводить, що не кожен роботодавець усвідомлює, що дбати про охорону праці – його обов'язок. Тому найчастіше нещасні випадки є наслідком недоліків у роботі відповідних посадових осіб [4, с.50].

Однією із найактуальніших проблем у державі є стан додержання законодавства про охорону праці та відсутність можливостей для ефективного захисту прав працівників. Як засвідчують перевірки, що проводяться профспілками в порядку здійснення громадського контролю за виконанням норм трудового законодавства, кількість працівників, права яких порушено, обчислюються сотнями тисяч.

Слід наголосити й на тому, що захист гарантованих законодавством про охорону праці прав здійснюються за умови трудових відносин між працівником та роботодавцем, який зобов'язаний створити належні умови праці.

Однак, в сучасних умовах поширеним є залучення осіб до виконання робіт без оформлення трудових угод на підставі тимчасових цивільно-правових угод, договору підяду, за яким одна сторона – підрядник зобов'язується на свій ризик виконувати певну роботу за завданням замовника – іншої сторони.

На нашу думку, це є однією із важливих проблем, оскільки за цивільно-правовими договорами не діють гарантії, які визначені законодавством про охорону праці. А такий вид договорів найбільше застосовуються в найскладніших і найнебезпечніших умовах праці, наприклад, у найпоширенішій сфері – будівництві.

Російська дослідниця О.А. Смольська, вивчаючи адміністративну відповідальність у сфері охорони праці, виділила види правопорушень у цій сфері, серед яких зокрема – правопорушення в сфері укладання та виконання трудових договорів [14].

За аналізом виробничого травматизму, найбільшою причиною цьому є незнання актів з охорони праці учасниками трудового процесу, а інколи свідоме їх порушення, злочинна недбалість з боку роботодавців. Для того, щоб уникнути відповідальності за порушення нормативно-правових актів з охорони праці, що призвело до нещасного випадку, окремі роботодавці намагаються приховати факт укладання з працівником трудових угод, вдаються до фальсифікації документів щодо проходження обов'язкових медичних оглядів та інструктажів з охорони праці [15, с.6-8].

Міжнародний досвід щодо вирішення проблемних питань у сфері охорони праці вказує на те, що незважаючи на заходи, які вживають країни світу й міжнародні організації щодо поліпшення стану охорони праці та профілактики виробничого травматизму, значна частина працездатного населення гине та отримує каліцтво на виробництві. У цій сфері є проблема у створенні безпечних умов праці на підприємствах – дефіцит коштів, які роботодавці виділяють на заходи з охорони праці за залишковим принципом без обліку реальних потреб у створенні безпечних умов праці працівникам. Це пов'язано з недосконалим знанням роботодавцями законодавства про охорону праці та нормативних документів, що, як наслідок, призводить до порушення законодавства про охорону праці.

Конституцією України від роботодавців вимагається створення належних, безпечних та здорових умов праці для працівників, запобігання нещасним випадкам та професійним захворюванням на виробництві. Проте, в Україні гострою проблемою завжди була і залишається високий рівень виробничого травматизму і професійного захворювання. Слід підкреслити, що виробничий травматизм заслуговує на особливу увагу, оскільки за його показниками оцінюється загальний професійний ризик на виробництві.

Порушення норм охорони праці умовно слід розділити на дві категорії їх виникнення: в державному та недержавному секторах. Порушення норм охорони праці в недержавному секторі носять масовий характер, допускається приховання нещасних випадків, свавілля роботодавців у додержанні тривалості робочого часу, відпочинку, ухилення від виплат і компенсацій за заподіяну шкоду від нещасних випадків.

Д.М. Кравцов досліджував питання розслідування та обліку нещасних випадків на виробництві. На його думку, в юридичній літературі відсутня єдина точка зору на природу відповідальності власника підприємства, а юридична відповідальність роботодавця є своєрідною санкцією за порушення роботодавцем обов'язку створити для працівника здорові та безпечні умови праці. Як вважає цей науковець, порушення загального обов'язку забезпечити безпеку праці, передбаченого правовими нормами, є достатнім для визнання дії протиправною, хоча б воно і не було поєднано із порушенням певного правила з техніки безпеки, а підставою відповідальності за каліцтво є порушення правових норм, внаслідок якого стався нещасний випадок [8].

Роботодавці зобов'язані створювати умови праці, які повинні відповідати нормативно-правовим актам, а також забезпечувати дотримання вимог законодавства щодо прав працівників у галузі охорони праці [12, ст.13].

Шляхи порушення вимог законодавчих актів про охорону праці можуть бути різними. Порушення може виявитися в непроведенні відповідного інструктажу, відсутності або несправності спеціальних засобів для безпечної роботи механізмів, обладнання, засобів індивідуального захисту (маски, захисних окулярів, спеціального одягу), у неналежній перевірці працівниками знання техніки безпеки та ін.

Прикриваючись фінансово-економічною кризою та відсутністю коштів, більшість роботодавців систематично не виконує у належних обсягах заходів із поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища. Саме тому щорічно зростає кількість підприємств як державної, так і не державної форми власності зі шкідливими та небезпечними умовами праці.

Ще одним проблемним питанням, на нашу думку, є передбачена Законом відповідальність за створення перешкод у діяльності посадових осіб органів державного нагляду за охороною праці, а також представників профспілок, їх організацій та об'єднань. Вважаємо, що норми щодо такої відповідальності є декларативними, оскільки не існує процедури притягнення за такі правопорушення та оформлення відповідних документів.

У результаті проведеного дослідження, виконаного на основі аналізу чинного законодавства України та практики його застосування, теоретичного осмислення деяких наукових праць, автором сформульовані висновки, що спрямовані на удосконалення адміністративної відповідальності у сфері охорони праці.

Результати дослідження можна викласти у таких концептуальних висновках:

- адміністративна відповідальність за правопорушення законодавства про охорону праці – це вид юридичної відповідальності, який полягає у порушенні організаційних, технічних, профілактичних умов праці та застосування до керівників, посадових осіб, юридичних осіб і працівників уповноваженими органами нагляду штрафних санкцій;
- адміністративна відповідальність є важливим чинником протидії порушення норм охорони праці. У сфері охорони праці, адміністративна відповідальність застосовується відповідно до КУпАП та Законом, має велике теоретичне та практичне значення для правового регулювання сфери охорони праці;
- складність дослідження адміністративної відповідальності в сфері охорони праці полягає у неможливості чіткої регламентації нормативної побудови притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення норм охорони праці, що проявляється в масовому приховуванні порушень даних норм, в не притягненні до адміністративної відповідальності винних роботодавців та власників підприємств, установ, організацій;
- адміністративну відповідальність у цій сфері, на нашу думку, слід посилити шляхом збільшення розміру штрафу, який накладається уповноваженими органами на керівників підприємства, посадових осіб та власників підприємств.

Література

1. Адміністративне право в сучасному вимірі: Матеріали IV науково-практичного семінару / За ред. Колпакова. – К.: ФОП Ліпкан О.С., 2010. – 208 с.
2. Адміністративне право України: підруч. / За ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 544с.
3. Баклан О.В. Контрольно-наглядова діяльність та адміністративний примус в сфері охорони праці (на матеріалах підрозділів державного нагляду за охороною праці Головного штабу МВС України): автореф. дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / О.В. Баклан. – К., 2002.
4. Зуб А. Усвідомити важливість охорони праці / А.Зуб // Охорона праці, 2010. – С. 50.
5. Керб Л.П. Основи охорони праці: навч. метод. посіб. / Л.П.Керб. – К.:КНЕУ, 2003. – 215 с.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
7. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підруч./ В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 537 с.
8. Кравцов Д.М. Правове регулювання відносин по розслідуванню та обліку нещасних випадків на виробництві: автореф. дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.05 / Д.М. Кравцов. – Харків, 2003.
9. Мельник П.В. Адміністративна відповідальність за порушення, пов'язані з ризиком професійної діяльності [електронний ресурс]. – Режим доступу: www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pib/2010_5/PB-5/PB-5_14.pdf, 2010.
10. Охотнікова О.М. Адміністративна відповідальність державних підприємств, установ, організацій в Україні: автореф. дис. канд. юрид.наук.:12.00.07 / О.М. Охотнікова. – Ірпінь, 2004.
11. Податковий Кодекс України // Голос України. – 2010. – 12 квіт. №229–230.
12. Про охорону праці: Закон України від 14 жовтня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України – 1992. – №49. – Ст. 668.
13. Про підсумки роботи Держгірпромнагляду за 2010 рік та завдання на подальше вдосконалення наглядової діяльності у сфері промислової безпеки та охорони праці» від 9 лютого 2011 року № 23//Охорона праці. – 2011. – № 3.

14. Смольська О.А. Адміністративна відповідальність за правопорушення в сфері законодавства про працю і охорони праці: дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.14 / О.А. Смольська. – М., 2005.
15. Сторчак С. Філософія охорони праці / С. Сторчак // Охорона праці, 2010. – С. 7–8.
16. Усенко Р.А. Фінансові санкції за адміністративним законодавством України: дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Р.А. Усенко. – К., 2007.

Бойко Р.В. Административная ответственность за правонарушения в сфере охраны труда. *В статье проводится анализ нормативно-правовых актов, которыми предусматривается привлечение к административной ответственности за нарушение законодательства об охране труда, определяются некоторые аспекты усовершенствования административной ответственности в этой сфере.*

Ключевые слова: административная ответственность, должностное лицо, охрана труда, санкции, работник.

Boyko R.V. Administrative responsibility for offences in the sphere of labor protection. *In the article the author analyses the normative legal acts which foresee holding an individual responsible for violation of labour protection legislation. Some aspects of the improvement of administrative responsibility in the sphere of labor protection are described. Statistics of offences in the sphere of labor protection is given.*

Key words: administrative responsibility, sanctions, public servant, labor protection, worker.

Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право

УДК 349.41:631.4

Артеменко О.В.,

канд. юрид. наук, доцент кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету біоресурсів і природокористування України

Грунти як об'єкт адміністративно-правової охорони: теоретичний та практичний аспекти

У статті досліджуються ґрунти як об'єкт адміністративно-правової охорони у теоретичному та практичному аспектах. Розглядається земельне законодавство та шляхи вирішення проблем, пов'язаних із вдосконаленням законодавства в цьому напрямі.

Ключові слова: ґрунти, земля, суспільні відносини, збереження, законодавство, екологія, адміністративно-правова охорона.

У статті 1 Земельного кодексу України зазначається, що «...земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави». Ця засада є провідним принципом земельних відносин, які існують в Україні, сутність яких полягає в тому, що ґрунти, як основа земель сільськогосподарського призначення, повинні перебувати під особливою охороною держави [1, с.103-104].

Слід зазначити, що окремі питання визначення видів ґрунтів, їх складові, проблеми раціонального використання, екологічні процеси впливу на ґрунти є предметом численних досліджень як вітчизняних, так і зарубіжних учених, зокрема, таких як О.В. Бугай, Ю.Д.Бойчук, О.М. Заржицький, А.Б. Качинський, О.С. Колбасов, М.І. Малишко, В.І. Олефір, О.О. Погрібний, В.І. Семчик, О.М. Ткаченко, В.П. Чабан, Ю.О. Чирва, Г.А. Хміль, Ю.С. Шемшученко, В.В. Янчук, М.О. Северцов, В.В. Докучаєв, В.І. Вернацький, М. Левітт, В. Межжерін та ін.

Але досі не були висвітлені питання щодо правової охорони землі у контексті адміністративного права. Не досліджувались питання, якими засобами та заходами адміністративного впливу забезпечується охорона ґрунтів та які суспільні відносини потребують її. Ця проблематика не посідала належного їй місця в адміністративно-правових дослідженнях. Тому є доцільним дослідити ґрунти як об'єкт та її правової охорони з боку адміністративного права.

Насамперед слід дати визначення поняттю «ґрунти». Ґрунти – це особливе природно-історичне тіло, яке має здатність родючості. Характеризується воно двома вимірами, проте головним для нього є третій вимір – вертикальний ґрунтовий профіль, в якому зосереджений його біологічний потенціал (родючість), дуже високий і за умови правильного ставлення до ґрунту практично невичерпний [2, с.104]. Інше визначення поняття ґрунтів дається у Законі України «Про охорону земель»: «... ґрунти – це природно-історичне органомінеральне тіло, яке утворилося на поверхні земної кори і є осередком найбільшої

концентрації поживних речовин, основою життя та розвитку людства завдяки найціннішій своїй властивості – родючості» [3].

Родючі ґрунти в Україні є фундаментальним природним ресурсом і природною виробничою силою за площею поширення, неперервності залягання, стабільності в часі, потужному енергетичному, хімічному й екологічному потенціалу. Поза залежністю від форм власності і їх можливих змін у майбутньому саме ґрунти, на рівні з водами, лісами, надрами, слід розуміти всенародним надбанням нашої землі. Їх всебічна правова охорона, в тому числі й адміністративна, їх раціональне використання, підвищення родючості є обов'язком не тільки усіх землекористувачів і землевласників, а також усіх гілок і рівнів влади нашої держави.

З появою землеробства поняття «ґрунт» і «земля» значно диференціювались. Під ґрунтом розуміли землянистий, розпушений шар, в якому вкоріняються рослини та як предмет обробітку, а земля визнавалась як ділянка поверхні суші, на якій проживає людина. Таке уявлення існувало до появи проблем, розв'язання яких неможливе без знання про ґрунт, а саме: голод, малоземелля, катастрофічна ерозія, опустелювання, падіння родючості ґрунтів, зниження урожайності сільськогосподарських рослин.

У сучасний період ставлення людини до ґрунту потрійне: як до природного тіла, предмета праці та продукту праці.

Перше визначення ґрунту надав відомий ґрунтознавець В.В.Докучаєв у праці «Лекції з ґрунтознавства» у 1901 р. [4, с. 65–66]. У ній зазначається, що ґрунт є функцією (результатом) від материнської породи, клімату, організмів, рельєфу, помножених на час, глобальними функціями якого є насамперед забезпечення життя на Землі, забезпечення постійної взаємодії великого геологічного і малого біологічного кругообігів (циклів) речовин на земній поверхні та регулювання біосферних процесів.

Проте, виконуючи соціально-економічну функцію, визначне місце і роль ґрунт займає і у житті й діяльності людини. Ґрунт (земля) у сільському господарстві є основним засобом виробництва. Він відрізняється від промислових (трактори, машини, комбайни, плуги, сівалки, споруди, будівлі тощо), по-перше, своєю обмеженістю, що зобов'язує селянина зберігати і постійно поліпшувати його як засіб сільськогосподарського виробництва. Останнє досягається завдяки другій особливості ґрунту (землі) – його незношуваності. Всі промислові засоби виробництва в міру їх використання спрацьовуються і замінюються новими, на відміну від ґрунту, який за умов правильного використання поліпшується, тобто систематично відтворює та підвищує свою родючість, а отже, є вічним і незамінним засобом виробництва.

Важливо відмітити, що в юридичній літературі не завжди проводять чітку градацію понять «земля», «землі» та «ґрунти». На це, зокрема, особливу увагу звертає професор Н.І. Титова [5, с. 9-10]. Щодо законодавства, зокрема такої важливої його складової, як законодавство про земельну реформу, то воно не розмежовує не лише зазначені аспекти понять, але й не виділяє землі сільськогосподарського призначення з таких категорій земель [6, с. 56-57]. Коли йдеться про земельну реформу, яка є базовою в системі економічних реформ, то треба розуміти саме землі сільськогосподарського призначення, а якщо мати на увазі головне їх призначення: бути основним і незамінним засобом виробництва продукції сільського господарства, то це – ґрунти.

Ґрунти займають чільне місце серед інших природних переваг (надбань) нашої держави. У цьому напрямку з боку державних органів влади все ж таки багато чого зроблено в законодавчому аспекті, а саме: за роки нашої незалежності практично створено нове природоохоронне законодавство, яке включило в себе Земельний, Лісовий, Водний кодекси та Кодекс про надра, закони України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про охорону земель», «Про державний контроль за використанням та охороною земель», «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення», «Про природно-заповідний фонд», «Про охорону атмосферного повітря», «Про тваринний світ», «Про екологічну експертизу», «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», «Про поводження з радіоактивними відходами», «Про відходи», «Про рослинний світ» «Про

зону надзвичайної екологічної ситуації», «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру» і «Про об'єкти підвищеної небезпеки» тощо.

Проте поряд із позитивними здобутками в даній сфері існує ряд причин негативного характеру, на що безпосередньо було б слід звернути увагу. Внаслідок інтенсифікації агропромислового виробництва, загальної економічної кризи активізувались негативні екологічні процеси впливу на ґрунти, що поставили на порядок денний розширення економічних і організаційно-правових заходів щодо їх раціонального використання та охорони. Саме від адміністративно-правового забезпечення охорони ґрунтів, відновлення їх родючості істотно залежить успішне проведення земельної реформи в нашій державі.

Сучасний стан використання ґрунтів в агропромисловому комплексі України вказує на погіршення їх родючості. Тому стратегія державної політики повинна бути спрямована безпосередньо на екологічно зорієнтоване використання, підтримання та підвищення продуктивності ґрунтів, поліпшення їх якісного стану та встановлення юридичної відповідальності за правопорушення, які вчиняються у цій сфері.

Оскільки земля є важливим об'єктом адміністративно-правової охорони, то збереження її як частини середовища, що оточує людей, має велике значення, бо вона є матеріальною основою існування людського суспільства.

На нашу думку, під адміністративно-правовою охороною земель слід розуміти систему приписів, що містяться у правових нормах і спрямовуються на збереження землі, поновлення і збільшення їх ґрунтової родючості шляхом закріплення і встановлення відповідних правил її використання та примусового застосування санкцій до осіб, які допускають правопорушення у цій сфері.

Не менш важливим є дотримання міністерствами, відомствами й землекористувачами обов'язків по раціональному використанню земель та їх охороні, що забезпечується шляхом проведення державного контролю за їх охороною й використанням.

Згідно зі ст. 15 Земельного кодексу України державне управління в галузі використання й охорони земель здійснюють, насамперед, Кабінет Міністрів України, уряд Автономної Республіки Крим, місцеві ради та місцеві державні адміністрації, Державне агентство земельних ресурсів України, Міністерство екології та природних ресурсів України та інші спеціально уповноважені на це державні органи згідно з їх компетенцією. Компетенція цих органів у галузі регулювання земельних відносин визначена у ст. 9-14 Земельного кодексу України [7].

Типовими положеннями про місцеві державні органи земельних ресурсів, про районний відділ, міське управління (відділ) земельних ресурсів закріплюється їх компетенція, визначаються завдання, права й обов'язки, у тому числі керівників управлінь (відділів) земельних ресурсів, а також їх працівників [8].

Згідно з Типовим положенням про міське (міст обласного та районного підпорядкування) управління (відділ) земельних ресурсів, то воно є місцевим державним органом, і у межах своєї компетенції здійснює державне управління земельними ресурсами, забезпечує проведення земельної реформи, раціональне використання й охорону земель на території міста [9].

Головні державні інспектори й державні інспектори по використанню й охороні земель України, областей, районів у межах своєї компетенції мають право складати протоколи і розглядати справи про адміністративні правопорушення земельного законодавства, пов'язані з порушенням земельного кадастру, самовільним відхиленням від проектів (Закон України «Про охорону навколишнього середовища»), а також складають протоколи про адміністративні правопорушення земельного законодавства, пов'язані з пошкодженням чи забрудненням сільськогосподарських та інших земель, самовільним захопленням земельної ділянки, несвоєчасним поверненням тимчасово зайнятих земель або неприведенням їх у стан, придатний для використання за призначенням [10].

Дійсно, за даними багатьох досліджень кількість правопорушень у земельній сфері значно зросла. Ця ситуація змушує дивитися на цю проблему інакше і потребує негайного її

вирішення для запобігання такого виду правопорушень, врегулювавши тим самим діяльність органів, що здійснюють роботу в даній сфері та вдосконалення чинного законодавства щодо відповідальності осіб, які вчинили те чи інше правопорушення (ст. 52–56 чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення) [12].

На нашу думку, одним із основних напрямів підвищення її результативності є створення правової основи для дієвого попередження та припинення правопорушень у сфері охорони ґрунтів. Як уже зазначалося вище, значну роль у цьому відіграє саме адміністративно-правова охорона.

Слід зазначити, що Кодексом України про адміністративні правопорушення передбачено, а відповідальність за такі види правопорушень у сфері земельних відносин: псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель (ст.52 КУпАП); порушення правил використання земель (ст.53 КУпАП); самовільне зайняття земельної ділянки (ст.53-1 КУпАП); приховування або перекручення даних земельного кадастру (ст.53-2 КУпАП); зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу (ст.53-3 КУпАП); порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель або не приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням (ст.54 КУпАП); самовільне відхилення від проєктів землеустрою (ст.55 КУпАП); знищення межових знаків (ст.56 КУпАП) [12].

Об'єктом цього виду правопорушень є не лише суспільні відносини у сфері раціонального землекористування та охорони земель, а й у сфері володіння та користування земельними ділянками; у сфері землеустрою, державного управління земельними ресурсами, державного контролю за використанням і охороною земель та земельного оподаткування; у сфері користування й охорони тимчасово зайнятих земель; у сфері встановленого порядку землеустрою та здійснення громадянами своїх повноважень, які витікають із права власності на землю або землекористування.

Так, правова охорона сфери ґрунтів здійснюється за допомогою різноманітних засобів, зокрема шляхом встановлення і застосування заходів юридичної відповідальності. Сам механізм правової охорони має потребу в подальшому удосконаленні, приведенні у відповідність до нових умов, що склались в Україні, міжнародних стандартів. І основним компонентом, на якому базується зазначений механізм, є об'єкт правової охорони – суспільні відносини, що виникають у цій сфері.

Саме слово «охорона» означає збереження, оберігання чого-небудь, тобто певна діяльність попереджувального характеру [11, с. 216]. Вживання терміна «охорона» доцільне лише до вчинення правопорушення. Необхідно додати, що правова охорона являє собою реалізацію охоронної функції і її метою має бути забезпечення її регулятивної функції.

Якщо правове регулювання служить для того, щоб впорядкувати суспільні відносини, то правова охорона служить для того, щоб усунути перешкоди з метою підтримки законності, правопорядку, в цьому випадку раціонального використання земель як національного багатства. Ґрунти повинні мати певну гарантію на існування та охорону з боку держави, оскільки втручання людини в будь-яку сферу без належних знань та у своїх інтересах може їй завдати шкоду. Тому адміністративна відповідальність має відігравати в цьому основну роль, адже вона встановлюється за винне, протиправне посягання на раціональне використання та охорону земель, внаслідок якого порушуються екологічні права і законні інтереси громадян, встановлений екологічний правопорядок.

Величезна кількість і невелика ступінь шкідливості (кожного окремо) вище зазначених проступків вимагають порівняно простого порядку застосування заходів впливу залежно від масштабів збитку, які завдаються.

Сутність адміністративної відповідальності має велике значення для встановлення гармонії у суспільстві. Це наслідок протиправної поведінки особи, яка своїми діями завдала шкоди інтересам суспільства чи окремому громадянину, державі, а у нашому випадку – суспільним відносинам у сфері раціонального використання та охорони земель. Звичайно, злочин теж завдає шкоди державі та інтересам людини, та це вже інше поняття, оскільки критерієм розмежування злочину від адміністративного правопорушення є ступінь

суспільної небезпеки. Злочин є суспільно небезпечним діянням, а адміністративний проступок – суспільно шкідливим.

Адміністративна відповідальність за правопорушення настає за умови, що ці правопорушення не підпадають під кримінальну відповідальності (ч.2 ст.9 Кодексу України про адміністративні правопорушення) і вона є засобом підтримання правопорядку в державі, яке визначається як «...система правовідносин, що складається в результаті реалізації режиму законності, правових приписів, є системи права і законодавства усіма суб'єктами суспільних відносин» [12].

Література

1. Гаєцька Я. Проблеми законодавчої охорони ґрунтів у сільськогосподарських кооперативах / Я. Гаєцька // Вісник Львів. ун-ту. Серія: Географія. – Львів, 1999. – Вип. 25.
2. Крупеников И.А. Почвенный покров Молдовы (прошлое, настоящее, управление, прогноз) / И.А.Крупеников – Кишинев, 1992.– 343 с.
3. Про охорону земель: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. -№39. –Ст.349.
4. Докучаев В. В. Лекции о почвоведении / В. В. Докучаев. – М.: Сельхозгиз, 1949. – Т. 3. – 349 с.
5. Титова Н.И. Продовольственная проблема: земля, труд (правовые аспекты) / Н.И.Титова. – Львов, 1989.– 278 с.
6. Тітова Н.І. Земельне законодавство України (правові аспекти земельної реформи в узагальненні). / Н.І. Тітова – Чернівці, 1995. – 203 с.
7. Земельний кодекс України // Урядовий кур'єр. – 2001. – 15 листоп. – С.14. – Ст.211.
8. Типове положення про місцеві державні органи земельних ресурсів / Затв. Пост. Кабінету Міністрів України від 7 серпня 1996р., № 930 // Екологія і закон (екологічне законодавство України). – К.: Юрінком Інтер, 1998. – Кн. 2. – С. 411–454.
9. Типове положення про районний відділ земельних ресурсів / Затв. Пост. Кабінету Міністрів України від 7 серпня 1996 р., № 930 // Екологія і закон (екологічне законодавство України). – К.: Юрінком Інтер, 1998. – Кн. 2. – С. 454-456.
10. Типове положення про міське (міст обласного і районного підпорядкування) управління (відділ) земельних ресурсів / Затв. Пост. Кабінету Міністрів України від 7 серпня 1996 р., № 930 // Екологія і закон (Екологічне законодавство України). – К.: Юрінком Інтер, 1998. – Кн. 2. – С. 201–204.
11. Словник української мови: У 6 т. / [ред. кол. І. К. Білодід та ін.] – К.: Наукова думка, 1976. – Т.6. – 709 с.
12. Кодекс України про адміністративні правопорушення: науково-практичний коментар / Р.А. Калюжний, А. Т. Комзюк, О.О. Погрібний та ін.; [2-ге вид.]. – К.: Всеукр. асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 655 с.

Артеменко О.В. Ґрунти как объект административно-правовой охраны: теоретический и практический аспекты. *В статье исследуются земли как объект административно-правовой охраны в теоретическом и практическом аспектах. Рассматривается земельное законодательство и пути решения проблем, связанных с усовершенствованием законодательства в этом направлении.*

Ключевые слова: ґрунти, земля, общественные отношения, сохранение, законодательство, экология, административно-правовая охрана.

Artemenko O.V. Soil as the object of administrative and legal protection: theoretical and practical aspects. *This article deals with the soil as an object of administrative and legal protection in theoretical and practical aspects. The land law and the ways of solving problems concerning the improvement of land law are revealed in the article.*

Key words: soil, land, social relations, protection, legislation, environmental conditions, administrative-legal protection.

УДК 349.41:631.4:502.17

Мураховська О.О.,

аспірант кафедри адміністративного,
фінансового та господарського права АПСВ ФПУ

Адміністративно-правові аспекти охорони сільськогосподарських земель від забруднення та засмічення

У статті розглядаються проблеми охорони сільськогосподарських земель від забруднення та засмічення. Дається визначення понять псування земель, небезпечні відходи, висвітлюється роль державного контролю за дотриманням екологічної безпеки та охорони земель.

Ключові слова: сільськогосподарські землі, відходи, забруднення, охорона земель, адміністративно-правова охорона.

Однією із найскладніших глобальних проблем сучасності є проблема забруднення навколишнього середовища хімічними відходами, радіонуклідами та шкідливими речовинами. Україна, як і кожна країна світу, знайома з цією проблемою, адже на долю нашої країни припала найстрашніша в історії спричинена людиною екологічна катастрофа – катастрофа на Чорнобильській АЕС, внаслідок якої сотні тисяч гектарів земель виявилися забрудненими. На жаль, й упродовж останніх двох десятиліть, які пройшли з моменту здобуття Україною незалежності, антропогенний тиск на природу не зменшився й забруднення земель як великими промисловими підприємствами, так і пересічними громадянами, продовжує здійснюватися у жахливих масштабах. Не випадково правовій охороні земель від забруднення та засмічення приділяється прискіплива увага науковців. Значний внесок у розробку цієї тематики зробили такі дослідники як В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, С.Б. Гавриш, А.П. Гетьман, В.В. Носік, П.Ф. Кулинич, В.І. Семчик, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга та ін. Водночас, не усі аспекти правової охорони сільськогосподарських земель були розкриті у їхніх працях. На нашу думку, потребують удосконалення деякі норми та положення законодавства України у зазначеній сфері.

Величезну загрозу довкіллю, у тому числі й земельним ресурсам, становить вітчизняна промисловість, енергетично-сировинна спеціалізація та низький технічний рівень безпеки. Вже наприкінці 90-х років ХХ ст. площа земель, зайнятих відходами, становила близько 160 тис. га, а загальна маса відходів у поверхневих сховищах перевищила 25 млрд. т., що дорівнює 40 тис. т на 1 кв. км площі. Економічна криза перших років незалежності України призвела до зменшення утворення відходів на 20–30% на рік. Водночас намітилася стійка тенденція до зменшення використання відходів у виробництві. Через застарілість технологій витрати на складування і захоронення відходів становлять майже 20% вартості продукції [1; 2].

Усвідомлюючи складність екологічної ситуації, законодавець включив до змісту поняття охорони земель, зокрема, охорону від забруднення відходами виробництва, хімічними та радіоактивними речовинами та від інших несприятливих природних і техногенних процесів [3, ст. 164]. Здійснення землеустрою в Україні передбачає розробку системи заходів по збереженню і поліпшенню природних ландшафтів, відновленню і підвищенню родючості ґрунтів, рекультивациі порушених земель і землюванню малопродуктивних угідь, захисту земель від ерозії, підтоплення, висушення, зсувів, вторинного засолення і заболочення, ущільнення, забруднення промисловими відходами і хімічними речовинами та інших видів деградації, по консервації деградованих і малопродуктивних земель, попередженню інших негативних явищ [3, ст. 183].

У законах та законодавчих актах України чітко визначаються пріоритети вимог екологічної безпеки у використанні земельних ресурсів над економічними інтересами, а також передбачається повне відшкодування шкоди, заподіяної довкіллю внаслідок порушення земельного законодавства України [4, ст. 3]. Шкода довкіллю у ході використання земельних ресурсів може бути завдана внаслідок забруднення та засмічення земель або їх псування. Законом визначається забруднення земель як таке явище, коли в ґрунтах і ґрунтових водах внаслідок антропогенного впливу накопичуються пестициди і агрохімікати, важкі метали, радіонукліди та інші речовини, вміст яких перевищує природний фон, що призводить до їх кількісних або якісних змін. Відповідно, під забрудненням земель слід розуміти порушення природного стану земель, яке здійснюється без обґрунтованих проектних рішень, погоджених та затверджених в установленому законодавством порядку, забруднення їх хімічними, біологічними та радіоактивними речовинами, у тому числі тими, що викидаються в атмосферне повітря, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами, неочищеними стічними водами, порушення родючого шару ґрунту, невиконання вимог встановленого режиму використання земель, а також використання земель у спосіб, що погіршує їх природну родючість [4, ст. 1].

Наявні на території України відходи та об'єкти, на яких можуть використовуватися або виготовляються, переробляються, зберігаються чи транспортуються небезпечні речовини підлягають державному обліку та паспортизації [5]. Моніторинг потенційно небезпечних об'єктів передбачає спостереження за якісними і кількісними параметрами їхнього стану, збирання, оброблення, передавання та збереження відповідної інформації [6]. Постанова Кабміну від 29 серпня 2002 р. № 1288 передбачає створення та ведення Державного реєстру потенційно небезпечних об'єктів у вигляді автоматизованої інформаційно-довідкової системи [7].

За забруднення навколишнього середовища, зокрема й за розміщення відходів, передбачається сплата спеціального збору [8]. Шкода, яка завдається земельним ресурсам через порушення природоохоронного законодавства, визначається згідно зі спеціальною методикою, затвердженою Наказом Мінприроди № 171 від 27.10.97 [9]. У пункті 3.1. цього документа зазначається, що землі вважаються забрудненими, якщо в їх складі виявлені негативні кількісні або якісні зміни, що сталися в результаті господарської діяльності чи впливу інших чинників. При цьому зміни можуть зумовлюватись не тільки появою у зоні аерації нових шкочинних речовин, яких раніше не було, а із збільшенням вмісту речовин, що перевищує їх гранично допустиму концентрацію, які характерні для складу незабрудненого ґрунту або порівняно з даними агрохімічного паспорта (для земель сільськогосподарського призначення). Відповідно, засміченими, згідно із п. 3.2, землі вважаються у випадку, якщо на відкритому ґрунті наявні сторонні предмети і матеріали, сміття без відповідних дозволів, що призвело або може призвести до забруднення навколишнього природного середовища.

Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» [10] на громадян України накладається кілька обов'язків, які стосуються правової охорони земель від засмічення та забруднення. Згідно зі ст. 12 зазначеного закону громадяни зобов'язані берегти природу, охороняти, раціонально використовувати її багатства, здійснювати діяльність із додержанням вимог екологічної безпеки, інших екологічних нормативів та лімітів використання природних ресурсів, не порушувати екологічні права і законні інтереси інших суб'єктів, вносити плату за спеціальне використання природних ресурсів та штрафи за екологічні правопорушення, компенсувати шкоду, заподіяну забрудненням та іншим негативним впливом на навколишнє природне середовище.

Основні принципи правової охорони земель від забруднення викладені у Земельному Кодексі України та Законі України «Про охорону земель». Так, статтею 167 ЗК України забороняється господарська та інша діяльність, яка зумовлює забруднення земель і ґрунтів понад встановлені гранично допустимі концентрації небезпечних речовин. Нормативи гранично допустимих концентрацій небезпечних речовин у ґрунтах, а також перелік цих речовин мають затверджуватися спеціально уповноваженими органами виконавчої влади у

галузі охорони здоров'я та санітарного нагляду, екології та природних ресурсів. Забруднені небезпечними речовинами земельні ділянки використовуються з дотриманням встановлених обмежень, вимог щодо запобігання їх небезпечному впливу на здоров'я людини та довкілля, а рівень забруднення ґрунтів враховується при наданні земельних ділянок у користування, вилученні з господарського обігу та зміні характеру і режиму використання [3, ст. 167].

У статтях 45 та 46 Закону України «Про охорону земель» наведені вимоги щодо охорони земель і ґрунтів від забруднення небезпечними речовинами та відходами. Серед них на першому місці є заборона господарської та іншої діяльності, яка зумовлює забруднення земель і ґрунтів понад установлені гранично допустимі концентрації небезпечних речовин. Кодекс України про адміністративні правопорушення передбачає (далі – КУпАП) спеціально уповноважені органи виконавчої влади у галузі охорони земель у разі виявлення фактів забруднення ґрунтів небезпечними речовинами мають вжити заходів до обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій, незалежно від форм власності, притягнення винних до відповідальності згідно із законом і проведення в установленому порядку робіт з дезактивації, відновлення забруднених земель, консервації угідь і визначення режимів їх подальшого використання. Від імені державних органів розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право: Головний державний інспектор України з контролю за використанням та охороною земель і його заступники, головні державні інспектори з контролю за використанням та охороною земель Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя і їх заступники, старші державні інспектори з контролю за використанням та охороною земель і державні інспектори з контролю за використанням та охороною земель відповідних територій [11, ст. 238-1].

Громадяни України та юридичні особи при здійсненні господарської діяльності, пов'язаної із зберіганням, обробкою, утилізацією та видаленням, знешкодженням і захороненням відходів, повинні забезпечувати виконання заходів щодо запобігання або зменшення обсягів утворення відходів та екологічно безпечне поводження з ними, максимальне збереження ґрунтового покриву на основі обраного оптимального варіанта територіального розміщення об'єктів поводження з відходами, зняття родючого шару ґрунту, його складування, збереження та використання при рекультивації земель, покращенні малопродуктивних земель і благоустрої населених пунктів, запобігання негативному впливу об'єктів поводження з відходами, що використовуються для збирання, зберігання, оброблення, утилізації, видалення, знешкодження і захоронення відходів на ґрунтовий покрив прилеглих територій, рекультивацію земельних ділянок після ліквідації об'єктів поводження з відходами. Підприємства, установи та організації, а також громадяни, діяльність яких пов'язана з накопиченням відходів, зобов'язані забезпечувати своєчасне вивезення таких відходів на спеціальні об'єкти, що використовуються для їх збирання, зберігання, оброблення, утилізації, видалення, знешкодження і захоронення. Несанкціоноване скидання і розміщення відходів у підземних горизонтах, на території міст та інших населених пунктів, на землях природно-заповідного та іншого природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, у межах водоохоронних зон та зон санітарної охорони водних об'єктів, в інших місцях, що може створювати небезпеку для навколишнього природного середовища та здоров'я людини забороняється. У районах можливого забруднення земель небезпечними відходами, у тому числі аварійними, викидами від стаціонарних і пересувних джерел за рішенням місцевої державної адміністрації або органу місцевого самоврядування проводяться постійні або періодичні обстеження хімічного складу ґрунтів з метою виявлення та визначення їх негативного впливу на здоров'я людини, а також окремих видів природних ресурсів і довкілля в цілому [12, ст. 46]. Розміщення, збирання, зберігання, оброблення, утилізація та видалення, знешкодження і захоронення відходів здійснюються відповідно до вимог Закону України «Про відходи» [13].

У законі міститься заборона несанкціонованого скидання і розміщення відходів, у тому числі побутових, у підземних горизонтах, на території міст та інших населених пунктів, на територіях природно-заповідного фонду, на землях природоохоронного,

оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, в межах водоохоронних зон та зон санітарної охорони водних об'єктів та в інших місцях (ст. 33). Але ця норма не містить чіткої заборони засмічення сільськогосподарських земель, які підпадають під розміту й не до кінця зрозумілу категорію «інші місця».

Власники або наймачі, користувачі, у тому числі орендарі житлових будинків, земельних ділянок повинні забезпечувати вивезення побутових відходів шляхом укладання договору з виконавцем відповідних послуг (ст. 35-1). Власники або користувачі земельних ділянок, на яких виявлено безгосподарні відходи, зобов'язані у п'ятиденний строк повідомити про них місцеві органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування (ст. 12). Рішення про відведення земельних ділянок для розміщення відходів і будівництва об'єктів поводження з відходами приймають органи місцевого самоврядування (ст. 21). На виробництво, зберігання, транспортування, використання, захоронення, знищення та утилізацію отруйних речовин, у тому числі продуктів біотехнології та інших біологічних агентів підприємства, а також громадяни-підприємці повинні одержати відповідний дозвіл Мінприроди в установленому порядку.

Державна політика у сфері поводження з радіоактивними відходами визначається відповідним законом [14] й здійснюється згідно із комплексною програмою, затвердженою Постановою Кабміну від 29 квітня 1996 р. № 480. Щодо поводження з радіоактивними відходами відповідним Законом України встановлено особливий правовий режим. Земельні ділянки, відведені під сховища радіоактивних відходів, або об'єкти, призначені для поводження з радіоактивними відходами, підлягають консервації (ст. 25). Відведені під сховища радіоактивних відходів земельні ділянки, виводяться з господарського обороту і відмежовуються від суміжних територій санітарно-захисними зонами, де здійснення без спеціального дозволу сільськогосподарської та іншої виробничої діяльності, а також будь-яка інша діяльність, яка не забезпечує режим радіаційної безпеки (ст. 26).

Поводження з небезпечними відходами відноситься до еколого-небезпечної діяльності, яка характеризується підвищеним екологічним ризиком, що зумовлює необхідність попередження негативного впливу на стан навколишнього природного середовища, відвернення шкоди здоров'ю та життю людини, майну, усунення наслідків негативного впливу. Н.О. Максименцева безумовно слушно наголошує на доцільності прийняття Переліку небезпечних відходів, Порядку віднесення їх до цієї категорії, встановлення класу екологічної небезпеки, наявності властивостей та обсягів вмісту небезпечних речовин; Переліку небезпечних відходів, ввезення яких забороняється на територію України; Положення про здійснення первинного обліку небезпечних відходів; Порядку проведення екологічного страхування у цій сфері тощо [15, с. 6-7]. Також необхідно наголосити на необхідності узгодження чинного законодавства України з міжнародними нормами, які діють у сфері поводження з небезпечними відходами.

У ЗК України вводиться поняття техногенно забруднених земель, тобто земель, забруднених внаслідок господарської діяльності людини, що призвела до деградації земель та її негативного впливу на довкілля і здоров'я людей (ст. 169). До техногенно забруднених земель відносяться землі радіаційно небезпечні та радіоактивно забруднені, землі, забруднені важкими металами, іншими хімічними елементами тощо. При використанні техногенно забруднених земель враховуються особливості режиму їх використання. Згідно зі ст. 170 ЗК України цільове використання техногенно забруднених земель сільськогосподарського призначення, на яких не забезпечується одержання продукції, що відповідає встановленим вимогам (нормам, правилам, нормативам) є неприпустимим. Такі землі підлягають вилученню із сільськогосподарського обігу та консервації у порядку, встановленому законодавством України.

Особливо важливо підкреслити, що згідно зі ст. 143 ЗК України неусунення допущених порушень екологічних вимог законодавства в терміни, встановлені вказівками спеціально уповноважених органів виконавчої влади із питань земельних ресурсів, може бути підставою для примусового припинення прав на земельну ділянку у судовому порядку. Також статтею 211 ЗК України визначається, що громадяни та юридичні особи несуть цивільну,

адміністративну або кримінальну відповідальність, у тому числі за псування сільськогосподарських угідь та інших земель, їх забруднення хімічними та радіоактивними речовинами і стічними водами, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами.

Зрозуміло, що за таких умов принципової важливості набуває стандартизація і нормування, якими визначаються вимоги щодо якості земель, допустимого антропогенного навантаження на ґрунти та окремі території. У галузі охорони земель встановлено нормативи гранично допустимого забруднення ґрунтів. Згідно зі ст. 31 Закону України «Про охорону земель» вони визначаються з метою встановлення критеріїв придатності земель для використання їх за цільовим призначенням. До таких нормативів належать гранично допустимі концентрації у ґрунтах хімічних речовин, залишкових кількостей пестицидів і агрохімікатів, важких металів, а також максимально допустимі рівні забруднення ґрунтів радіоактивними речовинами. Нормативи гранично допустимих концентрацій небезпечних речовин у ґрунтах, а також перелік цих речовин встановлюється Кабінетом Міністрів України (ст. 45).

Функції контролю за охороною земель від забруднення покладено насамперед на спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів. Його повноваження визначені у ст. 7 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель». Важливою формою охорони земель від забруднення є екологічний моніторинг, який являє собою: інформаційну систему спостережень, що складається зі збору, обробки та аналізу інформації про стан довкілля. Обов'язковим його елементом є оцінка та прогноз стану навколишнього природного середовища [16, с. 8-9].

Таким чином, важливими напрямками правової охорони земель від забруднення та засмічення є ведення обліку відходів та їх паспортизація, системний моніторинг стану природних ресурсів. Водночас, можна констатувати недостатній рівень правової захищеності сільськогосподарських земель від вказаних негативних екологічних явищ. Зокрема, нормативно-правове забезпечення поводження з небезпечними речовинами видається недостатнім. Необхідним є прийняття й затвердження у встановленому порядку кількох документів, у тому числі «Переліку небезпечних відходів», «Порядку віднесення відходів до небезпечних», «Переліку небезпечних відходів, ввезення яких на територію України забороняється» тощо. Виявлено, що у нормах Закону України «Про відходи» не міститься чітка заборона засмічення та забруднення сільськогосподарських земель. Для покращення захисту земель від забруднення слід внести деякі зміни у чинні нормативно-правові акти. Слід відокремити категорію небезпечні відходи на законодавчому рівні. Доцільно є зацентувати увагу в КУпАП на неприпустимість порушення відповідних правил поводження з такими відходами. Так, у ч. 7 ст. 33 Закону України «Про відходи» ми пропонуємо викласти у такій редакції: «Забороняється несанкціоноване скидання і розміщення відходів, у тому числі побутових, у підземних горизонтах, на території міст та інших населених пунктів, на сільськогосподарських землях, на територіях природно-заповідного фонду, на землях природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, в межах водоохоронних зон та зон санітарної охорони водних об'єктів, в інших місцях, що може створювати небезпеку для навколишнього природного середовища та здоров'я людини». Внесення таких змін, безумовно, стане важливим кроком до удосконалення правової охорони сільськогосподарських ґрунтів.

Література

1. Постанова Кабінету Міністрів України «Про Програму використання відходів виробництва і споживання на період до 2005 року» від 28 червня 1997 р., № 668 // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу до сайту: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=668-97-%EF> – Інформація з екрану.
2. Постанова Верховної Ради України «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» від 5 березня 1998 р., № 188/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 38-39. – Ст. 248.
3. Земельний Кодекс України від 25 жовтня 2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.

4. Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19 червня 2003 р., № 963-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 350.
5. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення державного обліку та паспортизації відходів» від 1 листопада 1999 р., № 2034 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 44. – С. 68.
6. Наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи «Про затвердження Положення про моніторинг потенційно небезпечних об'єктів» від 6 листопада 2003 р., № 425 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 52. – Т. 2. – С. 610. – Ст. 2857.
7. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державний реєстр потенційно небезпечних об'єктів» від 29 серпня 2002 р., № 1288 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 36. – С. 43. – Ст. 1694.
8. Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України, Державної податкової адміністрації України «Про затвердження Інструкції про порядок обчислення та сплати збору за забруднення навколишнього природного середовища» від 19 липня 1999 р., № 162/379 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 32. – С. 148.
9. Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України «Про затвердження Методики визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства» від 27 жовтня 1997 р., № 171 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 18. – С. 109.
10. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р., № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
11. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 // Відомості Верховної Ради УРСР від 18.12.1984 р. – 1984 р., № 51. – Ст. 1122.
12. Закон України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 р., № 962-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 349.
13. Закон України «Про відходи» від 5 березня 1998 р., № 187/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 36-37. – Ст. 242.
14. Закон України «Про поводження з радіоактивними відходами» від 30 червня 1995 р., № 255/95-вр // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 27. – Ст. 198.
15. Максименцева Н.О. Правове забезпечення поводження з небезпечними відходами: автореф. дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природодоресурсне право» / Надія Олександрівна Максименцева. – К., 2006. – 19 с.
16. Шарاپова С.В. Правове забезпечення екологічного моніторингу в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 «земельне право; аграрне право; екологічне право; природодоресурсне право» / С.В. Шарاپова. – Х., 2002. – 19 с.
17. Закон України «Про екологічну експертизу» від 9 лютого 1995 р., № 46/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 8. – Ст. 54.

Мураховская Е.А. Административно-правовые аспекты охраны сельскохозяйственных земель от загрязнения и засорения. *В статье рассматриваются проблемы охраны сельскохозяйственных земель от загрязнения и засорения. Раскрываются понятия порчи земель, опасные отходы, освещается роль государственного контроля за соблюдением экологической безопасности и охраны земель.*

Ключевые слова: *сельскохозяйственные земли, отходы, загрязнение, охрана земель, административно-правовая охрана.*

Murakhovska O.O. Administrative and legal aspects of agricultural land protection from pollution and contamination. *The article is devoted to the problem of protection of agricultural land from pollution and contamination. The concept of land contamination, hazardous waste, the role of public control over the environment safety and land protection compliance are revealed.*

Key words: *agricultural land, waste, pollution, land protection, contamination, hazardous waste, administrative (governmental) protection.*

Форми державного та самоврядного регулювання використання та охорони земель оборони

У статті розглядаються форми державного та самоврядного регулювання використання та охорони земель оборони; проводиться їх класифікація та аналізуються форми державного та самоврядного регулювання.

Ключові слова: державне регулювання, самоврядне регулювання, класифікація, землі оборони, правова та неправова форма, правотворча діяльність, правозастосовна діяльність, правоохоронна діяльність, установча діяльність, контрольно-наглядова діяльність, адміністративний договір.

Органи виконавчої влади та місцевого самоврядування в межах визначених законодавством повноважень забезпечують реалізацію законів України, указів Президента, інших актів законодавчої і виконавчої влади, власних рішень, прийнятих у межах повноважень, виконання бюджету, програм економічного, екологічного і соціально-культурного розвитку територій, здійснюють інші функції державного і самоврядного управління.

З метою здійснення оперативного управління органи виконавчої влади та місцевого самоврядування відповідно до законів і законодавчих актів України і у межах повноважень застосовують відповідні акти управлінської діяльності, що становлять поняття «форми управлінської діяльності». Форми управлінської діяльності визначаються характером відносин у сфері управління. Вони утворюються в процесі здійснення виконавчої та розпорядчої діяльності. Стосовно виконавчої влади форма управління є способом вираження її державно-правового змісту, тобто всіх тих якостей (насамперед юридичних), що характеризують її як специфічну галузь державної влади. На нашу думку, це правильно у методологічному плані, однак, вона досить загальна, оскільки зміст виконавчої влади розкривається і у її функціях, і у компетенції її суб'єктів, і у методах, використовуваних ними в інтересах вирішення поставлених перед ними задач тощо. [1, с. 135]. Все викладене разом дає уявлення про те, для чого формується система виконавчої влади, що вона і її окремі ланки практично роблять заради виконання управлінських функцій, тобто здійснення державно-управлінської діяльності.

Форма управління визначається як зовнішній вияв конкретних дій, які здійснюються органами виконавчої влади для реалізації поставлених перед ними завдань [2, с. 120]. В.Б.Авер'янов під формами державного управління розуміє відмінні за своїм характером та наслідками способи зовнішнього вираження діяльності органів виконавчої влади [3, с. 273]. Формою державного управління вважають будь-яке зовнішнє вираження конкретних однорідних дій державного органу, його структурних підрозділів та службових осіб, котрі здійснюються з метою реалізації функцій управління [4, с. 80].

Таким чином, узагальнюючи викладені положення, можна дійти висновку, що під формою державного управління (регулювання) слід розуміти відмінні за своїм характером та наслідками способи зовнішнього вираження діяльності органів виконавчої влади. Під формою самоврядного управління (регулювання) слід розуміти відмінні за своїм характером та наслідками способи зовнішнього вираження діяльності органів місцевого самоврядування.

Форми управлінської діяльності називають ще актами і залежно від юридичного результату поділяють на такі групи: правові акти: нормативні акти; ненормативні акти загального значення; акти застосування права; адміністративні договори; інші юридично значущі дії; неправові акти: організаційно-масові заходи; матеріально-технічні операції [5]. Існує й інший варіант класифікації форм управлінської діяльності: правові форми, пов'язані

із встановленням та застосуванням норм права, наприклад, видання нормативних та індивідуальних актів управління; неправові форми, тобто проведення тих або інших управлінських дій, безпосередньо не пов'язаних із прийняттям юридичних актів управління, наприклад, проведення організаційних заходів та здійснення матеріально-технічних операцій [6, с. 137-138]. Також існує й інша класифікація, наведена С.Т.Гончаруком [7]. Правові форми управління – це видання правових актів управління, інші юридично значущі дії та укладання адміністративно-правових договорів. Неправові форми управління – це здійснення матеріально-технічних операцій і організаційних заходів.

Отже, форми діяльності суб'єктів державного та самоврядного регулювання використання і охорони земель оборони залежно від настання тих чи інших правових наслідків доцільно розділяти на дві групи: правові та неправові (організаційні).

До правових належать форми, використання яких спричиняє виникнення конкретного юридичного результату. Зокрема, такі дії як видання юридичних актів, застосування примусових заходів виступають як юридичні факти і можуть породжувати (змінювати, припиняти) адміністративно-правові відносини [3, с. 274]. Найчастіше правові форми поділяють на два таких види: видання правових актів управління; вчинення інших юридично значущих дій [3, с.274]. Така класифікація неточна, адже вона не враховує, що серед інших юридично значущих дій цілком самостійне місце значення має бути надане діям щодо встановлення взаємозв'язків у сфері управління, які оформляють у вигляді адміністративних договорів. В.Б.Авер'янов до основних правових форм управління відносить: видання правових актів (нормативного та індивідуального характеру); укладання адміністративних договорів (угод); вчинення (здійснення) інших юридично значущих дій [3, с. 274]. Що ж до здійснення юридично значущих дій, то до такої форми належать насамперед реєстраційні дії. Наприклад, реєстрація договорів купівлі-продажу земельної ділянки, облік земель оборони, реєстрація та облік автомобільного транспорту, прийняття присяги, службова атестація тощо [3, с. 275–276].

Разом з тим, дослідження проблем регулюючої діяльності обумовлює подальший пошук та вирішення завдання щодо класифікації форм діяльності – форм державного та самоврядного регулювання використання та охорони земель оборони. Для вирішення цієї проблеми слід звернутися до положення про те, що конкретні форми державного та самоврядного управління (регулювання) органічно пов'язані із правовими формами діяльності взагалі: правостановлюючою, правовиконуючою, правоохоронною [6, с.138].

Правова форма діяльності має чітко виражені ознаки (риси): припускає розгляд юридичної справи (прийняття нормативно-правового акта, винесення вироку та ін.); використовує норми матеріального або процесуального права як спеціальний робочий інструментарій; здійснюється виключно уповноваженими на те суб'єктами; закріплюється в офіційних процесуальних документах; у ході розгляду справи регламентує відносини, що складаються, системою норм процесуального права; при розгляді справ використовує досягнення юридичної техніки [8, с. 506–507]. Правовими формами діяльності суб'єктів державного та самоврядного регулювання використання та охорони земель оборони можна визначити: правотворча, правозастосовча, правоохоронна, установча, контрольно-наглядова діяльність, укладання адміністративних договорів, яка використовується в правотворчій та правозастосовчій діяльності, а також вчинення (здійснення) інших юридично значущих дій.

Правотворча діяльність – це правова форма діяльності суб'єктів державного та самоврядного регулювання, спрямована на офіційне встановлення і зміну норм права, що виражається у підготовці, прийнятті і оприлюдненні нормативних актів. Нормативні акти управління – це акти нормативно-правового характеру, якими встановлюються відповідні правила належної або можливої поведінки в сфері державного управління, які розраховані на кількаразове застосування й мають типовий, модельний характер [9, с. 104]. В.Б.Авер'янов зазначає, що правовий акт – це офіційно оформлений результат волевиявлення органів виконавчої влади (та інших суб'єктів державного управління), здійснюваний в односторонньому порядку з дотриманням процедури і спрямований на виникнення певних юридичних наслідків [3, с. 278].

За критерієм юридичної природи розрізняють нормативні, індивідуальні (правозастосовчі, ненормативні) і змішані (комплексні) акти управління, що містять разом з нормами права індивідуальні приписи та рішення щодо конкретних управлінських справ [3, с. 278, 280].

Нормативні акти управління – це правові акти управління, які встановлюють, змінюють або скасовують правові норми [3, с. 278]. Прикладом цього може бути Положення про Міністерство оборони України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 3 серпня 2006 р. № 1080, в якому закріплюються основні права, обов'язки і завдання зазначеного державного органу, який повинен їх суворо дотримуватися [10, с. 136].

Залежно від суб'єктів управління, які видають правові акти управління, виділяються такі: акти Президента України; акти Кабінету Міністрів України; акти центральних органів виконавчої влади; акти місцевих органів виконавчої влади; акти державних підприємств та установ; акти органів місцевого самоврядування. За критерієм юридичної форми вираження правові акти управління поділяються на: постанови, розпорядження, накази, інструкції, положення, правила, укази [3, с. 280].

Так, Кабінет Міністрів України здійснює загальне державне регулювання у сфері охорони та раціонального використання землі, в тому числі землями оборони [11]. Міністерство оборони України як центральний орган виконавчої влади і військового управління, у підпорядкуванні якого перебувають Збройні сили України, відповідно до вимог п. 6 Постанови Кабінету Міністрів України від 3 серпня 2006 р. № 1080 «Про затвердження Положення про Міністерство оборони України» [10] з питань, що належать до його компетенції, видає нормативно-правові акти, які є обов'язковими для виконання центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності і громадянами. Нормативно-правові акти Міністерства оборони України підлягають державній реєстрації в порядку, встановленому законодавством. Органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень. Рішення органів місцевого самоврядування нормативно-правового характеру набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо радою не встановлено більш пізній строк введення цих рішень у дію (ст. 59 Закону України від 21 травня 1997 р. №280-97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні») [12, с. 170].

Поряд із правотворчою діяльністю існує й така форма як правозастосовча діяльність [10, с. 136]. Правозастосовча діяльність – це правова форма діяльності держави та органів місцевого самоврядування, яка забезпечує безперервність процесу здійснення нормативно-правових розпоряджень через наділення одних учасників правових відносин суб'єктивними юридичними правами, а інших – юридичними обов'язками. Тобто, це діяльність органів і посадових осіб, що здійснюють керування, полягає у діях суб'єктів управління щодо підведення конкретного юридичного факту під відповідну норму права, з метою прийняття індивідуального акта, тобто, вирішення на основі норм права конкретних управлінських справ (питань) у процесі повсякденного безпосереднього управління різними сферами життя суспільства.

Індивідуальні акти управління – це акти, які стосуються конкретних осіб, їх прав та обов'язків. Характерною рисою індивідуальних актів управління є їх очевидний правозастосовчий характер [3, с. 278]. Прикладом правозастосовчої діяльності можуть бути накази і директиви Міністра оборони України, які видаються на основі та на виконання актів законодавства (п. 9 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство оборони України» від 3 серпня 2006 р., № 1080 [10, с. 136] та директиви і накази військам (силам) Збройних сил, іншим військовим формуванням, правоохоронним органам, Держспецтрансслужбі і Держспецзв'язку, що залучаються до виконання завдань у сфері оборони начальника Генерального штабу – Головнокомандувача Збройних сил України (п. 10 Указу Президента України від 21 вересня 2006 р. №769/2006 «Про затвердження Положення про Генеральний штаб Збройних сил України» [13, с. 9], розпорядження сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради (ст. 59 закону України від 21 травня 1997 р. №280-97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні») [12, с. 170]. При цьому слід зазначити, що правозастосовчою їх

діяльність буде тоді, коли вони на виконання зазначених завдань приймають індивідуальні акти, що звернені до конкретних осіб і мають разове застосування.

Виокремлення функції державного регулювання з кола функцій державного управління обумовлюється тенденціями соціально-економічного розвитку держави, напрямками політичних перетворень, що реалізується через розробку та прийняття відповідних загальнодержавних програм та розробки механізму їх реалізації. Зовнішнім виявом регулятивної функції державного та самоврядного управління (регулювання) землями оборони є регулятивна форма діяльності суб'єктів. Вона виявляється через визначення уповноваженими щодо регулювання органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (у частині делегованих повноважень) стратегічних напрямів управління процесами використання та охорони земель, у тому числі земель оборони, формування та реалізації важелів впливу на розвиток сфери оборони у цілому. Таким чином, регулятивну форму можна розглядати як ту, що об'єднує у собі багато інших форм управлінської (регулюючої) діяльності. Доцільність її виділення ґрунтується також і на необхідності забезпечення оптимального балансу при прийнятті управлінських рішень між застосуванням прямих і непрямих методів впливу, реалізації відповідних функцій.

Правоохоронна діяльність – це правова форма діяльності уповноважених державних органів та органів місцевого самоврядування, спрямована на охорону суспільних відносин, урегульованих правом, захист індивіда від правопорушень і притягнення винних до відповідальності. За допомогою цієї форми вирішуються юридичні суперечки, що виникають у сфері державного та самоврядного управління; здійснюється захист суб'єктивних прав громадян, державних органів, територіальних громад, підприємств, установ, організацій, державних і цивільних службовців у сфері державного та самоврядного управління; застосовуються примусові заходи до осіб, що не виконують адміністративно-правові та інші юридичні обов'язки. У сфері оборони, зокрема, у сфері використання та охорони земель оборони органами, які використовують правоохоронну форму діяльності виступають органи державного контролю за використанням та охороною земель (ст. 238-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпП)), органи спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у галузі екології та природних ресурсів України (ст. 242-1 КУпАП) [14, с. 1122]. Органи місцевого самоврядування відповідно до ст. 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., №280-97-ВР вирішують земельні спори у встановленому законом порядку [12, с. 170].

Установча діяльність – це правова форма діяльності держави, яка виражається в реалізації на основі норм матеріального права повноважень на формування, перетворення або скасування органів держави, їх структурних підрозділів, посад. Науковці відзначають, що безпосереднім призначенням установчої діяльності є кадрове забезпечення всіх ланок державної влади і управління [8, с. 509]. Стосовно державного та самоврядного регулювання використання та охорони земель оборони до установчої форми можна віднести діяльність з реєстрації земель оборони, стандартизація і сертифікація в галузі використання та охорони земель оборони (ст. 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., №280-97-ВР визначають території для складування, зберігання або розміщення виробничих, побутових та інших відходів відповідно до законодавства [12, с. 170].)

Контрольно-наглядова діяльність – це правова форма діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, що виражається у здійсненні юридичних дій у справі спостереження та перевірки відповідності виконання й додержання підконтрольними суб'єктами правових розпоряджень і припинення правопорушень певними організаційно-правовими засобами. Контрольно-наглядову діяльність у сфері використання та охорони земель оборони здійснюють уповноважені на те органи (посадові особи). Так, згідно із ст. 187 Земельного кодексу України (2001 р.) контроль за використанням та охороною земель полягає у забезпеченні додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України [15, с.27].

Законом України «Про державний контроль за використанням та охороною земель»

від 19 червня 2003 р. регулюється контрольна діяльність лише трьох органів виконавчої влади – Держкомзему України, Мінприроди України та Мінагрополітики України. Аналіз повноважень зазначених трьох органів викликають сумніви щодо ефективності контролю за використанням та охороною земель, і, зокрема, земель оборони [16, с. 350]. Контрольну діяльність у сфері використання та охорони земель оборони здійснюють місцеві державні адміністрації, Міністерство оборони України та Генеральний штаб Збройних сил України, які здійснюють контроль використання земельних ділянок, виділених для потреб Збройних сил України. Згідно із Земельним кодексом України (2001 р.), забезпечувати додержання земельного законодавства України призначений також самоврядний та громадський контроль. Відповідно до ст. 189 Земельного кодексу України (2001 р.), самоврядний контроль за використанням та охороною земель здійснюється сільськими, селищними, міськими, районними та обласними радами. Разом з тим правові норми, закріплені у Земельному кодексі України, не деталізуються у спеціальному законодавстві [15, с. 27]. Для здійснення контролю з конкретних питань обласні районні ради, згідно із вимогами ст. 48 Закону України від 21 травня 1997 р., № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні», утворюють тимчасові контрольні комісії [12, с.170].

Здійснення громадського контролю за використанням та охороною земель передбачено ст. 190 Земельного кодексу України, згідно з якою такий контроль здійснюється громадськими інспекторами, які призначаються відповідними органами місцевого самоврядування [15, с.27]. Особливістю громадського контролю, на відміну від державного, є те, що в громадському контролі відсутній такий елемент як застосування заходів державного примусу до порушників, винних у невиконанні обов'язкових заходів по охороні земель, або у невиконанні приписів закону [17, с. 83]. Громадські інспектори можуть тільки зібрати і узагальнити певну інформацію і передати її державним органам для вжиття відповідних заходів.

Що стосується такої правової форми державного та самоврядного управління (регулювання) як укладення адміністративних договорів, яка використовується в правотворчій та правозастосовчій діяльності, то слід зазначити, що в процесі функціонування органів державної влади інколи виникають договірні зв'язки між окремими суб'єктами управління, скажімо, між директором науково-дослідної установи та військовою частиною стосовно проведення дослідницьких робіт.

В.Б.Авер'янов зазначає, що адміністративний договір – це угода укладена суб'єктами адміністративного права на підставі адміністративно-правових норм у загальнодержавних та інших публічних інтересах, правовий режим якої визначається змістом владних повноважень, носієм яких є обов'язково одна сторона [3, с. 291].

До набрання чинності Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) [18] вітчизняне законодавство не виділяло таке поняття як адміністративний договір. Незважаючи на те, що визначення виду договору має належати до матеріальної норми, саме процесуальний закон вперше дав визначення цьому терміну. Так, відповідно до п. 14 ст. 3 КАСУ адміністративний договір – це дво- або багатостороння угода, зміст якої становлять права і обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди [18, с. 446]. З викладеного доходимо висновку про різноманітність думок та поглядів на поняття адміністративного договору як засобу управлінської діяльності, але, незважаючи на дискусійність цього питання, фактом залишається те, що сьогодні це поняття визначено законодавчо (Кодексом адміністративного судочинства України). Але існує гостра необхідність подальшого розвитку і вдосконалення теоретичної бази досліджуваного явища та прийняття нормативно-правових актів, якими б регулювались адміністративно-правові відносини та поставили крапку в суперечках та дискусіях, що точаться навколо поняття адміністративного договору.

До неправових належать форми, які безпосередньо юридичного значення не мають, тобто не спричиняють виникнення конкретного юридичного результату [3, с. 274]. До не правових (організаційних) форм належать: проведення організаційних заходів; здійснення матеріально-технічних операцій. Організаційні заходи не породжують, не змінюють і не припиняють адміністративних правовідносин. Найбільш яскравими прикладами організаційних дій стосовно регулювання використання та охорони земель оборони є впровад-

ження передового досвіду; проведення пропагандистської роботи; інспектування роботи військових частин за додержанням вимог законодавства щодо використання та охорони земель оборони; проведення семінарів, нарад, конференцій, конкурсів та ін. Матеріально-технічні операції необхідні для обслуговування всіх стадій управлінського процесу. Їх основне призначення – обслуговування самого процесу управління, всіх інших форм управлінської діяльності. Вони створюють умови для використання інших форм роботи органів виконавчої влади. До них належать: складання інформаційних довідок, звітів; підготовка та узагальнення матеріалів для розробки проектів актів управління; діловодство.

Отже, говорячи про неправові форми державного та самоврядного регулювання використання і охорони земель оборони доходимо висновку про те, що вони зводяться до вчинення тих або інших управлінських дій, безпосередньо не пов'язаних з виданням актів управління. Тобто це дії, які не несуть прямих юридичних наслідків.

Література

1. Васильев А.С. Административное право Украины: навч. посіб. – Харків, 2002. – С. 135.
2. Битяк Ю.П. Административное право Украины: [Підручник для юрид.вузів і фак-ів] /Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гаращук та ін.); за ред. Ю.П. Битяка.–Х.: Право,2000. – 520с. – С. 120.
3. Административное право Украины. Академичний курс. У 2 т. Т. 1: Загальна частина. – К.: Інститут держави і права ім. В.М.Корецького, за заг. ред. В.Б. Авер'янова, 2007. – 591 с.
4. Коваль Л.В. Административное право: курс лекцій для студ. юрид. вузів та фак-ів. – К.: Вентурі,1996. – 208 с.
5. Советское государство и право. – 1983. – №4. – С. 27.
6. Административное право Украины. – 2-е изд., перераб. и доп. [Учеб. для студ. высш. учеб. завед. юрид. спец] / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцкий, В.Н. Гаращук и др.]; под ред. проф. Ю.П. Битяка. – Харьков: Право, 2003. – 576 с. – С. 40.
7. Гончарук С.Т. Административное право Украины: Навч. посіб./ С.Т.Гончарук. – К.,2000.
8. Скакун О.Ф. Теория держави і права: підруч. / О.Ф.Скакун / Пер.з рос.–Харків: Консум, 2001.- 656с.
9. Административный процес: підруч. / За ред. О.М. Бандурка, М.М.Тищенко. – К. 2002 – С. 104.
10. Постанова Кабінету Міністрів України від 3 серпня 2006 р. № 1080 «Про затвердження Положення про Міністерство оборони України» // Офіційний вісник України. – 2006. – № 31. – С. 136.
11. Закон України від 07 жовтня 2010 р. №2591-VI «Про Кабінет Міністрів України» // Офіційний вісник України. – 2010. – № 79.
12. Закон України від 21 травня 1997 року №280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні»// Відомості Верховної Ради України. – 1997. – №24. – С.170.
13. Указ Президента України від 21 вересня 2006 р. № 769/2006 «Про затвердження Положення про Генеральний штаб Збройних сил України» // Офіційний вісник України. – 2006. – № 39. – С. 9.
14. Кодекс України про административні правопорушення від 07 грудня 1984 р. №8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 52. – С. 1122 (із наступними змінами та доповненнями).
15. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3-4. – С. 27.
16. Закон України від 19 червня 2003 р. №963-IV «Про державний контроль за використанням та охороною земель» // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – С. 350.
17. Скрильников Д.В. Громадський контроль в галузі охорони довкілля // Екол. контроль: питання теорії і практики. – К, 1999. – С. 95.
18. Кодекс административного судочинства: Закон України від 06 липня 2005 року №2747-IV//Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–37. – С. 446.

Цыцюра В.И. Формы государственного и самоуправления регулирования использования и охраны земель обороны. В статье рассматриваются формы государственного и самоуправления регулирования использования и охраны земель обороны; проводится их классификация и анализируются формы государственного и самоуправления регулирования.

Ключевые слова: государственное регулирование, самоуправное регулирование, классификация, земли обороны, правовая и неправовая форма, правотворческая деятельность, правоприменительная деятельность, правоохранная деятельность, установочная деятельность, контрольно-надзорная деятельность, административный договор.

Tsytsiura V.I. The forms of the state and autonomous regulation of using and protection of the defensive lands. The forms of the state and autonomous regulation of using and protection of the defensive lands are considered and analyzed in the article.

Key words: state regulation, autonomous regulation, classification, defensive lands, legal and non-legal forms, legal activity, law enforcement activity, constitutional activity, oversight activity, administrative agreement.

Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

УДК 351.862.4:351.74](477)

Беззубов Д.О.,

канд. юрид. наук, доцент
кафедри адміністративно-правових дисциплін
Академії муніципального управління

Адміністративно-юрисдикційні заходи органів внутрішніх справ при забезпеченні національної безпеки України

У статті визначається поняття адміністративно-юрисдикційних заходів та їх значення в забезпеченні державної та національної безпеки. Визначається класифікація цих заходів за правовим значенням у системі забезпечення режиму безпеки в державі. Подаються пропозиції щодо вдосконалення законодавства на предмет закріплення цієї класифікації.

Ключові слова: безпека, національна безпека, адміністративно-юрисдикційні заходи, контроль-но-наглядові адміністративно-юрисдикційні заходи, відновні адміністративно-юрисдикційні заходи.

У системі заходів адміністративної діяльності органів виконавчої влади України одне із головних місць посідають адміністративні заходи забезпечення безпеки. Проблематика визначення ролі і місця адміністративного права при забезпеченні заходів безпеки донині досліджувалась лише фрагментарно. Більшість вчених — правовиків лише констатують взаємозв'язок між адміністративною діяльністю та рівнем загальної безпеки суспільного середовища.

Зміна умов життєдіяльності міжнародного середовища на початку нового тисячоліття охопила фактично всі сфери відносин. Події початку тисячоліття з негативними наслідками назавжди змінили пріоритети існування держави і суспільства в цілому, змусили переглянути класичні погляди на категорії національної і державної безпеки, визначення місця і ролі окремих суспільних груп, індивідів та органів виконавчої влади в системі забезпечення режиму безпечного існування держави. Теоретики правової науки, науки державного управління, політики не залишилися осторонь цих процесів, оскільки переоцінка цінностей відбулась на рівні свідомості окремих народів і націй, а час вимагав найскорішого вирішення прикладних проблем забезпечення безпечного розвитку внутрішньо суспільних та міждержавних відносин. Проблеми теоретичного характеру виникли з огляду на пошук нових методів і підходів до осмислення категорії безпеки держави для практичної перебудови існуючих систем забезпечення безпеки та захисту суспільства від різного роду небезпек, але мета залишається єдиною як для теоретичної, так і для практичної площини цієї проблеми – це забезпечення безпечного існування держави, захист громадян країни від протиправних посягань окремих груп та індивідів терористичного характеру, напрацювання єдиних методик стримування посягань на основи конституційного ладу, державного устрою та розвитку України.

Одним із аспектів правової науки, який сьогодні доволі фрагментарно досліджений у

працях вітчизняних учених, є проблема визначення місця і ролі адміністративних заходів як засобу забезпечення безпеки як на державному, так і на локальному рівні в Україні. За умов стабільного функціонування правової системи держави та чіткості міжнародних векторів сучасної політики думка про непотрібність розгляду цього напрямку не викликала сумнівів. Але вимоги часу вимагають на вироблення принципово нових методів розгляду правових механізмів забезпечення режиму національної безпеки, включаючи адміністративне регулювання даної категорії з позицій застосування заходів адміністративного припису органами виконавчої влади спеціальної компетенції.

Актуальність цієї статті визначається підвищенням ролі адміністративної діяльності органів виконавчої влади у системі забезпечення режиму національної безпеки.

Метою статті є дослідження і класифікація заходів адміністративно-юрисдикційних заходів при забезпеченні режиму національної безпеки України.

Завданням статті виступає визначення ролі і місця категорії «адміністративно-юрисдикційні заходи» у національній безпеці України, аналіз окремих адміністративно-юрисдикційних заходів на предмет ефективності в СНБ України.

Наукова новизна полягає у систематизації заходів адміністративно-юрисдикційної діяльності органів виконавчої влади України за категоріями ефективності забезпечення режиму національної безпеки, аналізу заходів адміністративно-юрисдикційної діяльності для забезпечення режиму національної безпеки, визначенням понять «адміністративно-юрисдикційні заходи».

Проблематикою правового забезпечення національної безпеки в Україні займаються такі науковці-правовики як І.С. Братков, Т.О. Проценко, В.О. Столбовий, В.О.Шамрай, С.І. Окрошко, В.А. Ліпкан, О.В. Копан та ін.

Дослідження категорії безпеки в соціальному, філософському та правовому полі дозволяє дійти висновку, що безпека є досить складною, багатогранною і комплексною категорією, сенс якої здається доступним на інтуїтивному, етимологічному рівні.

У правовому аспекті слід визначити, що основні напрями дослідження цієї категорії можливі на етимологічному та логіко-позитивному рівнях.

На етимологічному рівні безпека – це «положення, при якому не загрожує небезпека кому-небудь, або чому-небудь», або інакше, «відсутність небезпеки, збереження, надійність». При цьому небезпека у загальному сенсі визначається як «можливість, загроза чого-небудь небезпечного», тобто «здатного викликати, заподіяти яку-небудь шкоду».

З логіко-позитивного аналізу наведених етимологічних понять «безпека» у найзагальнішому сенсі можна визначити як положення, при якому відсутня небезпека або інакше – відсутня можливість спричинення будь-якої шкоди.

З аналізу літератури, присвяченої дослідженню соціально-правової природи безпеки, можна виявити різноманітні несистематизовані і не уніфіковані доктринальні поняття безпеки, які, на нашу думку, більшою мірою розкривають соціальну, ніж юридичну природу безпеки.

Російський учений С.В. Степашин визначає безпеку як «стан, тенденції розвитку (зокрема латентні) і умови життєдіяльності соціуму, його структур, інститутів і встановлень, при яких забезпечується збереження їх якісної визначеності з об'єктивно обумовленими інноваціями в ній і вільне, відповідне власній природі і нею визначуване функціонування» [1, с. 98].

В.А. Ліпкан пропонує визначення національної безпеки як стану, в якому народ як єдине джерело державної влади, може суверенно, без втручання і тиску ззовні, визначити шляхи і форми свого розвитку [2, с. 5].

Виходячи із визначень категорії, безпека та національна безпека під адміністративно-юрисдикційними заходами забезпечення національної безпеки, на нашу думку, слід розуміти нормативно-зафіксовані способи, що типізуються, і прийоми безпосереднього підпорядкування поведінки фізичних і юридичних осіб загальнообов'язковим умовам і вимогам загальної та державної безпеки, вживані органами адміністративно-публічного забезпечення національної безпеки з метою охорони і захисту конституційних і інших законних інтересів особи, суспільства, держави і нації від адміністративних та інших правопорушень,

що сприяють виникненню і розвитку шкідливих правових, природних, техногенних та інших чинників суспільного середовища.

Логіко-позитивний аналіз запропонованої дефініції дозволяє назвати такі основні характерні ознаки пропонованої категорії.

Адміністративно-юрисдикційні заходи забезпечення національної безпеки застосовуються спеціалізованими державними органами і органами – місцевого самоврядування, їх системними утвореннями і посадовими особами органами адміністративно-публічного забезпечення безпеки.

Адміністративно-юрисдикційними заходами забезпечення національної безпеки є спеціальні юридичні засоби, вживані органами адміністративно-публічного забезпечення безпеки адекватно очікуваним адміністративним правопорушенням, сприяючому виникненню і (або) розвитку шкідливих природних і техногенних чинників навколишнього середовища, що вже наступили.

Адміністративно-юрисдикційні заходи забезпечення національної безпеки становлять зміст повноважень органів адміністративно-публічного забезпечення державної безпеки з попередження, виявлення і нейтралізації адміністративних правопорушень, що сприяють виникненню і (або) розвитку шкідливих наслідків зовнішнього та внутрішнього середовища. Застосування адміністративно-юрисдикційних заходів забезпечення безпеки пов'язане з безпосереднім втручанням органів адміністративно-публічного забезпечення безпеки в адміністративно-господарську, організаційно-розпорядчу та іншу діяльність фізичних і юридичних осіб, організаційно не підлеглих цим органам. Підставою застосування адміністративно-юрисдикційних заходів забезпечення національної безпеки є очікувані та здійснювані адміністративні та інші правопорушення, що сприяють виникненню ситуації загроз щодо існуючого суспільного середовища. Адміністративно-юрисдикційні заходи забезпечення безпеки відрізняються формально певною цільовою спрямованістю. Такі заходи закріплені в адміністративно-правових нормах і застосовуються органами адміністративно-публічного забезпечення безпеки з метою охорони та захисту конституційних і інших законних інтересів особи, суспільства, держави й нації від адміністративних правопорушень, що сприяють виникненню небезпек суспільному середовищу. Адміністративно-юрисдикційні заходи забезпечення національної безпеки спрямовані на попередження, виявлення і нейтралізацію цих адміністративних правопорушень. У юридичній літературі адміністративно-правові заходи, пов'язані з очікуваними, здійснюваними або досконалими адміністративними правопорушеннями, зазвичай підрозділяють: на адміністративно-попереджувальні заходи, вживані в цілях попередження адміністративних правопорушень; адміністративно-попереджувальні заходи, вживані в цілях припинення протиправних дій і запобігання їх негативним наслідкам [3, с.200-212]; заходи адміністративно-процесуального забезпечення, вживані у зв'язку із виявленням ознак адміністративного правопорушення, для забезпечення своєчасного і об'єктивного розгляду справи про адміністративне правопорушення [4, с. 42]; заходи адміністративної відповідальності, вживані як покарання за досконале адміністративне правопорушення [5; с. 484]; адміністративно-відновні заходи, вживані з метою відшкодування заподіяного збитку, відновлення колишнього стану речей.

Не ставлячи під сумнів викладені підходи до розуміння класифікації адміністративно-правових заходів, пов'язаних з адміністративними правопорушеннями, слід звернути увагу на те, що науковий і практичний інтерес становить специфіка змісту адміністративно-правових заходів, пов'язаних з адміністративними правопорушеннями, які сприяють виникненню і розвитку ситуацій загроз. Специфіка даних адміністративно-правових заходів обумовлена тим, що такі очікувані та здійснювані адміністративні правопорушення схильні до дії адміністративного права не повною мірою і, отже, створюють високу вірогідність спричинення шкоди конституційним і іншим законним інтересам особи, суспільства, держави і нації.

На нашу думку, для того, щоб розкрити специфіку змісту адміністративно-правових заходів, що виділяються, необхідно встановити юридичну підставу, цільову спрямованість і адміністративно-правові наслідки, що викликаються такими заходами. При такому підході

адміністративно-юрисдикційні заходи забезпечення безпеки, на нашу думку, слід підрозділити на контрольні-наглядові, відновні, акцесорні (допоміжні), компенсаційні і превентивні.

Вважаємо, що контрольні-наглядові адміністративно-юрисдикційні заходи забезпечення безпеки є нормативно-зафіксованими способами, що типізуються, і прийомами встановлення відповідності загальнообов'язковим умовам і вимогам безпеки діяльності або окремих дій фізичних і юридичних осіб, вживані органами адміністративно-публічного забезпечення безпеки з метою виявлення адміністративних правопорушень, що сприяють виникненню і (або) розвитку шкідливих природних і техногенних чинників навколишнього середовища.

«Наглядати» в етимологічному сенсі означає: «1. Спостерігати з метою нагляду, перевірки; 2. Група осіб, орган для спостереження за ким (чим) – небудь» [6; с. 137].

З цього визначення випливає, що контрольні-наглядові адміністративно-юрисдикційні заходи забезпечення національної безпеки спрямовані на виявлення адміністративних правопорушень, які сприяють виникненню і (або) розвитку структурних загроз. Підставою застосування цих заходів є випадки, з якими законодавець пов'язує необхідність проведення перевірки виконання фізичними і юридичними особами загальнообов'язкових умов і вимог безпеки. Такі адміністративно-правові заходи по суті обмежують свободу економічної діяльності і право приватної власності фізичних і юридичних осіб з метою забезпечення національної безпеки.

У нормах чинного законодавства в галузі національної безпеки можна виявити такі підстави для застосування контрольні-наглядових адміністративно-юрисдикційних заходів забезпечення безпеки:

- отримання інформації від юридичних осіб, індивідуальних підприємців, органів державної влади про виникнення аварійних ситуацій, про зміни або про порушення технологічних процесів, а також про вихід з ладу споруд, устаткування, які можуть безпосередньо заподіяти шкоду життю, здоров'ю людей, навколишньому середовищу і майну громадян, юридичних осіб і індивідуальних підприємців;
- виникнення загрози здоров'ю і життю громадян, забруднення навколишнього середовища, пошкодження майна, зокрема відносно однорідних товарів (робіт, послуг) інших юридичних осіб і (або) індивідуальних підприємців;
- поведіння громадян, юридичних осіб і індивідуальних підприємців зі скаргами на порушення їх прав і законних інтересів діями (бездіяльністю) інших юридичних осіб і (або) індивідуальних підприємців, пов'язані з невиконанням ними обов'язкових вимог, а також отримання іншої інформації, що підтверджується документами і іншими доказами, що вказує на наявність ознак таких порушень [3, с.34].

На підставі викладеного, контрольні-наглядові адміністративно-юрисдикційні заходи забезпечення безпеки слід розглядати як специфічні заходи державного нагляду, вживані у сфері адміністративно-правового регулювання національної безпеки.

Відновні адміністративно-юрисдикційні заходи забезпечення безпеки, на нашу думку, є нормативно-зафіксованими способами, що типізуються, і прийомами безпосереднього підпорядкування фізичних і юридичних осіб загальнообов'язковим умовам і вимогам безпеки, вживані органами адміністративно-публічного забезпечення безпеки по фактах виявлених адміністративних правопорушень з метою усунення шкідливих техногенних і природних чинників навколишнього середовища, пов'язаних із невиконанням або неналежащим виконанням фізичними та юридичними особами загальнообов'язкових умов і вимог безпеки.

На нашу думку, підставою застосування відновних адміністративно-юрисдикційних заходів забезпечення безпеки є здійснюване або досконале фізичною або юридичною особою адміністративне правопорушення, пов'язане з виникненням і (або) розвитком шкідливих техногенних чинників навколишнього середовища, що призводять до настання адміністративної відповідальності, але можуть і повинні бути усунуті активними діями таких осіб.

Заходи, що виділяються, спрямовані на усунення шкідливих техногенних і природних чинників навколишнього середовища, пов'язаних із порушенням або невиконанням загаль-

нообов'язкових умов і вимог безпеки. Застосовуючи такі заходи, органи адміністративно-публічного забезпечення безпеки примушують фізичну або юридичну особу, що допустила порушення або неналежного виконання загальнообов'язкових умов і вимог безпеки, до здійснення активних дій із усунення шкідливих природних і техногенних чинників, пов'язаних з порушенням загальнообов'язкових вимог і умов безпеки. З цієї точки зору відновні адміністративно-юрисдикційні заходи забезпечення безпеки для фізичної або юридичної особи є юридичним обов'язком усунути шкоду, відновити правовий стан, порушений неналежністю виконання загальнообов'язкових умов і вимог безпеки.

З аналізу чинного законодавства відновні адміністративно-юрисдикційні заходи забезпечення безпеки залежно від характеру адміністративно-правових наслідків можна підрозділити на такі види:

- відновні заходи, що забезпечують обмеження наданого фізичній або юридичній особі спеціального права на здійснення окремих дій або права на здійснення окремих видів діяльності по використанню предметів, явищ і процесів — техногенних і природних джерел небезпеки конституційним і іншим законним інтересам, до усунення заподіяної шкоди;
- відновні заходи, не пов'язані з обмеженням наданого фізичній або юридичній особі спеціального права на здійснення окремих дій або права на здійснення окремих видів діяльності по використанню предметів, явищ і процесів техногенних і природних джерел небезпеки.

Акцесорні (допоміжні) адміністративно-юрисдикційні заходи забезпечення національної безпеки, на нашу думку – це нормативно-зафіксовані способи, що типізуються, та прийоми збору й закріплення доказів по виявлених фактах невиконання або неналежного виконання загальнообов'язкових умов і вимог безпеки, що призводять до адміністративної відповідальності; забезпечення своєчасного і правильного розгляду справи і виконання прийнятої у справі ухвали про призначення адміністративного покарання, вживані органами адміністративно-публічного забезпечення безпеки.

Підставою застосування акцесорних (допоміжних) адміністративно-юрисдикційних заходів забезпечення національної безпеки є ознаки адміністративного правопорушення фізичної або юридичної особи, пов'язаної з невиконанням або неналежним виконанням загальнообов'язкових умов і вимог загальної безпеки, що створює загрозу державним та суспільним інтересам.

Заходи адміністративно-юрисдикційного забезпечення безпеки, що виділяються, спрямовані на встановлення провини фізичної або юридичної особи, які допустила невиконання або неналежне виконання загальнообов'язкових умов і вимог безпеки, що призводить до адміністративної відповідальності, а також на забезпечення призначення і виконання адміністративного покарання.

З цієї точки зору акцесорні (допоміжні) адміністративно-юрисдикційні заходи забезпечення безпеки можна знайти у Кодексі про адміністративні правопорушення України [7]. З аналізу статей Кодексу про адміністративні правопорушення України такими заходами є такі: особистий огляд; огляд транспортних засобів; вилучення речей і документів; арешт товарів, транспортних засобів і інших речей; доставляння; адміністративне затримання; взяття проб і зразків; проведення експертиз у справі про адміністративне правопорушення; напрям доручень і запитів у справі про адміністративне правопорушення; витребування відомостей у справі про адміністративне правопорушення; тимчасове припинення діяльності.

Компенсаційними адміністративно-юрисдикційними заходами забезпечення національної безпеки, на нашу думку, є адміністративні покарання, що призначаються органами адміністративно-публічного забезпечення безпеки фізичним і юридичним особам за фактом виявленого цим органом порушення міліцією неналежного виконання загальнообов'язкових умов і вимог безпеки.

Підставою застосування компенсаційних адміністративно-юрисдикційних мерів забезпечення безпеки є недосконала здійснена фізичною або юридичною особою вина

дія або бездіяльність, пов'язана з невиконанням або неналежним виконанням загальнообов'язкових умов і вимог безпеки, за які законодавством про адміністративні правопорушення передбачена адміністративна відповідальність.

Заходи, що виділяються, застосовуються органами адміністративно-публічного забезпечення безпеки з метою компенсації шкоди, заподіяної невиконанням або неналежним виконанням фізичною або юридичною особою загальнообов'язкових умов і вимог безпеки. Застосовуючи ці заходи, органи адміністративно-публічного забезпечення безпеки покликані компенсувати (врівноважити) необоротну шкоду, заподіяну адміністративним правопорушенням, яке пов'язане з невиконанням або неналежним виконанням загальнообов'язкових умов і вимог безпеки і яке виявлене даним органом.

Компенсаційні адміністративно-юрисдикційні заходи забезпечення безпеки визначають для фізичної або юридичної особи офіційне визнання його як особи, винної у здійсненні адміністративного правопорушення, а також настання для неї додаткових обтяжливих наслідків особового, майнового і правового характеру. Ці заходи є адміністративною відповідальністю і тому завжди є для фізичної або юридичної особи таким несприятливим наслідком як закінчення терміну погашення адміністративної відповідальності, а також впливають на його матеріальні інтереси [3, с. 16]. З цієї точки зору компенсаційні заходи забезпечення безпеки є для правопорушника юридичним обов'язком зазнати позбавлень і обмежень, встановлених законом за порушення або неналежне виконання загальнообов'язкових умов і вимог безпеки.

З аналізу норм КУпАП, що передбачають адміністративне покарання за невиконання або неналежне виконання загальнообов'язкових умов і вимог безпеки, компенсаційними адміністративно-юрисдикційними заходами забезпечення безпеки є: попередження; адміністративний штраф; адміністративний арешт [7].

Превентивними заходами адміністративно-юрисдикційного забезпечення безпеки, на нашу думку, слід вважати певні способи, що типізуються формально, і прийоми попередження органами адміністративно-публічного забезпечення безпеки причин і умов, що сприяли невиконанню або неналежному виконанню загальнообов'язкових умов і вимог безпеки.

Підставою для застосування превентивних адміністративно-юрисдикційних заходів забезпечення безпеки є досконале адміністративне правопорушення, пов'язане з невиконанням або неналежним виконанням загальнообов'язкових умов і вимог безпеки.

Ці заходи застосовуються органами адміністративно-публічного забезпечення безпеки з метою усунення причин і умов, що сприяли здійсненню вказаного адміністративного правопорушення, а значить — з метою попередження здійснення подібних правопорушень надалі.

З викладеного вище доходимо таких висновків:

- запропонована класифікація заходів адміністративно-юрисдикційного забезпечення національної безпеки відображає специфіку змісту адміністративно-правових заходів, вживаних органами адміністративно-публічного забезпечення безпеки адекватно очікуваним, здійснюваним, а також завершеним адміністративним правопорушенням, що сприяють виникненню і (або) розвитку шкідливих та небезпечних наслідків для режиму державної безпеки;
- ці заходи повинні бути врегульовані нормами Кодексу України про адміністративні правопорушення України;
- у нормах КУпАП України необхідно гранично ясно і точно визначити підстави і порядок застосування контрольно-наглядових і відновних адміністративно-юрисдикційних заходів забезпечення безпеки у взаємозв'язку із акцесорними, компенсаційними і превентивними заходами адміністративно-юрисдикційного забезпечення безпеки.

Література

1. Степашин С.В. Безпека людини і суспільства (політико-правові питання): Моногр. / С.В. Степашин. – СПб.: СПбЮ МВС Росії, 1994. – С. 23.

2. Липкан В.А. Національна безпека і національні інтереси України / В. А. Липкан. – К.: КНТ, 2006. – 68 с. (Серія: Національна і міжнародна безпека).
1. Бахрах Д. Н. Административное право: учеб. / Д.Н. Бахрах. – М.: БЗК, 1996. – 368 с.
2. Авер'янов В. Б. Органи виконавчої влади в Україні / В.Б.Авер'янов / НАН України: Ін т держави і права ім. С.М. Корецького. – К.: Ін Юре, 1997. – 48 с.
3. Административное право: учеб. / Под ред. Л.Л. Попова. – М.: Юристъ, 2002. – 697 с.
4. Русско-украинский словарь терминов по теории государства и права / Под общ. ред. Н. И. Панова. – Харьков: Рубикон, 1993. – 164 с.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Дод. до № 51. – Ст. 1122 (із наступними змінами та доповненнями).

Беззубов Д.А. Административно-юрисдикционные мероприятия органов внутренних дел при обеспечении национальной безопасности Украины. В статье определяется понятие административно юрисдикционных мероприятий и их значение в обеспечении государственной и национальной безопасности. Определяется классификация этих мероприятий за правовым значением в системе обеспечения режима безопасности в государстве. Подаются предложения относительно совершенствования законодательства на предмет закрепления данной классификации.

Ключевые слова: безопасность, национальная безопасность, административно юрисдикционные мероприятия, контрольно-наблюдательные административно юрисдикционные мероприятия, восстановительные административно юрисдикционные мероприятия.

Bezzubov D. A. Administrative and jurisdictional measures of internal affairs bodies in providing the national safety of Ukraine. The concept of administrative and jurisdictional measures and their meaning for providing the state and national security is defined in the article. The classification of these measures is determined according to the legal meaning in the system of security regime providing in the country. The suggestions to the improvement of legislation in the fixation of this classification are made in the article.

Key words: safety, national safety, administrative and jurisdiction measures, control and monitoring of administrative jurisdictional measures, improvement of administrative jurisdictional activities.

УДК 351.713:342.565.4](477)

Берднікова Л.В.,

аспірантка кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності
Національного університету ДПС України

Державна податкова служба України як сторона вирішення податкових спорів у судовому порядку

У статті висвітлюються проблеми участі Державної податкової служби України у вирішенні податкових спорів у судовому порядку. Даються визначення податкових спорів, визначаються категорії справ, які розглядаються у судах за участю податкових органів.

Ключові слова: податковий спір, адміністративно-правовий спір, податкові органи, адміністративні суди.

Реформування податкового законодавства і податкової сфери держави у цілому вимагає глибокого наукового осмислення процесів, що відбуваються. Нині взаємовідносини платників податків та Державної податкової служби України (далі – ДПС України) проходять новий етап, головним пріоритетом якого є формування партнерських відносин та їх переформатування згідно з умовами нового Податкового кодексу України. Досить складна ситуація, яка нині спостерігається в податковій сфері України, значною мірою підвищує

актуальність різних способів захисту прав податкових відносин. Адміністративний та судовий порядок оскарження, був і донині залишається фактично єдиним способом вирішити податкові конфлікти, причому питання адміністративного оскарження в сучасній науці досліджені більш глибоко. Натомість, судовий порядок вирішення податкових спорів за сучасних умов проаналізований недостатньо. Саме цим і визначається актуальність цієї статті.

Метою статті є дослідження участі Державної податкової служби України у адміністративному судочинстві як сторони вирішення податкових спорів.

Окремі аспекти проблеми податкових спорів у своїх працях досліджували Л. Воронова, О. Долгий, М. Коваль, М. Кучерявенко, Т. Мацелик, П. Мельник, А. Новицький, П. Пацурківський, Л. Савченко та ін. Їх напрацювання створюють ґрунтовну теоретичну базу правового регулювання суспільних відносин у сфері оподаткування.

Практика розвитку вітчизняного податкового законодавства засвідчує, що недостатня розробленість відповідної теоретичної основи, поспішність законодавця в розробці і прийнятті податково-правових норм, а також недостатня системність у формуванні внутрішньої структури податкового закону, є причиною виникнення конфліктних ситуацій між податковими органами і платниками податків.

Відносини, що виникають між приватними та публічними суб'єктами у процесі фінансової діяльності держави, носять багатоаспектний характер і за своїм соціальним, політичним і правовим змістом – конфліктні від самого початку. Це обумовлено насамперед суперечностями між приватними і публічними майновими інтересами. Як наслідок, застосування податкового законодавства на практиці виявляє наявність суперечностей з прийнятими раніше актами законодавства, нестикування з положеннями нового Податкового кодексу України, актів законодавства інших галузей – бухгалтерського обліку, цивільного, бюджетного, банківського, адміністративного права.

Через вказані обставини конфлікт інтересів у сфері податкових правовідносин закладає основу для переходу суперечності на іншу стадію, що характеризується виникненням різних вихідних позицій сторін у правовій оцінці змісту спірних податково-правових норм і, відповідно, об'єму власних прав і обов'язків. Таким чином, податковий спір фактично є певною стадією у розвитку конфлікту у сфері податкових правовідносин, сутність якої до певної міри обумовлена потребою у вирішенні конфлікту.

Податковий спір за своєю суттю є правовим конфліктом. Юридичний конфлікт – протиборство суб'єктів права з приводу застосування, порушення або тлумачення правових норм [1, с. 150; 2, с. 9]. О.Б. Зеленцов, досліджуючи питання юридичних конфліктів, визначив, що він (конфлікт) є родовим поняттям як щодо правового спору, так і до правопорушення. Цей автор поділяв правові конфлікти на два основних види – правопорушення та правовий спір [3, с.71]. Поряд з тим, податковий спір носить публічний характер, адже фактично однією із сторін таких спорів є представники держави, а тому їх природа обумовлена адміністративно-правовими відносинами.

Виникнення адміністративно-правового спору пов'язане з незгодою особи щодо правомірності та законності прийнятого адміністрацією акта, здійснюваних нею дій або бездіяльністю, заради чого сторони вступають у протиборство. Він завжди реальний, навіть коли заявник спору помилково стверджує, що його права чи законні інтереси порушені або порушуються. Юридичний зміст адміністративно-правового спору полягає у тому, що він стосується прав, свобод та законних інтересів осіб, з одного боку, та обов'язків державних органів, органів місцевого самоврядування чи їх посадових осіб, – з іншого [4, с. 21–22].

Сама по собі публічно-правова природа правового спору може пояснюватись тим, що по-перше, матеріально-регулятивні правовідносини з яких виникає спір, не слід ідентифікувати з самим адміністративно-правовим спором. Останній розгортається між рівноправними суб'єктами, оскільки орган управління реалізує не владні повноваження, а такі ж права та обов'язки, які має й інша сторона, а, по-друге, правова рівність громадянина та органа виконавчої влади, як суб'єктів адміністративно-правового спору, має як теоретичні, так і нормативно-правові підстави [3, с. 73].

В.С. Кіценко визначає податковий спір як матеріальне охоронне правовідношення, що виникає між суб'єктами податкових правовідносин з приводу суперечностей відносно власних прав та обов'язків та/або законності правових актів контролюючих (податкових або митних) органів, що пов'язані з реалізацією податково-правових норм, і які вирішуються у передбаченому законом порядку [5]. Таке визначення, на нашу думку, є досить обґрунтованим.

Слід наголосити, що для формування комплексного уявлення про податковий спір, принциповим є факт звернення до спеціальних органів з метою його вирішення. При цьому звернення зацікавленої особи в юрисдикційний орган спрямоване не лише на вирішення виниклої суперечності, а й переслідує мету захисту своїх прав, забезпечення гарантій їх реалізації. Такий підхід дозволяє нам стверджувати, що спір у сфері податкових правовідносин виступає механізмом гарантії реалізації суб'єктивних прав зацікавлених осіб та балансування публічних і приватних інтересів, тому що він:

- спрямований на захист і відновлення порушеного (оспорюваного) права, а також запобігання його порушенню у майбутньому;
- спрямований на вирішення юридичного конфлікту з приводу реалізації прав і виконання обов'язків;
- спрямований на забезпечення стабільності умов реалізації правової норми і оптимізацію правового регулювання;
- забезпечує стійкість правової системи суспільства через розгляд уповноваженим органом державної влади.

Обов'язок сплати податків, що реалізується у рамках відносин, урегульованих податковим законодавством, носить публічно-правовий характер, оскільки за наявності певних умов (наявність об'єкту оподаткування, настання встановлених термінів, відсутність пільг та ін.) поширюється на всіх платників податків як безумовна вимога держави. Проте межі реалізації прав податкових органів обмежені їх завданнями та функціями. Будь-які права податкових органів (проводити перевірки, вилучати документи та ін.) можуть бути реалізовані тільки в межах виконання завдань податкового органу. Як справедливо зауважує С.Г. Пепеляев, що суть взаємин учасників податкових відносин полягає не в підпорядкуванні платників податків податковим органам (субординації), а у підпорядкуванні обох сторін закону [6, с.134]. Зобов'язуючим повноваженням податкових органів кореспондуються права платника податків оспорювати їх дії.

Дослідження наукових джерел (наприклад, [6], [7], [8]) дозволило дійти висновку, що само поняття спору та його специфіка безпосереднім чином обумовлені характером матеріального правовідношення, у рамках якого виникає той чи інший конфлікт. Податкові відносини — відносини, передусім, майнові. У цьому контексті податковий спір поєднує у собі ознаки як адміністративно-правового спору, в якому юрисдикційний орган перевіряє законність актів і дій органів влади, так і приватноправового спору, в якому компетентний орган на основі представлених сторонами доказів дає правову оцінку тим або іншим обставинам спірного матеріально-правового відношення, встановлює наявність або відсутність у сторін певних прав і умов їх реалізації.

Підсумовуючи викладене, податковим спором необхідно вважати розбіжність з приводу взаємних прав і обов'язків, а також умов їх реалізації сторін податкового правовідношення, передану на розгляд уповноваженого юрисдикційного органу, що потребує вирішення на основі правової оцінки ситуації, перевірки законності дій сторін.

Податкові спори є невід'ємною складовою податкових правовідносин і виникають з природи та механізмів оподаткування, коли платник податків не має права на свій розсуд розпоряджатися частиною майна, що у вигляді певної грошової суми підлягає внесенню до бюджету чи позабюджетного цільового фонду. У цьому обов'язку втілений публічний інтерес усіх членів суспільства, що визначає і законодавчу форму закріплення податку, обов'язок його сплати, примус при забезпеченні цього обов'язку, односторонній характер податкових обов'язків тощо. Кожен платник податку має право, згідно зі ст. 55 Конституції України, будь-якими не забороненими законом способами захищати свої права й свободи [9, с.252].

Статтею 17 Податкового кодексу України платника податків правом наділяється оскаржувати рішення, дії (бездіяльність) контролюючих органів (посадових осіб), надані контролюючими органами роз'яснення [10].

Положення Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» (втратив чинність на підставі Кодексу N 2755-VI від 02.12.2010р.) визначали категорії спорів, які розглядалися згідно з нормами Кодексу адміністративного судочинства України. Зокрема в ньому передбачалося, що платник податків має право оскаржити до суду рішення контролюючого органу про нарахування податкового зобов'язання, а також:

- податкові повідомлення, податкові повідомлення-рішення про визначення сум податкових зобов'язань, штрафних (фінансових) санкцій та податкові вимоги щодо податкового боргу;
- рішення про: заборону здійснення операцій із заставленими активами платника податків (припис); розподіл суми податкових зобов'язань або податкового боргу між платниками податків, що виникають унаслідок реорганізації; погашення податкових зобов'язань, забезпечених податковою заставою, до проведення реорганізації; установа спільної відповідальності за сплату податкових зобов'язань платника податку, що реорганізовується; поширення права податкової застави на всі активи платника податків, який створюється завдяки об'єднання інших платників податків; продаж активів, що перебувають у податковій заставі; самостійне визначення органами державної податкової служби складу активів, що підлягають продажу (акт опису); арешт активів; дострокове розірвання договорів про розстрочення, відстрочення податкових зобов'язань за ініціативою органу державної податкової служби; подання платником податків нової податкової декларації з виправленими показниками; застосування штрафних (фінансових) санкцій;
- постанови зі справ про адміністративне правопорушення;
- податкові роз'яснення [11].

Аналіз норм чинного Податкового кодексу України дозволяє констатувати відсутність принципової різниці між його положеннями та нормами попереднього закону. Позитивним моментом Податкового кодексу України слід відзначити досить детальну регламентацію процедури адміністративного оскарження і фактичне визнання даної процедури досудовим порядком вирішення спору (ст. 56 ПК). Усі процедурні аспекти судового розгляду Податковим кодексом України, природно, не передбачені, адже вони визначені Кодексом адміністративного судочинства України.

Адміністративне судочинство — форма здійснення адміністративної юстиції, її процесуальна складова, особливості якого полягають у тому, що:

- предметом є особлива категорія спорів – адміністративно-правові;
- нерівність правового статусу сторін адміністративно-правового спору обумовлює специфічність принципів його здійснення;
- регулюється нормами адміністративно-процесуального характеру;
- у його межах здійснюється не лише захист прав, свобод і законних інтересів осіб, а й контроль за діяльністю органів виконавчої влади і місцевого самоврядування;
- має місце специфіка кадрового забезпечення – судді мають бути обізнані у специфіці управлінської діяльності, до розгляду справи можуть залучатись непрофесійні судді [4, с.183].

Щодо судового порядку розгляду податкових спорів, то головною дилемою нинішнього законодавства є визначення функції суду в податковому спорі — встановити склад правопорушення в діях платника податків або з'ясувати, відповідає оскаржувати рішення дії або бездіяльності податкового органа вимогам закону?

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, в тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ (ст. 2 КАС). Таким чином, акцент при судовому вирішенні податкового спору з боку законодавця визначений на правомірності рішення податкового органу. Практика розв'язання податкових спорів у судовому порядку поряд із адміністративним відіграє значну роль у питаннях вирішення податкових конфліктів. Розвиток адміністративної юстиції у подальшому буде одним із найефективніших способів захисту інтересів усіх учасників публічних відносин, податкова сфера не є виключенням, а тому подальші наукові розробки питань правового забезпечення вирішення податкових спорів є актуальним і потребує постійної уваги з боку науковців.

Література

1. Конфліктологія: підруч. / За ред. Л.Н. Герасіної, М.І. Панова. – Харків: Право, 2002. – 256 с.
2. Кудрявцев В.Н. Юридический конфликт / В.Н. Кудрявцев // Государство и право. – 1995. – С. 9–14.
3. Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию) / А.Б. Зеленцов // Правоведение. – 2001. – № 1. – С.68-79.
4. Сьоміна В.А. Проблеми законодавчого регулювання та практики розгляду адміністративно-правових спорів: – дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук за спеціальністю: 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Харків, 2005. – 186с.
5. Кіценко В. С. Поняття та структура податкового спору як виду правового спору / В. С. Кіценко // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 458–461 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10kvcvhc.pdf>
6. Пепеляев С. Г. Налоговое право: учеб. пособ. / С. Г. Пепеляев; под ред. С. Г. Пепеляева. – М.: ИД ФБК-ПРЕСС, 2000. – 608 с.
7. Кучерявенко Н. П. Курс налогового права: Особенная часть: в 6 т. / Н. П. Кучерявенко. – Х.: Легос, 2002. – Т. 1. – 2002. – 665 с.
8. Никитина А. В. Правовое регулирование пограничного взаимодействия налогового и бюджетного законодательства / А. В. Никитина // Финансы. – 2002. – № 11. – С. 32–36.
9. Податкові спори: виникнення, природа, засоби врегулювання / Під заг. ред. С. В. Буряка. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – 824с.
10. Податковий кодекс України // Офіційний вісник України від 10.12.2010 — 2010 р., № 92, т. 1, ст. 9, ст. 3248, код акта 53775/2010.
11. Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами: Закон України від 21 грудня 2000 р. N 2181-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – N 10. – Ст.44 (Закон втратив чинність на підставі Кодексу N 2755-VI (2755-17) від 02.12.2010 р.)

Бердникова Л.В. Государственная налоговая служба Украины как сторона разрешения налоговых споров в судебном порядке. В статье освещаются проблемы участия Государственной налоговой службы Украины в решениях налоговых споров в судебном порядке. Дается определение налоговых споров, определяются категории дел, которые рассматриваются в судах при участии налоговых органов.

Ключевые слова: налоговый спор, административно-правовой спор, налоговые органы, административные суды.

Berdnikova L.V. State Tax Service of Ukraine as a party of tax disputes settlement in the court. The article is devoted to the problems of participation of the State Tax Service of Ukraine in the decisions of tax disputes in the judicial process. The definition of tax disputes as well as the determination of the categories of cases, which are examined in courts with participation of tax authorities are given in the article.

Key words: tax dispute, administrative-legal dispute, tax authorities, administrative courts.

УДК 351.713.078.3(477)

Власов А.В.,

здобувач кафедри адміністративного права
Національного університету Державної податкової служби України

Понамарчук О.М.,

здобувач кафедри адміністративного,
фінансового та господарського права АПСВ

Сутність та функції податкового контролю

У статті досліджується правова природа податкового контролю в Україні, розкривається його сутність та функції. На основі аналізу змісту податкового контролю надано характеристику його особливостей.

Ключові слова: податковий контроль, Державна податкова адміністрація України, податки, функції, управлінська діяльність у сфері оподаткування.

Історичний досвід, здобутий Україною за роки незалежності, переконливо вказує на те, що ефективне державне регулювання суспільних відносин є не тільки важливою передумовою суспільного розвитку, а й нагальною необхідністю економічного зростання країни.

Соціально-економічна стабільність та фінансове забезпечення держави, а також її розвиток значною мірою зумовлені податками, що надходять до бюджету. Своєчасне та повне їх справляння має бути під належним податковим контролем, який є невід'ємною складовою державного фінансового контролю.

Ефективний податковий контроль має забезпечувати прозоре економічне адміністрування податкових відносин при оптимальному розмірі витрат на його здійснення і являє собою необхідну умову функціонування податкової системи. За його відсутності або малої ефективності складно розраховувати на те, що всі платники податків будуть своєчасно і у повному обсязі сплачувати податки і збори, що, у свою чергу, може поставити під загрозу економічну безпеку держави.

Категорія контролю протягом тривалого часу досліджувалася науковцями у різних галузях науки, але сутність контролю як явище об'єктивної діяльності, досить повно висвітлено у таких сферах як: теорія управління, кібернетика, соціологія, економіка та юриспруденція.

Дослідженням теоретичних аспектів податкового контролю, його ефективності займалися такі українські вчені як: О.Д. Данилов, А.Я. Кизима, А.І. Крисоватий, В.О. Онищенко, А.М. Соколовська, В.М. Федосов, В.О. Шевчук, О.В. Жигаленко; визначенням ступеня його ефективності також приділяли увагу російські вчені: І.О. Белобжецький, О.І. Бірюков, В.В. Бурцева, В.О. Жуков, О.О. Ногина, О.В. Пороло, Н.В. Свирідова, О.В. Суворова, О.В. Шорина, С.О. Шохин та ін.

Метою цієї статті є дослідити правову природу податкового контролю, визначити його зміст, проаналізувати функції та розкрити специфіку організації та здійснення податкового контролю.

Складна природа цього інституту має різноманітні прояви і дає можливість аналізувати його з різних позицій. У наукових дослідженнях контроль розглядається в таких аспектах: як функція, метод або форма виконавчо-розподільчої діяльності органів управління та їх керівників; як сукупність прийомів і способів, що приймаються керівними органами; як стадія завершення управлінського процесу; як форма зворотного зв'язку, за

допомогою якого система керування отримує необхідну інформацію про стан об'єкта, що підлягає управлінню та повноти виконання управлінських рішень; як система спостереження та перевірки процесу функціонування об'єкта, що управляється з метою виявлення відхилень від заданих параметрів.

Із зазначених вище точок зору за допомогою контролю можна не тільки виправляти недоліки у функціонуванні об'єктів управління, оцінювати дисципліну виконання законодавчих актів, а й оцінити, наскільки ефективно здійснюється правове регулювання у тій чи іншій сфері управління.

Організаційні форми податкового контролю мають відповідати вимогам ч.2 ст. 19 Конституції України, якою передбачено: «...Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [12].

Розглянемо сутність та розкриємо специфіку організації і здійснення податкового контролю.

У Словникові іншомовних слів контроль (від франц. «controle») визначається: 1) перевірка, облік, спостереження за чим-небудь; 2) установи, особи, які перевіряють будь-яку іншу організацію або відповідальну особу, звітність тощо; 3) заключна функція управління [23, с. 358].

В юридичній довідниковій літературі контроль (від старофранцузького «contre – role» – список, що має дублікат для перевірки) розглядається по-різному:

- як виконання законів, рішень тощо [29, с. 323];
- як перевірка, спостереження з метою перевірки; ті, хто займається перевіркою, контролери [22, с. 256];
- одна із форм здійснення влади, яка забезпечує дотримання встановлених приписів [29, с. 68].

У теоретичному плані контроль [16, с. 80] становить визначення і документування фактичних показників (параметрів плану), порівняння їх із плановими для оцінки результатів діяльності. За допомогою контролю можна проаналізувати наявність відхилень, крім того, контроль містить у собі комплекс аналітичних методів визначення відхилень від запланованих показників з метою прийняття відповідних управлінських рішень стосовно проведення коригувальних заходів або зміни початкових цільових установок і планів.

О.Андрійко зазначає, що, виходячи з розуміння сутності державного контролю у сфері управління як спостереження за відповідністю діяльності керованого об'єкта тим приписам, які він отримав від керуючого суб'єкта, та виконанням прийнятих рішень, він є конкретним самостійним видом роботи [1, с. 48]. В.Горшенев, І.Шахов розглядають державний контроль як правову форму діяльності [3, с. 218], М. Тищенко – як одну із вимог підтримання режиму законності, дисципліни, порядку й організованості, забезпечення прав і свобод громадян у процесі діяльності держави [3, с. 215].

Контроль виступає саме як функція, оскільки функція – це основний напрям діяльності суб'єкта. Якщо йдеться про державу в особі її органів (осіб), то контроль і є функцією державної діяльності, основною метою якої є підвищення ефективності діяльності шляхом аналізу, перевірки та спрямування діяльності суб'єктів правовідносин відповідно до їх завдань та встановлених правових приписів. За допомогою контролю забезпечується злагоджена, чітка робота органів державної влади, добросовісне та якісне виконання посадовими особами, всіма державними службовцями наданих їм прав та сумлінне ставлення до виконання своїх обов'язків для забезпечення добробуту населення.

Якщо ми звернемося для аналізу сутності контролю нормативно-правовою базою, то виділимо такий зміст:

- контроль – безпосереднє або опосередковане володіння часткою в юридичній особі, одноосібне або разом з іншими особами, що презентує еквівалент 50 чи більше відсотків статутного капіталу або голосів юридичної особи, або можливість справляти вирішальний вплив на управління, або діяльність юридичної особи на основі угоди або будь-яким іншим чином (відповідно до ст. 2 Закону України від 7 грудня 2000 р. «Про банки і банківську діяльність») [7, ст. 2];

- вирішальний вплив однієї чи кількох пов'язаних юридичних та/або фізичних осіб на господарську діяльність суб'єкта господарювання чи його частини, який здійснюється безпосередньо або через інших осіб, зокрема завдяки: праву володіння чи користування всіма активами чи їх значною частиною; праву, яке забезпечує вирішальний вплив на формування складу, результати голосування та рішення органів управління суб'єкта господарювання; укладенню договорів і контрактів, які дають можливість визначати умови господарської діяльності, давати обов'язкові до виконання вказівки або виконувати функції органу управління суб'єкта господарювання; заміщенню посади керівника, заступника керівника спостережної ради, правління, іншого наглядового чи виконавчого органу суб'єкта господарювання особою, яка вже обіймає одну чи кілька із зазначених посад в інших суб'єктах господарювання; обійманню більше половини посад членів спостережної ради, правління, інших наглядових чи виконавчих органів суб'єкта господарювання особами, які вже обіймають одну чи кілька із зазначених посад в іншому суб'єкті господарювання. Пов'язаними особами є юридичні та/або фізичні особи, які спільно або узгоджено здійснюють господарську діяльність, у тому числі спільно або узгоджено чинять вплив на господарську діяльність суб'єкта господарювання. Зокрема, пов'язаними фізичними особами вважаються такі, які є подружжям, батьками та дітьми, братами та (або) сестрами (відповідно до ст. 1 Закону України від 11 січня 2001 р. «Про захист економічної конкуренції») [8, ст. 1];
- система заходів, що вживаються контролюючими органами з метою контролю правильності нарахування, повноти і своєчасності сплати податків і зборів, а також дотримання законодавства з питань проведення розрахункових та касових операцій, патентування, ліцензування та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи (відповідно до ст. 61.1 Податкового кодексу України) [19, ст. 61.1].

Із наведеного вище бачимо, що головний зміст контролю полягає в організації систематичної діяльності, спрямованої на наближення фактичного виконання до запланованого результату. Слід зазначити, що саме за допомогою контролю реалізується зворотній зв'язок, за яким до органів управління надходить інформація про реальний стан керованої системи.

Податковий контроль як складова частина державного управління економікою має певну специфіку практики застосування і цільову спрямованість, що відрізняє його від інших видів контролю. Він проводиться шляхом застосування науково обґрунтованих методів встановлення ступеня відповідності практики оподаткування положенням розробленої податкової політики. Інститут податкового контролю є складовим елементом загальної структури контролюючих органів держави і разом з тим виступає як найважливіша ланка фінансового механізму в цілому.

Отже, податковий контроль характеризується такими особливостями, що розкривають його зміст: 1) це спеціальний державний контроль, аналіз якого передбачає два аспекти: здійснюється спеціальними суб'єктами, наділеними державою особливою компетенцією саме в галузі оподаткування; здійснюється відносно спеціального об'єкта – централізованих і децентралізованих грошових фондів; 2) він включає контроль за дисципліною у сфері оподаткування, що припускає широкий підхід до змісту податкового контролю; 3) податковий контроль характеризується чіткою цілеспрямованістю; 4) податковий контроль пов'язаний не тільки із грошовими, а й з матеріальними ресурсами. Беруть участь останні в цьому процесі побічно, опосередковано: як об'єкт визначення грошових обов'язків (наприклад, в основі обчислення й сплати майнових податків лежить предмет оподаткування – певний майновий комплекс або його частина); як кошти забезпечення грошових зобов'язань, коли відбувається реалізація певного майна, а за рахунок виручених коштів здійснюється погашення податкових боргів; 5) податковий контроль відображає відносини влади й підпорядкування, що базуються на фіскальних функціях держави, особливістю реалізації яких є чітко виражений імперативний характер; 6) податковий контроль реалізується через сукупність активних дій як зобов'язаних, так і владних суб'єктів.

Таким чином, пропонуємо під податковим контролем розуміти цілеспрямовану діяльність державних контролюючих органів у сфері оподаткування, що реалізується через владні відносини обов'язкового характеру, направлену на підвищення ефективності та покращання роботи державних функцій, пов'язаних із грошовими та матеріальними ресурсами.

Визначення місця контролю у системі державного управління неможливе без визначення безпосередньо функцій державного управління.

Функція (від лат. function) у загальному розумінні означає обов'язок, призначення, коло діяльності, працю, виконання, діяльність [23, с. 727]. Функція управління – це об'єктивно необхідна, відносно самостійна частина управлінської діяльності конкретного суб'єкта управління, яка характеризується специфічно визначеною формою та змістом, особливим просторово-часовим відображенням.

Першим науковцем, який сформулював загальну систему управлінських функцій, був А. Файоль. Саме йому належить думка, що управляти – значить передбачати, організовувати, розпоряджатися, координувати і контролювати [25, с. 12]. Представники сучасної теорії державного управління та адміністративного права, зокрема, Ю. Козлов, Є. Кубко, В. Малиновський, Г. Туманов, В. Цветков, розширили та вдосконалили систему функцій державного управління, яку розробив А. Файоль ще на початку ХХ ст.

Проведений таким чином аналіз наукового доробку згаданих вище вчених із питань податкового права та теорії державного управління, дає нам підставу стверджувати, що державне регулювання у сфері оподаткування як структурний елемент (різновид) державного регулювання являє собою одну із функцій державного управління у сфері здійснення податкового контролю.

Разом із тим, розглядати контроль тільки як завершальний етап управлінської діяльності в сфері оподаткування — означає зводити його винятково до порівняння фактичних результатів із установленими показниками. Наведений підхід розкриває тільки одну сторону даного явища та не відповідає ні теоретичним основам оподаткування, ні сформованій практиці.

У теорії оподаткування зазначається, що розробка ефективної податкової політики і виконання нею своїх головних функцій неможливі у випадку, коли контроль буде обмежено лише проведенням перевірок платників податків і застосуванням санкцій до порушників. Без масової роз'яснювальної роботи, проведення профілактичних заходів, глибокого аналізу економічної ситуації та оперативного вживання необхідних запобіжних заходів, не можна реалізувати значний регулюючий, стимулюючий і перерозподільний потенціал оподаткування. Здійснюючи податковий контроль, працівники державних органів виявляють відхилення у тій частині бюджету, параметри якої вказують на надходження прибутку від заданих умов, аналізують їх причини та визначають шляхи подальшого розвитку оподаткування, а отже, шляхи здійснення податкового контролю.

А. Чередніченко [28] для проведення аналізу ефективності податкового контролю як управлінської функції державних органів класифікує його функції за такими видами: прогнозування, аналітична, управлінська, нормативна, координаційна та профілактична.

Так, сутність функції прогнозування податкового контролю полягає у науковому обґрунтуванні передбачення розвитку й визначення способів здійснення розширеного відтворення. Податкове прогнозування як складник планування фінансів країни покликане забезпечувати узгоджену взаємодію всіх елементів такого відтворення.

На державному рівні роль податкового прогнозування (планування) визначає аналіз надходжень податків, тенденцій і чинників, що приводять до змін бази оподаткування (зростання або зменшення), і на цій основі визначаються прогнозовані обсяги податкових надходжень до бюджету, передумови для змін до законодавчих та нормативних документів або введення нових. Контроль являє собою встановлення і документування фактичних показників у порівнянні їх із плановими для аналізу й оцінки результатів діяльності з зазначенням причин відхилень від запланованих показників для вжиття заходів з метою прийняття відповідних рішень. Тобто функція прогнозування у податковому контролі нерозривно пов'язана з аналітичною функцією; і не тільки вона, а й усі функції не можуть

виконувати своє конкретне завдання у системі податкового контролю без попереднього аналізу ситуацій, проектів тощо для прийняття правильних, виважених, економічно обґрунтованих рішень.

Управлінська функція податкового контролю полягає в організації управління системою податкового контролю, насамперед, через формування ефективної системи управління персоналом, її підпорядкованості, встановлення прав і обов'язків кожного органу, визначення рівня ефективності її діяльності.

Нормативна функція визначає нормативне закріплення в межах повноважень контролюючих органів певних контрольних дій та методик контролю на підставі норм чинного законодавства (за напрямками).

Координаційна функція податкового контролю втілюється в забезпеченні єдності дій податкових органів усіх рівнів з органами, на які покладені контрольні функції (Міністерство фінансів, митні органи, органи Державного пенсійного фонду, установи Державного соціального страхування), та іншими державними органами, за допомогою яких можна одержати дані про суб'єктів та об'єкти оподаткування з метою забезпечення дотримання законодавства з питань оподаткування та усунення диспропорцій у передбачених бюджетом планових завданнях з надходжень до бюджетів податків і зборів, які виникають унаслідок зміни соціально-економічних умов.

Крім того, можна назвати ще одну функцію податкового контролю — профілактичну, яка виявляється в діяльності контролюючих органів, спрямованій на роз'яснювальну роботу, консультування платників податків.

Такий широкий спектр функцій податкового контролю заслуговує на увагу, але, на нашу думку, він є невичерпним, тому пропонуємо власну уніфіковану класифікацію цих функцій.

Так, до функцій податкового контролю слід віднести: інформаційну, аналізуючу, прогнозування, планування, відкритості, виховну, організаційну, регулятивну, координаційну, контролюючу.

Сутність інформаційної функції податкового контролю, ми вважаємо, полягає у тому, що в результаті здійснення податкового контролю відбувається збір інформації та є підставою для прийняття управлінського рішення, проведення необхідних дій, що забезпечать нормальне функціонування підконтрольного суб'єкта. З цієї функції впливає така — аналізуюча, яка здійснюється під час проведення контрольних дій, підлягає аналізу, в результаті якого виявляються порушення та причини, що їх зумовлюють. Визначаються коригуючі дії, спрямовані на попередження вчинення протиправних дій у сфері оподаткування. Мета цієї функції полягає у досягненні успіху у сфері податкового контролю.

Функція прогнозування спрямована на встановлення потенціалу, визначення прогнозованої у часі та просторі межі надходження фінансів, без завдання шкоди підконтрольним суб'єктам, передбачає вивчення стану останніх у минулому та сьогоденні.

Планування — розрахунок реалізації шляхів і завдань податкового контролю. Від належного планування контрольних заходів залежить повне та своєчасне виконання завдань податкового контролю та його функцій. Отже, податковий контроль має здійснюватись за чітко визначеним планом із розрахунком гарантій реалізації (матеріальних, духовних, організаційних) благ.

Відкритість податкового контролю має полягати у доступності достовірної інформації про діяльність державних органів, результатів контрольних заходів у сфері оподаткування. Ця функція реалізується шляхом випуску і поширення інформаційних та довідкових збірників, бюлетенів, журналів, оглядів, опублікування нормативно-правових актів в офіційних виданнях та базах законодавства, проведення конференцій, брифінгів, організація інтерв'ю з керівниками суб'єктів державного податкового контролю для засобів масової інформації, публікації виступів керівників або інших уповноважених на те посадових осіб суб'єктів державного податкового контролю, функціонування власних веб-сторінок в Інтернеті та інші форми поширення офіційної інформації, що не суперечить законодавству та пов'язаної із здійснення податкового контролю. Саме дотримання цієї функції сприятиме інформуванню широкого кола осіб про роботу суб'єктів податкового контролю, що зумов-

люватиме виникнення дискусій, а отже, створенню умов для реалізації запланованих заходів, попередженню вчиненню правопорушень у межах оподаткування. Завдяки цій функції суб'єкти податкового контролю доводять до громадян відомості про стан дотримання законодавства та дисципліни у сфері податкового контролю.

До виховної функції податкового контролю можна віднести виховання почуття відповідальності, непримиримості до різного роду порушень у податковій сфері.

Організаційну мають формувати принцип упорядкування організації діяльності суб'єктів податкового контролю та виконання у цій сфері вимог об'єктами; це система управління в цілому й всього процесу державно-владного впливу з метою вирішення завдань.

Регулятивна – забезпечення оперативності здійснення податкового контролю, ефективності функціонування суб'єктів податкового контролю за умов постійних зовнішніх та внутрішніх впливів на них. Передбачає розробку та організацію виконання оперативних управлінських рішень, їх коригування, вдосконалення та винайдення більш ефективних шляхів управління.

Сутність координаційної функції полягає в упорядкуванні діяльності різних об'єктів оподаткування, які перебувають у фарватері реалізації єдиної мети, але безпосередньо не пов'язаних між собою.

Контролююча – відслідковування процесу дотримання та виконання законних вимог у сфері оподаткування, а також встановлення реальних витрат і результатів у цій сфері діяльності, а також її всебічної ефективності. Ця функція дає можливість визначити рівень проведеної роботи, надати їй оцінку та визначити шляхи підвищення її ефективності.

За допомогою контролю забезпечується своєчасність внесення коректив в організацію та здійснення оподаткування, отримання інформації про реальний стан справ у цій сфері, виявлення порушень чинного законодавства. Для здійснення податкового контролю і досягнення завдань, що постають перед ним, важливими є систематичність, послідовність, всебічність та гласність, проведення аналізу його наслідків з обов'язковими висновками і реагуванням на виявлені недоліки в роботі державних органів та їх посадових осіб у сфері оподаткування. Саме такий підхід до контролю забезпечує йому місце серед основних функцій податкової політики держави, спрямованих на підвищення її ефективності та досягнення її результативності.

Водночас, контроль має своє самостійне місце в системі форм здійснення управління у сфері оподаткування, і в цьому плані його розглядають як специфічну правову форму, що, як і будь-яка інша правова форма, має своє соціальне призначення й відповідні функції.

Підсумовуючи викладене, доходимо висновку, що контроль є однією з найважливіших функцій в організації податкової політики, а отже, останній має удосконалюватися як цілісна система, що означає необхідність: визначення цільових орієнтирів і норм контролю; встановлення ефективної взаємодії між суб'єктами податкового контролю з метою попередження паралелізму в діяльності та дублюванні контрольних функцій; окреслення підконтрольних об'єктів та забезпечення цілісності суцільного чи вибіркового їх охоплення контрольними діями; чіткого спрямування контрольних дій у фінансово-економічне середовище; регламентації контрольних процедур та параметризації критеріїв оцінки виявлених внаслідок контролю відхилень, що підлягають врегулюванню.

Література

1. Андрійко О.Ф. Державний контроль: теорія і практика: Наукова доповідь О.Ф. Андрійко. / НАН України, Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України. – К.: Наукова думка, 1994. – 115 с.
2. Базась М.Ф. Методика та організація фінансово контролю: підруч. для студ. вищих навч. закл. / М.Ф. Базась. – К.: МАУП, 2004.
3. Бандурка О.М. Адміністративний процес: підруч. для вищих навч. закл. / О.М. Бандурка, М.М. Тищенко. – К.: Літера ЛТД, 2001. – 336 с.
4. Битяк Ю.П. Адміністративне право України: Конспект лекцій / Ю.П. Битяк, В.В. Зуй. – Харків: Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, 1996. – 160с.
5. Блауберг И.В. Системный подход в современной науке / И.В. Блауберг, В.Н. Садовский, Э.С. Юдин // Проблемы методологии системного исследования. – М., 1970. – С. 40 – 47.

6. Грачева Е.Ю. Государственный финансовый контроль: курс лекций / Е.Ю. Грачева, Л.Я. Хорина. – М.: ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2005.
7. Закон України від 07 грудня 2000 р. «Про банки і банківську діяльність» // Відомості Верховної Ради України. – № 5.
8. Закон України від 11 січня 2001 року «Про захист економічної конкуренції» // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 12.
9. Золотарьова М. Планові та позапланові перевірки державних податкових інспекцій: недоліки в законодавчому регулюванні та шляхи їх виправлення / М.Золотарьова // Підприємництво, господарство і право. – 2004. – №3. – С.76 – 80.
10. Козлов Ю.М. Государственное управленческое и административное право / Ю.М.Козлов. – М.: Наука, 1978. – 295с.
11. Конституція України – К., 1996. – Ст.141.
12. Контроль і нагляд у державному управлінні/ В.М.Гарашук: навчальний посіб. – Харків: Національна юридична академія України, 1999. – 55с.
13. Костюк Д. Що і як перевіряє податковий інспектор / Д.Костюк – Харків: Фактор, 2000. – 252с.
14. Кубко Е.Б. Введение в теорию государственно-правовой организации социальных систем / Е.Б.Кубко – К.: Юринком, 1997. – 192с.
15. Кузьменко О.А. Контроль за виконанням державного бюджету України як функція управління: автореф. дис... канд. юрид. наук / О.А. Кузьменко. – К.: НАВСУ, 2002. – 21с.
16. Маринець В.П. Напрямки модернізації податкового контролю в сучасних умовах / В.П. Маринець // Вісник Львівської державної науки. – 2005.–№8.– С. 105-110.
17. Нижник Н.Р. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / Н.Р.Нижник – К.: Оріони, 1998. – 192 с.
18. Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління: навч. посіб. / Н.Р. Нижник, О.А.Машков – К.: УАДУ, 1998. – 160 с.
19. Податковий кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13-14; № 15-16; № 17. – Ст. 112.
20. Полінець О.П. Контроль в державному управлінні України: теоретико-організаційні питання: автореф.дис...канд. юрид. наук / О.П. Полінець. – К.: Національна академія державного управління при Президентів України, 2003. – 20 с.
21. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / Наук. кер. В.В. Цветков. – К.: Оріони, 1998. – 364 с.
22. Словарь иностранных слов. – 18-е изд., стер. – М.: Русский язык, 1989. – 624 с.
23. Словник іншомовних слів / За ред. члена-кореспондента О.С. Мельничука. – К.: Головна редакція Української енциклопедії Академії наук УРСР, 1975. – 774 с.
24. Туманов Г.А. Организация как функция государственного управления / Г.А. Туманов // Сов. государство и право. – 1986. – №1. – С. 39–43.
25. Файоль А. Общее и промышленное управление / А. Файоль. – Л. – М.: Книга. – 1924. – 160 с.
26. Функції податкового контролю та правопорушення в сфері оподаткування / Освіта: Вид-во «Плеяда» [електронний ресурс]. – Режим доступу: Освіта.UA.mht
27. Цветков В.В. Эффективность державного управління – найактуальніша теоретична і практична проблема сьогодення / В.В. Цветков // Правова держава: Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім.В.М.Корецького НАН України. – К., 2002. – Вип. 13. – С. 218–233.
28. Чердниченко А.П. Податковий контроль в умовах трансформаційної економіки України: моногр. / А.П. Чердниченко. – К.: ТОВ «Вид-во «Аспект-Поліграф», 2005. – 204 с.
29. Юридична енциклопедія. В 6 т./ Редкол.: Ю.С. Шемчуженко (голова) та ін. – К.: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 2001.– Т.3. – 789 с.

Власов А. В. *Сущность и функции налогового контроля. В статье исследуется правовая природа налогового контроля в Украине, раскрывается его содержание и функции. На основе анализа смысловой наполненности налогового контроля предоставлена характеристика его особенностей.*

Ключевые слова: *налоговый контроль, Государственная налоговая администрация Украины, налоги, функции управленческой деятельности в сфере налогообложения.*

Vlasov A.V. *The nature and function of fiscal control. The nature of fiscal control in Ukraine is studied in the article. The content and functions of fiscal control are revealed. Based on the analysis of the content of fiscal control, its characteristic features are given.*

Key words: *fiscal control, State Tax Administration of Ukraine, taxes, functions of management in the field of taxation.*

Горошко А.А.,

старший оперуповноважений з особливо важливих справ
оперативно-аналітичного відділення
відділу протидії незаконному відшкодуванню ПДВ
Управління Податкової міліції ДПА в Полтавській області

Проблемні питання запровадження системи управління якістю у діяльність органів виконавчої влади

У статті обґрунтовується пропозиції щодо запровадження системи управління якістю у діяльність органів виконавчої влади, а також тезу про доцільність використання методологічних засад цієї системи для вдосконалення юрисдикційної діяльності органів виконавчої влади.

Ключові слова: органи виконавчої влади, система управління якістю, управлінські рішення, адміністративні послуги.

Запровадження системи управління якістю у діяльність органів виконавчої влади передбачена Постановою Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 р. №614 «Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади» [1]. Нею передбачено шляхи запровадження міжнародних стандартів ISO серії 9000 не лише до всіх етапів виробництва продукції, а й на надання послуг підприємствами, установами, організаціями усіх форм власності. Встановлено напрями виконання Програми, які безпосередньо стосуються діяльності органів виконавчої влади, а також визначено заходи щодо запровадження системи управління якістю у зазначених органах. До напрямів виконання віднесено: визначення порядку координації діяльності щодо запровадження системи управління якістю, інформаційно-методичне забезпечення запровадження системи управління якістю, організація навчання керівників та фахівців органів виконавчої влади з питань забезпечення функціонування системи управління якістю, контроль. Серед заходів запровадження системи управління якістю у діяльність органів виконавчої влади визначено, зокрема підготовка методичних рекомендацій щодо впровадження, забезпечення доступу до необхідних інформаційних ресурсів, здійснення інших організаційних заходів системного характеру. В Україні розроблені державні стандарти управління якістю, відповідні міжнародним стандартам: ДСТУ ISO 9000-2001, ДСТУ ISO 9001-2001, ДСТУ ISO 9004-2001. Ними передбачено опис основних положень системи управління якістю, вимоги щодо системи, настанови щодо результативності та ефективності системи управління якістю.

На перший погляд, запровадження системи управління якістю має стосуватись суто організаційних питань, вирішення яких дозволяє упорядкувати діяльність певного органу виконавчої влади, його окремої структурної складової — відділу, відділення, підрозділу тощо. Разом з тим, мета запровадження системи управління якістю та спрямування необхідних заходів задля її функціонування дозволяє поширити її положення і на окремі аспекти юрисдикційної діяльності органів виконавчої влади, їх посадових осіб. Вказане стосується, насамперед, оптимізації діяльності, отримання реальних результатів та їх об'єктивного оцінювання. Зрозуміло, що такі положення мають переважно управлінське спрямування, однак їх інтерпретація можлива і доцільна щодо юрисдикційної діяльності, зважаючи наявність таких принципів цієї діяльності як законність, досягнення об'єктивної істини, отримання правосудного рішення тощо.

У системі органів виконавчої влади впровадження зазначеної системи здійснюється у Головному управлінні державної служби України, Міністерстві внутрішніх справ України. Так, на офіційному сайті Головного управління державної служби України міститься

настанова щодо застосування ДСТУ ISO 9001:2001 «Системи управління якістю. Вимоги» в органах виконавчої влади, затверджена Наказом Держспоживстандарту України від 30 червня 2009 р. № 235 [2]. У Міністерстві внутрішніх справ України було розроблено Методику функціонального обстеження, якою передбачено порядок чіткого визначення, обґрунтування, диференціації і фіксації функцій та повноважень органів внутрішніх справ на різному рівні управління [3].

Слід зазначити, що спроби запровадження системи управління якістю у діяльність органів виконавчої влади має поодинокий характер, що обумовлено, зокрема, і вкрай недостатнім рівнем наукового опрацювання зазначеної проблеми, фактичною відсутністю єдиних методик запровадження або типових рекомендацій. Крім того, невизначеними є межі використання цієї системи для вдосконалення, оптимізації адміністративної діяльності органів виконавчої влади. Серед наукових праць доцільно відзначити ті, напрацювання яких спрямовані на формування доктринальних основ управлінських відносин: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, І.П. Голосніченко та ін. Конкретно ж питання управління якістю у діяльності органів виконавчої влади ще не аналізувались.

Першим кроком до побудови системи управління якістю в органах виконавчої влади стає визначення тих сфер їх діяльності, в яких ця система може бути запроваджена у першу чергу. Визначення вказаного завдання як першочергового ґрунтується на спрямованості стандартів щодо забезпечення успішності управління організацією, системності і відкритості керівного впливу. Таке завдання ґрунтується на восьми принципах управління якістю, які встановлюються стосовно найвищого керівництва при вирішенні ним завдання щодо поліпшення показників діяльності організації і зазначені у ДСТУ ISO 9000-2001: лідерство, залучення працівників, процесний підхід, системний підхід, постійне поліпшення. Зокрема, наявність принципу процесного підходу вказує на можливість поширення цієї системи і на процесуальні юрисдикційні відносини у сфері діяльності органів виконавчої влади. Слід також враховувати необхідність диференціації принципів управління якістю залежно від предмета її запровадження. Вказане стосується, наприклад, таких принципів як орієнтація на замовника, взаємовигідні відносини із постачальником тощо. Ці принципи навряд чи можуть бути покладені в основу діяльності, наприклад, МВС України у разі запровадження у повному обсязі системи управління якістю.

Серед тих сфер (напрямів) діяльності органів виконавчої влади у цілому, незалежно від їх функціонального призначення, як першочергові, що потребують впровадження системи управління якістю, доцільно назвати прийняття управлінських рішень та надання адміністративних послуг. Так, необхідність включення до складу першочергових напрямів діяльності органів виконавчої влади, що потребують запровадження системи управління якістю діяльності щодо надання адміністративних послуг ґрунтується на Постанові Кабінету Міністрів України від 17.07.2009 № 737 «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг» [4], якою затверджено Тимчасовий порядок надання адміністративних послуг. У ній надано поняття адміністративної послуги як послуги, що є результатом здійснення суб'єктом повноважень щодо прийняття згідно з нормативно-правовими актами на звернення фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків (отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення та інших документів, реєстрація тощо). Стандартом адміністративної послуги названо акт, який видається суб'єктом відповідно до нормативно-правових актів, якими визначаються порядок надання адміністративної послуги, та містить інформацію про адміністративну послугу і процедуру її надання, зокрема умови та відповідальних осіб. При цьому визначено заборону встановлювати стандартом адміністративної послуги права і обов'язки громадян. Разом з тим, регламентація порядку надання адміністративних послуг підзаконним нормативно-правовим актом навряд чи доцільна, оскільки процедури надання цих послуг безпосередньо торкаються права, свободи громадян, стосуються реалізації деяких конституційних прав, зокрема — право на підприємництво, свободу пересування та вільне обрання місця проживання, таємницю листування і телефонних розмов тощо. Саме тому виглядає логічною

пропозиція, обґрунтована у дослідженнях учених про необхідність розробки і прийняття Закону «Про адміністративні послуги» [5].

Прийняття управлінських рішень пов'язане із волевиявленням певного органу виконавчої влади, його посадової особи, спрямованим на реалізацію наданих чинним законодавством повноважень. Такому волевиявленню передують вибір мети прийняття рішення, шляхів і засобів його досягнення, визначення виконавців. Відповідні процедури передбачають збір інформації щодо реального стану справ, дотримання виконавської дисципліни, аналіз та оцінка інформації, виділення ресурсів, необхідних для виконання прийнятого рішення, встановлення рівня їх достатності. Належна якість управлінського рішення забезпечує високу якість процесу управління, законність реалізації повноважень органами виконавчої влади. Слід вказати на необхідність врахування рівня управління, на якому приймається відповідне рішення, компетенцію суб'єкта прийняття рішення, особливо її межі.

Принципами управління якістю діяльності органів виконавчої влади можна назвати такі:

- визначення та актуалізація політики та цілей діяльності органів виконавчої влади;
- пропагування зазначеної політики та цілей на всіх рівнях управління — як на загальнодержавному, так і на рівні конкретного органу виконавчої влади, його підрозділу з метою формування свідомого ставлення конкретного державного службовця до виконання покладених завдань;
- забезпечення законності та неухильного дотримання вимог виконавської дисципліни;
- оптимізації управлінської діяльності, її здійснення на засадах процесуально-процедурної економії та оперативності;
- визначення необхідного якісного та кількісного обсягу ресурсного навантаження;
- встановлення ступеня повноти та якості виконання управлінських рішень, прийнятих у межах реалізації системи управління якістю;
- формування належного нормативно-правового забезпечення функціонування системи управління якістю.

Ці принципи мають бути конкретизовані, враховуючи функціональне призначення діяльності кожного органу виконавчої влади. Так, наприклад, до принципів управління якістю, на засадах яких заснована діяльність керівництва органів внутрішніх справ, віднесено: встановлення та актуалізацію політики та цілей МВС України у сфері охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, боротьби зі злочинністю; пропагування зазначеної політики та цілей на всіх рівнях управління органами внутрішніх справ для підвищення обізнаності, мотивації та залучення їх працівників; здійснення пропаганди і агітації, широке використання заходів «public relations»; забезпечення законності, неухильного дотримання вимог Дисциплінарного Статуту органів внутрішніх справ; забезпечення розроблення, впровадження та підтримування результативної та ефективної системи управління якістю для досягнення цілей у сфері охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, боротьби зі злочинністю; забезпечення виконання управлінського рішення необхідними ресурсами; періодичний аналіз функціонування системи управління якістю; ухвалення заходів щодо політики та цілей у сфері якості; ухвалення заходів щодо поліпшення системи управління якістю [6, с.66-70].

Основа розробки вказаних вище принципів становлять положення ДСТУ ISO 9000-2001 «Системи управління якістю. Основні положення та словник» (п.2.6 «Роль найвищого керівництва у системі управління якістю»).

Управління якістю формування і прийняття управлінських рішень безпосередньо залежить від належної технології процедур формування і прийняття, яка дозволяє охопити процес управління органами виконавчої влади, не залишивши жодного аспекту виконання повноважень без контролю. При цьому складовими таких технологій виступають інформаційне забезпечення, у тому числі належне документальне забезпечення, оптимальний документообіг та мотивація. Остання є підґрунтям формування якісного управлінського рішення, адже, як правильно наголошує Т. Пахомова, незацікавлені працівники ніколи не забезпечать необхідний рівень якості розроблення та застосування нормативно-правових документів, навіть за інших сприятливих умов [7].

Стосовно важливості належного документообігу, слід зазначити, що його забезпечення є однією із гарантій законності та обґрунтованості прийнятого управлінського рішення, дозволяє усунути дублювання однієї і тієї самої інформації від одного виконавця різними контролюючими структурами, реалізувати принцип процесуально-процедурної економії й оперативності прийняття управлінського рішення. Не випадково відносини у сфері документообігу в судах регламентовані на рівні закону. Зокрема, слід вказати на Закон України від 05.06.2009р. № 1475-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження автоматизованої системи документообігу в адміністративних судах» [8], яким передбачено внесення змін до Кримінального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України.

Слід вказати на складність проблеми унормування на рівні закону єдиних вимог до системи документообігу в органах виконавчої влади, враховуючи їх функціональну розгалуженість. Разом з тим, врегулювання зазначених відносин може бути здійснене шляхом розробки єдиних основ документообігу, затвердження типових правил здійснення документообігу саме на рівні закону. На рівні підзаконного акта можна буде передбачити деталізацію та особливості здійснення документообігу в кожному органі виконавчої влади. При цьому такі нормативно-правові акти можуть бути прийняті у формі настанов, інструкцій, затверджених наказами відповідних центральних органів виконавчої влади, а також на рівні обласної державної адміністрації. Орієнтиром визначення обсягу та форм документів можуть бути положення п.п.2.7.2 ДСТУ ISO 9000-2001, які стосуються видів документів, що використовуються у системах управління якістю: документи, які надають узгоджену інформацію як внутрішнього, так і зовнішнього використання про наявну в організації систему управління якістю (настанови з якості); документи, які описують, як систему управління якістю застосовують до конкретних продукції, проекту або контракту (програми якості); документи, в яких викладено вимоги (технічні умови); документи, в яких викладено рекомендації або пропозиції (методичні настанови); документи, які містять інформацію про процедури здійснення певної діяльності (можуть охоплювати задокументовані методи, інструкції); документи, які містять об'єктивні докази щодо досягнутих результатів (протоколи). Однак, вказані положення державного стандарту можуть використовуватись із значним ступенем узагальнення, оскільки використання окремих видів документів не завжди доцільне (наприклад, технічні умови чи методичні настанови).

Отже, запровадження системи управління якістю у діяльність органів виконавчої влади передбачає вирішення завдань, що мають системний характер. Насамперед, слід визначити ті сфери діяльності, до яких система управління якістю може бути запроваджена у першу чергу. Ними визначено розробка і прийняття управлінських рішень та процедури надання адміністративних послуг. Разом з тим, кожен з перелічених напрямів (сфер) діяльності органів виконавчої влади являє собою комплексне явище, що обумовлює потребу диференціації як принципів, так і завдань запровадження системи управління якістю. Доведено доцільність використання методологічних засад системи управління якістю для вдосконалення юрисдикційної діяльності органів виконавчої влади.

Література

1. Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 р. №614
2. Настанова щодо застосування ДСТУ ISO 9001:2001 «Системи управління якістю. Вимоги» в органах виконавчої влади: наказ Держспоживстандарту України від 30 червня 2009 р. № 235 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=636342872E1DBA67F48FCA28363079F2?art_id=186198&cat_id=53688
3. Методика функціонального обстеження МВС, його органів, підрозділів та організацій: методика / Т.О. Проценко, І.П. Голосніченко, О.Г. Циганов, П.П. Кульчицький, І.В. Бойко / За заг. ред. Т.О. Проценка. — К.: ДНДІ МВС України, 2009. — 33 с.
4. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2009 № 737// Офіційний вісник України. — 2009. — № 54. — С. 16. — Ст. 1871.

5. Писаренко Г.М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти: дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Писаренко Ганна Миколаївна /Одеська національна юридична академія. — О., 2006. — 199 с.
6. Рябченко О.П. Стандарти системи управління якістю в МВС України: деякі проблеми впровадження// Запровадження у Міністерстві внутрішніх справ України системи управління якістю: проблеми і перспективи: збір. матер. науково-практичної конференції/ Упоряд.: В.В. Столбова, О.Г. Циганов/ За заг. ред. О.Н. Ярмиша. — К.: ДНДІ МВС України, 2008.-199с.
7. Пахомова Т. Забезпечення якості та управління нею в органах публічної влади / Т.Пахомова// Право України. — 2003.— №8.
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження автоматизованої системи документообігу в адміністративних судах: Закон України від 05.06.2009 № 1475-VI// Відомості Верховної Ради України. — 2009. — № 45. — С. 1670. — Ст. 683.

Горошко А.А. Проблемные вопросы внедрения системы управления качеством в деятельность органов исполнительной власти. *В статье обосновываются предложения по внедрению системы управления качеством в деятельность органов исполнительной власти, а также тезис о целесообразности использования методологических основ этой системы для совершенствования юрисдикционной деятельности органов исполнительной власти.*

Ключевые слова: органы исполнительной власти, система управления качеством, управленческие решения, административные услуги.

Horoshko A.A. The problematic issues of implementation of management quality system in the activities of executive bodies. *The proposal of implementation of the quality management system in the activities of executive bodies is suggested in the article. The thesis on the feasibility of using the methodological foundations of this system while improving the jurisdictional activity of executive authorities is given.*

Key words: executive bodies, management quality system, management decisions, administrative services.

УДК 352/354].07:005..963.1](477)

Дембіцька С.Л.,

канд. юрид. наук, асистент кафедри адміністративного та інформаційного права
Навчально-наукового інституту права та психології
Національного університету «Львівська політехніка»

Підготовка спеціалістів в органах державного управління

У статті порушується і аналізується питання кадрової політики в Україні, забезпечення органів державного управління та органів місцевого самоврядування високопрофесійними працівниками.

Ключові слова: кадрова політика, органи державного управління, кадрове забезпечення.

Над проблемами формування та реалізації державної кадрової політики працювали та висвітлювали у своїх працях такі вітчизняні науковці як: В.Авер'янов, Г. Атаманчук, Р.Бабун, С. Дубенко, Н. Нижник, О. Оболенський та ін.

Основною метою кадрової політики в регіонах України є забезпечення органів державного управління та місцевого самоврядування високопрофесійними, ініціативними, патріотично налаштованими, моральними управлінськими спеціалістами, здатними взяти на себе відповідальність й успішно вирішувати назрілі загальнодержавні та регіональні проблеми і таким чином організувати ефективне управління політичним, економічним і соціальним розвитком регіонів [1, с. 6].

Вказана вимога була закріплена в Указі Президента України від 10 листопада 1995 р. № 1035/95 «Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та

Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій». Адже саме від того, наскільки якісним та здатним до самовдосконалення буде сформовано кадровий потенціал державної служби в Україні, залежить можливість функціонування держави й забезпечення прав, свобод та законних інтересів кожної особи [2, с. 88].

Підготовка кадрового персоналу для органів державної влади має давню історію. Фактично кожна історична формація розвитку людства займалася підготовкою кадрів для управління державними утвореннями. За часів СРСР одним із відомих закликів було гасло «Кадри вирішують усе!». Це гасло висунуло більшовицьке керівництво на початку 30-х років минулого століття і фактично ним керувалися до розпаду СРСР. Слід зазначити, що система кадрів у житті будь-якої країни є визначальною, тому проблема їх ефективності й оновлення у сферах державного і регіонального керівництва, управління є надзвичайно актуальною [3, с. 400].

Існуюча за часів СРСР державна власність на засоби виробництва і розподіл виробленої продукції, товарів та інших матеріальних благ призвело до зростання бюрократичного апарату держави. Проблема кадрів у всіх сферах народного господарства підживлювалась їх невисоким якісним рівнем, що порушувало будь-які передреволюційні професійно-освітні стандарти (за Й. Сталіним – «незамінимих людей немає») та призводило до заміни двома-трьома некваліфікованими «напівробітниками», аналогічною була ситуація і в управлінських структурах [4, с. 26].

За роки незалежності України відбуваються кількісні та якісні зміни в органах влади. Створена і функціонує система роботи з державними службовцями, вдосконалюється система підготовки кадрів для місцевого самоврядування. Проте сучасний стан кадрового забезпечення державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій для якісного виконання Українською державою своїх функцій на сучасному етапі визнати задовільним не можна. Так, кількість чиновників у апараті влади України у 1991 р. становила 15,5 тис. осіб, у 2006 р. чиновників стало 260 тис. Збільшення кількості державних службовців вказує на низьку якість діяльності органів державної влади і багатомільйонні витрати на їх утримання [5].

Відчувається гостра потреба у кваліфікованих кадрах, загально визнаною є «криза керівників», особливо середньої ланки. Різко погіршився освітній рівень посадових осіб органів місцевого самоврядування. Маємо дефіцит професійних кадрів на тлі безробіття. Переважно кадрові призначення посадових осіб в органах державної влади й управління відбуваються з урахуванням політичної належності особи до правлячої більшості у країні.

Наразі в Україні відбувається процес зміни поколінь у владі. Щоби надати цьому процесові гармонійності та послідовності, доцільними видаються розробка та прийняття Концепції державної кадрової політики, яка створить передумови для наступності поколінь управлінців, нерозривності зв'язку між управлінськими генераціями, дозволить новому поколінню управлінців, використовуючи позитивний досвід старшого покоління, сприймати одночасно й нові підходи у державному управлінні, що ґрунтуються на принципово іншому розумінні ролі, функцій і призначення держави.

За цих умов саме держава має мобілізувати соціально активні сили для відновлення людського потенціалу, його ефективного розвитку і залучення до побудови суспільства загального добробуту і духовності [6, с. 13].

У фаховій літературі є різні визначення поняття «державна кадрова політика». За визначенням С. Дубенка, це – вираження назрілих потреб суспільства, вимог життя, докорінних інтересів народу, важлива складова частина політики держави, її головна лінія в сфері добору, розстановки та виховання кадрів. Кадрова політика покликана забезпечити реалізацію всієї політики держави [16, с. 83].

Проблеми формування та реалізації державної кадрової політики висвітлювали у своїх працях вітчизняні науковці: В. Авер'янов, Г. Атаманчук, С. Дубенко, Н. Нижник, О. Оболенський та ін. [13, с. 159].

Слушною є точка зору Р. Бабуна про те, що за сучасних умов на перший план висуюються питання професіоналізму місцевих кадрів, їх спроможності ефективно управляти власністю і фінансами місцевого самоврядування, бюджетними установами, об'єктами

інфраструктури та соціальної сфери, вміння працювати з усіма суспільними верствами, громадськими групами [7, с. 14]. Вказану точку зору можна доповнити тим, що якісне кадрове забезпечення неможливе без створення сприятливих умов для професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування [8, с. 332].

Кадрове забезпечення діяльності органів державного управління в регіонах України як складова кадрової політики у сфері державної служби має здійснюватися у взаємозв'язаних напрямках, а саме щодо:

- забезпечення органів державного управління та місцевого самоврядування висококваліфікованими, компетентними кадрами;
- розвитку механізму формування нової генерації державних службовців, здатних ефективно працювати за умов євроінтеграції та становлення інформаційного суспільства в державі.

Не всі проблеми професійного навчання нормативно врегульовані однаково. Це стосується, зокрема, проблеми нормативно-правового забезпечення розмежування професійної підготовки кадрів різних управлінських рівнів за змістом, формами і методами навчання. Адже до осіб, які посідають в органах державної влади та органах місцевого самоврядування посади різних рівнів або претендують на їх заміщення, висуваються як загальні, так і спеціальні вимоги, насамперед щодо їх професійної підготовки й кваліфікації [9, с. 157].

Одним із найважливіших обов'язків державних службовців є постійне вдосконалення організації своєї роботи і підвищення професійної кваліфікації. Для цього мають бути створені всі умови для навчання й підвищення кваліфікації державних службовців у відповідних навчальних закладах і шляхом самоосвіти. Результати навчання і підвищення кваліфікації є однією із підстав для просування по службі. Законом унормовується також положення щодо формування кадрового резерву з державних службовців, які підвищили кваліфікацію або пройшли відповідне стажування [10]. Аналогічні положення містяться і у Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [11].

Цілком слушною є точка зору, що підбір персоналу – це процес вивчення психологічних і професійних якостей працівника з метою встановлення його відповідності вимогам робочого місця і підбору із претендентів того, хто найбільше підходить на це робоче місце, з урахуванням його кваліфікації, спеціальності, особистих якостей, здібностей, характеру та інтересів організації [12, с. 77].

Для запровадження ефективної кадрової політики дуже важливо ще на стадії формування передбачити основні критерії оцінки її ефективності. Це дуже складно, оскільки в Україні відсутній досвід оцінювання ефективності кадрової політики взагалі, а не лише окремих її складових [14, с. 174].

Україні зараз, як ніколи, потрібна науково обґрунтована державна кадрова політика, чітка, продумана система роботи з кадрами: створення необхідного потенціалу для висування на посади, формування персоналу управління, його еліти, підготовка державних службовців-професіоналів, постійне підвищення їх кваліфікації.

Після прийняття Конституції України завершився період формування основ державної політики та її головної лінії у роботі з керівними кадрами. Водночас процес подальшого розвитку її докорінних положень на всіх напрямках не припиняється, він триває постійно. Діяльність державних органів влади, місцевого самоврядування, політичних партій, громадських організацій збагачує, наповнює новим змістом стратегію і тактику роботи з кадрами [15, с. 11].

Україна перебуває у процесі широкомасштабних трансформацій практично всіх сторін суспільного життя. Саме тому актуальним є створення інноваційної моделі державної кадрової політики, що орієнтуватиметься на формування кадрового потенціалу оновленого, реформованого, демократичного суспільства та базуватиметься на системі сучасних принципів кадрової роботи [17, с. 284, 290].

Пріоритетним напрямом державної політики у сфері суспільних відносин є підвищення професіоналізму, найбільш повне використання знань і можливостей громадян в інтересах суспільства й держави, тобто розвиток кадрового потенціалу як найважливішого інтелектуального й професійного ресурсу українського суспільства, що забезпечує соціаль-

но-економічний розвиток країни, її конкурентоспроможність на міжнародному рівні й підвищення ефективності державної влади.

Зважаючи на це, дедалі гостріше постає питання формування якісно нової генерації управлінських кадрів – державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування, свідомо орієнтація та фаховий рівень яких відповідали би потребам часу, прагненням, сподіванням і вимогам українського народу до системи адміністративного забезпечення державного управління [18, с. 160].

Література

1. Шевчук М. Регіональний лідер системи навчання державних службовців / М. Шевчук // Вісник державної служби України. – 2004. – № 3. – С. 4–9.
2. Кагановська Т. Характеристика вимог, що висуваються до персоналу органів державного управління / Т. Кагановська // Юридичний журнал. – 2008. – № 10 (76). – С. 88–93.
3. Щокін Г. Як ефективно управляти людьми: психологія кадрового менеджменту: наук.-практ. посіб. / Г. Щокін. – К.: МАУП, 1999. – 400 с.
4. Федюкин С. Некоторые аспекты изучения истории советской интеллигенции / С. Федюкин // Вопросы истории. – 1980. – № 9. – С. 17–31.
5. Ганус А. Країна чиновників / А. Ганус // Експрес. – 2007. – 26 лип.
6. Олуйко В. Сучасна державна кадрова політика: стан і перспективи розвитку / В. Олуйко // Юридична Україна. – 2006. – № 9. – С. 13–16.
7. Бабун Р. Становление муниципальной науки и подготовка кадров для муниципального управления / Р. Бабун // Муниципальная служба. – 2001. – № 2. – С. 14–20.
8. Барвіцький В. Система підготовки та підвищення кваліфікації службовців органів місцевого самоврядування в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку / В. Барвіцький // Проблеми трансформації територіальної організації влади: зб. матер. та док.; наук. ред. М. Пухтинський. – К.: Атіка, 2005. – С. 330–333.
9. Гогіна Л. Нормативно-правове забезпечення розмежування професійного навчання кадрів різних управлінських рівнів / Л. Гогіна, Ю. Іванченко // Вісник НАДУ. – 2004. – № 3. – С. 157–163.
10. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. № 37234-ХІІ // Вісник Державної служби України. – 1993. – Ст.10.
11. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07 червня 2001 р. № 2493-ІІІ // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>. – Ст. 4.
12. Крушельницька О. Управління персоналом: навч. посіб. / О. Крушельницька, Д. Мельничук – К.: Кондор, 2003. – 296 с.
13. Витко Т. Окремі аспекти оцінки управлінсько-кадрового потенціалу як необхідна складова реалізації державної кадрової політики України / Т. Витко // Вісник НАДУ. – 2004. – № 2 – С. 159–164.
14. Дембіцька С. Підготовка кадрів органів державного управління у сфері надання послуг населенню України / С. Дембіцька // Науковий вісник. – Львів: ЛьвівДУВС. – 2008. – № 3. – С. 170–176.
15. Воронько О. Керівні кадри: державна політика та система управління: навч. посібник / О. Воронько. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 156 с.
16. Дубенко С. Державна служба і державні службовці в Україні: навч.-метод. посібник / С. Дубенко. – К.: Ін Юре, 1999. – 244 с.
17. Губа О. Концептуально-методологічні підходи до дослідження проблем формування і реалізації кадрової політики / О. Губа // Вісник УАДУ. – 2003. – № 2. – С. 284–293.
18. Кальниш Ю. Особливості кадрового забезпечення політичної реформи в Україні / Ю. Кальниш, Н. Малиновська // Політична реформа – гарантія демократичного розвитку українського суспільства: [наук.-метод. матеріали на допомогу лекторам] / За заг. ред. В. Лугового, В. Князева. – К.: УАДУ, 2003. – 160 с.

Дембицкая С.Л. Подготовка специалистов в органах государственного управления. В статье поднимаются и анализируются вопросы кадровой политики в Украине, обеспечение органов государственного управления и органов местного самоуправления высокопрофессиональными работниками.

Ключевые слова: кадровая политика, органы государственного управления, кадровое обеспечение.

Dembytska S.L. The training of specialists in public administration. The issues of personnel policy in Ukraine as well as the questions of providing with the highly skilled employees for the state management bodies and self-governing bodies are analyzed in the article.

Key words: personnel policy, bodies of public administration, personnel providing.

Сутність та проблематика порядку розгляду справ в адміністративних судах України

У статті розглядається сутність та проблеми порядку розгляду справ в адміністративних судах України. Аналізуються основні недоліки та суперечності, що виникають при застосуванні положень Кодексу адміністративного судочинства України у процесі розгляду адміністративної справи на основних стадіях адміністративного судочинства та запропоновано шляхи їх подолання.

Ключові слова: адміністративний суд, адміністративна справа, адміністративний спір, стадії адміністративного судочинства.

Конституцією України права і свободи людини проголошено найвищою соціальною цінністю, а на державу покладено обов'язок їх забезпечувати й захищати. Нині важливу роль у справі захисту прав, свобод та законних інтересів осіб у сфері державного управління та місцевого самоврядування відіграють адміністративні суди, оскільки саме вони розв'язують адміністративно-правові спори, в яких однією зі сторін виступає фізична або юридична особа, а іншою – орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадові й службові особи та ін.

Питання щодо порядку розгляду адміністративно-правових спорів набули особливої актуальності не лише у зв'язку із запровадженням в Україні адміністративного судочинства, а й тому, що існуючі механізми їх вирішення не завжди є достатньо ефективними, такими, що забезпечують особам повноціну реалізацію їх права на захист.

Адміністративне судочинство, це не лише діяльність адміністративних судів з вирішення публічно-правових спорів у встановленому законом порядку, це також і система процесуальних дій, що реалізуються у визначеній послідовності. Така послідовність у юридичній науці позначається терміном «процес» (з лат. – рух вперед). Структурними елементами будь-якого процесу є його стадії.

З огляду на обов'язкове стадійне проходження справи, усі стадії адміністративного судочинства прийнято поділяти на дві групи: основні – відкриття провадження в адміністративній справі, підготовче провадження, судовий розгляд адміністративної справи, винесення рішення та його виконання; факультативні – апеляційне провадження, касаційне провадження, а також провадження за винятковими та нововиявленими обставинами [9, с. 175–176].

Пропонуємо звернути увагу лише на основні недоліки та суперечності, що виникають при застосуванні положень Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) в процесі розгляду адміністративної справи на так званих основних стадіях адміністративного судочинства.

Адміністративний процес розпочинається в результаті ініціативи фізичних чи юридичних осіб (а також суб'єктів владних повноважень), що проявляється у поданні позовної заяви до адміністративного суду.

При цьому варто зазначити, що аналіз положень КАСУ, а також правозастосовної практики дає підстави говорити про деякі спірні моменти.

По-перше, останнім часом в юридичній літературі все активніше обговорюється важливість мінімізації персоніфікації відповідача [4, с. 146], що також впливає з практики діяльності Європейського суду з прав людини [6, с. 4]. Ми також підтримуємо цю точку зору і

вважаємо, що вона має бути закріплена в КАСУ з таких причин: зважаючи на розгалуженість системи органів публічного управління позивач може не знати, якому конкретно органу слід адресувати вимоги про відновлення порушених прав і свобод; управлінський орган не завжди разом з отриманням загальної адміністративної правосуб'єктності отримує й адміністративно-судову правосуб'єктність у повному обсязі; за правопорушення, вчинені локальними органами влади відповідальність можуть нести вищестоящі органи; за правопорушення, вчинені колективними органами, можуть нести відповідальність їх керівники і навпаки; за правопорушення, вчинені не існуючим на момент звернення до суду органом, відповідальність можуть нести його правонаступники, яких іноді створюється кілька; у будь-якому випадку шкоду, спричинену неправомірними діями суб'єктів владних повноважень, відшкодовує держава; подібний досвід позитивно зарекомендував себе у деяких зарубіжних державах (наприклад, у Німеччині). Отже, вважаємо, що в КАСУ необхідно закріпити право позивача в окремих випадках не персоніфікувати особу відповідача, тобто надати можливість притягувати до відповідальності державу у цілому, окрему адміністративно-територіальну одиницю чи міністерство тощо. Який конкретно суб'єкт має відповідати за позовом, у подальшому має встановити суд, дослідивши подану позивачем заяву. У зв'язку з цим, пропонуємо доповнити ст.106 КАСУ частиною 1-1 такого змісту: «1-1. У випадках відсутності необхідної інформації або ускладнення її отримання, позивач може не персоніфікувати особу відповідача і подати позов безпосередньо до держави, адміністративно-територіальної одиниці чи до органу публічного управління».

По-друге, з позитивного боку варто охарактеризувати передбачені в КАСУ заходи, спрямовані на допомогу позивачеві у поданні ним позовної заяви: можливість надсилання заяви поштою, покладання на відповідача обов'язку опублікувати оголошення про оскарження правового акта і, особливо, надання на прохання позивача допомоги службовцем апарату адміністративного суду в оформленні позовної заяви. Останнє положення по праву слід визнати суттєвою гарантією забезпечення доступності до адміністративного судочинства, швидкого та якісного розгляду справи у найкоротший строк. Дійсно, такий спосіб звернення до суду є більш зручним для тих громадян, які не вміють оформляти юридичні документи (ч. 3 ст. 105 КАСУ) [1, с. 83]. Крім того, від правильно оформленого звернення залежить швидкість його розгляду. Водночас, підготовку адміністративних позовів доцільно здійснювати у рамках надання безкоштовної правової допомоги [2, с. 5], а не апаратом суду. Однак наразі до запровадження механізмів доступної для кожного правової допомоги, оформлення позову працівником апарату суду є виправданим. У зв'язку з цим, необхідно забезпечити в апараті кожного адміністративного суду відповідну кількість службовців, до повноважень яких віднести прийом громадян та оформлення їх звернень до суду. При цьому в КАСУ необхідно закріпити механізм реалізації цієї норми: форму звернення з таким проханням до суду, терміни його розгляду, можливість та наслідки відмови у його задоволенні, безоплатність надання такої допомоги тощо.

У зв'язку з цим, пропонуємо доповнити КАСУ ст. 106-1 такого змісту: «Стаття 106-1. Надання допомоги в оформленні позовної заяви: 1. На письмове клопотання позивача, уповноважений працівник апарату адміністративного суду, до повноважень якого віднесено прийом громадян та оформлення звернень до суду, може надати допомогу в оформленні позовної заяви відповідно до вимог, встановлених ст. 106 цього кодексу. 2. Клопотання особи про надання допомоги в оформленні позовної заяви вирішується у розумний строк, але не більш як у триденний термін з дня подання клопотання. 3. Відмова у наданні допомоги в оформленні позовної заяви оформляється письмово, з поясненням її причин. Рішення про відмову у наданні допомоги в оформленні позовної заяви оскарженню не підлягає. 4. Допомога в оформленні позовної заяви надається на безоплатній основі».

На наше переконання, таким чином суттєво зменшиться кількість ухвал про залишення позовної заяви без руху в зв'язку з її недоліками та встановлення строків для їх усунення. Внаслідок цього справи розглядатимуться значно швидше.

Підготовче провадження. Зазначена стадія досить детально регулюється КАСУ, тому пропонуємо зупинитися лише на спірних моментах.

Так, в юридичній літературі на початковому етапі діяльності адміністративних судів пропонувалось закріпити невичерпний перелік способів забезпечення позову з тим, щоб адміністративний суд у конкретній ситуації міг віднайти найбільш доцільний спосіб, гарантувавши тим самим адекватний попередній захист інтересів позивача [1, с. 82]. Однак КАСУ (положення ст. 117) містить вказівку лише на два можливих способи забезпечення адміністративного позову: 1) зупинення дії оскаржуваного рішення чи його окремих положень; 2) заборона вчиняти певні дії. На нашу думку, зазначені способи не спроможні повною мірою гарантувати захист прав та законних інтересів позивача, а тому їх перелік має бути розширений. Зокрема, як спосіб забезпечення позову доцільно передбачити обов'язок відповідача вчинити певну дію. У зв'язку з цим, виникає необхідність внесення змін до ч. 4 ст. 117 КАСУ, виклавши її у такій редакції: «4. Адміністративний позов, крім способу, встановленого частиною третьою цієї статті, може бути забезпечено заборонаю вчиняти певні дії або зобов'язанням вчинити дію чи прийняти рішення». Також зазначену статтю слід доповнити ч. 7 такого змісту: «7. У разі необхідності судом може бути застосовано відразу кілька способів забезпечення адміністративного позову».

Судовий розгляд справи. Після прийняття позовної заяви, проведення підготовчого провадження та призначення адміністративної справи до судового розгляду, вона має бути розглянута і вирішена адміністративним судом протягом розумного строку, але не більше двох місяців з дня відкриття провадження у справі. Не вдаючись до детального аналізу процесуального порядку провадження у стадії судового розгляду, пропонуємо зупинитись на найбільш дискусійних положеннях цієї частини адміністративного процесу.

Насамперед, варто зауважити, що в науковій літературі не вироблено єдиного підходу до кількості основних етапів стадії судового розгляду. Так, наприклад, Ю.С. Педько виділяє три етапи: дослідження доказів, судові дебати та нарада суддів щодо винесення судового рішення у справі [4, с. 155–160]; А.В. Руденко – чотири: вступний (підготовчий), безпосередній розгляд справи по суті, завершальний (судові дебати) та прийняття судового рішення [5, с. 100]. На нашу думку (враховуючи структуру КАСУ), доцільно виділяти такі етапи судового розгляду: 1) відкриття судового засідання; 2) судовий розгляд справи по суті; 3) судові дебати; 4) прийняття судового рішення. При цьому зазначимо, що найбільш дискусійним є останній етап, а тому зупинимось більш детально саме на його дослідженні.

У разі задоволення адміністративного позову суд може прийняти постанову про: 1) визнання протиправними рішення суб'єкта владних повноважень чи окремих його положень, дій чи бездіяльності і про скасування або визнання не чинним рішення чи окремих його положень, про поворот виконання цього рішення чи окремих його положень із зазначенням способу його здійснення; 2) зобов'язання відповідача вчинити певні дії; 3) зобов'язання відповідача утриматися від вчинення певних дій; 4) стягнення з відповідача коштів; 5) тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян; 6) примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян; 7) примусове видворення іноземця чи особи без громадянства за межі України; 8) визнання наявності чи відсутності компетенції суб'єкта владних повноважень тощо. І якщо тлумачення більшості із зазначених повноважень не викликає особливих проблем, то навколо визнання рішень протиправними, не діючими та не чинними у науковій літературі ясності не має, що вимагає більш детального їх аналізу. Зазначимо, що КАСУ містить норми, що по-різному закріплюють повноваження суду при розгляді справ про визнання рішень, дій чи бездіяльності органу публічного управління незаконними. У загальному вигляді їх можна поділити на дві групи: перша група включає повноваження, спрямовані на визначення правомірності дії чи рішення; друга – повноваження, спрямовані на відновлення суб'єктивних прав та свобод громадян і юридичних осіб.

Характеризуючи першу групу повноважень, варто зазначити, що законодавець не уточнює, що слід розуміти під протиправністю, не дійсністю та не чинністю рішення суб'єкта публічного управління [7, с. 30; 8, с. 71], що призводить до неоднакового застосування норм КАСУ на практиці. У зв'язку з цим, на нашу думку, з метою усунення неточностей та суперечностей, доцільно закріпити єдине для усіх публічно-правових спо-

рів повноваження адміністративного суду визнавати рішення, дію чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень «незаконними», що означає позбавлення їх юридичної сили.

Водночас, визнаючи рішення незаконним, у постанові суду обов'язково має бути визначено спосіб виключення його з правової системи та момент, з якого воно втрачає свою юридичну силу. На жаль, КАСУ знову ж таки не містить чітких вказівок на те, як має вирішуватись це завдання.

Варто також зазначити, що суд може визнати рішення незаконним у повному обсязі, або лише частково. Звісно, визнання рішення незаконним у повному обсязі – явище мало поширене і в суді, зазвичай, оскаржуються лише його окремі положення, статті, пункти тощо. При цьому деякі науковці вважають, що часткове скасування правового акту має розглядатись як його зміна, оскільки сам акт залишається, і лише його частина, протиправна природа якої доведена адміністративним судом, примусово трансформується на правомірну [4, с. 174]. Ми не погоджуємось із таким підходом, оскільки сам факт внесення змін до правового акта порушує принцип розмежування компетенції між різними гілками влади. Рішення суду містить лише висновок про незаконність тієї чи іншої частини акта і вимогу до органу, що його прийняв, привести його у відповідність до діючого законодавства.

Наступна група повноважень адміністративного суду при розгляді ним справ про визнання рішень, дій чи бездіяльності органу публічного управління незаконними стосується відновлення порушених прав та свобод громадян та юридичних осіб. Дійсно, визнання акта незаконним являється лише частиною постанови суду з вирішення публічно-правового спору, тому що в обов'язковому порядку мають бути відновлені порушені суб'єктивні права та інтереси зацікавлених осіб. З цією метою законодавець наділяє адміністративний суд правом на власний розсуд обирати засоби такого відновлення. Зокрема, він може визначити спосіб здійснення повороту виконання оскаржуваного рішення чи окремих його положень, зобов'язати відповідача вчинити певні дії на користь позивача, або утриматись від їх вчинення, а також стягнути з відповідача кошти у визначеному розмірі тощо. Зазначимо, що трапляються випадки, при яких відповідач не спроможний прийняти рішення чи вчинити конкретну дію, яка вимагається судом, у визначений термін (наприклад, при незабезпеченості матеріальними, технічними, кадровими чи іншими ресурсами; при недостатньому дослідженні управлінської ситуації тощо). У зв'язку з цим, приймаючи рішення на користь скаргника, суд має враховувати правову оцінку обставин справи і реальні можливості відповідача.

Крім зазначеного, адміністративний суд повинен мати можливість зобов'язати суб'єкта владних повноважень, який прийняв рішення, привести його у відповідність до чинного законодавства. У зв'язку з цим, необхідно внести зміни до ч. 2 ст. 162 КАСУ, доповнивши її пунктом 9 такого змісту: «9) зобов'язання відповідача привести у відповідність до чинного законодавства оскаржуване рішення, а також усі інші рішення (дії, бездіяльність), які прийняті на його основі або відтворюють його зміст».

Такими є загальні моменти, що характеризують процесуальні особливості, які встановлені у діючому законодавстві для вирішення публічно-правових спорів адміністративними судами. Проаналізувавши їх, можна зробити висновок, що в цілому КАСУ врахував специфіку предмету та сутність адміністративно-правового спору, а також правозахисну спрямованість адміністративного судочинства. Водночас, норми КАСУ, якими визначається порядок розгляду адміністративних справ, потребують подальшого удосконалення, оскільки, як зазначається в літературі, від послідовного вирішення деяких конкретних питань залежить у кінцевому підсумку стан загальної проблеми розвитку такої важливої форми гарантії законності в сфері публічного управління, якою є адміністративна юстиція [3, с. 284].

Література

1. Адміністративна юстиція: європейський досвід та пропозиції для України / [наук. ред. В. Шишкін]; авт.-упоряд. І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда / Центр політико-правових реформ; Фонд сприяння правовим і політичним реформам. – К.: Факт, 2003. – 536 с.
2. Коліушко І. Становлення адміністративного судочинства: деякі проблеми перехідного періоду / І. Коліушко, Р. Куйбіда // Адвокат. – 2005. – № 9. – С. 3–6.

3. Николаева Л. А. Административная юстиция и административное судопроизводство. Зарубежный опыт и российские традиции: [сборник] / Л. А. Николаева, А. К. Соловьева; Ассоциация Юридический центр. – науч.-практ. изд. – СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. – 332 с., 1 л. портр. – (Конституционное, муниципальное и административное право).
4. Педько Ю. С. Становлення та правове регулювання адміністративної юстиції в Україні: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.07 / Педько Юрій Сергійович. – К.: НАН України; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького, 2003. – 230 с.
5. Руденко А. В. Адміністративне судочинство: становлення та здійснення: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.07 / Руденко Артем Валерійович. – Х.: Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого, 2006. – 209 с.
6. Селіванов А. О. Адміністративне судочинство – новий інститут реалізації судової влади / А. О. Селіванов // Вісник Верховного Суду України. – 2005. – № 10. – С. 2–5.
7. Стефанюк В. С. Оскарження правових актів управління один із засобів захисту прав та свобод людини і громадянина / В. С. Стефанюк // Вісник Верховного Суду України. – 2003. – № 2. – С. 29–33.
8. Черкес В. До питання про сучасні проблеми оскарження правових актів управління / В. Черкес // Підприємництво, господарство, право. – 2006. – № 10. – С. 69–73.
9. Шруб І. В. Функціонування адміністративних судів в Україні: організаційно-правові засади та їх реалізація: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Шруб Інна Володимирівна. – К.: Київський національний університет внутрішніх справ, 2009. – 346 с.

Диордица И. В. Сущность и проблематика порядка рассмотрения дел в административных судах Украины. В статье рассматривается сущность и проблемы порядка рассмотрения дел в административных судах Украины. Анализируются основные недостатки и противоречия, возникающие при применении положений Кодекса административного судопроизводства Украины в процессе рассмотрения административного дела на основных стадиях административного судопроизводства и предложены пути их преодоления.

Ключевые слова: административный суд, административное дело, административный спор, стадии административного судопроизводства.

Diorditsa I. V. Essence and problematics of an order of disposal of legal proceeding in administrative courts of Ukraine. The article is devoted research of essence and problems of an order of disposal of legal proceeding in administrative courts of Ukraine. In the course of research the basic lacks and contradictions which arise at application of positions of the Code of administrative legal proceedings of Ukraine in the course of consideration of administrative business at the basic stages of administrative legal proceedings are analysed and ways of their overcoming are offered.

Key words: administrative court, administrative business, administrative dispute, stages of administrative legal proceedings.

УДК 342.565.4:347.962](477)

Лазнюк Є.В.,

ад'юнкт кафедри адміністративної діяльності
Національної академії внутрішніх справ

Адміністративно-правовий статус суддів адміністративних судів

У статті на підставі опрацювання теоретичних засад адміністративної юстиції й судочинства, а також нового Закону України «Про судоустрій і статус суддів» визначені особливості статусу суддів адміністративних судів в Україні.

Ключові слова: адміністративне судочинство, адміністративний суд, система адміністративних судів, Вищий адміністративний суд України, судді, адміністративно-правовий статус.

Актуальність дослідження адміністративно-правового статусу суддів адміністративних судів полягає у тому, що означений статус ще не став предметом всебічного дослідження у вітчизняній літературі. Тим часом процес створення системи адміністративних судів з метою захисту прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади розпочався ще у 1992 р. з прийняттям Концепції судово-правової реформи. Наступними кроками розвитку системи адміністративного судочинства в Україні та формування статусу суддів адміністративних судів були прийняття Закону «Про судоустрій України», Кодексу адміністративного судочинства (КАС) України та останнього Закону «Про судоустрій і статус суддів» (від 7 липня 2010 р.).

Система адміністративних судів є складовою судової системи України, яка сформована відповідно до вимог Конституції України на принципах територіальності та спеціалізації в інтересах забезпечення ефективного судового захисту прав та інтересів фізичних та юридичних осіб [1, с. 15].

Питання адміністративно-правового статусу суддів адміністративних судів має зв'язок із теоретичними та практичними завданнями багатьох галузей права, зокрема адміністративного, конституційного, міжнародного, цивільного процесуального, господарського процесуального, кримінально-процесуального.

Аналіз вітчизняних праць виявив відсутність сьогодні єдиного підходу в наукових джерелах як щодо адміністративного судочинства, так і щодо адміністративної юстиції.

Одне з класичних визначень адміністративної юстиції запропоноване свого часу Д. Чечотом: адміністративна юстиція – це порядок розгляду і вирішення в судовій процесуальній формі спорів, що виникають у сфері адміністративного управління між громадянами або юридичними особами, з однієї сторони, і адміністративними органами, – з іншої, який здійснюється юрисдикційними органами, спеціально створеними для вирішення правових спорів. Н. Саліщева визначає поняття адміністративної юстиції як систему зовнішнього контролю за діями адміністративних органів і їх посадових осіб щодо громадян [4, с. 131-132].

На думку Ю. Педька, адміністративна юстиція виконує правозахисну, правоохоронну, контрольну, правопоновлювальну, превенційну та юрисдикційну, політичну функції, а також функцію управлінського спрямування [10, с. 44].

Як відзначають Т.О. Коломоєць, Ю.В. Пирожкова, О.О. Газенко, О.Ю. Меліхова, І.О. Сквірський, наразі сформовані два основних підходи до розуміння адміністративної юстиції й адміністративного судочинства:

- вузький підхід, коли адміністративна юстиція розглядається тільки як судовий захист (адміністративне судочинство), її основну нормативну базу відповідно формує Кодекс адміністративного судочинства України;
- більш широкий підхід, який включає не тільки вирішення адміністративно-правових спорів судами (адміністративне судочинство), а й іншими уповноваженими на те державними органами [7, с. 5].

На нашу думку, більш обґрунтованим вбачається останній, широкий підхід до розуміння сутності адміністративної юстиції та адміністративного судочинства. Таким чином, означені поняття логічно виявляються розділені та диференційовані. При цьому адміністративну юстицію слід розглядати як відповідну систему судових органів, а адміністративне судочинство – як діяльність судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ.

Що стосується статусу суддів адміністративних судів, то він поки що не отримав свого комплексного вивчення у жодній із концепцій адміністративної юстиції та судочинства. У більшості випадків дослідження інституту суддівства адміністративних судів носять епізодичний характер у формі окремих наукових статей, зміст та структура яких не дозволяє комплексно охопити теоретичну проблематику, пов'язану із зазначеним інститутом [1; 8; 11].

Таким чином, новизна дослідження у рамках цієї публікації полягає у системному розгляді та вивченні адміністративно-правового статусу суддів адміністративних судів, які є безпосередніми учасниками судочинства в означеній сфері юстиції.

Методологічне та загальнонаукове значення цієї статті полягає у тому, що вона є спробою комплексно узагальнити актуальні науково-правові погляди на статус суддів адміністративних судів нашої держави.

Адміністративне судочинство виникло у зв'язку з необхідністю здійснення захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій, у тому числі й делегованих функцій. Зазначений захист і є завданням адміністративних судів.

Захист прав, свобод та інтересів зумовлений тим, що учасники публічно-правових відносин мають, як правило, нерівні можливості. Адже, з одного боку, в зазначених правовідносинах виступає суб'єкт владних повноважень – державний орган чи його посадова/службова особа або інший суб'єкт при здійсненні ним наданих державою владних управлінських функцій. Тобто, як правило, з одного боку, це фактично – держава, а з іншого, – фізична чи юридична особа, права якої порушені або обмежені певним суб'єктом владних повноважень [9, с. 68].

Адміністративний суд – це суд загальної юрисдикції, до компетенції якого КАС України віднесено розгляд і вирішення адміністративних справ. Як інститут права адміністративний суд може розглядатися в судовій системі у поєднанні з іншими судами України.

Відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України адміністративним судом є:

- окружний адміністративний суд;
- місцевий суд загальної юрисдикції при розгляді і при вирішенні ним адміністративних справ;
- апеляційний адміністративний суд;
- Вищий адміністративний суд України;
- Верховний Суд України при перегляді судових рішень в адміністративних справах [5, с. 29].

Термін «адміністративний суд» у КАС, на відміну від Закону «Про судоустрій і статус суддів», вжито у процесуальному розумінні – для позначення суду загальної юрисдикції, до компетенції якого віднесено розгляд і вирішення адміністративних справ (ст. 3 КАС) [5, с. 13]. Це означає, що у процесуальному розумінні адміністративним судом є не лише суд,

який в офіційній назві містить слово «адміністративний», а й будь-який інший суд, який розглядає і вирішує адміністративні справи.

Загальні аспекти статусу професійних суддів в Україні визначені Законом «Про судоустрій і статус суддів» (розд. III, гл. 1).

Суддя у своїй діяльності щодо здійснення правосуддя є незалежним від будь-якого незаконного впливу, тиску або втручання. Суддя здійснює правосуддя на основі Конституції і законів України, керуючись при цьому принципом верховенства права. Втручання в діяльність судді щодо здійснення правосуддя забороняється і тягне за собою відповідальність, установлену законом.

Суддя не зобов'язаний давати жодних пояснень щодо суті справ, які перебувають у його провадженні, крім випадків, установлених законом.

Незалежність судді забезпечується: особливим порядком його призначення, обрання, притягнення до відповідальності та звільнення; недоторканністю та імунітетом судді; незмінюваністю судді; порядком здійснення судочинства, визначеним процесуальним законом, таємницею ухвалення судового рішення; заборонаю втручання у здійснення правосуддя; відповідальністю за неповагу до суду чи судді; окремим порядком фінансування та організаційного забезпечення діяльності суддів, установленим законом; належним матеріальним та соціальним забезпеченням судді; функціонуванням органів суддівського самоврядування; визначеними законом засобами забезпечення особистої безпеки судді, членів його сім'ї, майна, а також іншими засобами їх правового захисту; правом судді на відставку [3].

Суддя є недоторканим. Суддя не може бути без згоди Верховної Ради України затриманий чи заарештований до винесення судом обвинувального вироку. Суддя, затриманий за підозрою у вчиненні діяння, за яке встановлена кримінальна чи адміністративна відповідальність, повинен бути негайно звільнений після з'ясування його особи. Суддя не може бути підданий приводу чи примусово доставлений до будь-якого органу чи установи, крім суду. Кримінальна справа щодо судді може бути порушена лише Генеральним прокурором України або його заступником.

Проникнення в житло або інше володіння судді чи його службове приміщення, особистий чи службовий транспорт, проведення там огляду, обшуку чи виїмки, прослуховування його телефонних розмов, особистий обшук судді, а так само огляд, виїмка його кореспонденції, речей і документів можуть провадитися лише за судовим рішенням.

Прояв неповаги до суду чи судді з боку осіб, які є учасниками процесу або присутні в судовому засіданні, тягне за собою відповідальність, установлену законом [3].

Згідно зі статтею 51 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», суддею є громадянин України, який відповідно до Конституції України призначений чи обраний суддею, займає штатну суддівську посаду в одному з судів України і здійснює правосуддя на професійній основі. Судді в Україні мають єдиний статус незалежно від місця суду в системі судів загальної юрисдикції чи адміністративної посади, яку суддя обіймає у суді.

Суддя не має права поєднувати свою діяльність з підприємницькою або адвокатською діяльністю, будь-якою іншою оплачуваною роботою (крім викладацької, наукової і творчої діяльності), а також входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку. Суддя не може належати до політичної партії чи професійної спілки, виявляти прихильність до них, брати участь у політичних акціях, мітингах, страйках. Суддю за його заявою може бути відряджено для роботи у Вищій раді юстиції, Вищій кваліфікаційній комісії суддів України, Національній школі суддів України зі збереженням заробітку за основним місцем роботи.

Суддю може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності у порядку дисциплінарного провадження. Дисциплінарне провадження щодо судді здійснюють: Вища кваліфікаційна комісія суддів України – щодо суддів місцевих та апеляційних судів; Вища рада юстиції – щодо суддів вищих спеціалізованих судів та суддів Верховного Суду України. Підстави та порядок застосування до суддів дисциплінарної відповідальності, а також питання стосовно: дисциплінарного провадження щодо судді; органів, що здійснюють дисциплінарне провадження щодо судді; порядку здійснення дисциплінарного провадження щодо

судді; рішення у дисциплінарній справі стосовно судді; дисциплінарного стягнення стосовно судді та порядок його зняття; оскарження рішення у дисциплінарній справі стосовно судді визначені гл. 1 розд. VI Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

Суддя має право брати участь у суддівському самоврядуванні для вирішення питань внутрішньої діяльності суду. Судді можуть утворювати об'єднання та брати участь у них з метою захисту своїх прав та інтересів, підвищення професійного рівня. Суддя має право вдосконалювати свій професійний рівень та проходити з цією метою відповідну підготовку.

Суддя зобов'язаний: своєчасно, справедливо та безсторонньо розглядати і вирішувати судові справи відповідно до закону із дотриманням засад і правил судочинства; дотримуватися правил суддівської етики; виявляти повагу до учасників процесу; додержуватися присяги судді; не розголошувати відомості, які становлять таємницю, що охороняється законом, у тому числі і таємницю нарадчої кімнати і закритого судового засідання; дотримуватися вимог щодо несумісності; подавати щорічно не пізніше 1 травня до Державної судової адміністрації України для оприлюднення на офіційному веб-сайті судової влади, ведення якого забезпечує Державна судова адміністрація України, копію декларації про майновий стан і доходи (податкової декларації), поданої до органу державної податкової служби за своєю податковою адресою [3].

Кількість суддів у суді визначається Державною судовою адміністрацією України за поданням Міністра юстиції України на підставі пропозиції голови відповідного вищого спеціалізованого суду, з урахуванням обсягу роботи суду та в межах видатків, затверджених у Державному бюджеті України на утримання судів [3].

У суді може запроваджуватися спеціалізація суддів з розгляду конкретних категорій справ. Персональний склад суду для розгляду конкретної справи визначається автоматизованою системою документообігу за принципом вірогідності розподілу справ під час реєстрації в суді позовних заяв, клопотань та скарг [3].

Призначення на посаду судді здійснюється Президентом України на підставі подання Вищої ради юстиції протягом тридцяти днів з дня отримання такого подання. Особа, вперше призначена на посаду судді, набуває повноважень судді після складення присяги судді. Призначення на посаду судді вперше здійснюється виключно в порядку, визначеному Законом України «Про судоустрій і статус суддів».

Порядок обрання на посаду судді безстроково встановлюється Законом України «Про судоустрій і статус суддів» та Регламентом Верховної Ради України. Суддя, строк повноважень якого закінчився, за його заявою має бути рекомендований Вищою кваліфікаційною комісією суддів України для обрання його Верховною Радою України на посаду судді безстроково, якщо відсутні визначені законом обставини, що перешкоджають цьому. Судді, який обіймає посаду безстроково, гарантується перебування на посаді до досягнення ним шістдесяти п'яти років, за винятком випадків звільнення судді з посади або відставки судді. Суддю не може бути переведено до іншого суду без його згоди [3].

Суддя, призначений на посаду судді вперше, проходить щорічну двотижневу підготовку у Національній школі суддів України. Суддя, який обіймає посаду судді безстроково, проходить двотижневу підготовку у Національній школі суддів України не менше, ніж раз на три роки. Національна школа суддів України є державною установою зі спеціальним статусом, що забезпечує підготовку висококваліфікованих кадрів для судової системи та здійснює науково-дослідну діяльність. Національну школу суддів України не поширюється законодавство про вищу освіту [3].

Звільнення суддів з посад регламентовано розділом VII Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Так, суддя звільняється з посади органом, який його обрав або призначив, виключно з підстав, передбачених ч. 5 ст. 126 Конституції України, за поданням Вищої ради юстиції. Вища рада юстиції вносить подання Президентові України про звільнення судді з посади у разі закінчення строку, на який його призначено, за наявності підстав, передбачених ст. 101 Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Суддя також звільняється з посади за віком з наступного дня після досягнення ним 65-річного віку. Суддя звільняється з посади у разі неможливості здійснювати повноваження за станом здоров'я за

наявності медичного висновку, що надається медичною комісією, утвореною спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань охорони здоров'я, або за рішенням суду про визнання судді обмежено дієздатним або недієздатним, яке набрало законної сили. Суддя звільняється з посади у разі порушення ним вимог щодо несумісності за поданням Вищої ради юстиції, яке вноситься до органу, який обрав або призначив суддю, в порядку, встановленому Законом України «Про Вищу раду юстиції». Відповідно до п. 5 ч. 5 ст. 126 Конституції України суддя звільняється з посади у зв'язку з порушенням ним присяги судді. Суддя також звільняється з посади за поданням Вищої ради юстиції у разі припинення його громадянства відповідно до Закону України «Про громадянство України». Суд, який ухвалив рішення про визнання судді безвісно відсутнім або оголосив його померлим, негайно повідомляє про це Вищу кваліфікаційну комісію суддів України. У разі набрання таким рішенням законної сили Вища кваліфікаційна комісія суддів України повідомляє про це Вищу раду юстиції, яка вносить подання про звільнення судді з посади. Суддя, який має стаж роботи на посаді судді не менше 20 років, має право подати заяву про відставку.

Порядок розгляду питання та прийняття Верховною Радою України рішення про звільнення з посади судді, обраного безстроково, встановлюється ст. 111 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та Регламентом Верховної Ради України. Повноваження судді припиняються з дня набрання чинності Постановою Верховної Ради України.

Припинення повноважень судді регламентовано ст. 112 Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Повноваження судді припиняються у разі його смерті. Про наявність підстави для припинення повноважень судді голова суду, в якому суддя обіймав посаду, повідомляє Вищу кваліфікаційну комісію суддів України. До повідомлення додаються документи, які вказують на наявність підстави для припинення повноважень судді.

Адміністративними посадами в суді вважаються посади голови суду та заступника (заступників) голови суду. Суддя не може обіймати одну адміністративну посаду відповідного суду більш як два строки підряд. Призначення судді на адміністративну посаду без додержання вимог Закону України «Про судоустрій і статус суддів» не допускається. Перебування судді на адміністративній посаді в суді не звільняє його від здійснення повноважень судді відповідного суду, передбачених Законом України «Про судоустрій і статус суддів». Звільнення судді з адміністративної посади не припиняє його повноважень судді. Звільнення з посади судді, а також закінчення строку, на який суддю призначено (обрано) на адміністративну посаду в суді, припиняє здійснення ним повноважень на адміністративній посаді [3].

Аналіз статусу суддів адміністративних суддів України доцільно здійснювати відповідно до системи останніх.

Місцевими адміністративними судами є окружні адміністративні суди, а також інші суди, передбачені законом. Місцеві адміністративні суди утворюються і ліквідовуються Президентом України за поданням Міністра юстиції України на підставі пропозиції голови відповідного вищого спеціалізованого суду. Судді входять до структури усіх ланок адміністративних судів України. Так, місцевий адміністративний суд складається з суддів цього суду, з числа яких призначаються голова та заступник голови суду. У місцевому адміністративному суді, кількість суддів в якому перевищує 15, може бути призначено не більше двох заступників голови суду. Голова місцевого адміністративного суду, його заступник (заступники) призначаються на посади строком на п'ять років із числа суддів цього суду та звільняються з посад Вищою радою юстиції за поданням відповідної ради суддів.

Апеляційні адміністративні суди утворюються в апеляційних округах відповідно до Указу Президента України. До складу апеляційного суду входять судді, які мають стаж роботи на посаді судді не менше п'яти років, з числа яких призначаються голова суду та його заступники. В апеляційному суді, кількість суддів в якому перевищує 35, може бути призначено не більше трьох заступників голови суду. Голова апеляційного адміністративного суду, його заступник (заступники) призначаються на посади строком на п'ять років із числа суддів цього суду та звільняються з посад Вищою радою юстиції за поданням відповідної ради суддів. У складі апеляційного суду можуть утворюватися судові палати з розгляду окремих

категорій справ у межах відповідної судової юрисдикції. Судову палату очолює секретар судової палати, який призначається з числа суддів цього суду.

Вищий адміністративний суд України є вищим спеціалізованим судом, до складу якого входять судді, обрані на посаду судді безстроково, з числа яких призначаються голова суду та його заступники. У вищому спеціалізованому суді, кількість суддів у якому перевищує 45, може бути призначено не більше трьох заступників голови суду. Голова Вищого адміністративного суду України, його заступники призначаються на посади строком на п'ять років із числа суддів цього суду та звільняються з посад Вищою радою юстиції за поданням відповідної ради суддів. У Вищому адміністративному суді України утворюються палати з розгляду окремих категорій справ у межах відповідної судової юрисдикції. Судову палату очолює секретар судової палати, який призначається з числа суддів цього суду. У Вищому адміністративному суді України діє пленум, у складі всіх суддів цього суду, який створюється для вирішення питань, пов'язаних із забезпеченням єдності судової практики у справах відповідної судової юрисдикції та інших питань. Пленум скликається Головою Вищого адміністративного суду України в разі потреби або на вимогу не менш як п'ятої частини від складу суддів даного суду, але не рідше як двічі на рік. Засідання пленуму є повноважним за умови присутності на ньому не менше двох третин від складу пленуму. Організовує роботу пленуму секретар пленуму. При Вищому адміністративному суді України утворюється Науково-консультативна рада з числа висококваліфікованих фахівців у галузі права для попереднього розгляду проектів постанов Вищого адміністративного суду, підготовка яких потребує наукового забезпечення.

Верховний Суд України є найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції. До складу Верховного Суду України входять 20 суддів – по п'ять суддів від кожної спеціалізованої юрисдикції (цивільної, кримінальної, господарської, адміністративної), з числа яких обираються Голова Верховного Суду України та його заступник.

Особливістю адміністративно-правового статусу суддів адміністративних судів є те, що їхня діяльність здійснюється колегіально та одноособово (ч. 2 ст. 129 Конституції України та гл. 2 розд. II КАС).

За загальним правилом, усі адміністративні справи в суді першої інстанції розглядаються і вирішуються суддею одноособово, а в апеляційних та касаційних інстанціях, а також у інших випадках, встановлених КАС, – колегіально. Питання здійснення адміністративного судочинства колегією судів регулюються ст. 24–25 КАС. Так, адміністративні справи, предметом оскарження в яких є рішення, дії чи бездіяльність Кабінету Міністрів України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку України, їх посадової чи службової особи, виборчої комісії (комісії з референдуму), члена цієї комісії розглядаються і вирішуються в окружному адміністративному суді колегією у складі трьох суддів (ч.1. ст. 24 КАС). Розглянемо більш докладно колегіальний статус суддів адміністративних судів. Адміністративні справи розглядаються і вирішуються в окружному адміністративному суді колегією у складі трьох суддів також за клопотанням однієї зі сторін про колегіальний розгляд справи або з ініціативи судді в разі їх особливої складності (ч. 2. ст. 24 КАС). Перегляд судових рішень в адміністративних справах в апеляційному порядку здійснюється колегією у складі трьох суддів (ч.3. ст.24 КАС). Перегляд судових рішень в адміністративних справах у касаційному порядку здійснюється колегією у складі не менше п'яти суддів (ч.4. ст.24 КАС). Адміністративні справи, підсудні Київському апеляційному адміністративному суду як суду першої інстанції, розглядаються і вирішуються колегією у складі трьох суддів (ч.5. ст.24 КАС). Адміністративні справи, підсудні Вищому адміністративному суду України як суду першої інстанції, розглядаються і вирішуються колегією у складі не менше п'яти суддів (ч.6. ст.24 КАС). Перегляд судових рішень в адміністративних справах у Верховному Суді України здійснюється колегіально (ч.7. ст.24 КАС).

У складі колегії суддів виділяють головуючого в судовому засіданні та суддю-доповідача [10, с. 72]. Усі питання, що виникають при судовому розгляді адміністративної справи колегією суддів, вирішуються більшістю голосів суддів. При прийнятті рішення з кожного питання жоден із них не має права утримуватися від голосування та підписання судового

рішення. Головуючий у судовому засіданні голосує останнім. Суддя, який не погоджується із судовим рішенням за наслідками розгляду адміністративної справи, може письмово викласти свою окрему думку. Цей документ не оголошується в судовому засіданні, приєднується до справи і є відкритим для ознайомлення [12, с. 78].

Важливим елементом адміністративно-правового статусу суддів адміністративних судів України є їхня участь або неучасть у розгляді та вирішенні адміністративної справи в суді однієї інстанції.

У разі неможливості продовження розгляду адміністративної справи одним із суддів до розгляду залучається інший суддя. Якщо нового суддю залучено під час судового розгляду, судовий розгляд адміністративної справи починається спочатку. Процесуальне оформлення складу суду пов'язане також із можливістю сторін використовувати право відводу суддів та інших суб'єктів, які сприяють здійсненню правосуддя, що відіграє роль засобу забезпечення об'єктивного розгляду адміністративної справи (ч. 2. ст. 26 КАС).

Адміністративно-процесуальним законодавством встановлений досить широкий перелік підстав для відводу (самовідводу) суддів, а також секретаря судового засідання, експерта, спеціаліста та перекладача, порядок подання заяви про відвід (самовідвід), вирішення питань про відвід (самовідвід), а також наслідки відводу та самовідводу суддів [13, с. 10–14].

Так, суддя не може брати участі в розгляді адміністративної справи і відводиться:

- якщо він брав участь у розгляді цієї справи або пов'язаної з нею справи як представник, секретар судового засідання, свідок, спеціаліст, перекладач;
- якщо він прямо чи опосередковано заінтересований в результаті розгляду справи;
- якщо він є членом сім'ї або близьким родичем (чоловік, дружина, батько, мати, мачуха, син, вітчим, дочка, пасинок, падчерка, брат, сестра, дід, баба, внук, внучка, усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, член сім'ї або близький родич цих осіб) сторони або інших осіб, які беруть участь у справі. Вказані обставини споріднення можуть викликати сумнів у неупередженості судді [12, с. 185];
- при наявності інших обставин, які викликають сумнів у неупередженості судді;
- у разі порушення порядку визначення судді для розгляду справи, встановленого частиною третьою статті 15¹ КАС (ч.1. ст.27 КАС).

До складу суду не можуть входити особи, які є членами сім'ї, родичами між собою чи родичами подружжя (ч.1. ст.27 КАС).

Суддя відводиться також за наявності обставин, встановлених статтею 28 КАС, а саме:

- суддя, який брав участь у вирішенні адміністративної справи в суді першої інстанції, не може брати участі у вирішенні цієї ж справи в судах апеляційної і касаційної інстанцій, у перегляді справи Верховним Судом України, а також у новому її розгляді у першій інстанції після скасування попередньої постанови або ухвали про закриття провадження в адміністративній справі;
- суддя, який брав участь у вирішенні адміністративної справи в суді апеляційної інстанції, не може брати участі у вирішенні цієї ж справи в судах першої і касаційної інстанцій, у перегляді справи Верховним Судом України, а також у новому її розгляді після скасування постанови або ухвали суду апеляційної інстанції;
- суддя, який брав участь у вирішенні адміністративної справи в суді касаційної інстанції, не може брати участі у вирішенні цієї ж справи в судах першої і апеляційної інстанцій, у перегляді справи Верховним Судом України, а також у новому її розгляді після скасування постанови або ухвали суду касаційної інстанції;
- суддя, який брав участь у вирішенні адміністративної справи Верховним Судом України, не може брати участі у вирішенні цієї самої справи в судах першої, апеляційної і касаційної інстанцій.

Отже, за наявності викладених вище обставин суддя адміністративного суду зобов'язаний заявити самовідвід. За цими ж підставами йому може бути заявлено відвід особами, які беруть участь у справі.

Відвід (самовідвід) повинен бути вмотивований і заявлений до початку судового розгляду адміністративної справи по суті у письмовій формі з обґрунтуванням підстав для

відводу. Заяви про відвід (самовідвід), подані після початку розгляду, судом не розглядаються. Повторне звернення з заявою про відвід з тих самих підстав забороняється (ст. 30 КАС).

Питання про відвід вирішується в нарадчій кімнаті ухвалою суду, що розглядає справу. Заява про відвід кільком суддям або всьому складу суду вирішується простою більшістю голосів.

Згідно з КАС питання про відвід судді суд, що розглядає справу, вирішує ухвалою, яка не підлягає окремому оскарженню [9, с. 173]. Заперечення проти неї може бути включене до апеляційної чи касаційної скарги на постанову чи ухвалу суду, прийняту за наслідками розгляду справи (ст. 31 КАС).

У разі задоволення відводу (самовідводу) судді, який розглядає справу одноособово, адміністративна справа розглядається в тому самому адміністративному суді іншим суддею (ст. 32 КАС).

У разі задоволення відводу (самовідводу) комусь із суддів або всьому складу суду, якщо справа розглядається колегією суддів, адміністративна справа розглядається в тому самому адміністративному суді тим самим кількісним складом колегії суддів без участі відведеного судді або іншим складом суддів. Якщо після задоволення відводів (самовідводів) неможливо утворити новий склад суду, суд вирішує питання про передачу справи до іншого адміністративного суду в порядку, встановленому КАС [6, т. 1, с. 307–308].

Відповідно до статті 113 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» для вирішення питань внутрішньої діяльності судів в Україні діє суддівське самоврядування — самостійне колективне вирішення зазначених питань суддями. Суддівське самоврядування є однією з гарантій забезпечення самостійності судів і незалежності суддів. Діяльність органів суддівського самоврядування має сприяти створенню належних організаційних та інших умов для забезпечення нормальної діяльності судів і суддів, утверджувати незалежність суду, забезпечувати захист суддів від втручання в їх діяльність, а також підвищувати рівень роботи з кадрами у системі судів. До питань внутрішньої діяльності судів належать питання організаційного забезпечення судів та діяльності суддів, соціальний захист суддів та їхніх сімей, а також інші питання, що безпосередньо не пов'язані із здійсненням правосуддя.

Статтею 114 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» визначено, що організаційними формами суддівського самоврядування є збори суддів, ради суддів, конференції суддів, з'їзд суддів України. Порядок здійснення суддівського самоврядування визначається відповідно до Конституції України Законом України «Про судоустрій і статус суддів», іншими законами, а також регламентами і положеннями, що приймаються органами суддівського самоврядування згідно з Законом України «Про судоустрій і статус суддів».

Збори суддів — це зібрання суддів відповідного суду, на якому вони обговорюють питання внутрішньої діяльності цього суду та приймають колективні рішення з обговорюваних питань. Збори суддів Верховного Суду України, збори суддів вищого спеціалізованого суду скликаються за пропозицією голови відповідного суду або на вимогу не менш як третини від загальної кількості суддів даного суду [3].

Конференція суддів — це зібрання суддів (делегатів) відповідних судів, на якому вони обговорюють питання діяльності цих судів та приймають колективні рішення з обговорюваних питань. У системі судоустрою діють відповідно до системи судів конференція суддів загальних судів, конференція суддів господарських судів та конференція суддів адміністративних судів. До складу конференції суддів господарських судів та конференції суддів адміністративних судів входять: по одному судді від кожного місцевого, апеляційного суду відповідної судової юрисдикції; шість суддів відповідного вищого спеціалізованого суду; суддя Верховного Суду України. У період між конференціями суддів функції суддівського самоврядування виконує відповідна рада суддів [3].

Рада суддів у період між конференціями суддів організовує виконання рішень конференції та контроль за їх виконанням, а також вирішує питання про скликання конференції суддів. Повноваження і порядок роботи ради суддів визначаються Законом України «Про судоустрій і статус суддів» та положенням про раду суддів, що затверджується конференцією

суддів. Рішення ради суддів є обов'язковими для суддів, які займають адміністративні посади в судах відповідної судової юрисдикції. Рішення ради суддів може бути скасовано конференцією суддів [3].

Найвищим органом суддівського самоврядування є з'їзд суддів України. З'їзд суддів України приймає рішення, що є обов'язковими для всіх органів суддівського самоврядування та всіх суддів [3].

У період між з'їздами суддів України вищим органом суддівського самоврядування є Рада суддів України. Рада суддів України у період між з'їздами суддів України організовує виконання рішень з'їзду та контроль за їх виконанням, а також вирішує питання про скликання з'їзду. Повноваження та порядок роботи Ради суддів України визначаються Законом України «Про судоустрій і статус суддів» та положенням про Раду суддів України, яке затверджується з'їздом суддів України.

Таким чином, після вивчення сутності адміністративно-правового статусу суддів адміністративних судів України ми дійшли таких висновків.

Загальні аспекти статусу професійних суддів в Україні визначені Законом «Про судоустрій і статус суддів». Так, суддею є громадянин України, який відповідно до Конституції України призначений чи обраний суддею, займає штатну суддівську посаду в одному з судів України і здійснює правосуддя на професійній основі. Судді в Україні мають єдиний статус незалежно від місця суду в системі судів загальної юрисдикції чи адміністративної посади, яку суддя обіймає в суді.

Суддя у своїй діяльності щодо здійснення правосуддя є незалежним від будь-якого незаконного впливу, тиску або втручання. Суддя здійснює правосуддя на основі Конституції і законів України, керуючись при цьому принципом верховенства права. Втручання в діяльність судді щодо здійснення правосуддя забороняється і тягне за собою відповідальність, установлену законом.

Суддя не може бути без згоди Верховної Ради України затриманий чи заарештований до винесення судом обвинувального вироку. Прояв неповаги до суду чи судді з боку осіб, які є учасниками процесу або присутні в судовому засіданні, також тягне за собою відповідальність, установлену законом.

Адміністративно-правовий статус судді адміністративного суду – це законодавчо визначена роль судді, уповноваженого законом на провадження всіх процесуальних дій в межах одного судового процесу. Як загальне правило встановлено, що розгляд і вирішення всіх адміністративних справ у суді першої інстанції здійснюється одноособово суддею, який діє від імені суду і головує у судовому засіданні (ст. 23 КАС). Виняток з цього правила встановлений частинами 1, 2, 5 ст. 24 КАС.

Перегляд судових рішень в адміністративних справах завжди здійснюється колегіальним складом суду: в апеляційній інстанції – адміністративні справи розглядаються колегією суддів у складі трьох суддів; у касаційній інстанції – адміністративні справи розглядаються колегією у складі не менше п'яти суддів; у Верховному Суді України – адміністративні справи розглядаються колегіально.

Для гарантування неупередженого розгляду і вирішення справи в адміністративному судочинстві передбачено інститут відводу (самовідводу) суддів. Підстави для відводу судді чітко визначені процесуальним законом. Так, не може брати участі в розгляді адміністративної справи суддя, який брав участь у розгляді цієї адміністративної справи або пов'язаної з нею справи як представник, секретар судового засідання, свідок, експерт, спеціаліст, перекладач. Аналогічні норми діють і в разі якщо такий суддя прямо чи опосередковано заінтересований в результаті розгляду справи або він є близьким родичем сторони або інших осіб, які беруть участь у справі. Підставою для відводу судді можуть бути й інші обставини, які викликають сумнів у неупередженості судді.

Адміністративно-правовий статус складу суддів характеризується його незмінністю протягом розгляду і вирішення адміністративної справи в суді однієї інстанції. Таким чином, під час усього судового розгляду адміністративної справи склад суду залишається незмінним. Якщо до розгляду справи залучено нового суддю, то судовий розгляд адміністративної

справи починається спочатку. Важливим є положення щодо нормативної заборони участі судді в розгляді адміністративної справи в разі, якщо такий суддя брав участь у вирішенні цієї самої справи в суді будь-якої іншої інстанції.

Суддівське самоврядування є однією з гарантій забезпечення самостійності судів і незалежності суддів. Діяльність органів суддівського самоврядування має сприяти створенню належних організаційних та інших умов для забезпечення нормальної діяльності судів і суддів, утверджувати незалежність суду, забезпечувати захист суддів від втручання в їх діяльність, а також підвищувати рівень роботи з кадрами у системі судів.

На нашу думку, перспективним напрямом дослідження статусу суддів адміністративних судів України є теоретичний аналіз ролі суддів у системі взаємодії суб'єктів адміністративного судочинства.

Важливим також є розгляд адміністративно-правового статусу суддів у ході розмежування адміністративними судами підсудності справ.

Література

1. Бородін І. Про сутність адміністративної юстиції / І.Бородін // Право України. – 2000. – № 2. – С. 15–17.
2. Бринцев О. Щодо критеріїв спеціалізації судів у аспекті реформування судової системи України / О.Бринцев // Право України. – 2006. – № 7. – С. 7-10.
3. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010 № 2453-VI // Режим доступу: <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2453-17>>.
4. Карнарук А. Особливості адміністративного судочинства в умовах здійснення судової та адміністративної реформи / А.Карнарук // Підприємництво, господарство та право. – 2006. – № 11. – С. 131–135.
5. Кодекс адміністративного судочинства України. – Х.: Фоліо, 2009. – 288 с.
6. Кодекс адміністративного судочинства України: Наук.-практ. коментар: У 2-х т. / За заг. ред. Р.О.Куйбіди. – К.: Книги для бізнесу, 2007. – Т. 1. – 552 с.; Т. 2. – 728 с.
7. Коломоець Т.О. Адміністративне судочинство / Т.О.Коломоець, Ю.В.Пирожкова, О.О.Газенко, О.Ю.Меліхова, І.О.Сквірський. – К.; Запоріжжя: Істина, 2009. – 344 с.
8. Куйбіда Р. Добір суддів: призначення чи вибори / Р.Куйбіда // Юридичний вісник України. – 2006. – № 30. – С. 5.
9. Пасенюк О.М. Адміністративне судочинство України: підруч. / Вищий адміністративний суд України / О.М.Пасенюк, В.Б.Авер'янова, В.П.Базов, Л.Я.Гончар, О.Д.Головенко. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – 672 с.
10. Педько Ю.С. Становлення адміністративної юстиції в Україні / Ю.С.Педько. – К.: Інститут держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2003. – 208 с.
11. Руденко А.В. Система адміністративних судів / А.В.Руденко // Проблеми законності. – Харків, 2004. – Вип. 68. – С. 181-186.
12. Стефанюк В.С. Судовий адміністративний процес / В.С.Стефанюк. – Харків: Консум, 2003. – 464 с.
13. Штогун С. Концепція удосконалення судоустрою чи продовження судової реформи? / С.Штогун // Право України. – 2006. – № 7. – С. 10-15.

Лазнюк Є.В. Адміністративно-правовий статус судей адміністративних судів. *В статті на основі обробки теоретических основ адміністративної юстиції і судо-производства, а також нового Закону України «О судоустройстве и статусе судей» определены особенности статуса судей административных судов в Украине.*

Ключевые слова: административное судопроизводство, административный суд, система административных судов, Высший административный суд Украины, судья, административно-правовой статус.

Lazniuk E.V. Administrative and legal status of the judges of administrative courts. *The peculiarities of the status of judges in administrative courts are determined in the article on the base of established processes of the theoretical foundations of administrative justice and the new Law of Ukraine "On the Judicial System and Status of Judges".*

Key words: administrative legal proceeding, administrative court, system of administrative courts, Higher administrative court of Ukraine, judges, administrative and legal status.

Мельник О.М.,

ст. викладач кафедри фінансового права
Національного університету ДПС України

Правовідносини працівників митної служби як складова реалізації їх адміністративно-правового статусу

У статті аналізується проблема співвідношення адміністративно-правового статусу працівника митної служби та правовідносин з метою виявлення специфіки реалізації статусу і визначення загальних підходів до його правового регулювання. Визначаються підстави виникнення адміністративних правовідносин, в яких реалізується адміністративно-правовий статус працівника митної служби та особливості зазначених правовідносин.

Ключові слова: митна служба, працівник митної служби, правовідносини, посадова особа, службова особа, державний службовець.

Зі становленням України як суверенної, незалежної держави особливого значення набуло забезпечення її економічної самостійності, невід'ємним елементом якої є митна справа. Характерно, що формування і здійснення самостійної митної політики стало одним із пріоритетних напрямів українського державотворення. Розробка основ митної політики і механізму її здійснення, у свою чергу, вимагає відповідних наукових пошуків, а саме – розгляду реалізації адміністративно-правового статусу працівника митної служби у правовідносинах.

Науково-теоретичною базою для формування адміністративно-правового статусу працівника митної служби стали праці таких вітчизняних та зарубіжних вчених як С.В. Барамзін, І.Г. Бережнюк, А.А. Демченко, Є.В. Додін, Ю.М. Дьомін, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоець, Б.А. Кормич, Є.В. Курінний, В.П. Науменко, Д.В. Приймаченко, В.О. Шамрай, В.К. Шкарупа та ін.

Мета цієї статті полягає у тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства України і практики його реалізації визначити значення адміністративно-правового статусу працівника митної служби та особливості реалізації окремих елементів статусу у правовідносинах і на цій основі виробити пропозиції та рекомендації щодо удосконалення правового регулювання та підвищення ефективності його практичної реалізації.

Адміністративно-правовий статус працівника митного органу виникає з моменту вступу останнього на державну службу в митні органи, спеціалізовані митні установи та організації і видання наказу про призначення на посаду, саме тоді виникають державно-службові правовідносини.

Щодо державно-службових правовідносин зазначимо, Ю.М. Старілов розглядає проходження державної служби як специфічний вид проходження суспільно корисної служби і зазначає, що під час здійснення службової діяльності службовці різних органів, у тому числі і митних, вступають у специфічні відносини, зміст яких залежить від виду служби та організації чи органу, в яких вона здійснюється. Так, службовими відносинами є державно-службові правовідносини, а також службові відносини у громадських об'єднаннях, в органах місцевого самоврядування. Причому специфіка служби як виду діяльності в різних органах обумовлюється «...встановленням (визначенням) у кожному конкретному випадку особливого правового статусу відповідного службовця» [1, с. 135].

Оскільки державна служба безпосередньо пов'язана з діяльністю державних органів і, насамперед, органів державної виконавчої влади, державно-службові відносини характеризуються певними ознаками, що притаманні адміністративним правовідносинам. Поряд із

цим, вони мають особливі ознаки, зокрема [2, с. 18-20]: державно-службові відносини – це правові відносини, передбачені законом, тобто для їх регулювання застосовується виключно метод законодавчого регулювання; державно-службові відносини – це державно-правові «владовідносини»; державно-службові відносини у реальному житті є, переважно, адміністративними правовідносинами; державно-службові відносини характеризуються особливими публічними правами й обов'язками, якими наділені державні службовці; державно-службові відносини, переважно, являють собою відносини щодо забезпечення виконання повноважень державних органів; державно-службові відносини регулюються нормами різних галузей права: конституційного, адміністративного, фінансового, кримінального, трудового, цивільного та ін.; переважна частина державно-службових відносин регулюється нормами публічного права: конституційного, адміністративного, фінансового, кримінального; домінуюча роль серед державно-службових відносин належить суспільним відносинам, пов'язаним із державним управлінням, організацією діяльності, переважно, органів державної виконавчої влади; державно-службові відносини характеризуються тим, що однією із сторін, як правило, є фізична особа, наділена певними державно-владними повноваженнями.

Тому, на нашу думку, щоб виявити специфіку реалізації статусу і намітити загальні підходи до його правового регулювання, необхідно звернутися до проблеми співвідношення адміністративно-правового статусу працівника митного органу та правовідносин. Юридичний статус є не відірваним від життя нормативним утворенням, а діючим інститутом права, органічно включеним до мережі інших засобів механізму правового регулювання у сфері митної справи. Від того, наскільки адекватно враховані в статутних нормах існуючі закономірності функціонування суспільства, прямо залежить ефективність його реалізації. Тому, вважаємо за необхідне розглянути зв'язок адміністративно-правового статусу із правовідносинами, через які він опосередковується, і особливості його реалізації у конкретних правовідносинах.

Дослідження адміністративно-правового статусу працівника митного органу з позицій системного підходу припускає розгляд не тільки його «внутрішніх» характеристик: сутності, складу, юридичних особливостей та ін., а й «зовнішніх» проявів у системах, де він є складовою частиною, а також форм реалізації. Варто погодитися з думкою В.Н. Протасова, що зміст правового феномена, його суть можна встановити лише через дослідження тих явищ, у яких він проявляється [3, с. 47].

Ось чому зовнішньою системою щодо адміністративно-правового статусу працівника є правовідносини, за допомогою яких правова енергія, що міститься в нормах права, втілюється в конкретній поведінці індивідів. Правовідносини є головним засобом, за допомогою якого здійснюється реалізація юридичних норм [4, с. 130-131], право живе у правовідносинах, існує у правовідносинах, оскільки це конкретна форма буття права [5, с. 65].

Виникнення правовідносин завжди пов'язане на основі норм права, вони похідні від юридичних норм і становлять суспільний зв'язок між суб'єктами права – індивідами, їх колективами, органами держави та ін. Цей зв'язок проявляє себе у кореспондуючих один одному суб'єктивних юридичних правах та обов'язках учасників, гарантується примусовою силою держави, має індивідуалізований за суб'єктами відносин характер.

Таким чином, юридичні норми, якими закріплюється адміністративно-правовий статус працівника митного органу, є первинними щодо відповідних правових зв'язків і визначають їх характерні риси.

Стосовно поняття «правовідносини» слід зазначити, що сьогодні у юридичній літературі існують різні визначення цього поняття. Не вдаючись до термінологічної дискусії, розглянемо деякі з них.

А.Г. Братко [6, с. 156], В.В. Копейчиков [7, с. 190] та М.І. Матузов [8, с. 472-477] дають подібні, але з дещо несуттєвими відмінностями визначення поняття «правовідносини». Так, вони визначають правовідносини як врегульовані правом суспільні відносини, що перебувають під охороною держави, учасники яких є носіями взаємно кореспондуючих одне одному юридичних прав і обов'язків.

Ю.І. Гревцов зазначає, що правові відносини є специфічною формою соціальної взаємодії суб'єктів права з метою реалізації інтересів та досягнення результату, передбаченого законом, або який не суперечить закону та іншим джерелам права [9, с. 279].

Проглядаючи спеціальну юридичну літературу, можна дійти висновку, що поняття правовідносин визначаються по-різному: як спосіб [10, с. 131], як результат [11, с. 51] чи стадія реалізації юридичної норми [12, с. 24]. Досить поширеним є уявлення про правовідносини як врегульовані нормами права суспільні відносини [13, с. 42], як регулюючий ланцюг між нормою права і суспільними відносинами [12, с. 24-26]. Правовідносинами вважають зв'язок між сторонами [14, с. 66], взаємодію сторін [15, с. 114-129]. Існує припущення про можливість виникнення суспільних відносин відразу ж у вигляді правовідносин [16, с. 4-5].

Розглянуті нами визначення поняття правовідносин мають однакове право на існування, оскільки жодне з них не спроможне охопити усі сторони поняття. Це може бути забезпечено лише комплексом, системою різних визначень.

Вихідну передумову виникнення правовідносин, учасниками яких є митні органи та їх працівники, становлять правові норми. У нормативно-правових актах, якими регулюється діяльність митних органів, наголошується, що у своїй діяльності вони керується Конституцією України, Митним кодексом України, законами, іншими нормативно-правовими актами України та міжнародними правовими нормами, ратифікованими у встановленому порядку. У процесі своєї діяльності працівники митних органів вступають у різноманітні правові відносини.

Особливість правовідносин за участю працівника митного органу полягає також у тому, що працівник вирішує завдання, які стоять перед митними органами – одного із суб'єктів правоохоронної діяльності, у своїй діяльності для реалізації свого правового статусу чи компетенції вирішує завдання, не притаманні іншим органам, які не входять до складу суб'єктів правоохоронної діяльності.

Наступною особливістю правовідносин, що виникають у діяльності працівника митного органу, є те, що вони мають владний характер. Це вказує на те, що такі працівники діють від імені держави і є носіями відповідних повноважень державно-владного характеру.

Працівник митного органу є представником влади, його повноваження носять не галузевий характер, а публічний, тобто ці повноваження реалізуються щодо всіх громадян, незалежно від місця роботи і професії.

Існує певна класифікація правовідносин, в яких реалізується адміністративно-правовий статус працівника митного органу, який реалізується в правовідносинах трьох видів: загальних регулятивних; конкретних регулятивних; конкретних охоронних.

Прийняття юридичних норм, якими закріплюється адміністративно-правовий статус особового складу, утворює загальні регулятивні правовідносини, за допомогою яких він вступає у фазу реалізації. Такі правовідносини визначаються як специфічний стан, в якому перебуває особа і який визначає його загальний стан стосовно всіх інших суб'єктів права [4, с. 140-143]. І.І. Веремеєнко стверджує, що саме в рамках загально-регулятивних правовідносин можна й необхідно визначати правовий статус (його конкретну частину) щодо певної сфери суспільного життя [17, с. 30]. М.І. Матузов також зазначає, що правові зв'язки, які з'являються з отриманням суб'єктами правового статусу, можуть існувати тільки в рамках загальних правовідносин до їх реалізації у конкретних [18, с. 86].

Конкретні регулятивні правовідносини виникають на основі юридичних фактів, безпосередньо не пов'язаних із певними порушеннями. Реалізація правового статусу працівників у рамках таких правовідносин здійснюється головним чином за допомогою правомірної поведінки їх учасників, дотримання ними певних наданих прав у митній сфері і покладених обов'язків [19, с. 410]. Наприклад, подібні правовідносини можуть виникати у випадку, коли громадянина залучено до участі у провадженні окремих адміністративних заходів як понятого.

Порушення регулятивних правовідносин приводить до появи конкретних охоронних правових відносин, що виникають у результаті неправомірної поведінки суб'єктів права як

реакція суспільства, держави на таку поведінку. Ці правовідносини складаються на основі охоронних правових норм, через них здійснюється охоронна функція права, що забезпечує приведення в дію спеціальних засобів забезпечення юридичних обов'язків, у тому числі застосування фізичної сили, спеціальних засобів та вогнепальної зброї.

Розглянемо детальніше види правовідносин, в яких реалізується адміністративно-правовий статус працівника митного органу й розкриємо особливості його реалізації у кожному з них:

1. Реалізація статусу в загальних адміністративно-правових відносинах. Юридичним фактом, що обумовлює їх виникнення, є прийняття і набуття чинності нормативного акта, яким закріплюється адміністративно-правовий статус працівника митного органу (Митний кодекс України [20], Закон України «Про державну службу» [21], Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про порядок і умови проходження служби в митних органах України» [22] тощо.

Реалізація правового статусу працівника митного органу на рівні загальних правовідносин досягається в результаті дотримання ним відповідних юридичних заборон, а також за рахунок орієнтуючого впливу на інших суб'єктів правовідносин.

Перебуваючи у загальних правовідносинах, працівник митного органу не використовує заходи адміністративного примусу, відсутні відносини «влади-підпорядкування».

2. Реалізація статусу в конкретних регулятивних правовідносинах. Зміст конкретних регулятивних правовідносин за участю працівників митних органів опосередковується в правомірній поведінці сторін. Причому, особовий склад митних органів реалізує в них в основному свої владні статутні повноваження, пов'язані із застосуванням примусових заходів.

У таких правовідносинах зв'язок між суб'єктами характеризується співвідношенням «влада – підпорядкування». Працівник митного органу реалізує свої повноваження щодо суб'єктів права, які організаційно йому не підпорядковані. Згадані особи зобов'язані виконати законні вимоги працівника митного органу як представника влади.

3. Реалізація статусу в конкретних охоронних правовідносинах. Підставами реалізації адміністративно-правового статусу працівника митного органу в конкретних охоронних правовідносинах є факт вчинення правопорушення (злочину, адміністративного проступку).

Основним змістом правовідносин, які виникли між працівником митного органу і правопорушником, є право працівника митного органу на застосування адекватних примусових заходів до правопорушника та відповідний обов'язок суб'єкта суспільно небезпечного діяння виконати вимоги представника влади і перетерпіти відповідний примусовий захід.

У рамках розглянутих правовідносин до особи, яка вчинила правопорушення, можуть бути застосовані такі запобіжні заходи як затримання, вилучення, доставлення в митні органи та ін.

Проте правопорушник має право на захист від надмірного втручання держави [23, с. 190], працівники митного органу зобов'язані реалізовувати свої владні повноваження в точній відповідності з вимогами закону, не виходячи за встановлені правові межі.

Таким чином, з того факту, що адміністративно-правовий статус працівника митного органу є елементом правовідносин, впливає необхідність його регламентації у комплексі із кореспондуючими повноваженнями інших суб'єктів правовідносин. Одночасно вже на рівні правового регулювання повинні бути закладені конкретні гарантії як реалізації своїх повноважень особовим складом митних органів, так і захисту прав та законних інтересів іншої сторони правовідносин від незаконного втручання правоохоронних органів. До числа гарантій може бути віднесено встановлення юридичної відповідальності, врегулювання питань відшкодування збитків тощо.

Література

1. Стариков Ю.Н. Служебное право: учеб. / Ю.Н. Стариков. – М.: Изд-во БЕК, 1996. – 698 с.
2. Продаевич О.С. Проходження державної служби в Україні: організаційно-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Продаевич Олександр Сергійович. – Одеса, 2008. – 238 с.
3. Протасов В.Н. Правоотношение как система / В.Н. Протасов. – М.: Юрид. лит., 1991. – 143 с.

4. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1966. – 187 с.
5. Котюк В.О. Теория права: курс лекций / В.О. Котюк. – К.: ТОВ «Вентури», 1996. – 207 с.
6. Общая теория права и государства: учеб. для юрид. вузов / В.С. Афанасьев, А.Г. Братко, А.П. Герасимов и др.; под ред. В.В. Лазарева – М.: Юристъ, 1994. – 367 с.
7. Загальна теорія держави та права / За ред. В.В. Копейчикова. – К.: Юрінком, 1998. – 320 с.
8. Теория государства и права: курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М.: Юристъ, 1997. – 672 с.
9. Общая теория государства и права: академический курс в 2-х томах / Под ред. М.Н. Марченко. – Т. 2: Теория права / В.В. Борисов, Н.Л. Гранат, Ю.И. Гревцов и др. – М.: Зерцало, 1998. – 620 с.
10. Шейндлин Б.В. Норма права и правоотношение / Б.В. Шейндлин // Вопросы общей теории права / Под ред. С.Н. Братуся. – М.: Госюриздат, 1960. – С. 121-147.
11. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении / Р.О. Халфина. – М.: Юрид. лит., 1974. – 351 с.
12. Стальгевич А.К. Некоторые вопросы теории социалистических правоотношений / А.К. Стальгевич // Советское государство и право. – 1957. – № 2. – С. 23-32.
13. Назаров Б.Л. Социалистическое право в системе социальных связей / Б.Л. Назаров. – М.: Юрид. лит., 1976. – 311 с.
14. Алексеев С.С. Право: азбука-теория-философия. Опыт комплексного исследования / С.С. Алексеев. – М.: Статут, 1999. – 712 с.
15. Явич Л.С. Право и общественные отношения / Л.С. Явич. – М.: Юрид. лит., 1971. – 152 с.
16. Дудин А.П. Диалектика правоотношений / А.П. Дудин / Под ред. В.О. Тененбаума. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1983. – 121 с.
17. Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка / И.И. Веремеенко. – М., 1982. – 109 с.
18. Матузов Н.И. Общие правоотношения как разновидность социалистических правовых отношений / Н.И. Матузов // Вопросы теории государства и права. – Саратов, 1976. – Вып. 4. – С. 69-99.
19. Общая теория права: курс лекций / Под ред. В.К. Бабаева. – Нижний Новгород, 1993. – 693 с.
20. Митний кодекс України. – Х.: Одісей, 2008. – 216 с.
21. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
22. Положення про порядок і умови проходження служби в митних органах України: затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 9 лютого 1993 р. № 97 / [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
23. Государственное право Германии: В 7-ми т.: Сокр. пер. с нем. / Г. Арним, Р. Бартльшпергер, Г. Бетге и др. – М.: Ин-т государства и права РАН, 1994. – Т. 2. – 311 с.

Мельник О. Н. Правоотношение работников таможенной службы как составляющая реализации их административно-правового статуса. В статье анализируется проблема соотношения административно-правового статуса работника таможенной службы и правоотношений с целью выявления специфики реализации статуса и определения общих подходов к его правовому регулированию. Определяются основания возникновения административных правоотношений, в которых реализуется административно-правовой статус работника таможенной службы и особенности указанных правоотношений.

Ключевые слова: таможенная служба, работник таможенной службы, правоотношения, должностное лицо, служебное лицо, государственный служащий.

Melnyk O.N. Legal relationship of the customs officers as a part of the implementation of their administrative and legal status. The article deals with a problem of correlation between administrative-law status of the custom department officials and legal relations on the purpose of defining the peculiarities of realization of the status and determination of common approaches to legal regulation. The grounds of administrative-law relations which realize the administrative-law status of custom department officials and some peculiarities of the mentioned legal relations are given.

Key words: custom department, custom department official, legal relations, official, servant, public servant.

Управління діяльністю органів судової гілки державної влади як адміністративно-правова категорія

У статті обґрунтовується необхідність застосування категорії «управління» щодо діяльності органів судової гілки державної влади замість усталеної категорії «організація». Визначається поняття управління діяльністю органів судової гілки державної влади.

Ключові слова: управління, організація, органи судової гілки державної влади.

Демократичні перетворення в Україні передбачають трансформацію сутності і змісту управлінської діяльності в органах усіх гілок державної влади, в тому числі — судової. Складність процесу управління судами проявляється не лише в організаційних проблемах, але, насамперед, в усвідомленні необхідності широкого використання заходів і засобів регулятивного характеру з боку тих державних інститутів, діяльність яких пов'язана із забезпеченням організації відправлення правосуддя. Прийняття Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [1] визначило необхідність впровадження нових форм і методів управлінської діяльності щодо судів. Зокрема, вказане стосується посилення вимог при кадровому доборі на посаду судді, змін порядку призначення суддів на адміністративні посади, закріплення статусу Національної школи суддів України, регламентацію процедур притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів, організацію суддівського самоврядування, організаційне й інше забезпечення діяльності судів і суддів тощо. Незважаючи на неоднозначну оцінку цього Закону, його спрямування щодо наближення діяльності органів судової гілки державної влади взагалі та судів, зокрема, до громадян не викликає жодних заперечень. Належна реалізація приписів цього Закону визначає необхідність перегляду засад управління діяльністю органів судової гілки державної влади, що, у свою чергу, обумовлює здійснення теоретичного пошуку сутності управління.

Метою цієї статті є обґрунтування сутності терміну «управління діяльністю органів судової гілки державної влади» та доведення його адміністративно-правову природу.

У наукових дослідженнях, присвячених упорядкуванню діяльності органів судової гілки влади, зазвичай термін «управління» не застосовується. Цей термін зустрічається у дисертаційному дослідженні, А.А. Стрижака, присвяченому забезпеченню діяльності судів загальної юрисдикції. Дослідник формулює таке визначення державного управління забезпеченням діяльності судів загальної юрисдикції як організаційної, розпорядчої, контрольно-технічної, матеріально-фінансової та документально-архівної діяльності керівників (голів та їх заступників) відповідних судів, а також управляючих секретаріатами (апаратами) цих органів судової влади та спеціально створених державних органів виконавчої влади (їх посадових осіб), які відповідно до чинного законодавства України про судоустрій здійснюють діяльність з організації та забезпечення належної реалізації судочинства в даних судах. А.А. Стрижак доводить, що державне управління в судах виключає можливість будь-якого впливу влади на діяльність суддів щодо вирішення конкретних судових справ. При цьому формулюється важливий висновок про управління в судах загальної юрисдикції як виду державного управління із специфічними ознаками і правовою природою, існування якого обумовлено потребами внутрішньої організації та забезпечення своєчасного розгляду судами численних судових справ, які знаходяться на вирішенні у цих органах судової влади [2].

Наведеними теоретичними положеннями закладено основи підходу щодо застосування категорії «управління» до вивчення діяльності органів судової гілки державної влади та визна-

чення конкретних управлінських заходів, що обґрунтовані теоретичною моделлю управління.

Слід зазначити, що у наукових дослідженнях із адміністративного права предмет наукового аналізу становили проблеми адміністративно-правового забезпечення діяльності місцевих судів (М.П. Запорожець [3]), організаційне забезпечення діяльності системи судів загальної юрисдикції (Р.В. Ігонін [4]). Так, у праці М.П. Запорожця аналіз проблеми адміністративно-правового забезпечення діяльності місцевих судів охоплював такі питання: внутрішньоорганізаційна діяльність суду, дисциплінарна відповідальність суддів, контроль за діяльністю місцевих судів, адміністративна відповідальність у сфері забезпечення нормальної діяльності судів [3].

Зазначені праці покладені в основу виділення адміністративно-правових відносин у сфері діяльності судів. Їх логічним продовженням стає науковий підхід, спрямований на обґрунтування використання категорії «управління» щодо діяльності органів судової гілки влади, його розмежування із категорією «організація» та доведення тези про охоплення категорією «управління» також і забезпечення діяльності судів.

Звернення до публікацій навчально-методичного характеру надає можливість вказати на опрацювання питання про організацію судових органів. Зокрема, слід виділити на підручник «Організація судових та правоохоронних органів» (2010), підготовлений колективом авторів за загальною редакцією І.Є. Марочкіна [5], підручник «Организация деятельности судов» (2007), розроблений російськими вченими під загальною редакцією В.М. Лебедева [6]. У деяких підручниках зустрічається термін «державне забезпечення» щодо діяльності судів [7, с. 152–160]. Вивчення матеріалу, наведеного у цих наукових дослідженнях, надає можливість виділити поняття «організаційне забезпечення діяльності судів», під яким вчені пропонують розуміти заходи кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого характеру, спрямовані на створення умов для повного і незалежного здійснення правосуддя [6, с.44].

Порівняння змісту понять «організаційне забезпечення діяльності судів» та «державного управління забезпеченням діяльності судів загальної юрисдикції» вказує на існування певних спільних положень. Зокрема, вказане стосується цілеспрямованого характеру відповідної діяльності та її охоплення певними забезпечувальними діями (кадрове забезпечення, матеріально-технічне, документальне тощо).

Застосування терміну «управління» щодо діяльності органів судової гілки державної влади, порівняно із терміном «організація» дозволяє врахувати не лише ті відносини, які науковці називають внутрішньоорганізаційними, а й відносини у сфері здійснення суддівського самоврядування з позицій їх цілеспрямованого впливу на діяльність судів, а також відносини, які складаються у зв'язку із законодавчим визначенням меж забезпечення та напрямів упорядкування діяльності судів, зовнішнього контролю та нагляду за законністю здійснення правосуддя. Термін «управління» зустрічається і у міжнародних стандартах у сфері судочинства. Так, слід вказати на Рекомендацію R (95) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо управління системою кримінального правосуддя, Висновок №2 (2001) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо фінансування та управління судами у контексті ефективності судової влади та ст. 6 Європейської конвенції з прав людини [8, с.144-149]. Так, у Додатку до Рекомендації R (95) 12 зазначається, що принципи, стратегії та методи управління можуть сприяти підвищенню ефективності та дієвості функціонування системи кримінального правосуддя. Відтак, відповідним відомствам слід визначити завдання у сфері управління власним робочим навантаженням, фінансами, інфраструктурою, людськими ресурсами і засобами комунікації [8, с.144]. У Висновку №2 (2001) використовується термін «управління бюджетними коштами» (п.12) [8, с.149].

У доктрині адміністративного права підкреслено, що управління необхідне там і тоді, де і коли виникає потреба в об'єднанні дій певної кількості людей заради досягнення спільної мети. Організуюча спрямованість управління полягає у визначенні спільних цілей групи людей, шляхів їх реалізації і спрямування на їх досягнення поведінки кожного члена суспільства [9, с.73].

При визначенні сутності категорії «управління діяльністю органів судової гілки влади» слід враховувати головну вимогу, яка ставиться до такої діяльності — її незалежність. Р.В. Ігонін виділяє критерії оцінки, які запропонувала міжнародна спільнота щодо наявності судової незалежності: раціональність такої незалежності; належний рівень гарантованості; основа призначення та підвищення на посаді; призначаюча установа; строк перебування на посаді; гарантії перебування на посаді та недоторканності; перепризначення; свобода від надмірного зовнішнього впливу; незалежність усередині судової системи; роль суду [4, с.75].

На відміну від загальноприйнятого, усталеного розуміння сутності категорії «управління» з позицій суто імперативного впливу, слід врахувати новітні тенденції розвитку доктрини адміністративного права щодо наявності регулятивного змісту управлінської діяльності поряд із упорядковуючим, організаційним і розпорядчим. Так, соціальне управління визначають як здійснення цілевстановлюючого, організуючого і регулюючого впливу на спільну (колективну) діяльність людей з метою ефективного досягнення спільних результатів відповідно до реальних суспільних потреб [9, с.74].

Саме про цілевстановлюючий вплив слід зазначати тоді, коли необхідно надати системі правосуддя цілей щодо захисту прав, свобод, законних інтересів, організувати взаємодію усіх учасників процесу відправлення правосуддя та осіб, які забезпечують цей процес, урегулювати поведінку і відносини між ними. При цьому слід враховувати зміст і характер організаційних відносин усередині та поза межами системи органів судової гілки влади.

Так, про розпорядчу діяльність щодо управління у сфері правосуддя доцільно зазначати у внутрішньоорганізаційному аспекті, адже вказану тезу підтверджують, зокрема, процедури розподілу справ між суддями, керівництво апаратами судів, процедури призначення суддів на адміністративні посади тощо. Зокрема, у процесі здійснення процедур призначення суддів на адміністративні посади імперативні повноваження має Вища кваліфікаційна комісія суддів України, яка, згідно із ч.1 ст.90 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», є постійно діючим органом у системі судоустрою України. Про регулятивний зміст управління діяльністю органів судової гілки влади доцільно вказувати у контексті зовнішньоорганізуючого впливу уповноважених щодо його здійснення суб'єктів управління (наприклад, органів суддівського самоврядування).

Водночас, слід підкреслити умовність такого розподілу змісту управлінського впливу. Так, імперативні повноваження має Вища Рада юстиції України, конституційний статус якої випливає зі ст.131 Конституції України [10]. До зазначених повноважень належать, зокрема, повноваження щодо «...здійснення дисциплінарного провадження стосовно суддів Верховного Суду України і суддів вищих спеціалізованих судів та розгляд скарг на рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів апеляційних та місцевих судів, а також прокурорів» (п.3 ч.1 ст.131 Конституції України). Відтак однозначно вказувати на імперативність внутрішньоорганізаційної діяльності та регулятивність зовнішньоорганізаційної діяльності уповноважених суб'єктів не можна.

Вказану специфіку управлінської діяльності у сфері правосуддя доцільно відтворити у такому визначенні поняття «управління діяльністю органів судової гілки влади».

Отже, управлінням діяльністю органів судової гілки влади доцільно назвати цілеспрямовані, організуючі і регулюючі дії, здійснювані уповноваженими суб'єктами управління з метою створення умов та забезпечення діяльності органів судової гілки влади. При цьому слід підкреслити забезпечувальний характер управлінської діяльності, що не суперечить міжнародним стандартами незалежності судів і суддів, але створює умови для їх реалізації.

Література

1. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.2010 № 2453-VI// Відомості Верховної Ради України.–2010.–№41–42; №43; №44–45.–Ст.529.
2. Стрижак А.А. Державне управління забезпеченням діяльності судів загальної юрисдикції/ Андрій Андрійович Стрижак: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – К., 2005. – 19 с.

3. Запорожець М.П. Адміністративно-правове забезпечення діяльності місцевих загальних судів України/ Михайло Петрович Запорожець: автореф. дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Національний ун-т внутрішніх справ.–Х., 2004.–20с.
4. Ігонін Р.В. Деякі аспекти реалізації міжнародних стандартів та міжнародного досвіду у сфері організаційного забезпечення діяльності системи судів загальної юрисдикції [Електронний ресурс]: Право та управління.–2010.–№1.–С.73-80.–Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/prtup/2010_1/pdf/10irvogi.pdf
5. Організація судових та правоохоронних органів: підруч. для студ. юрид. спец. вищих навч. закл./ І.Є. Марочкін, Н.В. Сібільова, В.П. Тихий та ін.; за ред. І.Є. Марочкіна, Н.В. Сібільової. – Х.: Одиссей, 2010.–320с.
6. Организация деятельности судов: учеб./ Под общ.ред. В.М. Лебедева.–М.: Норма, 2007.–624с.
7. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України: підруч./ О.С. Захарова, В.С. Ковальський, В.С. Луконський та ін.; відп.ред. В.Маляренко.–3-є вид., перероб. і доп. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 352 с.
8. Міжнародні стандарти у сфері судочинства. – К.: Істина, 2010. – 488 с.
9. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. у 2-х т.: Т. 1: Загальна частина / Ред. кол.: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Юридична думка, 2007. – 592 с.
10. Конституція України. – К., 1996. – Ст. 141.

Мельник Н.Г. Управление деятельностью органов судебной ветви государственной власти как административно-правовая категория. В статье обосновывается необходимость применения категории «управление» вместо устоявшейся категории «организация» относительно деятельности органов судебной ветви государственной власти. Определяется понятие управления деятельностью органов судебной ветви государственной власти.

Ключевые слова: управление, организация, органы судебной ветви государственной власти.

Melnyk N.G. Management of the judicial branch of government as an administrative and legal category. The article deals with the necessity of applying the category of "management" instead of an established category of "organization" concerning the activities of the judicial branch of government. The concept of management of the judicial branch of government is defined.

Key words: management, organization, judicial branch of governmental power.

УДК 347.73:336.22]:340.111.5

Слюсаренко С.В.,

канд. юрид. наук, доцент кафедри адміністративного та фінансового права НУБіП України

Податкові правовідносини як вид правових відносин

У статті розглядається одна із фундаментальних категорій податкового права – податкові правовідносини. Розкривається її сутність та особливості, а також пропонуються рекомендації щодо удосконалення чинного податкового законодавства і практики його застосування.

Ключові слова: податкові правовідносини, суб'єкт податкових правовідносин, податкове законодавство.

Правовідносини належать до фундаментальних категорій науки будь-якої галузі права. Це та форма, в якій абстрактна норма права здобуває своє реальне буття, втілюючись у реальних, конкретних суспільних відносинах. Правовідносини – це особливий вид зв'язку права із регульованими ним суспільними відносинами, в якому діалектично поєднується абстрактність норми з конкретністю даного життєвого відношення. Саме тому проблема правовідносин привертає до себе широку увагу як теорії держави і права, так і теорії окремих галузей [1, с. 6]. Одним із різновидів правових відносин є податкові. Питання податкових правовідносин є одним із малоопрацьованих у теорії податкового права. Вивченню

проблем податкових правовідносин особливу увагу приділяли такі вчені, як В.В. Безчеревних, Д.В. Вінницький, Л.К. Воронова, С.В. Запольський, М.В. Карасьова, О.М. Козирін, І.І. Кучеров, М.П. Кучерявенко, Є.А. Ровінський, С.Г. Пепеляєв, Н.І. Хімічева, С.Д. Ципкін та ін. Однак реалії суспільного розвитку зумовлюють необхідність дослідити таку категорію як «податкові правовідносини», адже вона завжди викликала і викликає суперечки та суперечливі судження, а спеціальних досліджень суспільних відносин, що виникають у сфері оподаткування, не проводилось.

Метою цієї статті є з'ясування правової природи податкових правовідносин, аналіз проблем у податковому законодавстві, а також розробка рекомендацій щодо удосконалення чинного податкового законодавства і практики його застосування.

Насамперед слід зазначити, що податковим правовідносинам, як різновиду публічних, властиві характерні риси останніх. По-перше, у публічних правовідносинах суб'єкт прийняття обов'язкових рішень не пов'язаний згодою сторони, якій вони адресовані, і, як правило, вони виникають усупереч бажанню іншої сторони. По-друге, суб'єкти публічного права жорстко пов'язані законами. У публічних правовідносинах діє принцип «...можна тільки те, що дозволено» і встановлюється вичерпний перелік повноважень. По-третє, для публічних правовідносин характерним є позитивне зобов'язання, що передбачає покладення на суб'єктів публічного права обов'язку діяти у певному напрямі для досягнення визначеної мети. І, по-четверте, публічні правовідносини часто регулюються нормами-заборами, якими окреслюється сфера неправомірної поведінки, застерігаючи суб'єктів від неї [2, с. 39 – 40].

Поряд із наведеними вище податковими правовідносинами мають специфічні ознаки. Характерною ознакою податкових правовідносин, як складової частини фінансових, є те, що вони виникають у процесі фінансової діяльності держави. У фінансових правовідносинах виражається сукупність грошових відносин, пов'язаних з мобілізацією, розподілом і використанням коштів державою та її органами, а також органами місцевого самоврядування з метою забезпечення виконання завдань, які стоять перед ними на конкретному відрізку часу. Виникнення податкових правовідносин пов'язано із діяльністю органів державної влади і місцевого самоврядування щодо справляння до бюджетів і державних цільових фондів податків і інших обов'язкових платежів, перелік яких закріплений податковою системою.

Природа податкових відносин обумовлена методом їх регулювання – методом розпоряджень влади [3, с. 143], за яким одна сторона підпорядковується іншій. Однією із сторін є уповноважений державою орган, який наділений владними повноваженнями, і виражає публічний фінансовий інтерес. Другою стороною є особа, яка повинна виконати припис уповноваженого державного органу. Такими сторонами у податкових відносинах є податкові органи та платники податків. Все це обумовлює нерівність сторін цих правовідносин.

У податкових правовідносинах органічно поєднується аспект владності і майновий характер, і, як відзначає П.С. Пацурківський, саме у податкових правовідносинах, як частині фінансових, найяскравіше проявляється момент владності [4, с. 167]. Раніше була висловлена точка зору, що податкові правовідносини не будуються винятково як владні, ні тим більше як винятково майнові відносини [5, с. 137]. М.В. Карасьова відзначає, що ознака владності, будучи ознакою відносин, що становлять предмет фінансового права, не є всепоглинаючою. Крім владності, за сучасних умов досить яскраво проявився і майновий характер згаданих вище відносин [6, с. 7]. Підтвердженням цьому, на думку дослідниці, є використання у фінансово-правовому регулюванні правових механізмів, що спроможні обслуговувати тільки майнові відносини, а саме – механізму заліку, списання безнадійних боргів по податках і зборах та ін. Закріплення на рівні Конституції та гарантування приватної власності, зменшення обсягу державної власності привело до того, що держава, піклуючись про свої майнові інтереси, має враховувати й інтереси власників, власність яких при сплаті податків переміщується на користь держави. Таким чином, фінансове право, як і цивільне, регулює, по-перше, відносини власності і, по-друге, відносини щодо переміщення майнових благ від однієї особи до іншої. Інакше кажучи, це відносини по формуванню публічних доходів за рахунок приватних осіб.

С.Д. Ципкін стверджує, що податкові правовідносини мають майновий характер – виконання податкового обов'язку означає передачу в розпорядження держави певних грошових коштів [7, с. 29]. Але майновий характер податкових відносин слід відрізнити від майнового характеру цивільних відносин.

У науковій літературі щодо податкових питань існують точки зору, що податкові відносини є похідними від цивільних. Так, на це звертає увагу Т.О. Гусева, яка зазначає, що податкові правовідносини часто стають похідними від інших, як правило, майнових відносин [8, с. 152]. Крім цього, дослідники І.І. Кучеров [9, с. 66], Н.А. Шевельова, О.А. Ногіна, М.В. Кустова [10, с. 15-19] констатують, що, крім методу владних розпоряджень, податкове право характеризується певними особливостями диспозитивного методу правового регулювання.

В.А. Паригіна, посилаючись на п. 7 ст. 3 Податкового кодексу Російської Федерації (всі несунуті сумніви, суперечності і незрозумілості актів законодавства про податки і збори тлумачаться на користь платника податків), вважає, що наявність цього, за змістом центрального, але недооціненого у фінансово-правовій науці принципу податкового права, означає, що все, що законодавцем прямо не заборонено, – для приватно правових суб'єктів податкового права дозволено [11, с. 62–63]. Вчена з цього приводу доходить висновку, що юридичний режим податкового права характеризується наявним у його основі принципу «все, що прямо не заборонено, — дозволено», який є приватноправовим і відповідно загальновизнаній доктрині права притаманний лише галузям цивілістичного профілю, і ця обставина виділяє податкове право з публічно-правових галузей, і дозволяє стверджувати, що теза про владний характер податкових правовідносин потребує перегляду [11, с. 63]. Із думками зазначених вчених, особливо з Т.О. Гусевою та В.А. Паригіною, на нашу думку, не можна погодитися.

Безперечно, у податковому законодавстві присутні договірні відносини, але вони характеризуються насамперед імперативними методами фінансово-правового регулювання, але не диспозитивними, і жодної узгодженості і домовленості між державою та платником податком щодо сплати податків не може бути, адже в кінцевому випадку платник рано чи пізно сплатить цей платіж, причому із нарахуванням відповідної пені. За несплату податку платник несе юридичну відповідальність.

Крім цього, у п. 2 ст. 1 Цивільного кодексу України передбачено, що майнові відносини, засновані на адміністративному чи іншому владному підпорядкуванні однієї сторони другій стороні, а також до податкових, бюджетних відносин цивільне законодавство не застосовується, якщо інше не встановлено законом. Ще однією особливістю розмежування податкових і цивільних відносин є склад учасників суспільних відносин. Держава, як владний суб'єкт відносин, завжди є учасником податкових відносин. Відносини, в яких держава не проявляє владної компетенції, не можуть бути віднесені до податкових [3, с.158].

Проблема, на нашу думку, полягає в тому, що ні податковим законодавством України, ні Російської Федерації, чітко не зазначено, що до майнових відносин, заснованих на владному підпорядкуванні, цивільне законодавство не застосовується. Таким чином, податкові відносини регулюються податково-правовими нормами, в основі яких лежить метод владних приписів, а обов'язок платника податку сплатити податок має публічно-правовий, а не приватно-правовий характер, і він виявляється в імперативній формі.

З цього приводу М.П. Кучерявенко зазначає, що якщо адміністративно-правове регулювання спрямоване на управління державою певними сферами; цивільно-правове охоплює майнові відносини, то фінансово-правове регулювання обумовлюється: з одного боку, майновим характером особливого роду, що визначається тим, що власником майна є держава, й існує це майно у специфічній формі – централізованих і децентралізованих грошових фондів, з іншого боку, владним характером, що визначається тим, що реалізація владних повноважень здійснюється власником коштів. Саме єдність владно-майнових засад і дозволяє відмежувати фінансові правовідносини і їх різновид – податкові, виділити їх єдність і на підставі такого підходу відмежувати однорідні відносини, що є предметом регулювання [12, с. 83-84]

Д.В. Вінницький стверджує, що податкові відносини – це відносини власності у сфері розподілу тягаря публічних витрат (перерозподілу матеріальних благ) [13, с. 135]. Він доводить, що у межах цих відносин реалізуються передбачені системою податково-правових норм право привласнення матеріальних благ певним публічно-територіальним утворенням. Хоча податкові відносини немислимі без правової форми, все ж таки власність характеризує саме їх правову форму, а не фактичний зміст. З фактичної сторони, при розгляді податкових відносин як узгоджуваної поведінки його учасників, як і їх взаємодії, взаємного зв'язку, податкові відносини виступають як організаційні відносини. Владність же у цьому випадку проявляється як характеристика закономірного, найбільш доцільного способу правового впливу на відповідні відносини, тобто як риса методу правового регулювання, оснований на юридичній централізації, імперативності [13, с. 135].

Важко погодитися, на нашу думку, з такою позицією Д.В. Вінницького. Деякою мірою з організаційним характером податкових відносин можна погодитися, оскільки на основі їх виникають майнові. Наприклад, при здійсненні податкового контролю. Але те, що податковим відносинам не притаманний владний характер, викликає сумнів, і таку його точку зору, ми не поділяємо. Владний характер присутній усім відносинам, правове регулювання яких характеризується застосуванням імперативного методу регулювання. Податковим відносинам притаманний владний характер, оскільки вони є видом фінансових відносин, оскільки податкове право є підгалуззю фінансового права, і їм притаманні характерні ознаки фінансових правовідносин. У свою чергу, фінансове право є галуззю публічного права.

Суб'єкти самі не мають права встановлювати, змінювати або припиняти правовідносини, бо їх встановлює сама держава, не пов'язуючи ці правовідносини з волевиявленням учасників [5, с. 136]. Отже, податкові відносини виникають, змінюються, припиняються не з волевиявлення сторін, а безпосередньо на підставі закону. Ні платник податку, ні податковий орган, ні будь-який інший учасник цих відносин змінити приписів держави не може.

Однією із характерних рис податкових правовідносин є їх грошовий характер. Об'єктом правового регулювання є гроші у вигляді податкових надходжень, з позиції саме публічно-правового регулювання. Так, С.Д. Ципкін підкреслює, що кінцевою метою фінансових відносин завжди є рух грошових коштів, які й виникають із приводу коштів [12, с. 84].

Ю.А. Ровинський зазначає, що у фінансових відносинах виражається сукупність грошових коштів, пов'язаних з мобілізацією, розподілом і використанням грошових коштів державою і його органами з метою забезпечення розширення виробництва і задоволення особистих і суспільних членів суспільства [5, с. 134]. У цілому погоджуючись з цим, вважаємо, що податкові відносини відбуваються лише на стадії мобілізації грошових коштів у публічні фонди, тобто в ході формування доходної частини бюджету. Отже, податкові правовідносини виникають у процесі фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування, але лише на стадії мобілізації централізованих і децентралізованих фондів коштів. Це пояснюється тим, що до податкових належать відносини щодо сплати податків, а кошти, які надійшли зі сплати податків на бюджетні рахунки, вже не регулюються податково-правовими нормами. Відносини на стадіях розподілу і використання грошових коштів регулюються бюджетним законодавством.

Таким чином, податкові правовідносини є одним із видів фінансових правовідносин, оскільки норми податкового права є різновидом фінансово-правових норм, а податкове право – підгалуззю фінансового права. Змістом податкових правовідносин є міра належної поведінки і міра дозволеної поведінки. Міра належної поведінки належить платникам податку і виражається в їх обов'язку внести до бюджету податок у визначеному розмірі й у встановлений термін, а міра дозволеної поведінки – у органів державної податкової служби, яка виражається у праві вимагати сплати податку у повному обсязі й у встановлений термін, а також здійснювати контроль за правильністю обчислення і сплати податку. На нашу думку, податкові правовідносини – це владно-майнові суспільні відносини, які виникають, змінюються, припиняються на основі закону, учасники яких виступають як носії юридичних прав і обов'язків, що пов'язані зі сплатою податків і зборів до бюджетів та фондів.

Незважаючи на те, що податки є основним джерелом доходу державного бюджету, податкове законодавство України, яке є правовою основою взаємовідносин держави з платником податків, недостатньо врегульовує суспільні відносини, що виникають у сфері оподаткування. Це породжує чимало проблемних питань у сфері оподаткування.

Так, згідно з п. 1.1. ст. 1 Розд. I Податкового кодексу України цим кодифікованим актом регулюються відносини, що виникають у сфері справляння податків і зборів, зокрема, визначається вичерпний перелік податків та зборів, що справляються в Україні, та порядок їх адміністрування, платників податків і зборів, їх права й обов'язки, компетенцію контролюючих органів, повноваження і обов'язки їх посадових осіб під час здійснення податкового контролю, а також відповідальність за порушення податкового законодавства. При цьому, на нашу думку, очевидними недоліками Податкового кодексу України є відсутність чіткого визначення поняття «податкові правовідносини», а також зазначення, що до адміністративних, бюджетних, цивільних відносин податкове законодавство не застосовується. Тому цей факт необхідно віднести до недоліків юридичної техніки даного кодифікованого акта. У зв'язку з цим, вважаємо за доцільне внести зміни до ст. 1 Розд. I Податкового кодексу України, і окремими пунктами доповнити таким чином:

«1.4. До адміністративних, бюджетних відносин податкове законодавство не застосовується, якщо інше не передбачено законом.

1.5. Особисті немайнові та майнові відносини (цивільні відносини), засновані на юридичній рівності, вільному волевиявленні, майновій самостійності їх учасників податковим законодавством не регулюється, якщо інше не передбачено законом».

Література

1. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении / Р.О. Халфина – М.: Юрид. лит., 1974. – 352 с.
2. Харитоновна О.І. Поняття і ознаки публічних правовідносин // Вісник Академії правових наук України. – 2002. – № 1. – С. 36 – 46.
3. Налоговое право: учеб. / Под ред. С.Г. Пепеляева. – М.: Юристъ, 2005. – 591 с.
4. Пацурківський П.С. Проблеми теорії фінансового права. – Чернівці: Вид-во ЧДУ, 1998. – 275 с.
5. Ровинский Е.А. Основные вопросы теории советского финансового права. – М., 1960. – 161 с.
6. Карасева М.В. Имущественный характер финансово-правового регулирования // Финансово-правовая доктрина постсоциалистического государства. – Черновцы: Рута, 2003. – Вып. 2. – С. 5 – 16.
7. Цыпкин С.Д. Правовое регулирование налоговых отношений в СССР / С.Д. Цыпкин. – М.: Гос. изд-во юрид. лит-ры, 1955. – 76 с.
8. Налоговое планирование в предпринимательской деятельности: правовое регулирование: моногр. / Т.А. Гусева. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – 472 с.
9. Кучеров И.И. Налоговое право России: курс лекций / И.И. Кучеров. – М.: Учеб.-консульт. центр «Юр Инфор», 2001. – 360 с.
10. Кустова М.В. Налоговое право России. Общая часть: учеб. / М.В. Кустова, О.А. Ногина, Н.А. Шевелева / Отв. ред. Н.А. Шевелева. – М.: Юристъ, 2001. – 490 с.
11. Парыгина В.А. Российское налоговое право. Проблемы теории и практики: Учеб. пособ. / В.А. Парыгина / Вступ. статья канд. юрид. наук А.А. Тедеева. – М.: Изд.-консульт. компания «Статус-Кво 97», 2005. – 336 с.
12. Кучерявенко М.П. Податкове право України: академічний курс: підруч. / М.П. Кучерявенко. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 701 с.
13. Российское налоговое право: проблемы теории и практики / Д.В. Винницкий. – СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003. – 397 с.

Слюсаренко С.В. Налоговое правоотношение как вид правовых отношений. В статье рассматривается одна из фундаментальных категорий налогового права – налоговые правоотношения. Раскрывается ее сущность и особенности, а также предлагаются рекомендации по совершенствованию действующего налогового законодательства и практики его применения.

Ключевые слова: налоговые правоотношения, субъект налоговых правоотношений, налоговое законодательство.

Slusarenko S.V. Tax relations as a type of legal relations. The article deals with one of the fundamental categories in tax law – tax relations. The article enlightens the essence and peculiarities, as well as recommendations of improving the current tax law and its practical aspects.

Key words: tax legal relationship, subject of taxation, tax legislation.

УДК 342.95:339.543.07](477)

Червінко К.В.,

здобувач кафедри адміністративної діяльності
Кримського юридичного інституту
Одеського державного університету внутрішніх справ

Поняття адміністративного неюрисдикційного провадження в діяльності органів Державної митної служби України

У статті узагальнюються наукові підходи щодо визначення сутності адміністративного неюрисдикційного провадження та сформульоване поняття такого провадження в діяльності органів Державної митної служби України.

Ключові слова: адміністративне неюрисдикційне провадження, митна служба.

Забезпечення публічно-сервісного спрямування діяльності органів виконавчої влади як провідний напрям їх реформування визначає потребу суттєвого оновлення чинного адміністративного законодавства, норми якого регулюють відносини як у сфері діяльності усієї системи вказаних органів, так і окремих складових цієї системи, а саме — міністерств, служб, інспекцій тощо. Вказане безпосередньо стосується Державної митної служби України, до основних завдань якої належать: захист економічних інтересів України, сприяння розвитку зовнішньоекономічних зв'язків; контроль за додержанням вимог митного законодавства України; використання засобів митного регулювання торговельно-економічних відносин з урахуванням пріоритетів розвитку економіки, створення сприятливих умов для участі України у міжнародному співробітництві; удосконалення митного контролю, митного оформлення і оподаткування товарів та інших предметів, що переміщуються через митний кордон України; здійснення за участю Міністерства зовнішніх економічних зв'язків і торгівлі України заходів щодо захисту інтересів споживачів товарів і додержання учасниками зовнішньоекономічних зв'язків державних інтересів на зовнішньому ринку; створення сприятливих умов для прискорення товарообігу та збільшення пасажиропотоку через митний кордон України; боротьба з контрабандою, здійснення заходів щодо запобігання порушенню митних правил [1]. Напрями забезпечення публічно-сервісного характеру функціонування Державної митної служби України впливають із Концепції реформування діяльності митної служби «Обличчям до людей», затвердженої рішенням колегії Держмитслужби від 29.10.2010 р. та введено у дію наказом Держмитслужби №1311 від 30.10.2010 р. [2] Вказаною Концепцією передбачено місію митної служби України: забезпечення сприятливих умов для розвитку зовнішньоекономічної діяльності, гарантування безпеки зовнішньої торгівлі та суспільства, захист митних інтересів України. Обов'язками митної служби встановлено: надання послуг з митного оформлення; контроль за безпечністю та відповідністю при здійсненні митної справи; управління митною інфраструктурою. Серед функцій виділено: економіко-регуляторну; фіскальну; інформаційно-статистичну; міжнародно-комунікаційну; контрольно-організаційну; захисну.

Серед виділених функцій діяльності Державної митної служби лише дві – фіскальна і захисна – пов'язані із реалізацією юрисдикційних повноважень. Більшість функцій має неюрисдикційний зміст, що обумовлює перевагу застосування регуляторних, контрольних, організаційних заходів і саме така діяльність гарантує публічно-сервісне спрямування функціонування Державної митної служби України.

Наукові дослідження, присвячені аналізу відносин у галузі митної справи висвітлювали переважно питання вдосконалення митного контролю (Ю.М. Дьомін [3], І.М. Короста-

шова [4]), юрисдикційної діяльності митних органів (А.В. Дусик [5], С.В. Ківалов [6], А.Б. Калюта [7] та ін.). Слід виокремити науковий доробок у напрямі вивчення загальних проблем розвитку митного права (Є.В. Додін [8], С.В. Ківалов [9], В.Я. Настюк [10], Д.В. Приймаченко [11], С.А. Трофімов [12] та ін.). Серед праць, в яких обґрунтовуються основи публічно-сервісного спрямування діяльності митної служби доцільно виділити дисертаційне дослідження І.О. Бондаренко, присвячене проблемі організаційно-правових основ надання послуг у галузі митної справи [13].

Отже, у наукових дослідженнях проблема сутності і змісту адміністративних неюрисдикційних проваджень у діяльності Державної митної служби ще не була предметом цілеспрямованого наукового пошуку.

Мета статті полягає у обґрунтуванні доцільності застосування процесуального підходу щодо виділення відносин у сфері діяльності митної служби, які підпадають під ознаки адміністративної неюрисдикційної, а також формулюванні поняття адміністративного неюрисдикційного провадження в діяльності митної служби.

Дослідження проблеми сутності і змісту адміністративного неюрисдикційного провадження в діяльності митної служби вимагає необхідності звернення до усталених положень доктрини адміністративного права щодо адміністративних неюрисдикційних відносин та їх процесуальної форми. У підручнику з адміністративного права, підготовленому за загальною редакцією В.Б. Авер'янова (т.1, академічний курс) вказано на те, що велика частина проваджень, які становлять структуру адміністративного процесу, спрямована на вирішення справ щодо відносин так званого позитивного, тобто неюрисдикційного, характеру, що виникають у ході виконавчо-розпорядчої діяльності державних органів. Коло таких проваджень ширше порівняно із юрисдикційними провадженнями, що зумовлено специфікою управлінської діяльності в різних життєвих сферах суспільства, розмаїттям і спеціалізацією органів управління, їх повноважень [14, с. 503–504]. Я. Іваненко обґрунтовує таке визначення поняття адміністративного неюрисдикційного провадження як процесуальної форми здійснення однорідних організаційно-розпорядчих процедурно-процесуальних дій, які не стосуються правового захисту чи вирішення спору про право, спрямовані на прийняття юридично-владного рішення і вчиняються у зв'язку із вирішенням індивідуальної адміністративної справи [15].

З наведених вище теоретичних положень можна виділити такі ознаки адміністративного неюрисдикційного провадження: є процесуальною формою; предмет становлять однорідні дії позитивного змісту; не стосується правового захисту або вирішення спору про право; наслідком здійснення однорідних дій є прийняття юридично-владного рішення; формою такого рішення є індивідуальний акт.

Статтею 11 Митного кодексу України визначено завдання митних органів, які реалізуються у межах митної політики: 1) виконання та контроль за додержанням законодавства України з питань митної справи; 2) захист економічних інтересів; 3) забезпечення виконання зобов'язань, передбачених міжнародними договорами з питань митної справи, укладених в установленому законом порядку; 4) сприяння захисту інтелектуальної власності учасників зовнішньоекономічних зв'язків, інших юридичних та фізичних осіб; 5) застосування відповідно до закону заходів тарифного та нетарифного регулювання при переміщенні товарів через митний кордон України; 6) здійснення митного контролю та митного оформлення товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України, вдосконалення форм і методів їх здійснення; 7) контроль за дотриманням правил переміщення валютних цінностей через митний кордон України; 8) здійснення спільно з іншими уповноваженими органами державної влади заходів щодо захисту інтересів споживачів товарів і додержання учасниками зовнішньоекономічних зв'язків державних інтересів на зовнішньому ринку; 9) створення сприятливих умов для прискорення товарообігу та пасажиропотоку через митний кордон України; 10) боротьба з контрабандою та порушеннями митних правил; 11) розвиток міжнародного співробітництва у галузі митної справи; 12) ведення митної статистики; 13) ведення Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності; 14) здійснення верифікації (встановлення достовірності)

сертифікатів походження товарів з України [16]. Серед перелічених завдань більшість має неюрисдикційний, позитивний характер, що дозволяє визначити діяльність митних органів, спрямованих на реалізацію вказаних завдань як на переважно неюрисдикційну. При цьому види такої діяльності доцільно виділяти відповідно тих завдань, на вирішення яких вона спрямована. Обрання такої ознаки (критерію) систематизації видів неюрисдикційної діяльності у сфері митної справи ґрунтується на тому, що ключовою ознакою систематизації певних відносин є їх однорідність. Вона забезпечується: єдиною метою та завданнями здійснення, змістом і характером відповідних відносин. До завдань юрисдикційного змісту у сфері митної справи доцільно віднести ті, що спрямовані на боротьбу із порушеннями митних правил, а також правозахисну діяльність у зовнішньоекономічній сфері.

Слід зазначити, що перелік видів діяльності, які віднесені до неюрисдикційних і виділені за ознакою завдань, виконуваних органами Державної митної служби, не є вичерпним, адже вони стосуються зовнішнього організаційного впливу на митні відносини. Якщо врахувати наявність внутрішньоорганізаційних відносин, то відповідна внутрішньоорганізаційна неюрисдикційна діяльність включатиме кадрову роботу, проходження служби в митних органах, формування організаційних структур самої митної служби, матеріально-технічне, інформаційне, фінансове забезпечення. Відповідно внутрішньою юрисдикційною діяльністю можна вважати процедури притягнення до дисциплінарної та інших видів юридичної відповідальності працівників Державної митної служби.

Отже, систематизацію діяльності митної служби можна здійснювати за кількома ознаками. Насамперед, за ознакою характеру цієї діяльності — на адміністративну неюрисдикційну та адміністративну юрисдикційну. Наступною виділено ознаку завдань, на виконання яких спрямований певний вид діяльності. Ще однією названо ознаку спрямування діяльності митних органів — на зовнішню та внутрішньоорганізаційну. У межах зовнішньої та внутрішньоорганізаційної діяльності доцільно виділити як таку адміністративну неюрисдикційну і адміністративну юрисдикційну.

Адміністративна неюрисдикційна діяльність Державної митної служби є розгалуженою, а виділені їй види відрізняються один від одного характером відповідних відносин. Саме тому розгляд питання щодо виділення спільних засад здійснення різних видів неюрисдикційної діяльності навряд чи доцільний. Так, наприклад, контроль у галузі митної справи не можна поєднувати із процедурами застосування митних тарифів або веденням митної статистики. Враховуючи вказане, а також ознаки адміністративного провадження, слід виділяти процесуальні форми окремих видів неюрисдикційної діяльності.

Е.Ф. Демський адміністративне провадження визначає як певну і основну частину адміністративного процесу. Він підкреслює, що адміністративні провадження детермінують структуру адміністративного процесу і являють собою однопорядкові групи процесуальних правовідносин [17, с. 113]. Учений виділяє такі ознаки адміністративного провадження: нормативне врегулювання процесуальних дій; наявність конкретної індивідуальної справи; спільність предмета правового регулювання в кожному конкретному провадженні; наявність не пов'язаного зі службовим підпорядкуванням уповноваженого суб'єкта вирішення справи; об'єктивізація дій у межах конкретної індивідуальної справи; прийняття відповідного рішення (акта) і звернення до його виконання [17, с. 116–117]. Слід наголосити, що кожне адміністративне провадження здійснюється у відокремленій процесуальній формі, що означає відмінність завдань, процедур, процесуальних актів, якими завершуються процесуальні дії у межах окремих стадій провадження.

Звернення до положень теорії права дозволяє з'ясувати загальне поняття «провадження». Провадженням називають якісно однорідну групу процедурно-процесуальних дій щодо владної реалізації відособлених матеріально-правових норм. Такі дії об'єднуються єдністю кінцевої мети, потребами професійної спеціалізації праці щодо правозастосування, міркуваннями щодо підвищення ефективності правового регулювання [18, с. 461]. В.М. Горшеньов визначив ознаки процесуальної форми: зв'язок із розглядом юридичної справи; здійснення на підставі норм права; завжди тягне за собою юридичні наслідки. Дослідник

доводить безперспективність протиставлення процедури і процесу як у реальному, так і у понятійному плані [19, с. 11].

Зважаючи на доктринальні положення теорії права, адміністративного права і процесу, виділення певних адміністративних неюрисдикційних проваджень у сфері діяльності митних органів може бути здійснене за ознаками: зв'язку із розглядом юридичної справи; відмінністю процедур вирішення цієї справи; закінчення прийняттям правового акта як такого, що має правові наслідки. Під такі ознаки підпадають кілька видів неюрисдикційної діяльності митної служби: митний контроль, застосування заходів тарифного регулювання, верифікація, проходження служби в митних органах.

Слід виділити існування в теорії адміністративного права точки зору про те, що до неюрисдикційних проваджень слід віднести такі види проваджень: з підготовки та ухвалення нормативних правових актів; з підготовки та ухвалення індивідуальних правових актів; з укладання адміністративних договорів; з розгляду заяв і пропозицій громадян; реєстраційне і дозвільне; установче; з реалізації контрольно-наглядових повноважень; виконавче; з діловодства; з приватизації державного та громадського майна тощо [14, с. 504].

Оскільки митна служба уповноважена щодо розробки і прийняття відомчих нормативних актів, то до переліку неюрисдикційних проваджень доцільно віднести і нормотворче провадження. Крім того, слід врахувати реалізацію громадянами права звернення до вказаних органів, що визначає потребу включення до переліку неюрисдикційних проваджень із розгляду заяв і пропозицій громадян. Оскільки значна частина діяльності митної служби пов'язана із регулятивною, стає доцільним, у порядку наукової дискусії, аналіз питання про використання адміністративних договорів у діяльності зазначених органів.

Отже, до адміністративних неюрисдикційних проваджень у діяльності митної служби доцільно віднести такі види: контрольне провадження; провадження щодо застосування заходів тарифного регулювання; провадження з верифікації; провадження щодо проходження служби в митних органах; нормотворче провадження; провадження з розгляду заяв і пропозицій громадян.

Адміністративним неюрисдикційним провадженням у діяльності митної служби доцільно назвати процесуальну форму здійснення уповноваженими митними органами, їх посадовими особами однорідних розпорядчих дій позитивного змісту, спрямованих на вирішення індивідуальної справи або унормування окремих груп відносин у галузі митної справи, що завершується прийняттям індивідуального або нормативного акта, який має правові наслідки для розвитку митних відносин, гарантування законності їх виникнення, зміни і припинення.

Література

1. Про Державну митну службу України: Указ Президента України від 29.11.1996 № 1145/96// Урядовий кур'єр, 1996. – 5 груд.
2. Концепція реформування діяльності митної служби «Обличчям до людей» від 29 жовтня 2010 р. [Електронний ресурс]: офіційний сайт Державної митної служби України. — Режим доступу: http://www.customs.gov.ua/dmsu/control/uk/publish/article?art_id=2213039&cat_id=2213024
3. Дьомін Ю.М. Правові засади організації та здійснення митного контролю в Україні: теоретичні та практичні проблеми: дис.....доктора юрид. наук: спец. 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право/ Дьомін Юрій Михайлович/ Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2006. – 438с.
4. Коросташова І.М. Організаційно-правові засади контролю в митній службі України: дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Коросташова Ірина Миколаївна/ Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2006. – 185с.
5. Дусик А.В. Провадження у справах про порушення митних правил: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право / Дусик Алла Володимирівна/ Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Харків, 2006. – 18 с.
6. Кивалов С.В. Таможенное право (административная ответственность за нарушение таможенных правил) / С.В. Кивалов. – Одесса: НПФ «Астропринт», 1996. – 175 с.

7. Калюта А.Б. Адміністративно-юрисдикційна діяльність митних органів України: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07/ Калюта Анна Борисівна / Харківський національний ун-т внутрішніх справ. — Х., 2007. — 203 с.
8. Додін Є.В. Правові основи митної справи в Україні / Є.В. Додін // Митна справа. — 2004. — № 5. — С. 6 – 18
9. Ківалов С.В. Митна політика та митне право в Україні / Сергій Васильович Ківалов. — Одеса: Юридична література, 2006. — 360 с. — Серія «Антологія правової думки. Одеська школа права». — Рос. мовою.
10. Настюк В.Я. Норми митного права: теорія і практика застосування: Монографія / Василь Якович Настюк. — Харків: Факт, 2003. — 215 с.
11. Приймаченко Д.В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави: дис... доктора юрид. наук: спец. 12.00.07 — адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право/ Приймаченко Дмитро Володимирович/ Національна академія ДПС України. — Ірпінь, 2007. — 477с.
12. Трофімов С. А. Організаційно-правові засади здійснення митних процедур на морському транспорті: дис... канд. наук: спец. 12.00.07 — адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право/ Трофімов Сергій Анатолійович/ Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. — Х., 2008.—181с.
13. Бондаренко І. О. Організаційно-правові основи надання послуг в галузі митної справи: дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 — теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Національна академія Державної податкової служби України. — Ірпінь, 2006. — 205 с.
14. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: У 2-х т. Т. 1: Загальна частина/ Ред.кол.: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. — К.: ТОВ «Вид-во «Юридична думка», 2007.—592с.
15. Іваненко Я. Адміністративне неюрисдикційне провадження в публічно-правових відносинах/ Я.Іваненко // Віче.—2010.—№14.—С.11-13
16. Митний кодекс України від 11.07.2002 № 92-IV// Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 38. — Ст. 288.
17. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України: Навч. посіб. / Е.Ф. Демський. — К.: Юрінком Інтер, 2008. — 496 с.
18. Общая теория государства и права. Академический курс [В 3-х т. Т. 2] / Отв. ред. М. Н. Марченко. — М.: ИКД «Зерцало-М», 2002.— 528с.
19. Теория юридического процесса / Под общ. ред. В. М. Горшенева. — Х.: Вища школа, 1983. — 196 с.

Червинко К. В. Понятие административного неюрисдикционного производства в деятельности органов государственной таможенной службы Украины. В статье обобщены научные подходы к определению содержания административного неюрисдикционного производства и сформулировано понятие такого производства в деятельности органов Государственной таможенной службы Украины.

Ключевые слова: административное неюрисдикционное производство, таможенная служба.

Chervinko K.V. The concept of administrative non-jurisdictional process in the activities of the State Customs Service of Ukraine. The scientific approaches to the definition of the concept of administrative non-jurisdictional process are summarized. The conception of the production activities of the State Customs Service of Ukraine is formulated in the article.

Key words: administrative non-jurisdictional process, Customs service.

УДК 342.92:342.6.08

Турчин А.Б.,

аспірант кафедри адміністративного, фінансового
та господарського права АПСВ ФПУ

Мельник О.М.,

канд. наук з держ. управ. доцент кафедри адміністративного, фінансового
та господарського права АПСВ ФПУ

Адміністративно-правова характеристика складу адміністративних проступків за невиконання законних вимог посадових осіб органів виконавчої влади

У статті надано адміністративно-правову характеристику деяким складам адміністративних проступків за невиконання законних вимог посадових осіб органів виконавчої влади, визначено проблемні питання, надано пропозиції щодо їх усунення.

Ключові слова: посадова особа, проступок, об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт, суб'єктивна сторона, законна вимога.

У процесі формування в Україні органів виконавчої влади провідну роль відіграють чинники, що сприяють зміцненню правової основи функціонування держави як соціально політичної складової, неухильному дотриманню в усіх сферах діяльності суспільства принципів і засад законності та правопорядку. Розвиток зміцнення законності і державної дисципліни нерозривно пов'язаний з підвищенням якості й ефективності роботи органів виконавчої влади, зокрема новими підходами до вирішення важливих завдань, що постають перед незалежною державою.

Особливої гостроти набула проблема боротьби зі злочинністю та іншими правопорушеннями, які створюють серйозну загрозу розбудові молодій незалежній державі. Необхідність посилення боротьби зі злочинністю та порушеннями законних вимог посадових осіб, підвищення значення та ролі адміністративної відповідальності у цьому процесі зумовлює актуальність і важливість глибокого й всебічного комплексного дослідження широкого кола питань, пов'язаних з практичною діяльністю органів виконавчої влади України, щодо реалізації норм адміністративної відповідальності за невиконання законних вимог посадових осіб органів виконавчої влади.

Значущість проблеми адміністративної відповідальності підтверджується інтенсивним реформуванням адміністративно-деліктного законодавства, яке відбувається за останні десятиріччя.

Водночас правове регулювання адміністративної відповідальності за невиконання законних вимог посадових осіб не відповідає вимогам часу, тому потребує вдосконалення й якісно нового оформлення. Враховуючи викладене, постає нагальна потреба у характеристиці юридичного складу адміністративних проступків, складовою яких є невиконання законних вимог органів виконавчої влади.

Дослідженням теоретичних та практичних питань адміністративної відповідальності та окремих її видів в юридичній літературі присвячені праці таких учених як: В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, А.С. Васильєва, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, М.І. Єропкина, А.П. Закалюка, А.П. Ключніченка, Л.В. Ковалюк, О.П. Коренева, С.В. Ківалова, О.Н. Козиріна, Р.А. Калужного, В.П. Петкова, П.М. Рабіновича, І.С. Самощенко, В.М. Самсонова, А.О. Селіванова, В.К. Шкарупи, В.О. Шамрая та ін.

Метою цієї статті є адміністративно-правова характеристика складу адміністративних проступків, складовою яких є невиконання законних вимог посадових осіб органів виконавчої влади.

Кодекс України про адміністративні правопорушення містить близько 20 складів адміністративних проступків за невиконання законних вимог посадових осіб. До правопорушень за невиконання законних вимог посадових осіб органів виконавчої влади слід віднести проступки, які зазначені в Особливій частині КУпАП, а саме у ст. 185-8, 188-2, 188-4; 188-6, 188-9, 188-12, 188-16, 188-17. Це насамперед ухилення від виконання законних вимог прокурора (ст.185-8); ухилення від виконання законних вимог посадових осіб органів виконавчої влади у сфері захисту прав споживачів (ст. 188-2); невиконання законних вимог органів спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з нагляду за охороною праці (ст. 188-4); невиконання законних розпоряджень чи приписів посадових осіб органів, які здійснюють державний контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, радіаційної безпеки або охорони природних ресурсів (ст. 188-5); невиконання законних вимог посадових осіб органів спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з державного нагляду за додержанням законодавства про працю або створення перешкод для діяльності цих органів (ст. 188-6); невиконання законних вимог посадових осіб органів виконавчої влади у сфері стандартизації, метрології та сертифікації (ст. 188-9); невиконання законних вимог посадових осіб спеціально уповноважених органів виконавчої влади у сфері захисту рослин (ст. 188-12); невиконання законних вимог посадових осіб спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади, до компетенції якого віднесено питання захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (ст. 188-16); невиконання законних вимог посадових осіб спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з питань державного експортного контролю (ст. 188-17).

Слід зазначити, що юридичний склад таких правопорушень має надзвичайно важливе теоретичне та практичне значення, оскільки саме правильна юридична характеристика певних видів правопорушень є умовою правильності їх кваліфікації та застосування до правопорушників конкретного адміністративного стягнення за скоєне.

Розглядаючи склад адміністративного проступку «Ухилення від виконання законних вимог прокурора» ст.185-8 необхідно зазначити, що об'єктом посягання є суспільні відносини у сфері прокурорського нагляду, які регулюються Конституцією України та Законом України «Про прокуратуру» від 05 листопада 1991 р. № 1790-XI.

Об'єктивною стороною відповідно до ч. 1 такого адміністративного правопорушення є невиконання посадовою особою законних вимог прокурора про проведення перевірки чи ревізії діяльності підконтрольних або підпорядкованих підприємств, установ, організацій або про виділення спеціалістів для проведення такої перевірки, про подання необхідних матеріалів. Об'єктивна сторона зазначеного проступку проявляється у вигляді бездіяльності. Вимоги прокурора, які відповідають чинному законодавству, є обов'язковими для всіх органів, підприємств, установ, організацій, посадових осіб та громадян і повинні виконуватись невідкладно або у передбачені законом чи визначені прокурором строки.

Відповідно до ст. 20 Закону України «Про прокуратуру» прокурор має право вимагати від керівників та колегіальних органів проведення перевірок, ревізій діяльності підпорядкованих і підконтрольних підприємств, установ, організацій та інших структур незалежно від форм власності, а також виділення спеціалістів для проведення перевірок, відомчих і позавідомчих експертиз [1]. Саме тому за невиконання цих вимог передбачено стягнення у накладенні штрафу від двох до п'яти неоподаткованих мінімумів доходів громадян.

У частині 2 ст. 185-8 об'єктивна сторона полягає в ухиленні від прибуття за викликом до прокуратури, де під ухиленням розуміється неприбуття до прокуратури або відмову від прибуття за надуманими підставами особи, яку у встановленому відповідними нормативно-правовими актами порядку запрошено до прокуратури. У ст.8 Закону України «Про прокуратуру» закріплено, що посадові особи і громадяни зобов'язані з'являтися за викликом прокурора і давати пояснення з обставин, які з'ясовуються прокурорською перевіркою.

У разі ухилення від прибуття посадова особа або громадянин за постановою прокурора можуть бути доставлені примусово органами міліції.

Суб'єктом правопорушення, передбаченого ч. 1 ст.185-8, є посадові особи підприємств, установ та організацій усіх форм власності, ч. 2 ст. 185-8 — посадові особи та громадяни.

На підставі аналізу трьох елементів складу адміністративного правопорушення зазначимо, що суб'єктивна сторона характеризується наявністю вини у формі прямого або непрямого умислу.

Характеризуючи склад адміністративного проступку «Ухилення від виконання законних вимог посадових осіб органів виконавчої влади у сфері захисту прав споживачів» (ст. 188-2) необхідно зазначити, що об'єктом посягання виступають суспільні відносини у сфері захисту прав споживачів. Основним правовим документом у цій сфері є Закон України «Про захист прав споживачів» від 12 травня 1991 р. № 1023-XII [2], яким регулюються відносини між споживачами товарів і виробниками, виконавцями, продавцями за умов різних форм власності, встановлюються права споживачів та визначається механізм реалізації державного захисту їх прав.

Об'єктивна сторона такого правопорушення полягає в ухиленні від виконання законних вимог посадових осіб органів виконавчої влади у сфері захисту прав споживачів. У ст. 42 Конституції України проголошено: «Держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт, сприяє діяльності громадських організацій споживачів» [3].

Зазначимо, що державний захист прав громадян як споживачів здійснюють спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у сфері захисту прав споживачів та його територіальні органи, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, органи і установи державного санітарно-епідеміологічного нагляду України, інші органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування відповідно до законодавства, а також судові органи. У ст. 26 Закону України «Про захист прав споживачів» наголошується, що спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у сфері захисту прав споживачів та його територіальні органи в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі здійснюють державний контроль за дотриманням законодавства України про захист прав споживачів у центральних і місцевих органах виконавчої влади та суб'єктами господарської діяльності, забезпечують реалізацію державної політики щодо захисту прав споживачів і мають відповідні права [4]. Інші органи виконавчої влади здійснюють державний захист прав споживачів у межах своєї компетенції, визначеної чинним законодавством України.

Суб'єктами такого правопорушення можуть бути посадові особи та громадяни, які займаються підприємницькою діяльністю.

Доречно підкреслити, що суб'єктивна сторона правопорушення за невиконання законних вимог посадових осіб органів виконавчої влади характеризується не тільки умисною, а й необережною формою вини. Умисне вчинення адміністративного проступку на відміну від необережності, вказує на більш небезпечну психічну поведінку правопорушника і тому це діяння повинно тягнути за собою більш суворіше адміністративне стягнення. Характер вчинення проступку може засвідчувати про умисну чи необережну форму вини. Наявність останньої у конкретному правопорушенні означає меншу ступінь її суспільної небезпеки. Для вирішення питання про визначення виду юридичної відповідальності, а отже, і для визначення стягнення за вчинення правопорушення, дуже важливе місце займає встановлення, як саме діяв правопорушник: умисно чи з необережності.

У ст. 188-4 КУпАП «Невиконання законних вимог органів спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з нагляду за охороною праці» об'єктом правопорушення є суспільні відносини у сфері охорони праці. Зазначені відносини регулюються Кодексом законів про працю України, Законом України «Про охорону праці», а також іншими законами та підзаконними правовими актами, відповідно до яких під охороною праці слід розуміти систему правових, соціально-економічних, організаційно-технічних, санітар-

но-гігієнічних та лікувально-профілактичних заходів та засобів, спрямованих на збереження життя, здоров'я і працездатності людини у процесі трудової діяльності [5].

Об'єктивна сторона даного правопорушення полягає у невиконанні законних вимог посадових осіб органів спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з нагляду за охороною праці щодо усунення порушень законодавства про охорону праці або створення перешкод для діяльності цих органів.

Суб'єктами правопорушення можуть бути працівники та посадові особи підприємств, установ та організацій всіх форм власності.

Статтею 188-5 КУпАП «Невиконання законних розпоряджень чи приписів посадових осіб органів, які здійснюють державний контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, радіаційної безпеки або охорону природних ресурсів» об'єктом посягання є суспільні відносини у сфері державного контролю у галузі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, радіаційної безпеки та охорони природних ресурсів.

Для кращого розуміння предмета адміністративного правопорушення слід з'ясувати, що розуміється під навколишнім природним середовищем. Відповідно до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» під цим поняттям розуміється сукупність природних і природно-соціальних умов та процесів, природні ресурси, які залучені до господарського обігу, так і невикористовувані в народному господарстві у цей період. У свою чергу природні ресурси – це однорідні складові природи, що є елементами екосистеми і придатні для задоволення певних потреб людини [6].

Об'єктивна сторона даного правопорушення полягає у невиконанні законних розпоряджень чи приписів, інших законних вимог посадових осіб органів, які здійснюють державний контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, радіаційної безпеки або охорони природних ресурсів, ненадання їм необхідної інформації або надання неправдивої інформації, вчинення інших перешкод для виконання покладених на них обов'язків. Відзначимо, що спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, заповідної справи, а також гідрометеорологічної діяльності є Міністерство екології та природних ресурсів України, Державна екологічна інспекція України, Державна служба геології та надр України, посадові особи.

Суб'єктами правопорушення можуть бути як посадові особи, так і громадяни.

Адміністративно-правова характеристика статті 188-9 КУпАП «Невиконання законних вимог посадових осіб органів виконавчої влади у сфері стандартизації, метрології та сертифікації визначає об'єктом посягання суспільні відносини у сфері стандартизації, метрології та сертифікації». Для кращого розуміння даного правопорушення слід з'ясувати термінологічний апарат таких понять як стандартизація, метрологія та сертифікація. У ст. 1 Закону України «Про стандартизацію» визначено, що стандартизація — це діяльність, що полягає у встановленні положень для загального і багаторазового застосування щодо наявних чи можливих завдань з метою досягнення оптимального ступеня впорядкування у певній сфері, результатом якої є підвищення ступеня відповідності продукції, процесів та послуг їх функціональному призначенню, усуненню бар'єрів у торгівлі і сприянню науково-технічному співробітництву [7].

Об'єктивна сторона даного виду правопорушення полягає у: невиконанні законних вимог посадових осіб органів виконавчої влади у сфері стандартизації, метрології та сертифікації щодо усунення порушень законодавства про стандартизацію, метрологію та сертифікацію; створенні перешкод для діяльності цих органів; невиконанні вимог приписів, пов'язаних із порушенням вимог стандартів, норм і правил щодо якості продукції.

Законні вимоги у цій сфері є похідними від повноважень відповідних посадових осіб. Невиконання хоча б однієї із законних вимог посадових осіб органів виконавчої влади у сфері стандартизації, метрології та сертифікації утворює склад цього правопорушення.

Суб'єктами цього правопорушення можуть бути як посадові особи підприємств, установ та організацій, так і громадяни – суб'єкти підприємницької діяльності.

Адміністративно-правова характеристика статті 188-17 визначає об'єктом посягання суспільні відносини у сфері державного експортного контролю.

Метою державного експортного контролю є запобігання несанкціонованим передачам товарів, що можуть бути використані у створенні зброї масового знищення (ядерної, хімічної, бактеріологічної) та засобів її доставки, а також обмеження передач звичайних видів озброєнь та здійснення заходів щодо недопущення використання зазначених товарів у терористичних цілях.

Об'єктивна сторона правопорушення, полягає у невиконанні законних вимог посадових осіб спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з питань державного експортного контролю щодо усунення порушень законодавства в галузі державного експортного контролю або створенні перешкод для виконання покладених на них обов'язків.

Законні вимоги посадових осіб спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з питань державного експортного контролю реалізуються під час виконання їх повноважень, які закріплені у відповідних Положеннях та посадових інструкціях, серед яких: здійснення заходів із забезпечення захисту інтересів держави під час здійснення суб'єктами міжнародних передач товарів та суб'єктами здійснення міжнародних передач товарів міжнародних передач товарів, що підлягають державному експортному контролю, а також заходи щодо недопущення використання таких товарів у терористичних та інших протиправних цілях; проведення експертизи в галузі державного експортного контролю; видання дозволів (висновків) на право здійснення міжнародних передач товарів, що підлягають державному експортному контролю, міжнародних імпорتنних сертифікатів та інших документів, які містять державні гарантії щодо використання товарів у заявлених цілях; реєстрація суб'єктів здійснення міжнародних передач товарів, що підлягають державному експортному контролю; здійснення заходів щодо запобігання порушенням у сфері експортного контролю; проведення розслідувань, запобігання несанкціонованому здійсненню міжнародних передач товарів, що підлягають державному експортному контролю та ін.

Вчинення даного правопорушення тягне за собою накладення штрафу на громадян від п'ятнадцяти до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від двадцяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. На нашу думку, що встановлення законодавством високого рівня штрафів за такі порушення має на меті усунення будь-яких мотивацій для вчинення таких порушень.

Вважаємо, що доцільно внести зміни до ст. 188-17, а саме – включити ч. 2 про вчинення того самого діяння, повторно протягом року після накладення адміністративного стягнення, та передбачити відповідальність за нього у вигляді скасування або зупинення відповідних дозволів.

Суб'єктами правопорушення можуть бути як посадові особи, так і громадяни.

З огляду на проаналізовані склади адміністративних правопорушень у ст. 185-8, 188-2, 188-4-6, 188-9, 188-12, 188-16, 188-17 КУпАП, слід зазначити, що такі проступки загалом вчиняються у вигляді бездіяльності та мають формальний склад правопорушення. Для статей, які аналізувалися з юридичного погляду, згідно з КУпАП характерні вчинення правопорушень із боку: посадових осіб підприємств, установ та організацій усіх форм власності; посадових осіб та громадян, які займаються підприємницькою діяльністю. Відмінну рису таких проступків від інших адміністративних правопорушень Особливої частини КУпАП становить саме об'єктивна сторона даних правопорушень, яка полягає у невиконанні законних вимог посадових осіб відповідних органів виконавчої влади. При цьому законні вимоги посадових осіб є похідними від їх повноважень.

Об'єктом даних правопорушень є суспільні відносини у різних сферах: прокурорського нагляду (ст.185-8); захисту прав споживачів (ст.188-2); охорони праці (ст.188-4); стандартизації, метрології та сертифікації (ст.188-9); захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (ст.188-16); державного контролю у галузі охорони навколишнього природного середовища, використання природних

ресурсів, радіаційної безпеки та охорони природних ресурсів (ст. 188-5), галузі експорту (ст.188-17) та за додержанням законодавства про захист рослин (ст.188-12); державного нагляду за додержанням законодавства про працю (ст.188-6). Ці відносини регулюються великою кількістю нормативних актів. Слід зазначити, що з суб'єктивної сторони ці правопорушення характеризується не тільки умисною, а й необережною формою вини.

Література

1. Про прокуратуру: Закон України від 05 листопада 1991 р. N 1790-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 53. — Ст. 793.
2. Про захист прав споживачів: Закон України від 12 травня 1991 р. № 1023-XII// Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 30. — Ст. 379.
3. Конституція України: за станом на 28.04.2009 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс] – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua.
4. Про захист прав споживачів: закон України від 12 травня 1991 року N 1024-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 30. — Ст. 380.
5. Про охорону праці: Закон України від 14 жовтня 1992 року N 2695-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 49. — Ст. 669.
6. Вікіпедія (вільна енциклопедія) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org> — Заголовок з екрану.
7. Про стандартизацію: Закон України від 17 травня 2001 року N 2408-III // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 31. — Ст. 145.

Турчин А.Б., Мельник О.Н. Административно-правовая характеристика состава административных проступков за невыполнения законных требований должностных лиц органов исполнительной власти. В статье освещается административно-правовая характеристика некоторым составам административных проступков за невыполнение законных требований должностных лиц органов исполнительной власти, определены проблемные вопросы, даны предложения по их устранению.

Ключевые слова: должностное лицо, проступок, объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона, законное требование.

Turchyn A.B., Melnyk O.N. Administrative and legal characteristic of some components of administrative offences for non-legitimate claims of officials of the executive power bodies. The article deals with the administrative and legal characteristics of some components of the administrative offenses for non-legitimate claims of officials of the executive power bodies. The problematic issues and suggestions on their solving are analysed.

Key words: official, misconduct, object, objective side, subject, subjective side, the legal requirement.

Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право

УДК 343.35:35.08](477)

Гвоздецький В.Д.,

доктор філософії, професор, академік Академії наук з державного управління,
проректор з навчально-наукової та методичної роботи
Українського державного університету фінансів та міжнародної торгівлі

Корупція та її негативні наслідки для суспільства

У статті розглядаються питання корупції як складного і багатоаспектного соціального явища, її негативні наслідки для суспільства.

Ключові слова: корупція, корупційні правопорушення, явище корумпованості, організована злочинність, суспільство.

Корупція – відображення стану суспільного організму, а тому її визначення як «параметра», що засвідчує рівень розбалансування соціального механізму у своїй основі, має реальний ґрунт, хоч і не розкриває абсолютно всіх факторів існування цього негативного явища.

Суспільна небезпека корупції полягає в тому, що вона:

- ❑ призводить до гальмування та викривлення соціально-економічних реформ;
- ❑ поглиблює соціальну нерівність громадян;
- ❑ збільшує соціальну напругу в суспільстві;
- ❑ порушує принцип соціальної справедливості;
- ❑ ускладнює доступ громадян до соціальних фондів і перешкоджає користуванню ними, істотно звужуючи рівень соціального захисту;
- ❑ створює підґрунтя для викрадення цих фондів;
- ❑ нищить суспільні цінності;
- ❑ формує протиправний спосіб життя, укорінює одну з найгірших форм регламентації суспільних відносин;
- ❑ підриває авторитет держави;
- ❑ завдає шкоди утвердженню демократичних основ управління суспільством.

Корупція, спотворюючи суспільні відносини, порушує нормальний порядок речей у суспільстві, починаючи із порушення службового обов'язку [1, с.121] і тягне за собою порушення інших суспільних відносин. Вона є одним із основних чинників роздвоєння суспільства, умовно кажучи, на офіційне й неофіційне. Внаслідок корупції у рамках суспільства паралельно співіснують дві соціальні підсистеми: одна з них базується на правових та моральних засадах, інша – на використанні протиправних засобів. Що стосується корупції, то такими засобами є підкуп, зловживання службовим становищем, неправомірне надання (отримання) пільг і переваг, використання влади для незаконного заволодіння чужим майном тощо. Суб'єкти відповідальності за корупційні правопорушення функціонують у неофіційній системі, в якій панує своя система цінностей, свої цілі і засоби їх досягнення, де

відносини між людьми складаються не за чинними законами держави, а як стало модним останнім часом – «за поняттями». З огляду на протиправність своєї діяльності вони не можуть показати суспільству свої корумповані відносини, оскільки у такому разі має відбутися відповідна реакція з боку закону на їх протиправні дії. Разом з тим суб'єкти відповідальності за корупційні правопорушення не можуть без офіційної підсистеми. Офіційна підсистема для них є обов'язковою передумовою встановлення корумпованих відносин. Для того, щоб зловживати владою, їй потрібно мати, потрібно посідати відповідну посаду в органах державної влади, місцевого самоврядування, бути наділеним певними повноваженнями, мати можливість їх офіційно використовувати. Офіційна підсистема є прикриттям неофіційної підсистеми. Суб'єкти відповідальності за корупційні правопорушення для досягнення своїх протиправних цілей використовують надані законом повноваження, офіційний статус використовується ними для ухилення від передбаченої законом відповідальності. У такому випадку корупцію можна визнати тінню легітимної влади, частину влади, уражену корупцією, – тіньовою владою.

Повністю позбутися системи неофіційних, у тому числі корумпованих відносин, не вдалося ще жодному суспільству. Протидія корупції має за мету локалізувати протиправні відносини, згорнути вплив неофіційної підсистеми на функціонування суспільства.

Оцінюючи ситуацію в Україні, слід зазначити, що співвідносини офіційної і неофіційної підсистем вказує на надзвичайно небезпечну ситуацію, що наразі склалася. Криміналізація усіх сфер життя, масова корумпованість, у тому числі вищих ешелонів державної влади, що становить під загрозу майбутнє України, це факт, визнаний керівництвом держави.

Неофіційна соціальна підсистема суспільства, яка своїми складовими має тіньову економіку, тіньову політику, тіньове право, подвійні стандарти поведінки людей, у тому числі осіб, наділених владними повноваженнями, продукує корупцію, а корупція, у свою чергу, сприяє розвитку неофіційних відносин у політиці, економіці, соціальній сфері.

Політичні негативні наслідки корупції проявляються в тому, що вона:

- змінює сутність політичної влади, знижує рівень її легітимності як всередині держави, так і на міжнародній арені;
- порушує принципи її формування і функціонування, демократичні засади суспільства і держави;
- підриває політичну систему;
- породжує відчуження влади і народу, знижує залежність держави від її громадян;
- дестабілізує політичну ситуацію;
- підпорядковує державну владу приватним та корпоративним інтересам, у тому числі інтересам корумпованих угруповань і кланів.

У функціонуванні держави і реалізації публічної влади негативні наслідки корупції проявляються у тому, що влада, носієм і єдиним джерелом якої є народ, використовується не в інтересах усього суспільства, не в інтересах народу, а в інтересах окремих осіб або певної групи осіб. Іншими словами, корупція передбачає експлуатацію публічної влади у приватних інтересах. Корумпована особа або інші особи, в інтересах яких вчиняється корупційне правопорушення, неправомірно, виключно завдяки використанню суб'єктом корупції, наданої йому влади чи посадових повноважень, отримують певні блага, пільги, переваги або іншу вигоду.

При високому рівні корумпованості державних органів корупція стає системним елементом державного управління. За таких обставин управління державою суттєво віддаляється від демократичних принципів і значно спрощується для корумпованих представників влади, яким притаманний спрощений погляд на владу, на її сутність і суспільне призначення, на власне службове становище, яке розглядається як засіб задоволення особистих інтересів. Для громадян і представників структур влади відбувається зміна світогляду на роль публічної влади у управлінні суспільством.

А.І. Долгова вважає, що «...у випадку корумпованості державних службовців, тим більше масштабної, громадяни держави втрачають свій державний апарат, який служить у цьому випадку не платникам податків, а інтересам тих, хто його у них «перекупив». І часто це

бувають прямо протилежні інтереси, які завдають величезної шкоди платникам податків, громадянам держави, пов'язані навіть із втратою суверенітету» [2, с.7]. Корупція зміщує (деформує) основну мету політики – замість забезпечення загальносуспільних інтересів політика спрямовується на забезпечення приватного та групового інтересів. Вона підриває авторитет держави, породжує недовіру громадян до політичної влади. Влада сприймається громадянами не як виразник їх інтересів і спосіб їх захисту, а як джерело небезпеки їх прав і свобод.

Економічні наслідки корупції проявляються в тому, що вона:

- ❑ підриває економічну систему держави;
- ❑ дискредитує економічні реформи;
- ❑ порушує основні засади господарської діяльності;
- ❑ перешкоджає надходженню внутрішніх і зовнішніх інвестицій;
- ❑ є причиною фінансових криз;
- ❑ порушує конкурентні засади економіки, сприяє розвитку недобросовісної конкуренції;
- ❑ сприяє монополізації економіки;
- ❑ перешкоджає розвитку ринкових відносин, передусім малого та середнього підприємництва;
- ❑ дискримінує підприємців з боку корумпованих чиновників;
- ❑ сприяє криміналізації та тінізації економіки, легалізації доходів, одержаних незаконним шляхом;
- ❑ призводить до необґрунтованого підвищення собівартості продукції;
- ❑ викривляє принципи проведення приватизації;
- ❑ скорочує надходження до бюджету;
- ❑ ускладнює економічні відносини з іншими державами, міжнародними організаціями.

Корупція є однією з основних причин економічного занепаду багатьох країн світу. П. Єйген, президент Transparency International, прямо відзначав, що «...корупція є найважливішим фактором економічного спаду Індонезії, Таїланду, Росії, України та інших держав, що були у складі СРСР» [3]. Вона може призвести до масштабного викрадення державного майна, що тягне за собою істотні негативні наслідки для розвитку економіки країни. Наприклад, за даними впливових зарубіжних засобів масової інформації, колись багата нафтова країна Африки – Нігерія – перетворилась на економічно відсталу країну насамперед внаслідок пограбування її двома колишніми диктаторами, один з яких – С. Абача – за 4,5 року правління неправомірно заволодів більш як 4 млрд. доларів США, а під час правління його попередника – Бабангіда – з державних рахунків зникло 12 млрд. доларів США, які осіли на рахунках інших країн. Потужними джерелами отримання диктаторами грошей були вилучення готівки з рахунків Центрального банку Нігерії, прямі перекази коштів з рахунків Центрального банку на рахунки банків іноземних держав, одержання хабарів за надання держконтрактів. Події у африканських країнах у 2011 р. підтверджують, що масштабна корупція тягне за собою істотні негативні наслідки для розвитку економіки країн і спричиняє масові протести населення [4].

За інформацією Світового банку, корупція значно зменшує обсяги внутрішніх та зовнішніх інвестицій. Розглядаючи корупцію як своєрідний «податок» на бізнес, фахівці Світового банку вважають, що збільшення ставки цього «податку» на 1 % скорочує приплив прямих інвестицій у країну на 5 % [5]. Фахівці підрахували, що зниження корупції до таких низьких показників як, наприклад, у Сінгапурі, для корумпованої країни мало б такий вплив на обсяг інвестицій як зменшення податку на прибуток підприємств понад 20%. Встановлено також, що існує зв'язок між корупцією та ефективністю підприємств. За даними тих же фахівців Світового банку в деяких країнах, що виникли на теренах колишнього СРСР, впливові компанії, яким вдалося добитися прийняття вигідних для них законів та інших нормативно-правових актів, створюють значні витрати для інших підприємств. За твердженням більш як половини опитаних представників компаній країн СНД, лобіювання

законодавчих актів має суттєвий вплив на їх бізнес [6]. Вибіркові соціологічні дослідження засвідчують наскільки серйозною економічною проблемою для України є проблема протидії корупційним правопорушенням. Проведене ще у червні 1998р. Українською освітньою програмою ринкових реформ соціологічне опитування керівників українських підприємств засвідчило, що приблизно 2/3 опитаних однією з основних причин своїх проблем вважають корупцію серед чиновників центральних і місцевих органів влади. Як зазначав директор Центру по вивченню організованої злочинності і корупції у країнах з перехідною економікою при Американському університеті Л.Шеллі, українські підприємці стурбовані зростанням корупції в Україні більшою мірою, ніж їх колеги із будь-якої іншої країни, включаючи і підприємців з відомої своєю корумпованістю Індонезії [7]. Як повідомляв свого часу Л. Качковський у газеті Вечірній Київ, — «За даними «Соціс-Гелап», 47% українців визнавали корупцію головним гальмом економічних реформ» [8]. Під час проведення експертного опитування щодо розповсюдження хабарництва, проведеного Центром соціальних перспектив і прогнозів Інституту соціології НАН України у серпні 1999 р., 80% підприємців відзначили хабарництво чиновників «з метою прискорення видачі ліцензій», 20% — заявили, що змушені давати хабарі «за порадою» самих державних службовців; 75% опитаних засвідчили прямі «вимагання грошей» [9].

Корупційний вплив на економічні відносини проявляється у дискримінації підприємців з боку службових осіб державної влади або місцевого самоврядування, що виражається у:

- встановленні не передбачених законодавством обмежень на здійснення окремих видів підприємницької діяльності або ж наданні дозволу на їх здійснення при виконанні певних, як правило, дискримінаційних умов;
- примушуванні підприємців до укладання не вигідних для них договорів;
- надання окремим підприємцям пільг або інших переваг у конкуренції з іншими підприємцями;
- обмеженні законних прав окремих підприємців, зокрема щодо ціноутворення, вільного вибору партнерів, розподілу прибутку тощо [10] За описаними діями, які мають місце і в теперішній час, простежується, як правило, корисливий або інший особистий інтерес певної службової особи органів державної влади. Задоволення цього інтересу шляхом неправомірного використання владних повноважень, що призводять до порушення антимонопольного законодавства і завдання економічної шкоди конкретним підприємцям, є нічим іншим як проявом корупційної діяльності представників державних органів у сфері підприємництва.

Протести представників малого і середнього бізнесу, які пройшли в Україні у 2010 р., підтверджують наявність масштабної корупції в бізнес-середовищі.

Корупція у сфері господарських відносин призводить до створення унікальної структури економіки, яка живиться інфляцією, нееквівалентним обміном результатів праці між суб'єктами ринкових відносин, перерозподілом і захопленням чужої власності, постійним зубожінням переважної частини населення. Така структура економіки перетворює корупцію на «тіньові» принципи підприємництва на реальні чинники економічного розвитку [11, с.33]. Деякі дослідники називають такі відносини «корумпованою економікою», визначаючи її як зрощування незаконного виробництва з часткою держапарату, що забезпечує функціонування незаконного підприємництва [12]. Така ситуація обумовлена, з одного боку, надмірним податковим навантаженням на вітчизняних виробників, а з іншого, — культивуванням корумпованих відносин в українському суспільстві.

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 у суспільстві кримінальної психології;
- знижує мотивацію службових осіб у сфері державного управління, а також громадян у різних сферах соціального життя.

Корупція породжує у психології громадян відчуття безсилля, беззахисності перед державою, її окремими інститутами, посадовими та службовими особами.

Масштабне поширення корупції все більше витісняє правові, етичні відносини між людьми, а сама корупція із соціальної аномалії поступово перетворюється на правило і стає звичним способом вирішення життєвих проблем, стає нормою функціонування влади і способом життя значної частини членів суспільства. За таких обставин у суспільній психології відбувається злам – люди у своїй поведінці з самого початку психологічно налаштовані на протиправні спроби вирішення питань. Відомий російський кримінолог С.Л. Сибіряков відзначав, що саме така психологічна атмосфера була притаманна радянському суспільству. Він вважає, 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 і нерідко слідувала їм, тим більше, що у багатьох випадках і у тих умовах, інакше не можна було «дістати дефіцит», створити, здійснити, кудись влаштуватись тощо [13].

За сучасних умов дещо на краще змінилась ситуація в країнах, що виникли на теренах колишнього СРСР, психологічна атмосфера не поліпшилась, а психологічна установка на корумповану поведінку виникає не в меншій частини населення.

Правові наслідки корупції проявляються у:

- ❑ порушенні правових принципів функціонування держави та її окремих інститутів – верховенство права, законності, невідворотності відповідальності тощо;
- ❑ суттєвому обмеженні конституційних прав і свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб;
- ❑ грубому порушенні встановленого законом порядку здійснення повноважень посадовими особами і службовими особами органів державної влади, місцевого самоврядування та прийнятті ними неправових, незаконних рішень;
- ❑ поширенні серед громадян, у тому числі службовців публічної сфери управління, правового нігілізму;
- ❑ зниженні рівня розвитку інституту правової держави.

Корупція дискредитує право як універсальний регулятор суспільних відносин, перетворюючи його на засіб задоволення приватних та корпоративних інтересів.

У результаті вчинення корупційних правопорушень відбувається порушення конституційних правових засад діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Ігноруються конституційні положення, відповідно до яких органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України (ч. 2 ст. 6 Конституції України), а органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачених Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19 Конституції України). Корумповані посадові особи виходять за межі своїх повноважень, діють всупереч вимогам закону.

Корупція ігнорує конституційні положення про непорушність прав і свобод людини (ч. 2 ст. 21 Конституції України) та рівність конституційних прав і свобод громадян, а також їх рівність перед законом (ч.1 ст. 24 Конституції України). Що стосується конкретних прав та свобод людини і громадянина, які можуть порушуватись у результаті корупції, то це мають бути будь-які з прав та свобод, передбачених Конституцією чи законами України.

Корупція змінює сутність правоохоронної діяльності відповідних правоохоронних органів, які при корумпуванні їх посадових осіб перестають виконувати функцію охорони права і перетворюються на інструмент розправи над невинними особами або інструмент неправомірного задоволення особистих чи групових інтересів певних осіб, у тому числі самих посадових (службових) осіб правоохоронних органів.

Внаслідок корупційного впливу на суддів, в основу рішень по справах, що перебувають у їх провадженні, кладуться не передбачені законом підстави, що базуються не на обставинах справи, а обумовлені корупційними відносинами.

До наслідків *міжнародного характеру* відносяться:

- негативний вплив корупції на імідж держави у світі;
- ускладнення відносин з іншими країнами, міжнародними організаціями і всією спільнотою;
- втрата державою міжнародних позицій в економічній, політичній та інших сферах, у тому числі неприйняття її до відповідних міжнародних інституцій чи виключення з них;
- припинення чи істотне зменшення зовнішнього інвестування, унеможливлення отримання кредитів тощо.

Про наслідки міжнародного характеру корупції наголошувала і Верховна Рада України. Так, за результатами парламентських слухань щодо протидії корупції було зазначено, що «нерозв'язання і загострення в Україні проблеми подолання корупції визначають міжнародне становище нашої держави та її політичний імідж у світі» [14].

Експерти Українського центру економічних та політичних досліджень імені Олександра Разумкова проаналізували понад 1200 публікацій про Україну в зарубіжних засобах масової інформації, оцінки міжнародних організацій, фінансових інститутів, провідних експертів рейтингових агентств, опитування громадсько-політичної, наукової, бізнес-еліти Польщі та Росії, опитування західних експертів – дипломатів, спеціалістів, бізнесменів, які тривалий час працюють в Україні, встановили, що абсолютна більшість – 83% західних експертів вважають Україну маловпливовою європейською державою, що знаходиться в пошуках свого місця в світі. Серед основних результатів опитувань, які були покладені в основу наведеного висновку, значаться такі формулювання: «за показниками корумпованості Україна входить до групи світових лідерів», «рівень тіньової економіки України протягом п'яти років залишається критично високим і не має тенденції до зниження». Загалом же, корумпованість влади визнана одним з основних факторів, що негативно впливає на міжнародний імідж України [15].

Рівень корупції і заходи її протидії у тій чи іншій країні можуть бути використані керівництвом окремих держав чи міжнародних організацій для тиску на політичне керівництво такої країни при прийнятті тих чи інших рішень як зовнішньо-, так і внутрішньополітичного характеру. Тобто, політичне керівництво країни в таких випадках потрапляє у політичну залежність від керівників тих країн або міжнародних організацій, які поінформовані про дійсний рівень корупції і заходах її протидії. Необхідно також підкреслити, що самі корумповані службові особи також потрапляють у залежність від представників іноземних держав і можуть бути використані останніми в інтересах своїх країн.

Ситуація, яка склалася з іноземним інвестуванням в економіку України, вказує на наявність у зарубіжних інвесторів серйозних складнощів у їх діяльності в нашій країні, у тому числі через високий рівень корупції.

Ще у листопаді 1997 р., друкований орган Кабінету Міністрів України «Урядовий кур'єр» у публікації «США чекають послідовності» зазначив, що спеціальний помічник Президента США і старший директор у Раді національної безпеки у справах Росії, України та Євразії підкреслив, що загроза корупції шкодить образу України як демократичної держави. Склалася загальна думка, що в Україні важко займатися бізнесом без «особливої домовленості». Україна отримала певний обсяг зарубіжних інвестицій, але порівняно з потенційними можливостями – це лише маленький струмочок. Корупція і негативне ставлення до американських інвесторів змушують Конгрес США змінювати своє ставлення до України [16]. І це при тому, що Україна у 1996 р. займала третє місце в світі за обсягами американської допомоги, поступаючись лише Ізраїлю та Єгипту [17]. Дж. Сорос у жовтні 2000 р. заявив, що слова «Україна» і «корупція» іноземними інвесторами сприймаються як синоніми [18]. На Міжнародному симпозіумі «Корупція – внутрішній ворог», який проходив на базі Кембріджського університету 8–13 вересня 1996 р. було заявлено, що Україна через надзвичайну корумпованість державного апарату належить до групи країн так званого особливого ризику для інвестицій, розвитку середнього та малого бізнесу.

Не знизилась корумпованість державного апарату і на 20-му році незалежності України. Так, Посол Франції в Україні Жак Фор в інтерв'ю газеті «Дзеркало тижня» 25 лютого

2011 р. підкреслив: «Загальний стан бізнес-середовища, умови для роботи бізнесу мають першочергове значення не тільки для іноземних інвесторів, які цікавляться Україною (а їх сьогодні не мало), а й для української влади, для успіху реформаторських починань, із якими вона виступає... Але зафіксувавши ці наміри, потому слід відстежувати конкретні факти і дії, спрямовані на їх реалізацію. У зв'язку з цим у мене, на жаль, уже неодноразово був привід, спілкуючись із українськими мас-медіа, відзначати труднощі, на які наражаються європейські і, зокрема, французькі компанії у своїй діяльності в Україні. Аналізуючи цей масив конкретних прикладів, можна вирізнити три категорії проблем. Перша категорія труднощів, нинішня позиція Митної служби України, вона для нас незрозуміла...вони самовільно і довільно збільшують розмір митної вартості відповідних товарів – іноді у п'ятеро-шестеро. Друга – відносини з податковими органами, що у своїй роботі часто прикриваються похвальною, загалом, тезою про боротьбу з корупцією. Третя категорія проблем пов'язана з неналежним дотриманням в Україні прав інтелектуальної власності, права патентів... Крім згаданих аспектів, можна говорити загалом про погіршення бізнес-середовища в Україні. Це не тільки мої висновки, а й висновки, що випливають із дослідження Світового банку, оприлюдненого торік у листопаді. Україна перебуває на 145-й позиції рейтингу, до якого входить 181 країна. Найбільш проблемні моменти пов'язані саме з оподаткуванням, а також із надзвичайно високим рівнем корупції, що перешкоджає розвиткові широких бізнес-зв'язків між нашими країнами» [19].

Проблема із зовнішнім інвестуванням через високий рівень корупції притаманні не тільки Україні, а й багатьом країнам світу. Світовий банк та міжнародний валютний фонд, провівши уважний аналіз діяльності 3000 фірм у 69 країнах, яким вони надають кредити, встановили, що майже 40% об'єктів їх фінансування витрачають не за призначенням, у тому числі для дачі хабарів. Якщо до цього додати частку інвестицій, яка викрадається, то вийде, що лише незначна частина іноземних інвестицій використовується на благо суспільства.

Чітке усвідомлення негативних наслідків корупції для суспільства та держави загалом, для кожного громадянина зокрема сприяє розумінню необхідності здійснення реальної протидії цьому суспільно небезпечному явищу, зумовлює вжиття українським суспільством і державою адекватних ситуації антикорупційних заходів, а громадянами – визначення характеру своєї поведінки з представниками структур влади, Насамперед воно дозволяє здійснювати ефективно запобігання наслідкам корупції, недопущення порушення конституційних прав та свобод людини і громадянина, що і є одним із основних завдань адміністративно-правових засад протидії корупції в Україні.

Підсумовуючи викладене, можемо констатувати, що корупція є складним і багатоаспектним соціальним явищем. Її соціальну сутність характеризують економічний, політичний, правовий, морально-психологічний та інші аспекти. Політичний аспект займає особливе місце, оскільки корупція як соціальний феномен виникає в результаті здійснення публічної влади, є продуктом неефективного функціонування структур влади. Основним показником суспільної небезпеки корупції, який також характеризує її соціальну сутність і визначає її зміст як об'єкта адміністративно-правового дослідження, є негативні наслідки корупції, з'ясування яких дозволяє:

- виробити науковий підхід до розуміння цього негативного явища;
- визначити реальні задачі у сфері протидії корупційним правопорушенням;
- сформулювати дієві заходи щодо протидії корупції.

Формування адміністративно-правових засад антикорупційної політики в державі має базуватись на тому, що корупція як соціальне явище притаманне усім без винятку суспільним формаціям, усім державам світу, вона – невід'ємний атрибут публічної влади. Відмінність різних держав полягає не у наявності чи відсутності корупції як такої, а у її масштабах, характері корупційних проявів, впливу корупції на економічні, політичні, правові та інші соціальні процеси. Нерозуміння цього аспекту призводить до постановки нереальних завдань перед державними органами.

Виходячи з цього, мають визначатись стратегічні та тактичні цілі, механізми запобігання корупційним правопорушенням, ставитись завдання перед відповідними органами державної влади щодо конкретних засобів протидії корупції.

Література

1. Астафьев Л.В. К вопросу о понятии коррупции / Л.В. Астафьев //Коррупция в России: состояние и проблемы /Матер. научн.-практ. конфер. (26-27 марта 1996г.). – М.: Московский институт МВД России, 1996.
2. Долгова А.И. Определение коррупции и законодательство о борьбе с ней. Коррупция и борьба с ней / А.И. Долгова. – М.: Российская криминологическая ассоциация. – С.3-26.
3. Гребенчук Ю. Крупція. Чому вона існує? / Ю.Гребенчук //Іфополіс. – 1999. – Берез.
4. Загоруйко Ю. Нігерія – Лондон – Швейцарія: як західні банки відмивали кошти нігерійського диктатора / Ю.Загоруйко //Дзеркало тижня. – 2000.– 18 листоп.
5. Соколовский М. Коррупция шагает по планете... / М.Соколовский //Зеркало недели. – 2000. – 9 авг.
6. Бизнес. – 2000. – 3 апр. (№14).
7. Шелли Л. Организованная преступность и коррупция процветают в Украине / Л.Шелли //Трасформация. – 1999. – №1. С.8.
8. Качковський Л. Хабарництво – невід’ємна ознака економіки //Вечірній Київ. – 2000. – 24 жовт.
9. Привалов Ю. Цена коррупции / Ю. Привалов, Ю.Сапелкин //Зеркало недели. – 1999. – Октябрь.
10. Звіт Антимонопольного комітету України за 1995 р. – К.: Антимонопольний комітет України, 1996. – С.41-43.
11. Мандибура В.О. «Тіньова економіка України та напрями законодавчої стратегії її обмеження» / В.О. Мандибура. – К.: Парламентське видавництво, 1998. – 135с.
12. Шохін А. Теневая экономика: мифы и реальность / А. Шохін //Экономическая жизнь. – 2000. – №33. – С. 9.
13. Сибиряков С.Л. Место и роль коррупции в системе наиболее опасных видов преступности / С.Л. Сибиряков //Вестник научных трудов Нижнекамского филиала Московского гуманитарно-экономического института. – Вып. 2. – Ч. 2: Вопросы борьбы с преступностью. – Нижнекамск: НКФ МГЭИ, 1995. – С. 42–46.
14. Постанова Верховної Ради України від 5 липня 2001 р. №2612-III «Про результати парламентських слухань щодо стану боротьби з корупцією» //Голос України. – 2001. – 15 серп.
15. Міжнародний імідж України: міфи і реалії /Аналітична доповідь Українського центру економічних і політичних досліджень //Національна безпека і оборона. – 2000. – №3. – С. 2–44.
16. США чекають послідовності //Урядовий кур’єр. – 1997. – 1 листоп.
17. Перлез Д. Україна під управлінням «клану», похитуючись, прямує до соціалізму / Д. Перлез //Дайджест Новин про Україну. – 1996. – №34 (29 жовт.). – С.1–2.
18. Горбань С. Борьба с коррупцией: осеннее обострение / С. Горбань //Новый век. – 2000. – 25 нояб.
19. Жак Фор. Діалог між владою та опозицією – необхідна умова для сучасної демократії / Жак Фор //Дзеркало тижня. (Україна). 2011. – 25 лют.

Гвоздецкий В.Д. *Коррупция и ее негативные последствия для общества. В статье рассматриваются вопросы коррупции как сложного и многоаспектного социального явления, ее негативные последствия для общества.*

Ключевые слова: *коррупция, коррупционные правонарушения, явление коррумпированности, организованная преступность, общество.*

Hvozdetzkyi V.D. *Corruption and its negative consequences for society. The article examines corruption as a complex and multidimensional social phenomenon and its negative consequences for society.*

Key words: *corruption, corruption offense, the phenomenon of corruption, organized crime, society.*

Автори номера

Артеменко

Олена Вікторівна,

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету біоресурсів і природокористування України

Беззубов

Дмитро Олександрович,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін Академії муніципального управління

Берднікова

Лілія Володимирівна,

аспірант кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Національного університету Державної податкової служби України

Бойко

Росіна Василівна,

юрисконсульт Державного госпрозрахункового видавничо-поліграфічного підприємства «Зовнішторгвидав України»

Власов

Андрій Васильович,

здобувач кафедри адміністративного права Національного університету Державної податкової служби України

Гвоздецький

Віктор Демидович,

доктор філософії, професор, академік Академії наук з державного управління, проректор з навчально-наукової та методичної роботи Українського державного університету фінансів та міжнародної торгівлі

Горошко

Анатолій Анатолійович,

старший оперуповноважений з особливо важливих справ оперативно-аналітичного відділення відділу протидії незаконному відшкодуванню ПДВ Управління Податкової міліції ДПА в Полтавській області

Гуйван

Петро Дмитрович,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри спеціально-правових дисциплін Полтавського юридичного інституту Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

Дембіцька

Сюзана Леонідівна,

кандидат юридичних наук, асистент кафедри адміністративного та інформаційного права Навчально-наукового інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»

Діордіца

Ігор Володимирович,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри кримінального права, процесу та криміналістики АПСВ ФПУ

Добренька

Наталія Вікторівна,

аспірант кафедри теорії держави та права Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»



- Ефендієва
Лейла Азадівна,** асистент кафедри цивільно-правових дисциплін Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України (далі – АПСВ ФПУ)
- Коронатнік
Ігор Михайлович,** кандидат юридичних наук, доцент, виконуючий обов'язки начальника кафедри військового права Військового інституту Київського національного університету імені Тараса Шевченка
- Лазнюк
Євгенія Володимирівна,** ад'юнкт кафедри адміністративної діяльності Національної академії внутрішніх справ
- Лазько
Гюльназ Заурівна,** кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін АПСВ ФПУ
- Мазур
Тамара Вікторівна,** кандидат юридичних наук, доцент кафедри цивільно-правових дисциплін Університету економіки та права «КРОК»
- Мальцев
Дмитро
Олександрович,** кандидат юридичних наук, доцент кафедри підприємницького та фінансового права Київського університету ринкових відносин
- Мельник
Микола Григорович,** кандидат юридичних наук, член Вищої кваліфікаційної комісії суддів України
- Мельник
Оксана Михайлівна,** старший викладач кафедри фінансового права Національного університету Державної податкової служби України
- Мельник
Олександр Миколайович,** кандидат наук з державного управління, доцент кафедри адміністративного, фінансового та господарського права АПСВ ФПУ
- Мураховська
Олена Олександрівна,** аспірант кафедри адміністративного, фінансового та господарського права АПСВ ФПУ
- Настюк
Андрій Анатолійович,** старший викладач кафедри теорії, історії держави і права та конституційно-правових дисциплін АПСВ ФПУ
- Нечипоренко
Василь Віталійович,** аспірант відділу проблем цивільного, трудового і підприємницького права Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України
- Орленко
Василь Васильович,** кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри комерційного права Київського національного торговельно-економічного університету
- Петрів
Ігор Миколайович,** кандидат юридичних наук, доцент кафедри військового права Військового інституту Київського національного університету імені Тараса Шевченка
- Поживілова
Олена Володимирівна,** кандидат педагогічних наук, заступник начальника відділу медичних і аграрних наук ВАК України
- Понамарчук
Олена Михайлівна,** здобувач кафедри адміністративного, фінансового та господарського права АПСВ ФПУ



- Слюсаренко
Сергій Вікторович,** кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету біоресурсів та природокористування України
- Турчин
Андрій Богданович,** аспірант кафедри адміністративного, фінансового та господарського права АПСВ ФПУ
- Француз-Яковець
Тетяна Анатоліївна,** кандидат юридичних наук, докторант Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України
- Цицюра
Володимир Іванович,** здобувач юридичного факультету Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана
- Червінко
Костянтин Васильович,** здобувач кафедри адміністративної діяльності Кримського юридичного інституту Одеського державного університету внутрішніх справ
- Шамрай
Василь Олександрович,** доктор наук з державного управління, професор, заслужений діяч науки і техніки України, професор кафедри адміністративного, фінансового та господарського права АПСВ ФПУ
- Швачка
Вікторія Юріївна,** кандидат юридичних наук, доцент кафедри теоретико-правових дисциплін і кримінального права Київського університету ринкових відносин
- Янчук
Артем Олексійович,** кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного та адміністративного права Університету економіки та права «КРОК» науковий консультант судді Конституційного Суду України



Вимоги до статей

Стаття повинна розкривати зміст однієї з рубрик збірника:

- 1) Юридичні науки:
Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень
Конституційне право; муніципальне право
Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право
Господарське право, господарсько-процесуальне право
Трудове право; право соціального забезпечення
Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право
Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право
Кримінальне право та криминологія; кримінально-виконавче право
Кримінальний процес та криминологія; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність
Судоустрій; прокуратура та адвокатура
Міжнародне право
Філософія права
- 2) Державне управління
Теорія та історія державного управління
Механізми державного управління
Державна служба
Місцеве самоврядування

Автор статті відповідає за правильність і достовірність викладеного матеріалу, за належність останнього йому особисто.

Обсяг статті – від 6 до 12 сторінок машинопису.

Стаття повинна вміщувати такі елементи: постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими чи практичними завданнями; аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язування порушеної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячена стаття; формулювання цілей статті (постановка завдання); виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів; висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі (витяг з постанови Президії Вищої атестаційної комісії України від 15.01.2003 р. № 7-05/1 «Про підвищення вимог до фахових видань, внесених до переліків ВАК України» // Бюлетень ВАК України. – 2003. – № 1).

Текст статті друкується на папері стандартного формату (**A4**) через 1,5 інтервала з дотриманням таких розмірів полів: верхнього, нижнього, правого і лівого – 2 см.

Весь текст повинен бути набраний шрифтом **Times New Roman 14 pt** в одну колонку без застосування будь-якого форматування. Не допускається використання вставок та гіперпосилань. Можна виділяти окремі частини тексту курсивом. Посилання на літературу розміщується наприкінці тексту.

Ілюстрований матеріал виконується чітко і якісно. Посилання на ілюстрації у тексті статті – обов'язкове.

Разом із друкованою статтею подається електронний варіант на дискеті, або CD-R диску. Файл статті повинен бути збережений у форматі RTF або у форматі MSWord. На електронному носії обов'язковими мають бути тільки файли, які відносяться до змісту статті. На етикетці електронного носія необхідно вказати прізвище та ініціали автора/авторів.

Структура статті: назва рубрики, УДК, прізвище і ініціали автора, назва статті, текст статті, бібліографія, анотація і ключові слова укр., рос., англ. мовами.

Наприклад:

Рубрика «Юридичні науки»

Адміністративне право і процес: фінансове право; інформаційне право

УДК 351.078.18:347.998.85

Іванов Іван Іванович

Заходи забезпечення провадження в адміністративних справах

... *Аналіз останніх публікацій*, зокрема, О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржія, О.Н. Панченка [1, с. 125–127; 2, с. 241–249; 3, с. 535–543], Т.О. Коломоєць [4, с. 221–222; 5, с. 219–226] дає підстави дійти висновку про неповне дослідження такого юридичного явища як забезпечення адміністративних проваджень процесуальними засобами, їх фрагментарне висвітлення в навчальних посібниках та підручниках.

Література

1. Кузьменко О.В. Заходи процесуального примусу в адміністративному судочинстві / О.В. Кузьменко, О.Н. Панченко // Адміністративне судочинство України: підруч. / О.М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О.Н. Панченко, В.Б. Авер'янов [та ін.]; за заг. ред. О.М. Пасенюка. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – 672 с.

Іванов І.І. Назва статті. Анотація: У статті досліджуються

Ключові слова: 5-8 слів (укр., рос., англ. мовами).

Автор підписується на звороті останньої сторінки.

До статті додаються:

1) дві рецензії:

– одна з них може бути затверджена кафедрою або науково-дослідним відділом, де працює автор;

– друга – зовнішня;

2) відомості про автора: прізвище, ім'я, по батькові, повністю звання, посада, контактні телефони.

Наприклад:

Іванов Іван Іванович, кандидат історичних наук, доцент кафедри теорії та історії держави і права Академії праці і соціальних відносин ФПУ.

Телефон: 526 – 15 – 45; e-mail: edit@socosvita.kiev.ua

До статті можуть бути внесені зміни редакційного характеру без згоди авторів.

До рубрики «**Наукові рецензії**» подаються матеріали українською мовою (обсягом від 3 до 6 стор.) у двох варіантах:

роздрукований за підписом автора рецензії і печаткою;

електронний на дискеті 3,5 дюйма.

Після подання матеріалу редколегія журналу в місячний термін розглядає доцільність розміщення рецензії, а науковий редактор вносить правки редакційного характеру (якщо це потрібно) та письмово погоджує їх з автором рецензованої роботи, або рецензентом. Поданий матеріал відображає точку зору рецензента, яка може не збігатися з позицією редколегії журналу.

Роздруковані матеріали і дискета авторів не повертаються.

Інформація

Інформуємо, що в Академії праці і соціальних відносин ФПУ відбувся захист дисертацій.

Рішенням спеціалізованої вченої ради К 26.888.01 на підставі прилюдного захисту дисертацій присуджено науковий ступінь кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право:

Черних Денису Сергійовичу, дисертація на тему: «Правове регулювання оподаткування прибутку підприємств».

Міняйло Миколі Павловичу, дисертація на тему: «Адміністративно-правове забезпечення реалізації права громадян на звернення».

Супрун Галині Борисівні, дисертація на тему: «Суд (суддя) як суб'єкт провадження у справах про адміністративні правопорушення в Україні».

Острович Сергію Ернестовичу, дисертація на тему: «Правове регулювання матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування в Україні».

Інформація для вступників

Академія праці і соціальних відносин Федерації професійних спілок України III–IV рівня акредитації (ліцензія МОН України АБ № 175257) оголошує прийом до аспірантури на 2011/12 навч. рік з відривом та без відриву від виробництва зі спеціальностей:

Економічний факультет:

08.00.04 – Економіка та управління підприємствами (за видами економічної діяльності)

Юридичний факультет:

12.00.06 – Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право

До аспірантури на конкурсній основі приймаються особи, які мають диплом спеціаліста або магістра.

Підготовка в аспірантурі Академії здійснюється на умовах контракту за рахунок коштів юридичних та фізичних осіб.

Для складання вступних екзаменів до аспірантури допускаються особи на підставі рішення приймальної комісії за результатами співбесіди, розгляду реферату та поданих наукових праць з урахуванням письмового висновку передбачуваного наукового керівника.

Абітурієнти складають вступні екзамени зі спеціальності, філософії та іноземної мови.

Вступники до аспірантури подають на ім'я ректора Академії такі документи:

- заяву;
- особовий листок з обліку кадрів;
- список опублікованих наукових праць і винаходів. Вступники, які не мають опублікованих наукових праць і винаходів, подають наукові доповіді (реферати) з обраної ними наукової спеціальності;
- медичну довідку про стан здоров'я за формою № 086-У;
- копію диплома про закінчення вищого закладу освіти з додатком;
- посвідчення про складання кандидатських екзаменів (за наявності їх складання).

Паспорт та диплом про вищу освіту подаються вступником особисто.

Особова справа подається в швидкозшивачі з двома конвертами.

Заяви про прийом до аспірантури з зазначеними вище документами приймаються у відділі аспірантури (каб. 309) з 1 вересня до 15 жовтня 2011 р.

Вступні екзамени проводяться з 16 до 30 жовтня 2011 р.

Термін навчання в аспірантурі з відривом та без відриву від виробництва – 3 роки.

Початок навчання в аспірантурі з 1 листопада 2011 р.

Телефон для довідок: (044) 526-11-34.