

# **ВІСНИК**

**Академії праці і соціальних відносин**

**Федерації профспілок України**

Засновано у 2011 р.

**Науковий збірник**

**Серія: Право та державне управління**

**2(6)  
2012**

# ВІСНИК

Академії праці і соціальних відносин  
Федерації профспілок України

Засновано у 2011 р.

Науковий збірник

Серія: Право та державне управління

Засновник та видавець Академія праці і соціальних відносин Федерації професійних спілок України

Свідоцтво про державну реєстрацію  
КВ № 17838-6688Р від 18 березня 2011 р.

Збірник затверджений ВАК України як фаховий із 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 № 9 від 22 червня 2012 р.

Підписано до друку 12.07.2012 р.  
Формат – 70x108/16. Друк офсетний.  
Папір офсетний №1. Ум.-друк. арк.– 14,35

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,  
Замовлення №0249

*«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*

**Ковальчук А.Т.**, доктор юридичних наук, професор,  
*заступник голови*

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

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

**Беляков К.І.**, доктор юридичних наук, старший  
науковий співробітник

**Голянич М.К.**, доктор юридичних наук, професор

**Глушков В.О.**, доктор юридичних наук, професор

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

**Драган І.О.**, доктор наук з державного управління, доцент

**Кузиченко С.О.**, доктор юридичних наук, професор

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

**Майданик О.О.**, доктор юридичних наук, професор

**Монаєнко А.О.**, доктор юридичних наук, доцент

**Мунтян В.Л.**, доктор юридичних наук, професор

**Олуйко В.М.**, доктор наук з державного управління,  
професор

**Остапенко О.І.**, доктор юридичних наук, професор

**Петков С.В.**, доктор юридичних наук, 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

**Сіцинський А.С.**, доктор наук з державного управління,  
професор

**Хуторян Н.М.**, доктор юридичних наук, професор

**Шевченко О.О.**, доктор юридичних наук, професор

**Щербина В.С.**, доктор юридичних наук, 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 Іоніна О.В.

Комп'ютерний набір Карпенко В.В.

© Академія праці і соціальних відносин  
Федерації профспілок України

# У номері

# Contents

|  |  |
|--|--|
| <b>Державне управління</b>   |  |
| <i>Дубич К. В.</i><br>Модернізація системи соціального захисту населення як напрям реформування державного управління в Україні ..... 5                          |  |
| <i>Радиси Я.Ф., Сорока О.Я.</i><br>Особливості державного регулювання медичної діяльності на Прикарпатті протягом 1939 – 1950 рр. .... 12                        |  |
| <b>Юридичні науки</b>  |  |
| Теорія та історія держави і права;<br>історія політичних і правових учень  |  |
| <i>Красніцький А.В.</i><br>Історико-правові аспекти дослідження українського державотворення 1917–1921 рр.: досягнення, проблеми, перспективи ..... 22           |  |
| <i>Кудін С.В.</i><br>Сутність теоретико-історичних підходів Ф.І. Леонтовича ..... 29   |  |
| Цивільне право і цивільний процес;<br>сімейне право; міжнародне приватне право   |  |
| <i>Бабенко М.В.</i><br>Вирішення теоретичних засад цивільного обігу нерухомого майна ..... 35  |  |
| <i>Лазько Г.З.</i><br>Суб'єкти нотаріальних процесуальних правовідносин ..... 41   |  |
| <i>Федорченко Н.В.</i><br>Цивільно-правовий статус фізичних осіб-виконавців за договором надання послуг ..... 44   |  |
| Господарське право,<br>господарсько-процесуальне право   |  |
| <i>Вишнеvsька Ю.В.</i><br>До питання про ліцензування господарської діяльності туристичних суб'єктів ..... 51  |  |
| <i>Глобінєць М.Г.</i><br>Про стадії і види контрольних проваджень у діяльності нотаріусів ..... 55   |  |
| <i>Корсташивець Ю.Г.</i><br>Порядок утворення та діяльності туроператора та турагента в Україні та світі у період розвитку туризму ..... 59                      |  |
| Трудове право;<br>право соціального забезпечення   |  |
| <i>Бобко У.П.</i><br>Юридичне забезпечення соціальних гарантій у межах трудових відносин за участю фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності ..... 64 |  |
| <i>Щотова Ю.М.</i><br>Поняття принципів організації і функціонування професійних спілок як суб'єктів трудового права ..... 71                                    |  |
| Адміністративне право і процес;<br>фінансове право; інформаційне право   |  |
| <i>Артеменко О.В.</i><br>Фіскальні засади у сфері охорони навколишнього природного середовища ..... 77   |  |
| <i>Василів С.С.</i><br>Співвідношення підвідомчості справ про адміністративні правопорушення з окремими правовими категоріями ..... 81                           |  |

|   |  |
|---|--|
| <b>STATE GOVERNING (ADMINISTRATION)</b>   |  |
| <i>Dubych K. V.</i><br>Modernization of the social security system as the trend in public administration reforming in Ukraine ..... 5   |  |
| <i>Radysb Y.F., Soroka O.Y.</i><br>Peculiarities of state regulation of medical practice in the Prykarpattya during 1939-1950 years ..... 12                                      |  |
| <b>LEGAL SCIENCES</b>   |  |
| <b>Theory and practice of the state and law;<br/>history of political and legal studying</b>  |  |
| <i>Krasnits'kiy A.V.</i><br>Historical and legal aspects of Ukrainian creation of the state (1917-1921): achievements, problems, perspectives ..... 22                            |  |
| <i>Kudin S.V.</i><br>Essence of F.I. Leontovych's theoretical and historical approaches ..... 29  |  |
| <b>Civil law and civil process; family law;<br/>international private law</b>   |  |
| <i>Babenko M.V.</i><br>Solution of the theoretical principles of the civil real estate circulation ..... 35   |  |
| <i>Laz'ko G.Z.</i><br>Subjects of the notarial proceeding real relations ..... 41   |  |
| <i>Fedorchenko N.V.</i><br>Civil –legal status of the individuals – executives on service providing by contract ..... 44  |  |
| <b>Commercial law,<br/>commercial-procedural law</b>  |  |
| <i>Vishnev'ska Y.V.</i><br>On the issues of licensing tourist business ..... 51   |  |
| <i>Globnits' M.G.</i><br>On the stages and types of control procedures in notary activity ..... 55  |  |
| <i>Korostashevets U.G.</i><br>Order of the establishment of tour operator and tour agent activity in Ukraine and in the world due to the development of tourist business ..... 59 |  |
| <b>Labour law; law of social providing<br/>(insurance)</b>  |  |
| <i>Bobko U.P.</i><br>Legal providing of social guarantees within labour relations by individuals – the subjects of entrepreneurial activity ..... 64                              |  |
| <i>Shchotova Y.M.</i><br>Concept of principles of organization and functioning of trade unions as labour legal subjects ..... 71  |  |
| <b>Administrative law and process;<br/>financial law; information law</b>   |  |
| <i>Artemenko O.V.</i><br>Fiscal principles in the sphere of environmental protection ..... 77   |  |
| <i>Vasyliiv S.S.</i><br>Coordination between jurisdiction on administrative offences and separate legal categories ..... 81   |  |

|  |  |
|--|--|
| <i>Гелич Ю.О.</i><br>Інформаційно-правовий статус журналістів в<br>Україні .....85   | <i>Helych U.A.</i><br>Information and legal status of journalists<br>in Ukraine.....85   |
| <i>Голобутовський Р.З.</i><br>Сутність та структура дисциплінарного<br>провадження щодо судді .....90  | <i>Holobutovskyi R.Z.</i><br>Essence and structure of disciplinary<br>proceeding regarding the judge.....90  |
| <i>Гоцалюк С.Ю.</i><br>Система адміністративно-юрисдикційних<br>органів, уповноважених розглядати справи<br>про адміністративні правопорушення у галузі<br>електроенергетики .....94 | <i>Hotsaljuk S.Y.</i><br>System of administrative jurisdiction bodies<br>with duties to examine the cases on<br>administrative offences in the electric<br>power industry.....94 |
| <i>Дембіцька С.Л.</i><br>Про стан надання адміністративних послуг ..... 100  | <i>Dembitska S.L.</i><br>The state provision of administrative services.....100  |
| <i>Дзявроник О.Б.</i><br>Почаївська Лавра в системі державно-конфесійних<br>відносин в Україні: адміністративно-правовий<br>аспект .....105  | <i>Dziavornyk O.B.</i><br>Pochaiv Lavra in the system of church-state<br>policy in Ukraine: administrative and legal<br>aspects.....105  |
| <i>Зільник Н.М.</i><br>Підвідомчість розгляду справ про адміністративні<br>правопорушення в галузі стандартизації, якості<br>продукції, метрології та сертифікації ..... 110         | <i>Zilnyk N.M.</i><br>Jurisdiction of proceedings on administrative<br>violations in the field of standardization, quality,<br>metrology and .....110                            |
| <i>Кобілянський М.Г.</i><br>Умови та джерела виникнення спорів про<br>компетенцію у сфері публічно-правових<br>відносин .....115   | <i>Kobyliansky M.H.</i><br>Conditions and sources of arising of controversies<br>about competence in sphere of public-law<br>relationships.....115                               |
| <i>Кравцова К.М.</i><br>Адміністративно-правове регулювання обігу<br>пестицидів у сільському господарстві України:<br>поняття та зміст .....119                                      | <i>Kravtsova K.M.</i><br>Administrative and legal regulation of pesticides<br>turnover in agriculture of Ukraine: the<br>concept and content.....119                             |
| <i>Личенко І.О.</i><br>Органи державного управління як суб'єкти<br>адміністративно-правового захисту законних<br>інтересів громадян України у сфері власності .....124               | <i>Lychenko I.O.</i><br>Public administration as subjects of the<br>administrative-legal protection of Ukrainian<br>citizens legal interests in the property field.....124       |
| <i>Римарчук Г.С.</i><br>Адміністративні правопорушення в сфері<br>інтелектуальної власності .....130   | <i>Rymarchuk H.S.</i><br>Administrative violations in the field of<br>intellectual property.....130  |
| <i>Сенишин У.І.</i><br>Стандарти вищої освіти – основа оцінки якості<br>професійної підготовки .....135  | <i>Senyshyn U.I.</i><br>Standards of higher education is the basis of<br>assessing the quality of training .....135  |
| <i>Скрипник О.Г.</i><br>Система гарантій незалежності суддів та місце у<br>ній адміністративно-правових гарантій .....138  | <i>Skrypnik O.G.</i><br>Judge independence guarantees system and<br>administrative-law guarantees` place in one.....138  |
| <i>Чернушенко Д.А.</i><br>Відносини у сфері кадрового забезпечення<br>діяльності Конституційного Суду України як<br>предмет адміністративно-правового<br>регулювання .....143        | <i>Chernushenko D.A.</i><br>Relationships in the sphere of Constitutional<br>Court personnel maintenance in Ukraine as an<br>object of administrative-law regulation.....143     |
| <i>Чомахашвілі О.Ш.</i><br>Деякі аспекти участі профспілок в адміні-<br>стративно-правовому регулюванні .....147   | <i>Chomabashvili E. Sh.</i><br>Trade unions as participants of is administrative-<br>legal regulation .....147   |
| <i>Щепоткіна В.В.</i><br>Адміністративні процедури доступу до публічної<br>інформації у діяльності судів: проблемні питання<br>правового регулювання ..... 151                       | <i>Shchepotkina V.V.</i><br>The administrative procedure of access to public<br>information in court activity: problem questions of<br>law regulation ..... 151                  |
| Кримінальний процес та криміналістика;<br>судова експертиза;<br>оперативно-розшукова діяльність  | <b>Criminal process and criminology;<br/>forensic examination;<br/>operative-investigative activity</b>  |
| <i>Запотоцький А.П.</i><br>Деякі аспекти ознайомлення обвинуваченого і<br>його захисника з матеріалами кримінальної<br>справи .....155   | <i>Zapototskyi A.P.</i><br>Some aspects of the review of the accused and his<br>counsel from the case file.....155   |
| Автори номера ..... 160  |  |
| Вимоги до статей ..... 162   |  |
| Інформація ..... 164   |  |

---

---

# Державне управління

УДК 351.84 (477)

**Дубич К. В.,**

канд. педаг. наук, доцент кафедри педагогіки  
Східноукраїнського національного університету ім. В. Даля

## *Модернізація системи соціального захисту населення як напрям реформування державного управління в Україні*

*У статті окреслено магістральні напрями модернізації державного управління системою соціального захисту населення в Україні.*

**Ключові слова:** напрями реформування системи соціального захисту населення, модернізація державного управління, соціальна політика.

У щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України [5, с. 31, 80] зазначається, що реформування вітчизняної системи соціального захисту населення відбувається досить повільно. Нині вкрай гострою є проблема збільшення обсягів державного фінансування, що виділяються на соціальні потреби, та нераціональне використання цих коштів. Тобто, збільшення ресурсного забезпечення соціальної сфери не супроводжується ефективністю витрачених ресурсів, а також не призводить до якісних змін в організації соціального захисту населення в Україні. Вирішення цього питання залишається проблемним і для національного законодавства: хоча Україна номінально визнала міжнародні стандарти, гарантії прав громадян у соціальній сфері, втім темпи реалізації взятих державою зобов'язань є повільними.

У цьому зв'язку цілком очевидно та невідкладною постає потреба в модернізації державного управління системою надання соціальної допомоги та послуг населенню, адекватних змін потребують його організація та механізми реалізації.

Аспектам соціального захисту населення в Україні присвячено чимало вітчизняних навчальних посібників. Так, у посібнику «Право соціального забезпечення» [6], виданого за редакцією професора П. Д. Пилипенка, розглядаються питання правового регулювання соціального захисту громадян в Україні. Окремі його розділи присвячено соціальному страхуванню, особливостям пенсійного забезпечення, соціальним допомогам, пільгам та іншим видам і формам соціального забезпечення. У дослідженні «Теорія права соціального забезпечення» [11], автором якого є Б. І. Сташків, також вивчаються правовідносини в сфері соціального забезпечення. Зокрема, в ньому розкриваються зміст, методи, принципи, джерела і форм права соціального забезпечення, а також висвітлюються історичні аспекти становлення та розвитку соціального забезпечення в Україні. Слід відзначити, що в наведених працях [6, 11] розкриваються в основному правові аспекти соціального забезпечення, а питання управління цією сферою розглядаються побіжно. Питання теорії і практики управління соціально-політичними процесами, соціальним захистом та соціальним розвитком висвітлюються в книзі А. М. Гриненка «Соціальна політика» [2]. Монографія Н. Б. Болотіної «Право соціального захисту: становлення і розвиток в Україні» [1] присвячена

теоретичному аналізу проблем становлення та розвитку права соціального захисту як нової галузі права в Україні. У праці соціальний захист розглядається через призму правового забезпечення, конституційних гарантій людини та громадянина. В окремому розділі аналізується відповідність національного законодавства міжнародним стандартам соціального захисту. У висновках автор наголошує на необхідності вдосконалення правового регулювання системи відносин у сфері соціального захисту в Україні, зокрема шляхом прийняття законодавчого акта про соціальний захист населення.

На підставі аналізу різних моделей соціальної політики, здійснюваної у розвинутих країнах, Т. В. Семигіна у своєму дослідженні [9] виокремила такі спільні ознаки, як запровадження в соціальну сферу конкуренції та ринкових відносин, зорієнтованість на проведення соціальної роботи в громаді, розвиток волонтерських і комерційних організацій, що надають соціальні послуги [9]. Привертає увагу висновок автора, що існування різних моделей соціальної політики зарубіжних країн детерміновано, насамперед, роллю держави в соціальному забезпеченні населення, історичними передумовами, джерелами фінансування соціальних програм, специфікою соціальних проблем та інструментами їх розв'язання.

Термінологічний аналіз дослідження нашої статті базується на словникові-довідникові з державного управління В. Д. Бакуменка [3] і словникові В. Я. Малиновського [4]. Осмисленню різних аспектів соціальної політики та соціального захисту населення сприяли також праці вітчизняних науковців М. В. Кравченка, Е. М. Лібанової, О. М. Палій, В. А. Скуратівського, В. П. Трощинського, М. П. Недюхи та ін.

Незважаючи на наявність багатьох наукових напрацювань у сфері досліджуваної тематики, аспекти реформування державного управління системою соціального захисту населення в Україні залишається наразі недостатньо розкритими. Зокрема, існує потреба в проведенні більш ґрунтовних досліджень щодо пошуку інноваційних підходів до державного управління вітчизняною системою соціального захисту моделей, надання соціальних послуг населенню, їх концептуальному обґрунтуванню та аналізу можливостей впровадження прийнятних елементів у вітчизняну державно-управлінську практику. Власне, ці питання і покладено в основу дослідження, здійснюваного в межах цієї статті.

**Метою дослідження** стало визначення та науково-теоретичне обґрунтування концепції модернізації державного управління системою соціального захисту населення в Україні. Для досягнення мети поставлено **завдання**: окреслити магістральні напрями проведення модернізації державного управління вказаною системою.

Перш ніж розпочати дослідження, стисло подамо визначення базових термінів, використаних у ході його проведення. Під *державним управлінням* будемо розуміти цілеспрямований, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження або перетворення [3, с. 63]. У цій статті *реформування* – це процес змін, перетворень, нововведення в сфері управління системою соціального захисту населення. В свою чергу, *система* – сукупність інституцій (суб'єктів), які характеризуються структурою, зв'язками та функціями, які шляхом впливу на визначені об'єкти забезпечують цілеспрямований розвиток соціальної сфери. Держава виконує *соціальну функцію* (утримання непрацездатних громадян, надання допомоги вразливим верствам населення, розвиток охорони здоров'я, освіти, житлового будівництва тощо) шляхом здійснення управлінського впливу на різні сфери суспільного життя, розроблення та впровадження державної політики. Під *соціальною політикою* пропонується розуміти комплекс вживаних заходів, спрямованих на захист вразливих верств населення від деструктивних процесів суспільного розвитку, підвищення якості і рівня життя громадян. Соціальна політика у більш вузькому значенні реалізується у формі *соціального захисту населення* – комплексу організаційно-правових та економічних заходів, здійснюваних державою, які спрямовані на забезпечення добробуту кожного члена суспільства, умов для реалізації його права на гідний рівень життя і розвиток особистості [10, с. 45].

Напрямом соціальної політики є *соціальне обслуговування* – різновид соціальної діяльності, здійснюваної в основному через систему соціального обслуговування населення,

утворену державними та недержавними соціальними службами (установами, закладами, організаціями тощо), які взаємодіють між собою з метою надання громадянам *соціальних послуг*. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про соціальні послуги» [8] *соціальні послуги* – це комплекс [...] заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги, з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя.

Аналіз джерел [12, с. 17; 10, с. 17; 5, с. 29] і практичний досвід автора у сфері соціальної роботи дали йому змогу виокремити проблеми, що ускладнюють здійснення державного управління системою соціального захисту населення в Україні, які можна згрупувати в три блоки (Рис. 1):

- *Протиріччя між обсягами соціальних зобов'язань держави та можливостями їх фінансування з державного бюджету*. Проблема полягає в тому, що надмірний перелік соціальних послуг, виплат, пільг, гарантованих державою, є економічно необґрунтованим, що зумовлює недофінансування галузі. Виділені ж державою на соціальний захист населення кошти використовуються неефективно та нераціонально.
- *Недоліки в управлінні* (надмірна централізація; повільність у реагуванні щодо задоволення соціальних потреб населення; низька якість соціальних послуг; бюрократизм; відсутність послідовної, системної соціальної політики) та *в інституційному забезпеченні системи* (радянські підходи до соціальної роботи; громіздка, розгалужена система стаціонарних закладів; дефіцит кваліфікованих соціальних працівників, неналежні умови їх проживання).
- *Зубожіння* (хронічна проблема, яка має тенденцію до погіршення: у 2010 р. рівень бідності українців становив 26,4 %; 79 % осіб, що перебувають за межею бідності, – економічно активні, працевлаштовані громадяни) і *поглиблення соціальної нерівності населення* (виразне розшарування громадян за грошовими\*, майновими ознаками, можливостями доступу до соціальних послуг та ін.) містять у собі загрозу виникнення соціальної напруги та нестабільності в суспільстві.

Поданий вище стислий аналіз засвідчує потребу в проведенні перетворень у соціальній сфері, модернізації чинної в Україні системи соціального захисту населення. Про необхідність модернізації соціальної політики йдеться в Посланні Президента України до Верховної Ради України [5, с.115-116], пріоритетним напрямом якої визначено трансформацію систем соціального захисту та надання соціальних послуг, яка за умов жорстких обмежень державного бюджету має базуватися на максимізації ефективності, раціоналізації соціальних бюджетних видатків та адресності надання соціальної допомоги.

Під модернізацією ми пропонуємо розуміти процес оновлення чинних і запровадження інноваційних механізмів державного управління системою соціального захисту та надання соціальних послуг населенню в Україні шляхом запозичення кращих моделей, елементів зарубіжного досвіду, які відповідають нормам, стандартам і цінностям розвинутих демократичних країн.

Варто зазначити, що ще з часів радянського технократизму в колах широкого загалу вкоренився певний стереотип сприйняття та вживання терміну *модернізація*, який ототожнюють здебільше з науково-технічним прогресом, розвитком науки і проведення прикладних досліджень, на базі яких відбувалося оновлення засобів виробництва тощо. Ми ж модернізацію розглядаємо, як філософію перебудови вітчизняного державного управління системою соціального захисту населення в Україні, як підґрунтя для розроблення реформ, проведення яких має призвести до вирішення низки соціальних проблем, підвищення якості надання соціальних послуг населенню та інших масштабних змін у цій сфері.

Послідовність і сутність проведення перебудови державного управління цією системою подано на рис. 1. Цей процес виокремлено в три етапи: визначення та сегментування проблем; окреслення напрямів та основних заходів модернізації по кожній групі проблем; прогноз результатів, які очікується отримати внаслідок реалізації цих заходів.

---

\* В Україні співвідношення доходів найзаможніших і найбідніших соціальних груп становить 30:1, тоді як у країнах ЄС – 5,7:1 [5, с. 29].



Рис. 1. Матриця процесу модернізації державного управління системою соціального захисту населення в Україні

Проблему недофінансування соціальної галузі, неефективного та нераціонального використання соціальних видатків можна вирішити через *державно-приватне партнерство*, яке передбачає консолідацію ресурсів держави, бізнесу, громадськості та здійснення фінансування реалізації державних соціальних заходів з трьох джерел: державного і місцевого бюджетів та приватних коштів. Таке міжсекторальне співробітництво, яке базується на об'єднанні різних джерел фінансування, дозволяє залучити до системи соціального захисту додаткові ресурси. Соціальне партнерство також передбачає участь представників суспільних секторів (держави, громадськості і бізнесу) у процесі розроблення і реалізації важливих питань щодо соціального захисту населення, а також у моніторингу за їх реалізацією. Громадський контроль є ефективним механізмом щодо раціонального використання ресурсів, запобігання розпорошеності бюджетних коштів, які спрямовуються на соціальні програми.

Складовою проблеми недофінансування та низької якості соціальних послуг є надмірна централізація та монополізація державою їх надання. Світовий досвід вказує на те, що у розв'язанні цієї проблеми союзниками держави є підприємці та територіальні громади, відповідні ініціативи та підтримка яких можуть стати визначальними в задоволенні потреб громадян у соціальних послугах. Пропонована інноваційна модель державного управління наданням соціальних послуг (далі – модель) базується на тому, що держава виступає замовником і контролером надання цих послуг. З цією метою вона вступає у ринкові відносини з підприємницькими структурами, приватними фізичними особами та



недержавними організаціями, які можуть бути провайдерами цих послуг. Цьому передують процес визначення переліку безоплатних послуг, гарантованих державою, та категорій населення, які мають право на їх отримання. Види соціальних послуг, які не ввійдуть до цього переліку, надаватимуться на платній основі суб'єктами недержавного та приватного суспільних секторів, які продемонструють готовність надавати делеговані соціальні послуги громадянам якісніше та ефективніше, ніж держава. З цією метою проводиться тендер, переможець якого отримує право укласти з державою соціальний контакт щодо надання відповідних соціальних послуг. Надавачам цих послуг делегуються дискретні повноваження щодо прийняття рішень і розпоряджання коштами, що створює передумови для раціонального використання ресурсів, надання гнучких та якісних послуг.

Державне соціальне замовлення та закупівля надання соціальних послуг сприяють конкуренції, покращенню якості соціального обслуговування громадян, створюють їм можливість вибору послуг, закладу та форми їх отримання. Як відомо, в чинній системі соціальних послуг конкуренції немає, оскільки основний обсяг послуг надається державними організаціями, а мережа альтернативних соціальних послуг залишається недостатньо розвинутою. Підвищенню рівнів якості надання соціальних послуг і конкуренції сприяє надання громадянам права вибору провайдера таких послуг. У моделі діє фінансовий механізм, який передбачає виділення на конкурсних умовах коштів не установі, а на послугу, яку установа надає, що спонукає розпорядників ефективно їх використовувати. Такий формат фінансування галузі є інновацією, оскільки нині бюджетні кошти спрямовуються на утримання державних соціальних закладів, а не на потреби отримувачів соціальних послуг. Це потребує удосконалення правової бази, яка регламентує укладання контрактів, стимулювання та регулювання діяльності прибуткових організацій, що працюють в сфері соціального підприємництва. Потребує правового врегулювання і механізм соціального замовлення органами місцевого самоврядування на соціальні послуги, які надаватимуться провайдерами за рахунок коштів місцевих бюджетів, а також формат взаємовідносин між чиновниками та приватними особами у цій сфері.

Варто зазначити, що надання соціальних послуг не викликає, як правило, особливого ажіотажу з боку підприємців. Проте, перші роки реалізації Закону України «Про соціальні послуги» [8], після внесення в нього змін, які передбачали запровадження ліцензування та соціального замовлення, демонструє позитивні результати соціального підприємництва. Так, місцеві органи влади почали ширше використовувати його переваги, зокрема проведення тендерів, інноваційні моделі фінансування, а недержавні структури стали успішно надавати соціальні послуги безпритульним, хворим на СНІД, наркоманію, алкоголізм, жертвам домашнього насилля тощо.

Нинішня модель надання соціальних послуг, крім зазначених вище недоліків, характеризується бюрократизованістю та потребує проведення подальшої *децентралізації\**, яка передбачає посилення ролі територіальних громад, деінституціоналізацію (розукрупнення великих закладів і центрів), їх територіальне наближення до місця проживання громадян. Цей процес має обов'язково супроводжуватися делегуванням відповідальності провайдерів за якість та ефективність, а також ресурсного забезпечення, в обсягах необхідних надання цих послуг. Кардинальних перетворень має зазнати інфраструктура державних закладів.

Децентралізація передбачає також і дотримання *принципу субсидіарності\**, реалізація якого дає змогу максимально наблизити процес прийняття важливих управлінських рішень до громадян. Органи місцевого самоврядування краще поінформовані про потреби в со-

---

\* *Децентралізація* – це процес передачі визначених функцій держави, відповідних повноважень і ресурсів та відповідальності за їх виконання від вищих до нижчих рівнів управління (від центральних до місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування) [4, с. 54].

\* *Субсидіарність* – принцип, згідно з яким надання державних (адміністративних) послуг здійснюється на максимально наближеному до населення територіальному рівні, на якому є належні організаційні, матеріальні та фінансові ресурси, що забезпечують їх обсяг і якість відповідно до загальнодержавних стандартів [4, с. 201].

ціальних послугах на місцях, а тому їх надання буде більш адекватним та адресним індивідуальним потребам місцевих мешканців, а виділені державою кошти будуть краще розподілятися, ефективніше та раціональніше використовуватися. У цьому зв'язку їхня роль у вирішенні фінансових та економічних питань підвищується.

Важливим компонентом інноваційної моделі є запровадження мінімальних державних стандартів якості, ліцензування (реєстрації) надання соціальних послуг, що передбачає здійснення постійного контролю за їх дотриманням, регулюванням діяльності суб'єктів цих послуг. Ці питання покликані вирішувати закони України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» [7] та «Про соціальні послуги» [8]. Втім, механізм ліцензування, яким передбачається надання постачальникам соціальних послуг права здійснювати соціальну роботу незалежно від форми власності відповідно до встановлених державою стандартів і вимог, наразі не діє. Нині не впроваджено і стандартизацію соціальних послуг, а також регламентацію інспекційно-наглядової діяльності щодо їх надання. Стандартам відводиться важлива роль у розширенні кола надавачів, гнучкості та диверсифікації соціальних послуг. Механізм соціального замовлення, яким передбачається укладання між державними й недержавними організаціями угод щодо надання соціальних послуг, також знаходиться на стадії розроблення. Вкрай гостро постає питання навчання і підготовки кваліфікованих фахівців, здатних працювати за нових умов, які виникнуть після запровадження інноваційної моделі. Соціальна галузь продовжує залишатися малопрофесійною, в якій бракує соціальних працівників зі спеціальною освітою, оскільки соціальна робота як самостійний вид фахової діяльності виникла відносно недавно в нашій державі. Вказані недопрацювання не лише унеможливають становлення інших, а й паралізують запровадження моделі в цілому.

Не менш важливими є і проблеми зубожіння та поглиблення поляризації населення за соціальними вимірами, які віднесено в окремих блоках, поданого вище на рис. 1. Це можна пояснити економічною кризою, недофінансуванням, розпорошеністю коштів, існуванням соціальної несправедливості у наданні допомоги та пільг, що призводить до помітного збільшення доходів заможних верств населення, та ін. Втім, на нашу думку, економічне зростання, збільшення обсягів фінансування соціальної сфери, запровадження навіть самих досконалих механізмів перерозподілу ресурсів та інноваційної моделі управління надання соціальних послуг дадуть змогу лише певною мірою розв'язати цю проблему. «Коренем зла», який поширився на всю Україну та уповільнює темпи підвищення рівня якості життя українців, є корупція, особливо політична. Як відомо, за висновками міжнародних організацій наша держава відноситься до найбільш корумпованих країн у світі. За умов цього паразитичного явища зусилля держави модернізувати управління соціальним захистом населення можуть перетворитися в ілюзію, а соціальні реформи – не завершитися. Як наслідок, це може призвести до ще більшого зубожіння українців та поглиблення соціальних відмінностей між ними.

Результати, які отримано в ході проведеного в статті дослідження, дали автору змогу сформулювати такі **висновки**:

Крізь призму аналізу наявних у науковій літературі підходів до тлумачення термінології статті, виокремлення проблем, які ускладнюють функціонування системи соціального захисту населення в Україні, окреслено такі магістральні напрями модернізації державного управління цією системою: *демонополізація* (роздержавлення надання соціальних послуг, передача приватним та недержавним організаціям повноважень і відповідальності щодо їх надання); *партнерство* в суспільному трикутнику «держава–бізнес–громада» (об'єднання зусиль і ресурсів держави, бізнесу і суспільства щодо вирішення питань соціального захисту та обслуговування населення); *стандартизація соціальних послуг і регламентування інспекційно-наглядової діяльності* щодо їхнього надання; *впровадження* в практику управління галуззю *конкуренції, контрактних відносин* та інших прийнятних *ринкових механізмів*; *децентралізація*, що супроводжується дотриманням принципу *субсидіарності*; *деінституціоналізація* (розукрупнення) державних закладів соціального забезпечення; *удосконалення системи підготовки кваліфікованих кадрів галузі та умов оплати їх праці*.

Важливо усвідомити, що модернізація державного управління системою соціальних послуг – це тривалий і послідовний процес змін, а не тимчасова кампанія щодо створення позитивного політичного іміджу та отримання електоральної підтримки. Модернізація має проводитися системно, відкрито, з широким залученням до процесу прийняття важливих рішень громадськості, представників підприємництва, органів місцевого самоврядування та інших зацікавлених сторін. Результатом модернізації державного управління системою соціального захисту населення має стати масштабне впровадження в цій сфері інновацій, які призведуть до підвищення рівня соціального добробуту громадян України, наближення гарантованих державою соціальних стандартів до європейського рівня, що закладе підвалини для динамічного поступу українського суспільства.

До **перспективних напрямів подальших досліджень** слід віднести: аналіз кращого зарубіжного досвіду щодо управління соціальним захистом населення; розроблення та обґрунтування впровадження єдиних державних стандартів якості соціальних послуг; розроблення механізму ліцензування; запровадження консолідованої системи фінансування соціальних послуг. Результати дослідження статті засвідчили також необхідність у більш ґрунтовному вивченні механізмів проведення децентралізації, деінституціоналізації, стандартизації, укладання контрактних відносин між державою, суб'єктами підприємництва і недержавних організацій щодо надання соціальних послуг населенню.

### Література:

1. Болотіна Н. Б. Право соціального захисту: становлення і розвиток в Україні: монографія / Н. Б. Болотіна. – К.: Знання, 2005. – 381 с.
2. Гриненко А. М. Соціальна політика: навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисципліни / А. М. Гриненко. – К.: КНЕУ, 2003. – 309 с.
3. Державне управління: словник-довідник / [уклад. В. Д. Бакуменко та ін.; за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка]. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
4. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський // Бібліотека молодого держ. службовця. Вид. 2-е, допов. й перероб. – К.: Центр сприяння інституційному розвитку держ. служби, 2005. – 254 с.
5. Модернізація України – наш стратегічний вибір: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К., [б. в.], 2011. – 416 с.
6. Пилипенко П. Д. Право соціального забезпечення: навч. посіб. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / П. Д. Пилипенко, В. Я. Бурак, С. М. Синчук та ін. / За ред. П. Д. Пилипенка. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2006. – 496 с.
7. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії: [Закон України від 5 лист. 2000 р. № 2017-III (із змінами, внесеними згідно із Законом у 2007 р.)] / Офіц. вісник України. – 2000. – 17 лист. (№ 44). – С. 1. – Ст. 1876.
8. Про соціальні послуги: [Закон України від 19 черв. 2003 р. № 966-IV (із змінами, внесеними згідно із 4 Законами у 2004-2011 рр.)] // Офіц. вісник України. – 2003. – 1 серп. (№ 29). – С. 52. – Ст. 1435.
9. Семигіна Т. В. Моделі соціальної політики економічно розвинутих країн: історія та сучасний розвиток: автореф. дис... канд. політ. наук: спец. 23.00.01 / Т. В. Семигіна. – К., 2007. – 20 с.
10. Семигіна Т. В. Соціальні послуги в Україні: сьогодення та перспективи / Т. В. Семигіна, К. С. Міщенко, Т. Г. Кіча, С. А. Косянчук, О. В. Курбан. – К.: Вид-во ВК «Зірка», Проект Тасіс «Посилення регіональних соціальних служб», 2007. – 52 с.
11. Сташків Б. І. Теорія права соціального забезпечення: навч. посіб. / Б. І. Сташків. – К.: Знання, 2005. – 405 с.
12. Ukraine. Country Economic Memorandum. Strategic Choices to Accelerate and Sustain Growth, Report No. 55895-UA. – The World Bank, 2010. – 111 p.

**Дубич К. В. Модернізація системи соціальної захисту населення як напрямлення реформирования государственного управления в Украине. В статье очерчены магистральные направления модернизации государственного управления системой социальной защиты населения в Украине.**

**Ключевые слова:** направления реформирования системы социальной защиты населения, модернизация государственного управления, социальная политика.

**Dubych K. V. Modernization of the social security system as the trend in public administration reforming in Ukraine. The article deals with the key trends in public administration modernization of the social security system in Ukraine.**

**Key words:** reforming trends in social security system, public administration modernization, social policy.

УДК 351.77.078(477.86)”1939/1950”

**Радиш Я.Ф.,**

доктор наук з державного управління, професор,  
професор кафедри управління охороною суспільного здоров'я  
Національної академії державного управління при Президентові України

**Сорока О.Я.,**

начальник юридичного відділу  
Івано-Франківського національного медичного університету

### *Особливості державного регулювання медичної діяльності на Прикарпатті протягом 1939–1950 рр.*

У статті аналізуються особливості державного регулювання медичної діяльності на Прикарпатті протягом 1939 – 1950 рр.

**Ключові слова:** державне регулювання, медична діяльність, нормативно-правова база.

*Спадок минулого – насіння врожаю майбутнього*  
(Напис на будинку Національного архіву у Вашингтоні)

*Коли нація не може тверезо оцінити свою історію,  
вона сама живе немов у постійному неврозі.  
Нація, яка не може змиритися зі своїм минулим, ніколи  
не побудує майбутнього*  
Март Лаар.

Історична специфіка перебування Прикарпаття за умов управління регіоном радянською та німецькою окупаційними владами, додаткового впливу на суспільно-політичну діяльність краю воєнного часу, партизанських формувань, Української повстанської армії та наслідки його тривалого перебування у складі Австро-Угорщини та II Речі Посполитої – створили особливе підґрунтя для діяльності медичної служби цієї території у досліджуваний період.

У той самий час не тільки історичний досвід діяльності здравоохоронної сфери, незважаючи на окремі наукові праці стосовно медичних справ того часу на Прикарпатті, досі не став предметом глибокого аналізу, а і залишаються непізнаними загальні закономірності медичної діяльності у переломні та скрутні часи в даному регіоні України.

Актуальність дослідження значною мірою зумовлюється підвищенням уваги науковців до історичного минулого України. Більш глибоке вивчення особливостей медичної діяльності та управління здравоохоронною сферою України, критичне осмислення та сучасна оцінка її функціонування в різних регіонах та у різні історичні періоди пояснюються тим, що в розробці нової стратегії і тактики функціонування медичної галузі на регіональному рівні особливе місце належить історичному досвіду її діяльності під час формування медичних округів. А своєчасність нашого дослідження значною мірою посилюється системною кризою, в якій тривалий час перебуває охорона здоров'я України; не-ефективним використанням недостатніх фінансових ресурсів, які виділяються для функціонування галузі; необхідністю виявлення додаткових джерел фінансування системи охорони здоров'я тощо.

Як відомо, 23 серпня 1939 р. між Німеччиною та СРСР був підписаний пакт про ненапад, у таємному протоколі, до якого Гітлер і Сталін домовилися про розподіл Європи на відповідні сфери впливу та окупації. За ним Радянському Союзу передавалися майже всі західноукраїнські землі. 17 вересня 1939 р. на територію Західної України вступила Червона Армія, а вже 3 жовтня Західна Україна була включена до складу УРСР. Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 32 від 27 листопада 1939 р. на цій території було утворено шість областей: Станіславську, Львівську, Дрогобицьку, Тернопільську, Волинську та Рівненську [15].

Населення Прикарпаття вітало приход Червоної Армії. Пояснювалось це тим, що Західна Україна була до цього напівколонією Польщі з досить сильним політичним, національним та економічним гнобленням, жорстокою експлуатацією, безробіттям, напівкріпосницькими порядками на селі, безправ'ям українців, низьким соціально-економічним рівнем населення.

Ми поділяємо думку І.Мищака про те, що сучасна українська історіографія неоднозначно оцінює характер економічних, соціальних і культурних перетворень, які мали місце в Західній Україні після приєднання її до Української РСР. Справедливо вказуючи на позитивні зрушення в галузі освіти, культури, охорони здоров'я, схвалюючи розвиток економіки й подолання безробіття, дослідники водночас наголошують на ігноруванні владою специфіки традиційного способу життя місцевих жителів і жорстких методах проведення радянської. Переслідування інакомислячих, масові репресії, економічний та соціальний примус значною мірою звели нанівець позитивні здобутки та викликали різке невдоволення населення краю, яке згодом переросло на масовий збройний опір радянській владі [17].

Як стверджує В.В. Гулай, впродовж короткого часу в західних областях України було повністю перевлаштоване суспільне життя за тодішніми радянськими стандартами. Найбільш концентровано це проявилось у політичній організації суспільства, серцевиною якої виступали партійні комітети, яким належала повнота влади. Вибори до Верховних Рад СРСР та УРСР, місцевих Рад депутатів трудящих не мали нічого спільного з вільним волевиявленням народу, а слугували поширенню і зміцненню тотального контролю держави над громадянами. Склад апарату органів влади і управління, який забезпечував функціонування нової політичної системи, однозначно вказував на привнесеність із зовні тих перетворень, які відбулися у західних областях України [6].

Центральним органом влади, який у досліджуваній період опікувався питаннями регулювання медичної діяльності, був Департамент охорони здоров'я, створений у 1918 р. в структурі нового уряду – Ради Народних Міністрів. Проте, часта зміна політичної ситуації, обумовлена громадянською війною, переходом на окремих територіях влади від Центральної Ради до більшовиків і навпаки, Департамент охорони здоров'я, як орган управління, фактично не розпочав своєї діяльності і не зміг внести нічого нового в управління медико-санітарною справою. У той же час у районах, контрольованих органами радянської влади, яка проголосила побудову нових органів державного управління, почалась поступова ліквідація дореволюційних форм управління медичною справою (губернських та повітових лікарських управ) і створення при виконкоммах місцевих рад медико-санітарних відділів – перших радянських органів управління медичною справою. Тобто, в управлінні медичною справою, а скоріше – медичною допомогою, наступило двовладдя [10].

Радянська усіх сфер життя на Прикарпатті восени 1939 р. торкнулася, звичайно, й медичної галузі – охорона здоров'я теж почала перебудовуватися згідно із радянськими зразками. Так, у Львові, як і в інших обласних центрах, було створено обласний відділ охорони здоров'я. На посаду завідувача новоствореного підрозділу було призначено відомого громадського діяча проф. Мар'яна Панчишина. Невдовзі, правда, на цій посаді його змінив присланий зі сходу член партії І.М.Трегуб. У цей самий час було зліквідоване Українське лікарське товариство (УЛТ) довголітнім головою якого був М.Панчишин. «Народну лікарню» і шпиталь ім. митрополита А.Шептицького було перетворено на лікарню для партійних і радянських керівників. Аптечні установи, котрі стовідсотково перебували у руках приватних власників, а таких на приєднаній до УРСР території нараховувалося 376, у

тому числі 175 – у сільській місцевості, були націоналізовані і підпорядковані Аптекоуправлінню України. 11 грудня 1939 р. розпочалися заняття на лікарському та фармацевтичному відділах Львівського університету, а з 1 січня 1940 р. на базі цих двох факультетів створено Львівський медичний інститут. Навчання переведено на програми Міністерства охорони здоров'я УРСР, запроваджено партійні дисципліни та обов'язкове вивчення російської мови. Ліквідовано університетське самоврядування, створено спецвідділ-філіал НКВС. Розпочалися арешти студентів медичного інституту, українців за походженням, переважно за «ненадійність», настали масові депортації мирного населення. Так, протягом 1939–1941 рр. до Сибіру та інших регіонів Росії без суду і слідства депортували 1 млн. 868 тис. мешканців Західної України [14].

Потреби соціально-економічного розвитку Прикарпатського краю вимагали розширення системи надання медичної допомоги, яка стала безкоштовною. Завдячуючи цьому, лікарі, які займалися приватною практикою, а також безробітні лікарі дістали роботу в державних лікувально-профілактичних закладах. Так, наприкінці 1940 р. кількість лікарів, які працювали в державних медичних закладах, збільшилася до 551, а середніх медичних працівників – до 1288. У містах було відкрито 235 лікувально-профілактичних закладів, у сільській місцевості – 252. У лікарнях області було розгорнуто 2156 ліжок, у тому числі 165 на селі. Бюджетні асигнування на охорону здоров'я в 1940 р. становили 18 500 тис. крб. У 1940 р. в Станіславській області було створено 50 лікарень у міській місцевості на 2020 ліжок і вісім лікарень – у сільській місцевості на 165 ліжок, 43 поліклініки, 13 санітарно-епідеміологічних станцій, більше 100 фельдшерських пунктів. У Калуському районі на початку 1940 р. почала працювати міська лікарня на 110 ліжок, санітарно-епідеміологічна станція, жіноча та дитяча консультації і 14 фельдшерських пунктів, а у Войнилівському районі – лікарня на 30 ліжок, венерологічний пункт, районна санітарно-епідеміологічна станція, дитяча й жіноча консультації, дитячі ясла на 20 ліжок, дві сільські амбулаторії, три фельдшерських і один акушерський пункти [4].

Велика увага приділялась охороні материнства й дитинства. Так, на початок літа 1941 р. в області вже функціонувало вісім дитячих, 24 жіночо-дитячі консультації, 11 молочних кухонь, три дитячих будинки, п'ять пологових будинків на 110 ліжок, дитяча лікарня в м. Станіславі на 30 ліжок і 57 фельдшерсько-акушерських пунктів у сільських місцевостях, 27 дитячих ясел у містах на 720 місць і сім ясел на 200 місць у сільських місцевостях. Для оздоровлення дітей, які хворіють на туберкульоз, було відкрито протитуберкульозний санаторій на 70 ліжок. В області почала діяти також санітарна організація для захисту населення від епідемічних хвороб. Були відкриті обласна, дві міські і 19 районних санітарно-епідеміологічних станцій [3].

У 1941 р. проти СРСР розпочався наступ німецьких військ і Червона Армія відступила, мобілізувавши до своїх лав велику кількість медичного персоналу. З початком війни на території Західної України активізувалася роль НКВС – проводилися масові арешти західно-української інтелігенції, серед яких виявилось багато лікарів, провізорів, середнього медичного персоналу та студентів медицини. Одними з перших зустріли Другу світову війну медичні працівники України. У зв'язку із швидким просуванням ворожих військ територією України створення значної частини військових медичних формувань було зірвано. А діючі військові госпіталі не могли виконувати всіх завдань, які на них поклалися. Частина гарнізонних госпіталів Західного та Київського особливого військових округів змушені евакуюватися в тил, залишаючи багато медичного майна, яке призначалося для формування польових лікувальних закладів. У зв'язку з цим у липні 1941 р. на Західному та Південно-Західному фронтах було розгорнуто лише 15% запланованих частин, установ і органів управління медичної служби військової та армійської ланок. За таких надзвичайно складних умов основна частина медичного забезпечення військ лягла на медичні пункти, окремі медичні батальйони дивізій та на невелику кількість польових рухомих і гарнізонних госпіталів. Їм довелося виконувати дуже велику за обсягом роботу, яка, як правило, перевищувала штатні можливості багатьох лікувально-профілактичних закладів. Так, у Тернопільський

гарнізонний госпіталь на 200 ліжок тільки за п'ять днів (з 22 до 27 червня 1941 р.) надійшло близько 5000 поранених [12, с. 95].

30 червня лідери Організації українських націоналістів (ОУН) проголосили у Львові відновлення Української держави та українське державне правління, яке очолив прем'єр-міністр Ярослав Стецько. Віце-прем'єром та міністром охорони здоров'я став проф. М.Панчишин, його заступником – Р.Осінчук. Досліджуючи професійну та громадську діяльність Мар'яна Панчишина, проф. П. Пундій встановив, що за німецької окупації Галичини, крім виконання обов'язків члена уряду Я.Стецька, М. Панчишин стає співорганізатором ново-відкритого Львівського медичного інституту, професором і директором клініки внутрішніх хвороб. Протягом 1941–1942 рр. він був членом Української Національної ради (УНРади) у Львові, активним учасником різних громадсько-суспільних товариств, опікуном і меценатом молодіжних організацій. Слід підкреслити, що після німецької окупації Галичини, в результаті якої місцеве населення фактично позбавили медичної допомоги, така позиція проф. М.Панчишина значною мірою сприяла об'єднанню зусиль місцевої інтелігенції щодо запобігання розповсюдженню інфекційних захворювань, забезпечувала підготовку лікарів для цивільного населення, на місцевому рівні практично реалізовувала основну місію УНРади в Києві з упорядкування життя українського народу. У зв'язку з цим автор поділяє точку зору проф. О.М.Голяченка та Я.В.Ганіткевича, які вважають діяльність багатьох українських медичних і фармацевтичних працівників на окупованій німецькими військами території – державницькою, потрібною і корисною для свого народу, а не для окупаційної влади [14].

Як відомо, три роки (з червня 1941 р. до липня 1944 р.) тривала гітлерівська окупація Прикарпаття. Німецьке командування не тільки розпустило український уряд, а й вдалося до переслідувань, арештів і масових примусових вивозів населення до Німеччини на роботу. За цих умов поширюється партизанське підпілля в Станіславській області. В 1943 р. на Станіславщині за участю Організації українських націоналістів (ОУН) були створені збройні загони Української Народної Самооборони (УНС), які влітку почали військові дії проти німецьких окупантів. На цей рік припадає створення дивізії «Галичина», а також відомий Карпатський рейд партизанів під проводом С.А. Ковпака. Німецька окупаційна влада в цей час посилювала карні репресії, які переросли на смертний терор. За період окупації фашисти знищили на території Прикарпаття майже 224 тис. жителів (у тому числі багато медичних працівників, із них 66 лікарів, що працювали в медичних закладах обласного центру) і понад 68 тис. людей вивезли на роботу до рейху [3].

Як стверджує З. Библик, з початком німецької окупації краю змінюється тут і порядок надання медичної допомоги. 3 липня 1941 р. «...в лікарню приймаються тільки тяжкохворі з оплатою 20 карбованців денно...За крайньо бідних буде платити місцевий комісаріат. Амбулаторні хворі платять за всякий прийом 10 карбованців...» [2, с. 21].

27 липня 1944 р. Станіслав був остаточно звільнений від німецько-фашистських загарбників. Відбудовчі процеси на звільнених землях Прикарпаття проводилися відповідно до прийнятої постанови уряду України від 7 травня 1945 р. «Про заходи відбудови та дальшого розвитку господарства у Львівській, Станіславській, Дрогобицькій, Тернопільській, Рівненській, Волинській і Чернівецькій областях УРСР на 1945 рік». На подолання наслідків війни керівництво республіки спрямувало у Західну Україну значні кошти (тільки у 1944 р. в економіку регіону асигновано 10 млрд. карбованців) і матеріальні ресурси [1].

Впродовж досліджуваного періоду, як зазначалося вище, на Прикарпатті діяли підрозділи партизанського з'єднання під командуванням С.А. Ковпака і підрозділи Української повстанської армії (УПА). Структура медико-санітарної служби партизанського з'єднання подана на рис. 1 [7, с. 18].

Л.Д. Парашук, який досліджував структуру захворювань внутрішніх органів, особливості перебігу недуг терапевтичного профілю та методики їх лікування за особливих умов партизанської війни (1941 – 1950 рр.), стверджує, що в Карпатах та Прикарпатті впродовж 1944 – 1947 рр. госпіталі Українського Червоного Хреста (УЧХ), в яких лікувалися поранені та хворі з партизанського з'єднання С.А. Ковпака, були розгорнуті на 40 – 50 осіб. Медичний персонал госпіталю складався з чотирьох – п'яти лікарів і п'яти – шести середніх медичних

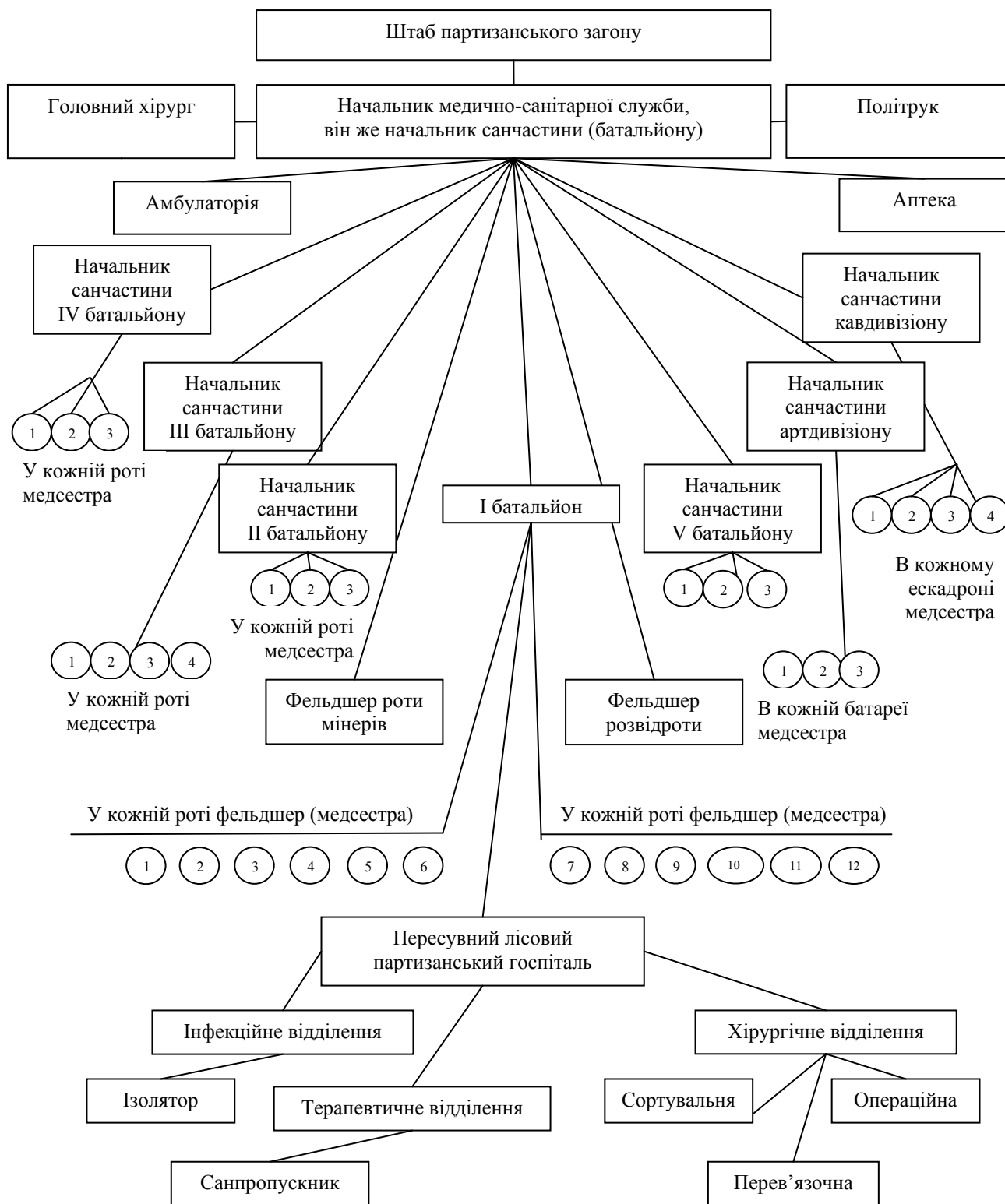


Рис. 1. Структура медико-санітарної служби у партизанському з'єднанні під командуванням двічі Героя Радянського Союзу С.А.Ковпака (1942–1944 рр.)

працівників. З жовтня 1944 р. до листопада 1945 р. в лікувальних закладах УЧХ лікувалося і 1058 вояків УПА. Серед них було 482 (45,6%) хворих терапевтичного профілю. Незадовільний у санітарно-гігієнічному відношенні стан території бойових дій зумовлював зростання заразних захворювань як серед партизанів, так і серед воїнів-повстанців. Зокрема, інфекційні захворювання мали місце у 60,6% терапевтичної патології у відділах УПА і 42% у



з'єднанні С.А. Ковпака. У структурі інфекційних захворювань серед повстанців переважали висипний тиф (25,3%), дизентерія (12,6%) і черевний тиф (6,6%). Серед радянських партизанів частіше відзначалися випадки захворювань гострими респіраторними інфекціями (19,4%) і ангіною (11,6%). Для перебігу захворювань внутрішніх органів у воїнів партизанських формувань найхарактернішими були гострий, бурхливий початок, переважання середньоважкої та важкої форм, що обумовлювалося впливом алергізуючих факторів партизанського побуту [8].

А якою ж була організаційна структура медичної служби підрозділів УПА?

У роях (відділеннях. – *Авт.*) та чотах (взводах. – *Авт.*) невідкладну медичну допомогу пораненим надавали у вигляді само- та взаємодопомоги. Основи санітарної служби поряд з іншими предметами викладали у старшинських школах, в яких працювали висококваліфіковані лікарі. Зокрема, у школі «Олені» викладачами санітарної служби були лікарі Максимович і Кум (Кум – псевдонім). Медичну допомогу сотні (роти. – *Авт.*) очолював фельдшер, рідше медична сестра. У штаті куреня (батальйону. – *Авт.*) був начлікар, або начсестра. Кваліфіковані фахівці очолювали медичну службу груп «Північ», «Південь», «Захід» і «Схід». Слід підкреслити, що багато лікарів, які очолювали медичну службу різних підрозділів УПА, загинули в 1943–1945 рр. Серед них – Юрій Липа, Яромир Олеснецький, Тарнавська, Богдан Коваль, Петро Городник [11].

Важким соціальним наслідком війни стали масові епідемії, що охоплювали населення західних областей України та Прикарпаття зокрема. Поряд із традиційними хворобами (кір, грип, скарлатина) тут вирували епідемії висипного, черевного та поворотного тифів. Ліквідації епідемій інфекційних захворювань та покращенню загального рівня медичного обслуговування населення сприяли поступове збільшення кількості лікарських кадрів та розширення мережі лікувальних закладів. Вона розпочалася в 1948 р. і передбачала об'єднання лікарень із амбулаторно-поліклінічними закладами та подальше запровадження диспансерного методу і дільничного принципу обслуговування населення. Завдячуючи цьому, на початку 1949 р. у західних областях України вже працювало 5765 лікарів, у тому числі у Львівській області – 1760, Чернівецькій – 779, Дрогобицькій – 584, Закарпатській – 555. У роботі їм допомагали понад 16,1 тис. осіб середнього медичного персоналу, зокрема у Львівській області – 3585, Станіславській – 2219, Тернопільській – 2035, Дрогобицькій – 1846. У регіоні діяло 1174 амбулаторно-поліклінічних заклади, у тому числі у Львівській області – 221, Тернопільській – 161, Станіславській – 157, Чернівецькій – 152. Зростання кількісних показників у сфері охорони здоров'я західних областей України не завжди супроводжувалося підвищенням якісного рівня медичного обслуговування населення краю, на яке впливали важкі матеріально-побутові умови життя, а також недостатнє фінансування медицини. Серед пріоритетних напрямів розвитку медицини Прикарпаття було подолання наслідків туберкульозу, венеричних захворювань, якнайшвидше забезпечення місцевого населення невідкладною медичною допомогою. Незважаючи на обмежену матеріально-технічну базу, недостатнє забезпечення ліками, медичним обладнанням та устаткуванням, фінансування охорони здоров'я за залишковим принципом та обмаль медичних спеціалістів, державне регулювання здоров'я охоронної сфери було спрямоване на забезпечення медичних закладів кадрами, своєчасну діагностику і надання медичної допомоги [5].

Як стверджують В.Черненко та І. Клим'юк, у повоєнній Коломиї налагодилась робота міської лікарні, двох поліклінік, профільних медичних закладів – інфекційної, дитячої, туберкульозної, венеричної лікарень та пологового будинку. У місті відкрили троє дитячих ясел та чотири дитячі садки. Почали функціонувати міська СЕС, дитячий санаторій, будинок грудної дитини та санаторій для інвалідів війни. Невідкладна медична допомога надавалася станцією швидкої медичної допомоги («за Польщі» швидкої медичної допомоги в місті не існувало). У 1945 р. тут зареєстровано масовий спалах висипного тифу, інфекційний відділ міської лікарні (теперішнє приміщення лікарняної аптеки) не в змозі забезпечити стаціонарним лікуванням інфекційних хворих, а тому перший поверх міської лікарні (терапевтичний відділ) відводиться для розміщення та лікування інфекційних хворих [13].

Окрім обов'язкових санітарно-гігієнічних заходів, завідувач обласним відділом охорони здоров'я І.В. Савицький у 1944 р. активізував санітарно освітню пропаганду серед жителів міста щодо боротьби з інфекційними та шкірно-венеричними хворобами, налагодив чіткий облік і своєчасну звітність.

Як стверджує Т. Прохасько, у досліджуваній період у Карпатах активізувалася епідемія сифілісу, яка тут тривала фактично понад сторіччя і загрожувала навіть існуванню гуцулів. Цікаво, на думку авторів, описує пан Т. Прохасько ситуацію, що склалася в той час на Гуцульщині: «...гола статистика була дуже драматичною. Із 6881 мешканця гуцульської столиці Жаб'я (тепер Верховина) було досліджено 35,4% осіб, позитивний аналіз – 15,5. Подібна ситуація була і в Криворівні (1653 мешканці, 54,5% досліджених, 14,9 позитивний), Яворові (2554, 71,2%, 20,3), Брустурах, Шешорах, Дземброні та інших селах. Лише дуже мала частина хворих зверталася до лікарів і проходила хоч коротке лікування. Українські лікарі, які активно взялися за боротьбу із страшною хворобою, залишили свідчення, які сприймаються тепер як література магічного реалізму. Гуцули не могли повірити, що «чорна короста» (сифіліс. – *Авт.*) передається так, як про це кажуть дохтори (лікарі. – *Авт.*). Вони пояснювали «якіс бубки» відпаренням під час довгої дороги верхи на коні або пішки. Іншими популярними поясненнями було те, що «посиділося на недоброму місці» або навіть «подвиганем» (підняття чогось важкого. – *Авт.*). Якесь хвора вдова переконувала лікаря, що вона захворіла від «туги і плачу за чоловіком». Хоча у гуцульській медицині використовувалися такі способи лікування, як випалювання мідним купоросом і купелі у виварі смерекової хвої, головним засобом були примовляння. Поза тим, горяни боялися і зневажали лікарів, а громадська думка ніяк не осуджувала тих хворих, котрі не хотіли лікуватися. Лише радянська репресивна медицина зуміла погасити карпатську ендемію. Загальний медичний огляд, примусове лікування, венерологічні диспансери, кримінальна відповідальність за зараження і слідчі методи з'ясування партнерів – все це дало свої результати. До цього, щоправда, ще треба додати загальну зміну способу життя, поширення освіти і медичних закладів, полегшення доїзду до міст і сіл, поширення антибіотиків» [9].

Друга світова війна, котра розтягнулася в Карпатах на десять років, переміщення величезної кількості різних людей, насильство, злидні, розпад сімей, апокаліптичні настрої перекреслили усі довоєнні здобутки у боротьбі із сифілісом. У сорокових роках в Гуцульщині був завікований ще один пік епідемії сифілісу. Лише радянська репресивна медицина зуміла погасити карпатську епідемію [9].

У повоєнні роки розширювалися вже існуючі лікувально-профілактичні заклади та створювалися нові, збільшувалася кількість лікарів і середнього медичного персоналу. Так, у 1950 р. забезпеченість населення Станіславської області лікарняними ліжками складала 7,5 ліжок на 1000 мешканців, замість 1,5 – у 1940 р. Збільшення лікарняного фонду супроводжувалося і його профілізацією. Було встановлено диспансерне спостереження за окремими групами населення, кількість відвідувань у лікарів на амбулаторному прийомі в поліклініках області у порівнянні з 1945 роком, збільшилось в 3,5 раза, в Калуській районній поліклініці – більше як у 3,5 раза, а у Войнилівській – більше ніж учетверо. Збільшилась і кількість відвідувань для надання медичної допомоги вдома. У поліклініках почали користуватися послугами рентгенологічного кабінету, фізіотерапевтичного кабінету і клініко-діагностичного кабінету. В усіх районах області почали створюватися жіночі консультації, пологові будинки і пологові відділення, а в селах з'явилися нові родопомічні заклади – колгоспні пологові будинки [4].

Для задоволення гострої потреби галузі в лікарських кадрах у Станіславській та сусідніх областях, рішенням Ради Народних Комісаріатів СРСР від 04.07.1945 р. та Постановою Ради Народних Комісарів УРСР від 17.07.1945 р. 06 жовтня в м. Станіславі відкривається державний медичний інститут (тепер – Івано-Франківський національний медичний університет). Більшість працівників новоствореного вищого навчального закладу були колишніми співробітниками одного з Харківських медичних інститутів, передислокованого на Прикарпаття та Буковину. На той час в інституті нараховувалось 395 студентів і 47 викладачів, серед яких було лише декілька докторів і кандидатів наук, функціонувало

14 теоретичних і 2 клінічні кафедри. Колектив інституту жваво включився до педагогічної, науково-дослідної та лікувальної роботи і вже через 10 років у вузі стало 12 професорів, докторів наук, а кількість студентів перевищила тисячу чоловік. Інститут запрацював як педагогічний, науковий, лікувальний, культурно-освітній осередок області [16].

З викладеного вище доходимо таких висновків:

1. Системний аналіз літературних джерел за темою дослідження дає право стверджувати, що історична специфіка перебування Прикарпаття в умовах управління регіоном радянською та німецькою окупаційними владами, додаткового впливу на суспільно-політичну діяльність краю воєнного часу, партизанських формувань, Української повстанської армії та наслідки його тривалого перебування у складі Австро-Угорщини та II Речі Посполитої – створили особливе підґрунтя для діяльності медичної служби цієї території в досліджуваний період.
2. Обґрунтовано, що сучасна українська історіографія неоднозначно оцінює характер економічних, соціальних і культурних перетворень, які мали місце в Західній Україні після приєднання її до Української РСР. Справедливо вказуючи на позитивні зрушення в галузі освіти, культури, охорони здоров'я, схвалюючи розвиток економіки й подолання безробіття, дослідники водночас наголошують на ігноруванні владою специфіки традиційного способу життя місцевих жителів і жорстких методах проведення радянізації. Переслідування інакомислячих, масові репресії, економічний та соціальний примус значною мірою звели нанівець позитивні здобутки та викликали різке невдоволення населення краю, яке згодом переросло на масовий збройний опір радянській владі.
3. Доведено, що центральним органом влади, який у досліджуваний період опікувався питаннями регулювання медичної діяльності, був Департамент охорони здоров'я, створений у 1918 р. в структурі нового уряду – Ради Народних Міністрів. Проте, часта зміна політичної ситуації, обумовлена громадянською війною, переходом на окремих територіях влади від Центральної Ради до більшовиків і навпаки, Департамент охорони здоров'я як орган управління фактично не розпочав своєї діяльності і не зміг внести нічого нового в управління медико-санітарною справою. У той же час у районах, контрольованих органами радянської влади, яка проголосила побудову нових органів державного управління, почалась поступова ліквідація дореволюційних форм управління медичною справою (губернських та повітових лікарських управ) і створення при виконкомках місцевих рад медико-санітарних відділів – перших радянських органів управління медичною справою.
4. Виявлено, що під час гітлерівської окупації Прикарпаття (з червня 1941 до липня 1944 р.), німецьке командування не тільки розпустило український уряд, а й вдалося до переслідувань, арештів і масових примусових вивозів населення до Німеччини на роботу. За цих умов поширюється партизанське підпілля в Станіславській області. У 1943 р. на Станіславщині за участю Організації українських націоналістів (ОУН) були створені збройні загони Української Народної Самооборони (УНС), які влітку почали військові дії проти німецьких окупантів. На цей рік припадає створення дивізії «Галичина», а також відомий Карпатський рейд партизанів під проводом С.А. Ковпака. Німецька окупаційна влада в цей час посилювала карні репресії, які переросли у смертний терор. За період окупації фашисти знищили на території Прикарпаття майже 224 тис. жителів (у тому числі багато медичних працівників, із них 66 лікарів, що працювали в медичних закладах обласного центру) і понад 68 тис. людей вивезли на роботу до рейху.
5. Визначено, що під час німецької окупації Прикарпаття медична допомога на території краю була платною. Тільки за крайньо бідних платили місцеві комісаріати. Амбулаторні хворі сплачували за будь-який прийом 10 крб.
6. Обґрунтовано, що впродовж досліджуваного періоду на Прикарпатті діяли підрозділи партизанського з'єднання під командуванням С.А. Ковпака і підрозділи Української повстанської армії. В Карпатах та Прикарпатті впродовж 1944 – 1947 рр. госпіталі Українського Червоного Хреста, в яких лікувалися поранені та хворі з партизанського з'єднання С.А. Ковпака, були розгорнуті на 40–50 осіб. Медичний персонал госпіталю

складався з 4–5 лікарів і 5–6 середніх медичних працівників. З жовтня 1944 до листопада 1945 р. у лікувальних закладах УЧХ лікувалося і 1058 вояків УПА. Серед них було 482 (45,6%) хворих терапевтичного профілю.

7. Доведено, що в підрозділах УПА медичну допомогу надавали наступним чином: у роях та чотах невідкладну медичну допомогу поранені отримували у вигляді само- та взаємодопомоги. Медичну допомогу сотні очолював фельдшер, рідше медична сестра. У штаті куреня був начлікар, або начсестра. Кваліфіковані фахівці очолювали медичну службу груп «Північ», «Південь», «Захід» і «Схід».
8. Виявлено, що у повоєнні роки розширювалися вже існуючі лікувально-профілактичні заклади та створювалися нові, збільшувалася кількість лікарів і середнього медичного персоналу. Збільшення лікарняного фонду супроводжувалося і його профілізацією. Було встановлено диспансерне спостереження за окремими групами населення, кількість відвідувань у лікарів на амбулаторному прийомі в поліклініках області відчутно збільшилось. В усіх районах області почали створюватися жіночі консультації, пологові будинки і пологові відділення, а в селах з'явилися нові родопомічні заклади – колгоспні пологові будинки.
9. Доведено, що для задоволення гострої потреби галузі в лікарських кадрах у Станіславській та сусідніх областях, рішенням Ради Народних Комісаріатів СРСР від 04.07.1945 р. та Постановою Ради Народних Комісарів УРСР від 17.07.1945 року 06 жовтня 1945 р. в м. Станіславі відкривається державний медичний інститут (тепер – Івано-Франківський національний медичний університет). Більшість працівників новоствореного вищого навчального закладу були колишніми співробітниками одного з Харківських медичних інститутів, передислокованого на Прикарпаття та Буковину. На той час в інституті нараховувалось 395 студентів і 47 викладачів, серед яких було лише кілька докторів і кандидатів наук, функціонувало 14 теоретичних і дві клінічні кафедри. Колектив інституту жваво включився в педагогічну, науково-дослідну та лікувальну роботу і вже через 10 років у вузі стало 12 професорів, докторів наук, а кількість студентів перевищила 1000 осіб. Інститут запрацював як педагогічний, науковий, лікувальний, культурно-освітній осередок області.

### Література:

1. Бажан О.Г. Особливості відбудовчого періоду в Українській РСР у другій половині 40-х на початку 50-х років ХХ ст. / О.Бажан // Наукові записки. Т. 41: Історичні науки, 2005. – С. 24 – 25.
2. Біблюк З.І. Косівській центральній районній лікарні 100 років. – Косів. Благовіст, 2008. – 212 с.
3. Гарагашьян А.А. Розквіт охорони здоров'я на радянському Прикарпатті / А.А. Гарагашьян, П.В. Паращак. – К.: Здоров'я, 1972. – 139 с.
4. Геник С.М. Развитие здравоохранения в Галиции и советском Прикарпатье (1875-1962 гг.) (Историческое и социально-гигиеническое исследование по материалам Калушского и Войнилковского районов Станиславской области): автореф. дис. канд. мед. наук / С.М. Геник. – Івано-Франковск, 1964. – 27с.
5. Гулай В. Проблеми охорони здоров'я населення західних областей України (друга половина 40-х – 50-ті роки ХХ ст.) / В. Гулай // Проблеми гуманітарних наук: наук. Зап. ДДПУ. Вип. 8. – Дрогобич, 2001. – С. 176–180.
6. Гулай В.В. Етносоціальні процеси в Західних областях України (друга половина 40-х – 50-ті роки ХХ ст.): автореф. дис. канд. іст. наук спец. 07.00.01. – Львів, 2002. – 19 с.
7. Маєвська Н.К. Медична служба в партизанських з'єднаннях України (1941– 1945 рр.) / Н.К. Маєвська. – К.: Здоров'я. – 1972. – 180 с.
8. Паращук Л.Д. Терапевтична допомога в особливих умовах партизанської війни (1941 – 1950): автореф. дис. канд. мед. наук: спец. 14.01.02. – Івано- Франківськ, 1998. – 18 с.
9. Прохасько Т. А може то любов.../ Т.Прохасько // Галицький кореспондент. – 2006.- № 5. – С. 8.
10. Радиш Я. Державне регулювання суспільних відносин у галузі охорони здоров'я України: історичні та правові аспекти / Я. Радиш, Н. Мезенцева, Л. Буравльов // Медичне право України. – 2008. – №2 – С. 26 – 36.
11. Радиш Я.Ф. До проблеми медичного забезпечення українських національних військових формувань (ліквідуємо «білі плями») // Матер. Всеукр. історико-медичної конф. «Актуальні проблеми історії медицини України», Тернопіль, 22 – 23 вересня 2004 р. / За ред. О.М. Голяченка. – С. 56 -62.

12. Радиш Я. Ф. Історія військової медицини: навч. посіб. – К.: КВІУЗ, 1997. – 148 с.
13. Черненко В., Клим'юк І. Медицина Коломийщини: події, факти. – Коломия, 2010. – 312 с.
14. Якубовський В. Проблема державного управління охороною здоров'я на території Західної України в довоєнні роки та під час Другої світової війни (огляд літературних джерел) // Вісник НАДУ. – 2005. — № 3. – С. 285–291.
15. <http://zakon.nau.ua>.
16. <http://www.ifnmu.edu.ua>.
17. [www.nbu.gov.ua](http://www.nbu.gov.ua).

**Радыш Я.Ф., Сорока О.Я. Особенности государственного регулирования медицинской деятельности на Прикарпатье в период 1939 – 1950 гг. В статье анализируются особенности государственного регулирования медицинской деятельности на Прикарпатье в период 1939 – 1950 гг.**

*Ключевые слова:* государственное регулирование, медицинская деятельность, нормативно-правовая база.

**Radysh Y.F., Soroka O.Y. Peculiarities of state regulation of medical practice in the Prykarpattia during 1939-1950 years. This article analyzes the peculiarities of the state regulation of medical practice in the Prykarpattia during 1939-1950 years.**

*Key words:* government regulation, medical activity, regulatory and legal framework.

---

---

# Юридичні науки

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

УДК 340.15(477)"1917/1921"

**Красніцький А.В.,**

здобувач кафедри історії права та держави  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

### *Історико-правові аспекти дослідження українського державотворення 1917–1921 рр.: досягнення, проблеми, перспективи*

У статті охарактеризовано досягнення істориків права у вивченні національного та радянського державотворення 1917–1921 рр. в Україні, виокремлено проблеми дослідження та окреслено його перспективи.

**Ключові слова:** революційна доба 1917–1921 рр., національне державотворення, українська радянська державність, історико-правова наука, історіографічний аналіз.

Багатовіковий шлях України до власної державності позначений як блискучими перемогами, так і трагічними поразками. Нинішнє державне відродження України та розбудова Української держави має ґрунтуватись на об'єктивно-науковому переосмисленні її минулого державотворчого процесу, особливо тих його етапів, які коригували хід національного державотворення в Україні. До таких етапів безумовно відноситься й революційна доба 1917–1921 рр., дослідження якої продовжується вже понад дев'ять десятиліть. Подібність сьогодення до періоду Української революції 1917–1921 рр. проявляється в кількох аспектах: це і розпад метрополії, у складі якої перебувала Україна (у 1917 р. розпад Російської імперії, а у 1991 р. – СРСР), і пошук шляхів самостійного державного розвитку, і наявність гострих суперечностей у сфері соціально-економічного і політичного розвитку тощо.

Різним аспектам проблеми українського державотворення революційної доби 1917–1921 рр. присвячено багато публікацій, сотні дисертацій, захищених істориками, філософами, економістами, правознавцями. Однак, лише за умов незалежності у вітчизняній науці, у тому числі й історико-правовій, поступово утверджуються терміни «українська національна державність» та «українська радянська державність», що відповідають двом антагоністично протилежним формам державотворення революційної доби 1917–1921 рр.

Становлення української національної державності досліджуваного нами періоду науковці пов'язують із діяльністю Української Центральної Ради, зокрема з проголошеною

нею Українською Народною Республікою (УНР), потім (у хронологічній послідовності) з Гетьманатом, Директорією та ЗУНР, а витoki української радянської державності – з експортом більшовицької революції у Росії і започаткованої там радянської державності. Тобто, якщо національна державність була внутрішнім витвором власне українського народу та його еліти, то радянська державність була привнесена в Україну ззовні, нав'язана силою зброї більшовицькою Росією. Зрозуміло, що про їх мирне співіснування на території України не могло бути й мови.

Якщо історики, осмислюючи феномен Української революції, створили десятки ґрунтовних монографій, узагальнюючих колективних праць, в тому числі й історіографічного характеру[1], то правознавцями такого масштабного наукового доробку ще не створено.

Проте, слід зазначити, що окремі ґрунтовні дослідження, присвячені українським державотворчим процесам 1917–1921 рр., істориками права вже створено. Однак, які саме аспекти цієї міждисциплінарної наукової проблеми висвітлено в цих працях з належною повнотою, які лише фрагментарно, а які з них потребують подальшого вивчення – на жаль, такого аналітичного дослідження правознавці в своєму арсеналі ще не мають. Тому існує потреба у створенні спеціального дослідження, в якому б масив наукового доробку правознавців щодо вивчення українського державотворення 1917–1921 рр. було проаналізовано, осмислено та узагальнено.

Слід вказати на наявність певних напрацювань правознавців з проблеми аналітичного осмислення наукового доробку своїх попередників щодо дослідження державотворчих процесів доби Української революції 1917–1921 рр. Це, зокрема, вступні частини до монографій О.Копиленка, О.Мироненка, В.Румянцева [2], а також історіографічні розділи в докторських та кандидатських дисертаціях з історико-правової проблематики досліджуваної доби, які ми охарактеризуємо нижче. При цьому, варто наголосити на фрагментарності та досить стислому обсязі наявного аналітичного матеріалу, який тяжіє ближче до бібліографічного огляду літератури, ніж до історіографічного аналізу наукового доробку правознавців з проблеми. Більшість наявних оглядів літератури все ж становлять публікації фахових вітчизняних істориків та істориків діаспори, а не правознавців, тому з'ясування ступеня саме їх вкладу в дослідження проблеми українського державотворення революційної доби 1917–1921 рр. залишається і актуальним, і нагальним.

Значний пласт наукового доробку правознавців з проблеми українського державотворення революційної доби 1917–1921 рр. становлять дослідження радянських науковців. Ознайомлення з ним дає підстави стверджувати, що загальне нігілістично-негативне ставлення до цієї групи літератури, огульне нехтування нею є безпідставним. На нашу думку, вивчення радянського історико-правового спадку з досліджуваної проблеми не є цілковитим марнуванням часу, бо відкидаючи ідеологічні нашарування, очищуючи дослідження від фальсифікацій та перекручень, у них можна знайти чимало цікавого фактологічного матеріалу, вловити окремі маловідомі нюанси та підходи до вивчення проблеми за радянської доби.

До таких публікацій відносяться, наприклад, монографії Б.Бабія, В.Кульчицького, Л.Потарикіної, С.Виноградської і А.Рогожина, Б.Тищика, С. Фукса [3] та ін.

Так, Б.Бабій на основі введення до наукового обігу величезного масиву архівних документів, преси, праць радянських і партійних діячів у семи розділах вказаної монографії здійснив поетапний аналіз діяльності місцевих органів радянської влади за революційної доби. Фактично він розвінчує міф про тріумфальну ходу радянської влади та висвітлює етапи боротьби радянської і національної державності в Україні як постійний калейдоскоп подій (падіння, встановлення, відновлення влади, евакуації урядів тощо) у період між проголошенням радянської влади у 1917 р. і її остаточним встановленням у 1921 р.

Л.Потарикіна, досліджуючи ревкоми, робить спробу, використавши проведені дослідження попередників і великий за обсягом неопублікований архівний матеріал, висвітлити основні форми і методи їх роботи, показати їх діяльність в усіх галузях політичного і господарського життя, а також проаналізувати умови і причини, завдяки яким за революційної доби виникла необхідність замінювати постійні конституційні органи місцевої влади – Ради і їх виконкоми – тимчасовими надзвичайними – ревкомаами. Зокрема, авторка

зазначає, що «...в період іноземної воєнної інтервенції і громадянської війни партія неодноразово поверталась до організації ревкомів. Залежно від конкретних умов і обставин ревкоми створювалися в цей час як органи керівництва підпільною боротьбою на тимчасово окупованій ворогом території і як тимчасові надзвичайні органи Радянської влади на місцях», тобто вона дає перелік періодів існування ревкомів та наголошує на конкретних причинах їх створення в різні часи [4; 6].

На основі використання преси, великої кількості архівних матеріалів, праць попередників правознавцем Б. Тищиком [5] написана монографія, яка стала найповнішим комплексним дослідженням історії ГСРР за радянської доби.

Значну кількість маловідомого матеріалу містить праця С.Виноградської та А.Рогожина, в якій вперше в історико-правовому аспекті висвітлюється організація і діяльність ВУЦВК Рад за роки становлення радянської влади. Головну увагу правознавцями звернуто на питання компетенції, структури і організаційно-правових форм діяльності, статус членів ВУЦВК [6]. Наводячи реальну статистику результатів виборів II Всеукраїнським з'їздом Рад нового складу ВУЦВК у кількості 102 осіб (47 – більшовиків, 49 – лівих російських і українських есерів, 5 – лівих українських соціал-демократів і 1 – член польської соціалістичної партії) [6, с. 25], автори мимохіть приводять нас до висновку, що в українському політикумі досліджуваної доби 1917–1921 рр. більшовицька партія не мала більшості, а значить, не мала ні популярності, ні достатньої підтримки населення України.

Інколи в працях радянської доби зустрічаються думки, що співзвучні сьогоденню, тому дивно, як вони були надруковані в той час. Наприклад, аналізуючи діяльність ревкомів Л.Потарикіна доходить висновку, що «Боротьба українського народу за соціальне визволення перепліталася з боротьбою за національну незалежність» [4, 16]. Авторка також чітко вказує, хто і яким чином встановлював в Україні радянську владу, зазначаючи, що «Центром боротьби за владу Рад на Україні став Харків. В Харкові зосередились червоногвардійські загони, сюди прибували загони робітників і матросів з Петрограда і Москви» [4, с. 24].

В юридичній літературі радянської доби знаходимо відповідь і на таке важливе питання: хто і як створював ревкоми, наскільки законним було їх створення? Л. Потарикіна зазначає, що «Всеукраїнський ревком разом із Реввійськрадою Південного фронту формували губернські ревкоми і курували їх діяльність. Губернські ревкоми створювали повітові, повітові під керівництвом губернських ревкомів організували волосні і сільські ревкоми, склад яких здебільшого обирався місцевим населенням» [4, с. 50–51]. Як бачимо, ревкоми створювалися шляхом призначення, а не виборів, тому їх законність була сумнівною.

Таким чином, навіть ці кілька сюжетів вказують на те, що навряд чи варто ставитись до доробку радянських вчених як до цілкового наукового баласту. Саме публікації правознавців радянської доби стали базовою основою для критичного перегляду та подальшого збільшення знань з проблеми українського державотворення 1917–1921 рр.

Так, наприклад, навряд чи буде справедливим вважати, що саме за умов незалежності України замість піднесеного радянською наукою майже до рангу канонізованого терміну «Великий Жовтень» вперше до наукового обігу вводиться «Жовтневий переворот». Цей термін побутував і в діаспорі, але, насправді, як засвідчує аналіз наукового доробку правознавців радянської доби, вперше «переворотом» його назвали самі ж більшовики: 6 січня 1918 р. Наркомвнутрсправ РРСФР видав «Інструкцію про права і обов'язки Рад», в якій зазначалося, що військово-революційні комітети як бойові органи, що виникли під час перевороту, скасовуються» [4, с. 15]. Те ж саме бачимо у дослідженнях за 1928 р.: «Після Жовтневого перевороту різко визначилось завдання взяття влади» [7], а також: «Я зовсім не пригадую такого принципу організації Ревкому після Жовтневого перевороту ..... Після Жовтневого перевороту нічого подібного не було» [8] та ін. Справа в тому, що в подальший, особливо у брежневський період, більшовики намагались зробити з цієї події «найважливішу подію ХХ століття», тому науковий доробок радянських дослідників цитувався їх колегами досить вибірково.

Аналогічна ситуація стосується і терміна «Українська Народна Республіка», який, як з'ясовується, за революційної доби застосовували і до національної, і до радянської



державності України. Навіть газета, друкований орган ЦВК Рад робітничих, солдатських і селянських депутатів України, називалася «Вісник Української Народної Республіки». Газета виходила з 19.XII.1917 до 20.IV.1918 р. в Харкові українською і російською мовами. Вийшло 52 номери. Фактично це була перша україномовна газета радянської України. «У січні 1919 р. Тимчасовий робітничо-селянський уряд України прийняв акт про перейменування Української Народної Республіки на Українську Соціалістичну Радянську Республіку» [4, с. 35]. Згодом, коли цензура дозволяла лише критичну і, зрозуміло, дозовану інформацію щодо «буржуазної УНР», то відносно радянської державності в Україні революційної доби почав вживатись винятково термін «Радянська Україна» чи абревіатура УСРР [9].

Щодо наукового доробку правознавців, присвяченого Українській революції 1917–1921 рр., який створено в основному науковцями діаспори за межами України, то тут варто виділити публікації С.Дністрянського, О.Ейхельмана, К.Костіва, К.Левицького, К.Лоського, М.Лозинського, М.Стахіва, С.Шелухіна, А.Яковліва та ін. [10]. Варто зазначити, що цей пласт публікацій правознавців залишається маловивченим і потребує подальшого, більш ґрунтовного дослідження.

За умов незалежності України відбулася активізація дослідницької діяльності істориків права щодо вивчення різних аспектів проблеми українського державотворення 1917–1921 рр. вийшли друком перші монографії, захищено докторські дисертації з цієї тематики та десятки кандидатських дисертацій, видрукувано сотні публікацій. В арсеналі науковців стосовно періоду 1917–1921 рр. з'являються нові терміни: «Українська революція», «Українські національно-визвольні змагання», «Революційна доба в Україні» та ін. Слід зазначити, що окремі відомі дослідники, наприклад, О.Мироненко, дещо скептично ставляться до терміна «Українська революція», наголошуючи, що «говорити про явище окремішньої «української революції» з теоретичного погляду підстав немає» [11]. Проте, переважна більшість правознавців, зокрема Ю.Шемшученко, О.Копиленко, П.Захарченко, В.Румянцев, О.Шевченко, В.Кульчицький, О.Вівчаренко, Б.Тищик та ін., цей скептицизм відкидають [12], а іноді навіть застосовують до 1917–1921 рр. термін національна революція в Україні [13, с. 115].

Слід зазначити, що якщо за радянської доби правознавці з відомих причин писали лише про українську радянську державність, то за умов незалежності в їх полі зору перебувають усі державні утворення, які існували в Україні у 1917–1921 рр., хоча домінуючою є тенденція надання переваги дослідженню національно-державних утворень революційної доби.

Якщо дати стислу загальну характеристику новітнього наукового доробку правознавців, присвяченого добі Української революції 1917–1921 рр., то чітко простежується два головних напрями дослідження проблеми – це державотворення і правотворення.

Конкретизуємо проблематику сучасних історико-правових досліджень в Україні через проведення їх умовного згрупування. До речі, свідченням зростання інтересу до ґрунтовного вивчення досліджуваної нами проблеми є поява понад трьох десятків докторських та кандидатських дисертацій, безпосередньо присвячених цій темі, захищених правознавцями за 20 років незалежності України.

Стан та особливості дослідження різних аспектів законодавчої діяльності за доби Української революції узагальнено в дисертаціях Н. Єфремової, Ж. Дзейко та Т. Подковенко [14].

До іншої групи відносяться публікації правознавців, присвячені дослідженню Української Народної Республіки. Серед них – монографії О. Мироненка, Б. Тищика, О. Вівчаренка, В. Румянцева та ін. [15], в яких безпосередньо узагальнюється досвід державотворчих і законодавчих процесів «першої» та «другої» УНР.

Наступну групу становлять історико-правові дослідження про Українську державу 1918 р. (Гетьманат П. Скоропадського) [16]. На жаль, ґрунтовної узагальнюючої праці про особливості національного державотворення за доби Гетьманату правознавцями ще не створено.

Окрему групу публікацій з проблеми становлять праці про державотворення в ЗУНР, серед яких особливий інтерес викликає кілька дисертацій, безпосередньо присвячених досліджуваній темі [17].

Згрупуємо і новітню літературу про становлення радянської державності в Україні за революційної доби. Варто зазначити, що, крім праць про УСРР, правознавцями створено пласт досліджень про такі радянські маріонеткові державні утворення як Донецько-Криворізька радянська республіка, Галицька СРР, Одеська рр, Кримська СРР, СРР Тавриди тощо [18]. Узагальненню історико-правових аспектів проблеми становлення радянської влади в Україні присвячено монографію Є. Юрійчук [19].

Слід виділити наукові доробки істориків права про персональний внесок представників національної еліти в теоретичне осмислення та практичне втілення державотворчих процесів революційної доби, зокрема докторські та кандидатські дисертації про діяльність М. Грушевського, П. Скоропадського, С. Дністрянського, М. Лозинського [20] та ін.

Тематичний та аналітичний огляд наукового доробку з досліджуваної проблеми, аналіз найгрунтовніших праць, що її висвітлюють, дають підстави для виокремлення особливостей дослідження революційної доби 1917–1921 рр. в працях істориків та правознавців.

По-перше, досліджуючи Українську революцію 1917–1921 рр. історики аналізують весь спектр проблеми: суспільно-політичний та економічний розвиток, культурно-освітянські проблеми, національне питання, військові, духовно-церковні, зовнішньоекономічні, торговельні, дипломатичні та інші аспекти, в тому числі й державотворчі та правові, які не виокремлюються як самостійні, а є складовими загального комплексного розгляду проблеми, тому й за обсягом матеріалу, за ґрунтовністю аналізу вони є досить стислими.

По-друге, досліджуючи історію правотворчих процесів революційної доби 1917–1921 рр., історики фактично досліджують не історію права, а лише історію законодавства.

По-третє, аналіз правових аспектів проблеми обмежується в працях істориків лише з'ясуванням її причинно-наслідкових складових, екскурсом до її витоків, характеристикою періоду й історичних обставин, в яких відбувалися зміни в законодавстві й правотворенні та загальною характеристикою цих процесів.

Цей перелік, безумовно, можна продовжувати, але вже навіть наведеного вище цілком достатньо для констатації факту, що історики окремо висвітлюють «свій блок» проблем, а правознавці – свій, причому ті й інші намагаються охопити і історичні аспекти проблеми, і правові.

Слід зазначити, що наразі є лише кілька спроб дослідження проблеми спільними зусиллями правознавців та істориків. Це, насамперед, 5-томне видання «Західно-Українська Народна Республіка. 1918–1923: Документи і матеріали», перший том якого «Історія» [21] написаний спільно істориками та правознавцями як єдиним авторським колективом, до якого ввійшли доктори та кандидати історичних та юридичних наук. Ще одну спробу спільного дослідження проблеми здійснено в збірнику «Україна в революційних процесах перших десятиліть ХХ століття» [22], де історичні, історіографічні аспекти, розвиток культури й освіти, а також політичні портрети написано провідними українськими істориками, а історико-правовий блок – Ю.Шемшученком, О.Копиленком та іншими провідними правознавцями. Започатковану традицію, безумовно, варто продовжити.

Таким чином, історії державотворчих процесів в Україні революційної доби 1917–1921 рр. присвячена величезна кількість літератури, різнопланова за проблематикою, шириною висвітлюваних аспектів, а також за формою і жанром. Лише дисертацій на здобуття наукового ступеня кандидата та доктора юридичних наук, присвячених різним аспектам досліджуваної нами проблеми, з 1991 до січня 2012 р. захищено, за нашими підрахунками, 37, з них – лише чотири докторські (Ж.Дзейко, В.Єрмолаєв, О. Копиленко, В. Румянцев).

Сьогодні ще відсутні дослідження порівняльного характеру щодо етапів державотворчої та законодавчої діяльності доби Центральної Ради, Гетьманату П.Скоропадського, Директорії, ЗУНР, УСРР, як і узагальнюючі праці стосовно кожного з цих етапів, написані з позицій та підходів історико-правової науки.

### Література:

1. Солдатенко В.Ф. Українська революція: концепція та історіографія / В.Ф.Солдатенко. – К.: Пошуково-видавниче агентство «Книга Пам'яті України», 1997. – 416 с.; Капелюшний В.П. Здобута і втрачена незалежність: історіографічний нарис української державності доби національно-

- визвольних змагань (1917–1921 рр.) / В.П.Капелюшний. – К.: Олан, 2003. – 608 с.; Великочий В. Українська історіографія суспільно-політичних процесів у Галичині 1914 – 1919 рр. / Володимир Великочий. – Івано-Франківськ: Видавничо-дизайнерський відділ Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника, 2009. – 812 с. та ін.
2. Копиленко О.Л. Сто днів Центральної Ради / О.Л.Копиленко. – К.: Україна, 1991. – 204 с.; його ж. «Українська ідея» М.Грушевського: історія і сучасність / О.Л.Копиленко. – К.: Либідь, 1991. – 184 с.; Мироненко О. М. Світоч української державності. Політико-правовий аналіз діяльності Центральної Ради / О.М.Мироненко. – К., 1995. – 328 с.; Румянцев В.О. Українська державність у 1917–1922 рр. (форми і проблеми розбудови) / В.О.Румянцев. – Х.: Основа, 1996. – 164 с.
  3. Бабій Б.М. Місцеві органи державної влади Української РСР в 1917 – 1920 рр. / Б.М.Бабій. – К.: Вид-во АН УРСР, 1956. – 268 с.; Виноградская С.П. Всеукраинский Центральный Исполнительный Комитет Советов в первые годы Советской власти (1917–1920 гг.) / С.П.Виноградская, А.И. Рогожин. – Харьков: Вища школа, 1977. – 142 с.; Кульчицький В.С. Радянська держава і право в період іноземної військової інтервенції і громадянської війни (1918 – 1920 рр.) / В.С.Кульчицький. – Львів: Львів. ун-т, 1962. – 47 с.; Потарикіна Л.Л. Ревкоми України в 1918–1920 рр. / Л.Л.Потарикіна. – К.: Вид-во АН УРСР, 1957. – 156 с.; Тищик Б.Й. Галицька Соціалістична Радянська Республіка (1920 р.) / Б.Й.Тищик. – Львів: Вид-во Львів. ун-ту, 1970. – 200 с.; Фукс С.Л. Створення Радянської держави і права у Великій Жовтневій соціалістичній революції та боротьба за їх зміцнення (жовт.1917 – лип.1918 рр.) / С.Л.Фукс. – Х.: Вид-во Харк. ун-ту, 1959. – 130 с.; його ж. Радянська держава і право в період іноземної військової інтервенції та громадянської війни (1918 – 1920 рр.) / С.Л.Фукс. – Х.: Вид-во Харк. ун-ту, 1960. – 109 с.
  4. Потарикіна Л.Л. Ревкоми України в 1918 – 1920 рр. / Л.Л.Потарикіна. – К.: Вид-во АН УРСР, 1957. – 156 с.
  5. Тищик Б.Й. Галицька Соціалістична Радянська Республіка (1920 р.) / Б.Й.Тищик. – Львів: Вид-во Львів. ун-ту, 1970. – 200 с.
  6. Виноградская С.П. Всеукраинский Центральный Исполнительный Комитет Советов в первые годы Советской власти (1917–1920 гг.) / С.П.Виноградская, А.И. Рогожин. – Харьков: Вища школа, 1977. – 142 с.
  7. Рубан С. Бессарабская организация большевиков в 1917 г. / С.Рубан // Літопис революції. – Журнал Істпарту ЦК КП(б)У. – 1928. – №3. – С.170.
  8. Зайцев Ф. Письмо в редакцію / Ф.Зайцев // Літопис революції. – Журнал Істпарту ЦК КП(б)У. – 1928. – №3 – С.367.
  9. Красніцький А.В. Національна УНР та радянська УНР: історико-правові аспекти створення і протистояння // Актуальні питання державотворення в Україні: Зб. матер. Міжнар. наук.-практ. конференції / КНУ імені Тараса Шевченка. Юридичний факультет. – К., 2012. – С.81 – 83.
  10. Красніцький А.В. Тенденції та етапи дослідження державотворчих процесів в Україні (1917–1921 рр.): історико-правовий аспект // Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України. Серія: Право та державне управління. – К., 2011. – Вип.4. – С.148 – 152.
  11. Мироненко О.М. Витоки українського революційного конституціоналізму 1917–1920 рр. Теоретико-методологічний аспект / О.М.Мироненко. – К., 2002. – С.22.
  12. Румянцев В.О. Українська державність у 1917–1922 рр.: національно-демократична і радянська альтернативи: автореф. дис. ...доктора юрид. наук / В'ячеслав Румянцев. – Харків, 1998. – 49 с.; Історія українського права / За ред. О.О.Шевченка. – К., 2001. – 214 с.; Копиленко О. Проблема правотворення періоду Української революції / Олександр Копиленко // Україна в революційних процесах перших десятиліть ХХ століття / Міжнародна науково-теоретична конференція 20–21 листопада 2007 р. та наукові дослідження. – К.: Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Кураса НАН України, 2008. – С. 24 – 48; Шемшученко Ю. Уроки конституційного будівництва в Українській Народній Республіці / Юрій Шемшученко. – К., 2008. – С. 49 – 56 та ін.
  13. Тищик Б.Й. Західноукраїнська Народна Республіка 1918 – 1923 рр. / Б.Й. Тищик, О.А. Вівчаренко. – Коломия, 1993. – 120 с.
  14. Єфремова Н.В. Розвиток конституційного законодавства в Україні (1917 – 1920): автореф. дис. ... канд. юрид. наук спец. 12.00.01 / Наталія Єфремова. – Одеса, 2002. – 20 с.; Подковенко Т.О. Становлення системи законодавства України в 1917–1920 роках (Українська Центральна Рада, Гетьманат П.Скоропадського, Директорія УНР): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / Тетяна Подковенко. – К., 2004. – 21 с.; Дзейко Ж. О. Законодавча техніка в Україні (теоретико-історичне дослідження): автореф. дис. ... доктора юрид. наук: спец. 12.00.01 / Жанна Дзейко. – К., 2011. – 39 с.
  15. Мироненко О. М. Світоч української державності. Політико-правовий аналіз діяльності Центральної Ради / О.М. Мироненко. – К., 1995. – 328 с.; Румянцев В.О. Українська державність у 1917–

- 1922 рр. (форми і проблеми розбудови) / В.О.Румянцев.–Харків: Основа,1996. – 164 с.; Тищик Б.Й., Вівчаренко О.А. Українська Народна Республіка (1917 – 1920) / Б.Й. Тищик, О.А.Вівчаренко. – Коломия: Вік, 1994. – 64 с. та ін.
16. Андрусак Т.Г. Правові основи Гетьманської Держави 1918 р. / Т.Г.Андрусак // Останній гетьман. Ювілейний збірник пам'яті Павла Скоропадського (1873 – 1945). – К., 1993. – С. 83 – 93; Кульчицький В.С. З історії української державності / В.С. Кульчицький, М.І. Настюк, Б.Й. Тищик. – Львів, 1992. – 88 с.; Копиленко О.Л. Держава і право України. 1917–1920 / О.Л.Копиленко, М.Л.Копиленко.– К.: Либідь, 1997. – 208 с.: Мироненко О.М. Витоки українського революційного конституціоналізму 1917 – 1920 рр.: Теоретико-методологічний аспект / О.М.Мироненко. – К., 2002. – 260 с. та ін.
17. Західно-Українська Народна Республіка. 1918 – 1923: Історія. – Івано-Франківськ: Сіверсія, 2001. – 628 с.; Тищик Б. Західно-Українська Народна Республіка (1918–1923). Історія держави і права / Б.Тищик.– Львів: Тріада Плюс, 2004. – 392 с.; Тищик Б.Й. Західноукраїнська Народна Республіка 1918 – 1923 рр. / Б.Й. Тищик, О.А.Вівчаренко.– Коломия: Світ, 1993. – 120 с.; Кобилецький М.М. Утворення ЗУНР, її державний механізм та діяльність (1918–1923 рр.): автореф. ... дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / Микола Кобилецький. – Львів, 1998. – 16 с.; Лісна І.С. Становлення національної державності в Галичині (1918 – 1923 рр.): автореф. ... дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / Іванна Лісна. – Львів, 1998. – 15 с.; Ринажевський Б.М. Становлення національної державності в Закарпатті (1918 – 1939 рр.): автореф. ... дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / Богдан Ринажевський.–Львів, 2004. – 19 с. та ін.
18. Історико-політичні уроки української державності: Енциклопедичний словник.–Київ–Донецьк, 1998. – 544 с.; Дубко Ю.В. Радянська Соціалістична Республіка Тавриди: Історико-правові аспекти: автореф. ... дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / Юрій Дубко. – Харків, 1999. – 21 с.; Велігодський Д.В. Державні утворення в Криму наприкінці 1918 – в 1920 рр.: Історико-правове дослідження: автореф. ... дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / Денис Велігодський. – К., 2005. – 20 с.; Редькіна О.М. Кримський крайовий уряд генерал-лейтенанта С.Сулькевича (червень-листопад 1918 р.): історико-правове дослідження: автореф. ... дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / Олена Редькіна. – К., 2003. – 20 с. та ін.
19. Юрійчук Є.П. Становлення і характер радянської влади в Україні: Історико-правові аспекти (1917 – 1922 рр.) /Є.П.Юрійчук. – К., 1998. – 124 с.
20. Возьний В.І. Державно – правові погляди академіка С.С. Дністрянського: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / Володимир Возьний. – К., 1999. – 19 с.; Копиленко О.Л. Політико-правові ідеї М. Грушевського і проблеми сучасної розбудови української державності: автореф. дис. ... доктора юрид. наук: спец. 12.00.01 / Олександр Копиленко. – Одеса, 1993. – 49 с.; Осадук С.С. Правові погляди Михайла Лозинського: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / Стефанія Осадчук. – К., 2001. – 17 с.; Хитра А.Я. Державно-правові погляди Павла Скоропадського: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / Андрій Хитра. – Львів, 2003. – 19 с. та ін.
21. Західно-Українська Народна Республіка. 1918 – 1923: Історія. – Івано-Франківськ: Сіверсія, 2001. – 628 с.
22. Україна в революційних процесах перших десятиліть ХХ століття / Міжнародна науково-теоретична конференція 20–21 листопада 2007 р. та наукові дослідження. – К.: Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф.Кураса НАН України, 2008. – 571 с.

**Красницький А.В. Історико-правові аспекти дослідження українського створення державності 1917–1921 років: досягнення, проблеми, перспективи. В статті охарактеризовано досягнення істориків права в вивченні національного і радянського державного будівництва 1917–1921 років в Україні, виділено проблеми дослідження і наведено його перспективи.**

**Ключові слова:** революційна епоха 1917–1921 років, національне державне будівництво, українська радянська державність, історико-правова наука, історіографічний аналіз.

**Krasnits'kiy A.V. Historical and legal aspects of Ukrainian creation of the state (1917-1921): achievements, problems, perspectives. The article reveals the experience of the law historians in investigating the main aspects of the national and Soviet construction in 1917-1921 in Ukraine. The main issues and perspectives are outlined.**

**Key words:** revolutionary epoch of 1917–1921, national state construction, Ukrainian Soviet state creation, historical and legal science, historiography analysis.

УДК 340(477)(092)

Кудін С.В.,

канд. юрид. наук, доцент, зав. кафедри теорії, історії держави і права та конституційно-правових дисциплін АПСВ ФПУ

### *Сутність теоретико-історичних підходів Ф.І. Леонтовича*

У статті на основі аналізу наукової творчості вітчизняного вченого другої половини XIX ст. Ф.І. Леонтовича розкривається сутність його теоретико-історичних підходів. Доведено, що на зміст теоретико-історичних концептуальних підходів вченого справили вплив тенденції розвитку класичної науки та позитивістська парадигма. Обґрунтовано, що фундаментом його наукової спадщини стала розробка теоретичних питань історії права, теорії історичного процесу, теорії походження права.

**Ключові слова:** наукова творчість Ф.І. Леонтовича; теоретико-історичні підходи; позитивістська парадигма.

За умов розвитку державного механізму та правової системи України актуальними для вітчизняної історично-правової науки стають дослідження національних державно-правових інститутів в історичній ретроспективі. Разом з тим, українська правнича наука, відмовившись від абсолютизованої та догматизованої «єдино правильної» радянської методології, від набуття знань лише у певних предметних сферах, що визначались партійними директивами, на сьогодні знаходиться у «перехідному» періоді. Він характеризується невизначеністю теоретико-історичних підходів до проблем буття, методологічним еkleктизмом, «методологічним хаосом» або «методологічним голодом» тощо. Вказане спонукає науковців замислитись над онтологічними проблемами розуміння соціального буття, правової та історико-правової реальності, а в гносеологічному, епістемологічному «зрізі» – над проблемами пізнання об'єктів цієї реальності; здійснювати пошуки найбільш оптимальних та, водночас, евристичних шляхів вирішення вказаних проблем.

Проте, важко уявити сучасні розвідки без звернення уваги до характеру перших теоретико-історичних досліджень вітчизняних вчених. У зв'язку із викладеним вище, варто оцінити наукову спадщину Ф.І. Леонтовича, який у другій половині XIX ст. активно здійснював дослідження у сфері теоретичної частини історії права.

Проблема статті полягає у необхідності визначити сутність теоретико-історичних підходів Ф.І. Леонтовича.

Наукова спадщина Ф.І. Леонтовича, основні напрями дослідження ним проблемних питань історії права, отримані вченим знання стали предметом вивчення Д.Я. Самоквасов, Ф.В. Тарановського, С. Аваліані, Ю.Д. Анчабадзе, Н.В. Іллерицької, О.Д. Тихомирова, Т.І. Бондарук, М.А. Дамірлі, О.В. Кресіна, О.Є. Музичка та інших науковців. Проте, системного дослідження теоретико-історичних підходів Ф.І. Леонтовича проведено не було.

*Мета статті* полягає у з'ясуванні сутності теоретико-історичних підходів Ф.І. Леонтовича.

Одним із першочергових завдань цієї статті є необхідність дати відповідь на питання: чому Ф.І. Леонтовича слід відносити до вітчизняних вчених? Адже його діяльність проходила за умов відсутності Української держави, яка б змогла на організаційно-інституційному рівні забезпечити функціонування вітчизняної науки. Тому певний час Ф.І. Леонтовича розглядали виключно як представника російської дореволюційної науки. Разом з тим, слід підтримати розроблені вченими української сучасної теоретико- та історико-правової науки критерії ідентифікації того чи іншого науковця як представника української або зарубіжної науки. Так, І.Б. Усенко пропонує шість таких критеріїв (належність діяча до історико-культурних процесів в українських землях; високопрофесійна діяльність на певній спеціальності в українських землях; участь у суспільно-політичному, культурному житті

українців як в українських землях, так і за кордоном тощо) [1, с.10-11]. На думку О.Д. Тихомирова, «...українськими треба вважати ті наукові дослідження, які є самопізнанням Україною самої себе або пізнанням нею навколишнього світу, а не пізнанням України іншими країнами» [2, с.32]. Враховуючи вказані критерії, Ф.І. Леонтовича можна і необхідно віднести до одних із фундаторів вітчизняної історично-правової науки.

Перед висвітленням предмету цієї статті варто коротко, у нарисовій формі проаналізувати конкретно-історичну ситуацію, в якій відбувалось формування і розвиток наукових поглядів Ф.І. Леонтовича. ХІХ ст. ознаменувалось остаточною перемогою класичної науки, підривом механістичної наукової картини світу, натомість у рамках західноєвропейської науки формуються ідеї еволюціонізму та об'єктний стиль мислення, створюється електромагнітна картина світу, панувати починають закони електродинаміки та еволюції живої природи. Вказані тенденції у науці стають логічним доповненням існуючої на той час епохи модерну, основними ознаками якої стали раціоналізм, соціальна мобільність громадян, їх рефлексія до нових умов життя тощо.

Важливо підкреслити, що зазначені тенденції зумовили швидке формування і розповсюдження з 30-х років ХІХ ст. позитивістської парадигми, основними постулатами якої стали: єдиною формою знань є лише наукове знання; знання добуваються за рахунок проведення емпіричних досліджень (спостереження, дослід тощо); наукове знання має бути прагматичним; панує як загальний закон розвитку природи і суспільства еволюція, з якою пов'язаний антидискретний прогрес; органічність як природи, так і суспільства; об'єктивізм; багатофакторність тощо. Вказані ознаки стають «візитівкою» існуючих тоді природничих наук, але знаменням часу стає їх методологічне зближення із суспільно-гуманітарними науками. Таке стає можливим за рахунок «перетікання» емпіричних способів та прийомів дослідження у природничих науках до суспільно-гуманітарних. Разом з тим, основні онтолого-гносеологічні постулати позитивізму швидко адаптуються у суспільно-гуманітарній сфері наукового пізнання.

У цьому сенсі не стала винятком і історична наука, яка поступово спрямовує свої зусилля не на вивчення біографій історичних постатей та окремих історичних дат, а на дослідження законів розвитку суспільства. Разом з тим, намітилась і спеціалізація правознавства, в рамках якої важливе місце займає історія права. Як справедливо зазначає М.А. Дамірлі, «...вона стає самостійною областю знань, була одна із тих галузей науки, що швидко розвивались, і яка суттєво збагатила також пізнання права у цілому» [3, с.23]. Слід підтримати і думку О.Є. Музичка, який стверджує, що «до виникнення історико-правового напрямку перш за все призвели інтеграційні наукові тенденції: спільне прагнення істориків та правознавців до виявлення законів соціальної еволюції у межах позитивістської наукової парадигми» [4, с.59].

Як дореволюційні, так і сучасні вчені виокремлюють наукові пошуки Ф.І. Леонтовича за кількома напрямками. Так, Ф.В. Тарановський та Т.І. Бондарук вважають, що він проводив дослідження у сфері історії руського права, історії слов'янських законодавств, вивчав первісне право і литовсько-руське право [5, с.142; 6, с.20]. У принципі з такою характеристикою можна погодитись. Проте, аналіз наукового доробку Ф.І. Леонтовича доводить, що площину його наукової діяльності можна представити і по-іншому. Зокрема, варто виділити такі напрями:

- теоретичні питання історії права;
- теорія походження права;
- наукознавчі і методологічні аспекти історично-порівняльного правознавства;
- окремі проблеми історії руського, литовсько-руського, слов'янського та іншого права.

Фундаментом наукової спадщини Ф.І. Леонтовича була розробка ним теоретичних питань історії права (руського права): поняття, предмета, завдань та періодизації історії руського права, а також обґрунтування вченим теорії «розгортання» історичного процесу. Слід зазначити, що у визначенні сутності структурних елементів науки історії руського права можна побачити еволюцію поглядів Ф.І. Леонтовича. Так, у посібнику «История русского права» (1869 р.) він інтерпретує історію руського права як науку про поступовий

розвиток правил, що визначали юридичні віносини, і форм їх встановлення в Росії. Відтак, двома завданнями науки було розкриття сутності юридичних правил та форм, в яких вони існували в різні історичні епохи [7, с.5]. Вказане наклало свій відбиток і на періодизацію ним історії руського права: на зовнішню (історія джерел) та внутрішню (історія юридичних правил) – причому наприкінці 60-х років XIX ст. він був противником періодизації внутрішньої історії. Слід погодитись з думкою Н.В. Іллерицькою, яка вважає, що Ф.І. Леонтович висунув тезу про необхідність відобразити в періодизації послідовний поступ історії [8, с.67]. Отже, вже тоді вчений проілюстрував свою зацікавленість позитивізмом, зазначивши, що відносно до внутрішньої історії наука має справу з юридичним життям народу, яке розвивається органічно, без перерви за часом і місцем [7, с.9]. Натомість, зовнішню історію він пропонував поділити на шість періодів, ґрунтуючись на двох критеріях: зміни у суспільному житті та, як наслідок, зміни у джерелах права (період давньої історії (докнязівський період – звичаєве право; період закликання князів – Руська Правда; період формування князівств – місцеві закони; період Московської держави – загальних законів); період нової історії (період реформ XVIII – початку XIX ст. – регламенти; період Зводу Законів) [7, с.25-26].

Проте, в університетському курсі за 1892 р. Ф.І. Леонтович змінює свою інтерпретацію науки історії руського права у цілому та розуміння її складових елементів. Це можна пояснити остаточним сприйняттям вченим постулатів позитивістської парадигми, причому такої її версії як соціологічної. Так, він визначає, що наука історії руського права є наукою про поступовий, історичний розвиток основних начал права у житті руського народу; «наука наша має значення історії права не руської «держави», але руського «народу». Відтак, основним завданням історії права є розкриття загальних начал, яким підкорялось правове життя народу в історичному його розвитку [9, с.1,3]. Сам же вчений і пояснює свою позицію тими впливами у науці, які мали місце завдяки «перемозі» позитивізму як у природничих, так і суспільно-гуманітарних науках: «...завдяки впливу...природознавства, у науці права почали розвиватись «органічні» методи і способи історичного вивчення права, які у кінцевому результаті призвели до визнання панування у людському співжитті таких самих визначених «законів», як і у сфері явищ фізичної природи» [9, с.2], роботу історика-юриста він, навіть, порівнював з розвідками ботаніка-фізіолога; так само як і ботанік, історик має визначати пригнічені та прогресивні форми диференціації органічного зростання, але лише у світі соціальних явищ [10, с.54].

Також науковець відмовляється і від поділу історії права на зовнішню і внутрішню, і пропонує викладати її за галузями права без виокремлення історії джерел права. Кардинально переосмисливши сутність історичного процесу, Ф.І. Леонтович доходить висновку, що в основі змістовного поділу історії на періоди полягають *культурна різниця*, яку можна помітити у самій природі і сутності права на різних стадіях народного життя. Отже, при дослідженні історичної еволюції права вчений пропонує користуватись *культурологічним підходом*: тому він вбачає у розвитку права три культурні стадії – право на ступені первісної (племена мисливської та скотарської культури), землеробської (народи громадсько-волосного побуту) та національно-державної культури [9, с.21].

Особливо слід виділити характеристику вченим сутності структурно-елементарних складових науки про історію руського права та обґрунтовану ним теорію історичного процесу. До таких складових він відносить: історію (її закони і фактори), право (його форми і зміст), національність (значення в історії права). Вчений підкреслює, що завданням історії є розкриття законів розвитку людських спільнот; історичний процес він уявляє як певну *еволюцію*, прогресивний повільний розвиток: від найбільш простих елементів права до все більш складних правових явищ. Базуючись на органічній теорії, він обґрунтовує і процес розвитку історичних форм співжиття людей (їх було **чотири**: стадне співжиття, рід, сімейна та територіальна громада, держава) [9, с.78-80]. Варто зауважити, що до таких висновків вчений дійшов не одразу: наприкінці 60-х – на початку 70-х років XIX ст. він на основі порівняння основних характеристик громад у Київській Русі та південно-західних слов'ян розробив концепцію задружно-громадського побуту слов'ян (хоча, як зазначає Д.Я. Самоквасов, цю концепцію слід розглядати як загальну теорію розвитку суспільного побуту [11,

с.58]). В його уяві кожний народ мав пройти **три** стадії розвитку: родова організація, громада (сімейні, які з часом об'єднувались у територіальні громади), держава, причому – «верви» Руської Правди та Полицького Статуту і «задруги» південно-західних слов'ян розумілись ним як сімейні громади [12, с.11-13; 13, с.127].

Значну увагу Ф.І. Леонтович надавав виявленню факторів історичних явищ. Він називає три таких фактори: етичні закони людської природи, соціальні умови людського співжиття та умови фізичної природи [9, с.7]. Серед них найбільше значення він надавав двом останнім, тому що вони є, по-перше, різноманітними у різних народів і це відображається у різноманітності історичних явищ у цих народів; по-друге, при виникненні перших історичних явищ вони відгравали провідну роль. Етичний же елемент, який пов'язувався із свідомістю людини і за своєю іманентною сутністю є чинником раціональним, за Ф.І. Леонтовичем, «включався» в історичний процес лише на вищих ступенях культури [9, с.8-9]. Разом із соціальними та фізичними умовами вчений в окремих працях підкреслював важливість і економічного чинника [10, с.4].

Цікавими є і його погляди на право, в яких відображено аксіологічний підхід до його визначення. На думку дослідника, в основі права закладено ідею людської особистості, а його культурним завданням є її недоторканність [9, с.9-10]. Цікаво, що природою людської особистості він намагався пояснити і поділ права на приватне та публічне. На думку вченого, індивідуалізм як одна із іманентних сторін людської природи, сприяв у кінцевому підсумку формуванню галузей приватного права, натомість, альтруїзм, колективізм – до побудови галузей публічного права [9, с.11-12].

Вчений також акцентував увагу на проблемній ділемі: «національна» або «космополітична» природа права. Ф.І. Леонтович вирішував її своєрідно. З одного боку, він заперечував ідею виключності «універсального» права (вона свого часу висловлювалась легістами та представниками теорії «природного» права); з іншого – був противником ідей історичної школи права щодо виключності національного права. Натомість, на думку вченого, у праві закладено одночасно два начала – і національне, і загальнолюдське. Інша річ – обсяг цих двох начал у праві. Як зазначає науковець, «...риси національного типу відкриваються не стільки в основних інститутах права, скільки в їх подробицях...» [9, с.15].

У контексті зазначеного Ф.І. Леонтович розробив і власну теорію походження права (фактично, походження звичаєвого права). Зацікавленість цим питанням він пояснює як науковими, так і практичними потребами: слабкою розробленістю проблем звичаєвого права та істотним значенням правового звичаю у сучасному житті народу [14, с.113]. Критикуючи теорію «природного права» та ідеї історичної школи права (їх у сучасній йому російській науці підтримували, відповідно, В.І. Сергієвич та М.П. Загоскин) він повністю солідаризувався із позитивістською органічною теорією і зазначив, що основою правоутворення є об'єктивні причини: *фізична та моральна природа людини*, що підкоряється таким же законам, як і природа органічна чи неорганічна; інстинкт (почуття) (тобто, начало ірраціональне). І лише з часом, на вищих стадіях розвитку людської цивілізації (в умовах довгого виховання, суспільної дисципліни людей) домінуючим стає раціональний чинник – вільне свідоме волевиявлення [15, с.130-134; 16, с.157-158]. Як справедливо зазначає Ю.Д. Анчабадзе, Ф.І. Леонтович прагнув побудувати і схему стадіального розвитку звичаєвого права, тому він окреслив коло джерел для вивчення його генезису [17, с.86]. Так, він вважає, що на нижчих етапах розвитку народів звичаєве право виявляється у маніпулятивних формах (певні дії, правова обрядовість, символізм); з часом виникають більш досконалі форми у вигляді словесної абстракції – правові формули, прислів'я, інші пам'ятки народної творчості (пісні, билини, міфи тощо) [14, с.138,139,147].

Підсумовуючи викладене, доходимо таких висновків:

1. Наукова діяльність Ф.І. Леонтовича проходила в унісон з основними тенденціями розвитку сучасної йому класичної науки: в онтологічному аспекті суспільно-гуманітарні науки спрямовували свої зусилля на вивчення суспільства, фундаментальних законів його розвитку; в гносеологічному – його вивчення базувалось, в основному, на позитивістській теорії пізнання; відбувається спеціалізація правознавства, в рамках якої



виділяється історія права та порівняльне правознавство у вигляді порівняльної історії права.

2. Фундаментом наукової спадщини Ф.І. Леонтовича була розробка ним теоретичних питань історії права та обґрунтування теорії «розгортання» історичного процесу, причому його погляди еволюціонували у бік соціологічного позитивізму. Якщо у 60-х роках XIX ст. історія права розумілась ним як розвиток правових норм у Росії і поділялась на історію джерел та історію юридичних правил, то з часом історія права інтерпретується як розвиток начал права руського народу, а основою періодизації має стати культурологічний підхід (право слід вивчати за галузями на різних культурних стадіях народного життя). У теоретичних підходах вченого до історії права та історичного процесу найяскравіше відобразились постулати позитивізму: закономірність історичного поступу, поліфакторність умов (серед них найбільш важливими були соціальні та фізичні), органічність, стадіальність розвитку історичних форм, їх еволюційна прогресивність. Особливостями поглядів Ф.І. Леонтовича слід вважати як аксіологічний підхід до визначення права, так і визнання ним національної і загальнолюдської природи права.
3. Ф.І. Леонтович є одним із перших вітчизняних вчених-розробників теорії походження права: правоутворення залежало від ірраціонального начала (фізичної та моральної природи людини), лише з часом домінуючим стає свідоме людське волевиявлення; первинною формою права був звичай, який набуває розвитку на двох стадіях (на нижчій – як маніпулятивна; на вищій – як словесна форма).

### Література:

1. Усенко І.Б. Юридична біографістика: проблеми становлення нового напрямку наукових досліджень: Наукова доповідь / Ігор Борисович Усенко. – К., 2002.
2. Тихомиров О.Д. Виникнення порівняльно-правових досліджень в Україні / О.Д. Тихомиров // Часопис Київського університету права. – 2005. – № 4. – С. 32- 36.
3. Дамирли М.А. Сравнительно-правовая наука в Украине: теоретико-методологические традиции (XIX – начало XX вв.): Науч.-учеб. изд. / М.А. Дамирли. – Одесса: Феникс, 2007. – 96 с.
4. Музичко О.Є. Історик Федір Іванович Леонтович (1833 – 1910): Життя та наукова діяльність / О.Є. Музичко. – Одеса: Астропринт, 2005. – 208 с.
5. Тарановский Ф.В. Ф.И. Леонтович / Тарановский Ф.В. // Юридические записки, издаваемые Демидовским юридическим лицеем. – 1911. – Вып. 1. – С. 139- 153.
6. Бондарук Т.І. Основоположники київської історико-юридичної школи. М.Ф. Владимирський-Буданов і Ф.І. Леонтович / Тетяна Іванівна Бондарук. – К.: Фірма «Віпол», 1995. – 25 с.
7. Леонтович Ф.И. История русского права / Федор Иванович Леонтович. –Одесса: В гор. тип. сод. Алексомати, 1869. – Вып. I., 1869. – 151 с.
8. Иллерицкая Н.В. Историко-юридическое направление в русской историографии второй половины XIX века / Н.В. Иллерицкая. – М.: РГГУ, 1998. – 160 с.
9. Леонтович Ф.И. История русского права. Университетский курс / Федор Иванович Леонтович. – Одесса: Тип. Штаба Одесского военного округа, 1892. – Вып. I: Введение. – Одесса, 1892.
10. Леонтович Ф.И. Арийские основы общественного быта древних славян / Федор Иванович Леонтович // Варшавские университетские известия. – 1897. – № 6. – С. 1 – 72.
11. Самоквасов Д.Я. История русского права / Д.Я. Самоквасов. – Т.1: Начала политического быта древнерусских славян. – В.1: Литература. Источники. Методы ученой разработки источников. – Варшава: В типографии М. Земкевича и В. Ноаковского, 1878. – 272 с.
12. Леонтович Ф.И. О значении верви по Русской Правде и Полицкому Статуту, сравнительно с задругою юго-западных славян / Федор Иванович Леонтович // Журнал Министерства народного просвещения. – 1867. – № 4. – С. 1 – 19.
13. Леонтович Ф.И. Задружно-общинный характер политического быта Древней России / Федор Иванович Леонтович // Журнал Министерства народного просвещения. – 1874. – № 7. – С. 120 – 151.
14. Леонтович Ф.И. Заметки о разработке обычного права / Федор Иванович Леонтович // Журнал Министерства народного просвещения. – 1879. – № 7. – С. 113 – 179.
15. Леонтович Ф.И. Старый земский обычай / Федор Иванович Леонтович // Труды VI Археологического съезда в Одессе (1884 г.). – 1889. – Т. IV. – С. 111 – 270.

16. Леонтович Ф.И. Краткий очерк истории русского права / Федор Иванович Леонтович // Записки Императорского Новорос. ун-та. – 1889. – Т. 50. – С. 155 – 244.
17. Анчабадзе Ю.Д. Этнографические сюжеты в трудах Ф.И. Леонтовича / Ю.Д. Анчабадзе // Советская этнография. – 1984. – № 4. – С. 81 – 91.

**Кудин С.В. Суть теоретико-исторических подходов Ф.И. Леонтовича.** В статье на основе анализа научного творчества отечественного ученого второй половины XIX ст. Ф.И. Леонтовича раскрывается суть его теоретико-исторических подходов. Доказано, что на содержание теоретико-исторических концептуальных подходов ученого оказали влияние тенденции развития классической науки и позитивистская парадигма. Обосновано, что фундаментом его научного наследия стала разработка теоретических вопросов истории права, теории исторического процесса, теории происхождения права.

**Ключевые слова:** научное творчество Ф.И. Леонтовича; теоретико-исторические подходы; позитивистская парадигма.

**Kudin S.V. Essence of F.I. Leontovych's theoretical and historical approaches.** Based on the analysis of the scientific investigation of F.I. Leontovych - the national scientist of the second part of the XIX century, the essence of his theoretical and historical approaches is revealed in the article. It is proved that the tendencies of the classical science development and positivism paradigm influenced greatly on the essence of his conceptual approaches. It is underlined that the fundamental feature of his scientific heritage is the investigation of the theoretical issues on the history of law, theory of the historical process and theory of the law origin.

**Key words:** scientific heritage; theoretical and historical approaches; positivism paradigm.

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

УДК 347. 1:347.235](477)

**Бабенко М.В.,**

аспірант Інституту приватного  
права Національної академії правових наук України

### *Вирішення теоретичних засад цивільного обігу нерухомого майна*

*У статті розглядаються проблемні питання теоретичних засад і аналізу проблематики цивільного обігу нерухомого майна.*

**Ключові слова:** *цивільний обіг нерухомого майна, режим нерухомої речі, об'єкти незавершеного будівництва, об'єкти житлової і комерційної нерухомості.*

Перехід України від командно-адміністративної моделі народного господарства до системи ринкових відносин мав наслідком докорінну зміну всієї системи законодавства, покликаною регулювати майнові відносини. Разом з цими змінами відбулося повернення до класичного поділу речей на рухомі та нерухомі, що знайшло своє відображення у законодавстві, яке, у свою чергу, викликає необхідність з'ясування теоретичних засад і аналізу проблематики цивільного обігу нерухомого майна.

Деякі теоретичні та практичні аспекти проблематики набуття (виникнення) та передачі права власності на нерухоме майно були об'єктом розгляду таких фахівців як Д. Гетьманцев, Б. М. Гонгало, Л. І. Жукова, С. О. Зубков, Т. Кириченко, О. М. Козирь, О. Г. Ломідзе, Л. Л. Нескороджена, А. С. Степанов, В. І. Сенчищев, П. І. Стучка, І. А. Спасибо, Г. Ф. Шершеневич та ін. Проте реформа житлового законодавства України надає цим проблемам нових техніко-юридичних акцентів, які досі були висвітлені недостатнім чином.

*Метою цієї статті є з'ясування теоретичних засад і аналізу проблематики цивільного обігу нерухомого майна.*

Чинним Цивільним кодексом України (ст. 181) дається таке визначення нерухомості: «1. До нерухомих речей (нерухоме майно, нерухомість) належать земельні ділянки, а також об'єкти, розташовані на земельній ділянці, переміщення яких є неможливим без їх знецінення та зміни їх призначення. Режим нерухомої речі законом може бути поширений на повітряні та морські судна, судна внутрішнього плавання, космічні об'єкти, а також інші речі, права на які підлягають державній реєстрації» [1].

Як бачимо, ЦК України при визначенні поняття нерухомого майна відійшов від двоєдиного визначення нерухомості запропонованого, наприклад, цивільним кодексом Росії, який, окрім абстрактного визначення нерухомості, заснованого на принципі нерозривного зв'язку майна із земельною ділянкою, також застосовує метод простого перерахування майна, що відноситься до нерухомого (зокрема, крім земельних ділянок, також ділянки надр, відособлені водні об'єкти, ліси, багаторічні насадження, будівлі та споруди, об'єкти незавершеного будівництва) (ст. 130) [2]. Натомість, Цивільний кодекс України безумовною нерухомістю визнає лише земельні ділянки. Щодо іншої нерухомості (будівлі,

споруди та ін.) застосовуються абстрактне визначення, що спричиняє не лише теоретичні, а й практичні проблеми. Особливо це стосується цивільно-правового регулювання операцій із новоствореним нерухомим майном та об'єктами незавершеного будівництва. Проте в цілому, згідно з чинним законодавством, умовно можемо виділити такі групи нерухомих речей як: земельні ділянки; об'єкти, розташовані на земельній ділянці, переміщення яких є неможливим без їх знецінення та зміни їх призначення; штучно іммобілізовані речі – речі за своїми природними ознаками рухомі, проте на які поширюється режим речей нерухомих.

Крім зазначених об'єктів, ЦК України (ч. 3 ст. 191) до нерухомості також віднесені підприємства як єдиний майновий комплекс. До складу підприємства як єдиного майнового комплексу, згідно з Кодексом, входять «...усі види майна, призначені для його діяльності, включаючи земельні ділянки, будівлі, споруди, устаткування, інвентар, сировину, продукцію, права вимоги, борги, а також право на торговельну марку або інше позначення та інші права, якщо інше не встановлено договором або законом»[1]. Проте у контексті новоствореного нерухомого майна виникають не врегульовані законодавством питання. Наприклад, незрозуміло, з якого моменту новозбудована нерухомість вважається такою, що ввійшла до єдиного майнового комплексу підприємства – з часу закінчення будівництва, прийняття в експлуатацію, чи з моменту державної реєстрації? І подібних питань дуже багато.

Виходячи з буквального тлумачення визначення нерухомості, запропонованого ЦК України, нерухомістю можна визнавати досить широке коло об'єктів, що не пов'язані з землею фундаментом, сваями, комунікаціями та не мають ознак капітального будівництва, проте розташовані на земельній ділянці та не можуть бути перенесені через їх знецінення та зміну призначення (тимчасові споруди на будівельних майданчиках; торговельний кіоск розташований на центральній вулиці міста, перенесення якого за межі міста матиме наслідком його знецінення у сотні разів та може мати наслідком абсолютну зміну його призначення – використання не для торгівлі, а скажімо для складу та ін.). Відтак, на нашу думку, запропоноване ЦК України визначення нерухомості як об'єкта «розташованого на земельній ділянці» є не зовсім відповідним традиційним цивілістичним уявленням про нерухомість. Адже, як вже вказувалося в історичному аналізі розвитку нерухомості, мова має йти про тісний, органічний зв'язок із земельною ділянкою, а не «розташування на» земельній ділянці. Так, Г. Ф. Шершеневич зазначає: «Теоретично рухомі та нерухомі речі різняться за тією ознакою, чи здатні вони до переміщення без пошкодження сутності та знецінення вартості. Під нерухомістю розуміються, перш за все частина земної поверхні і все те, що з нею зв'язано настільки міцно, що зв'язок не може бути перерваний без зруйнування виду та мети речі»[3]. У Б. М. Гонгалю з цього приводу знаходимо: «Для визнання речі нерухомою необхідний міцний зв'язок з землею, неможливість її переміщення без значної шкоди її призначенню»[4]. Очевидно, що ці правила діють і для новозбудованого нерухомого майна, як житлового, так і нежитлового.

Відповідно, ст. 181 ЦК України повинна бути відредагована, оскільки мова має йти саме про тісний, нерозривний та органічний зв'язок з земельною ділянкою, і напевно саме таке розуміння мав на увазі законодавець, коли у дефініції нерухомості вказував на «розташування на земельній ділянці».

Крім того, слід зазначити, що визначення чинним Цивільним кодексом України нерухомого майна як об'єкта, розташованого на земельній ділянці, переміщення якого є неможливим без знецінення та зміни призначення, не дає можливості однозначного розуміння, про які об'єкти йдеться – лише про рукотворні об'єкти (будівлі та споруди) чи про будь-які інші предмети матеріального світу, тісно пов'язані з землею. Так, цивільним кодексом Італії об'єкти нерухомого майна визначається як «будівлі та інші споруди, що постійно або тимчасово з'єднані з землею», а, цивільним кодексом Іспанії «споруди всякого роду, що прикріплені до землі»[5].

Інша проблема полягає в тому, що у сучасному світі сам принцип «неможливості переміщення об'єкту без знецінення та зміни призначення» вже не може виступати як універсальний критерій визначення нерухомого майна. Вже згаданий нами Г.Ф. Шершеневич вказував: «Зрозуміло, що питання про міцність і зв'язок споруди з землею не може бути

вирішене принципово з повною точністю. Вирішення його залежить від обставин кожного окремого випадку... Немає сумнівів, будівельна техніка, що дозволяє переміщати багатоповерхові будинки, здатна ще більше ускладнити і без того не дуже тверду відмінність рухомості від нерухомості»[3].

У зв'язку з цим за останні роки в науці цивільного права з'явилася концепція про юридичний характер нерухомого майна (у тому числі новоствореного). На думку представників цього підходу, нерухомістю є не будь-яке майно, тісно пов'язане з землею, а лише майно, право на яке зареєстровано. О. М. Козирь з цього приводу зазначає: «Нерухоме майно в ст. 130 ЦК РФ – це поняття юридичне, а не фактичне. Нерухомістю у цивільному праві визнається не будь-яке майно, що відповідає ознаці пов'язаності з землею, а лише те, яке, маючи такі ознаки, може бути об'єктом цивільних прав. Це означає, що у ролі нерухомого має розглядатися лише майно, на яке може бути встановлено право власності та інші права. А для виникнення таких прав необхідна відповідна державна реєстрація»[6]. У такому підході є свої прогресивні та раціональні сторони, на які доцільно орієнтуватися при виробленні нормотворчих пропозицій та ініціатив щодо вдосконалення чинного законодавства України.

У той самий час не можна погодитися з О. Г. Ломідзе, який на підтвердження того, що поняття нерухомого майна носить суто юридичний характер, вказує: «...навіть якщо будівництво такого нерухомого майна (наприклад, будівлі) фактично завершено, до моменту реєстрації така будівля не є єдиним об'єктом права власності, рівно як і будь-якого іншого цивільного права, тобто не є єдиним об'єктом цивільного обігу. До моменту реєстрації будівельні матеріали, що використовувалися при будівництві будівлі, існують як окремі об'єкти права власності»[7]. Очевидно, що в цьому випадку О. Г. Ломідзе плутає момент виникнення *здатності* нерухомого майна *бути об'єктом цивільного обігу* (*купівлі-продажу, міни, оренди і т. ін.*), яка дійсно виникає лише з моменту первісної державної реєстрації права власності на такий об'єкт, із моментом, коли на певний об'єкт матеріального світу починає розповсюджуватися *специфічний режим правового регулювання – режим правового регулювання нерухомості*. Специфіка правового регулювання *обігу нерухомості* є більш вузьким поняттям, ніж режим правового регулювання *нерухомості в цілому*. Нерухоме майно стає об'єктом спеціального режиму цивільно-правового регулювання задовго до його первісної державної реєстрації. Тут слід хоча б пригадати ст. 376 ЦК України про самочинне будівництво, яка визнає нерухомим майном самочинно споруджені будівлі, а також встановлює цивільно-правові наслідки такого будівництва[1]. До речі, подібні положення містяться і в ЦК Росії). У цьому випадку про первинність державної реєстрації взагалі не йдеться. Проте зазначена стаття застосовується для врегулювання питання вирішення подальшої долі саме нерухомого майна, а не сукупності «...будівельних матеріалів, що використовуються при будівництві», як стверджують прихильники наведеної теорії.

Що стосується віднесення підприємства як цілісного майнового комплексу до нерухомості, то, на нашу думку, це є досить сумнівним. По-перше, нерухоме майно є реччю. Використання поділу на рухомість та нерухомість саме відносно речей є традиційним. Підприємство в цілому не має матеріально-предметної форми, і виходячи зі змісту ст. 191 ЦК України, реччю у буквальному розумінні не являється (хоча існує альтернативна точка зору, висловлена І.В. Єлисеєвим, на думку якого підприємство є складною реччю[8]).

На певних етапах свого існування підприємство взагалі може не мати у своєму складі або у власності речей, а цілісний майновий комплекс підприємства, виходячи зі ст. 191, складатиметься з прав вимоги, боргів та знаків для товарів та послуг. У цьому контексті Г.Ф. Шершеневич звертав увагу на те, що «...зобов'язання, що мають своїм об'єктом чужі дії, а не речі, за природою своєю взагалі не підлягають поділу на рухомість та нерухомість»[3]. На нашу думку, такий підхід є виправданим.

Розвиваючи думку, необхідно вказати також на те, що обсяг майна, який входить до єдиного майнового комплексу підприємства, в процесі господарської діяльності постійно змінюється, а тому індивідуалізації не підлягає (що також не збігається з традиційним поняттям нерухомого майна як речі індивідуально визначеної). А у разі державної реєстрації цілісного майнового комплексу як нерухомості постають проблеми відчуження окремих

частин цього майнового комплексу. Чи мають відчужуватися такі частини відповідно до загальних правил купівлі-продажу, чи відповідно з вимогами, що передбачені для продажу нерухомості? Як бачимо, ця колізія має цілком практичний характер, а не є лише теоретичним питанням. Особливо це стосується новоствореного нерухомого майна.

Ще більші сумніви викликає положення ЦК України про те, що режим нерухомості може бути поширений законом на повітряні та морські судна, судна внутрішнього плавання, космічні об'єкти, а також інші речі, оскільки в такому випадку саме поняття «режим нерухомості» взагалі втрачає сенс. За визначенням В. І. Сенчищева, правовий режим є «...сукупністю всіх позитивно-правових приписів, що містяться в імперативних та диспозитивних нормах та заснованих на них (або що їм не суперечать) суб'єктивно-правових вимог, існуючих та дійсних з точки зору права та у відповідних випадках визначаючих права, обов'язки, дозволи, заборони та приписи абсолютно всіх осіб щодо того предмету (явища), по відношенню до якого вони встановлені»[9]. Правовий режим можна розглядати як свого роду «укрупнений блок» у загальному арсеналі правового інструментарію, що поєднує в єдину конструкцію певний комплекс правових засобів. І з цієї точки зору ефективне використання правових засобів при вирішенні тих чи інших спеціальних задач значною мірою полягає в тому, щоби обрати оптимальний для вирішення певних задач правовий режим, майстерно відпрацювати його відповідно до специфіки цієї задачі та змісту відносин, що підлягають регулюванню[10]. Не вдаючись до подальшого аналізу поняття «правового режиму»[11], вважаємо, що спроби поширення єдиного правового режиму на такі різні об'єкти з точки зору їх природних якостей та відносин щодо них виникають, а найголовніше – з точки зору різниці у позитивно-правових приписах щодо таких об'єктів, як скажімо, будівля та космічний об'єкт, не тільки не є оптимальними з позицій правового регулювання, а й не дають можливості визначити чіткі критерії «режиму нерухомості» та особливостей її обігу.

Таким чином, на нашу думку, поняття нерухомого майна потребує подальшої законодавчої деталізації, особливо за умов, коли ЦК України передбачена можливість поширення режиму нерухомого майна на речі рухомі в традиційному розумінні. За умов, коли фактично, на будь-яку рухому річ (чи то внаслідок її майнової вартості, чи внаслідок соціальної значущості або підвищеної небезпеки, чи з інших причин) може бути поширений режим нерухомості, взагалі виникають сумніви в доцільності загальнотеоретичного визначення Цивільним кодексом поняття нерухомості. Таке визначення, особливо в редакції запропонованого чинним ЦК України, може призвести тільки до термінологічної плутанини і відходитиме на другий план у порівнянні з цілком предметною термінологією спеціальних законів (наприклад, Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», який нерухомістю визначає «...земельні ділянки, а також об'єкти, розташовані на земельній ділянці (будівля, споруда тощо)»[12].

Ми вважаємо, що замість намагання «розтягнути» поняття нерухомості та її правового режиму на невизначене коло об'єктів, слід розділити положення ст. 181 ЦК України на дві окремі статі: «*Нерухомі речі*» та «*Рухомі речі*». Стаття «*Рухомі речі*» може бути викладена в наступній редакції: «*1. Рухомими речами є речі, які можна вільно переміщувати у просторі. 2. Для окремих видів рухомих речей законом може бути встановлена необхідність державної реєстрації речових прав на такі речі, їх виникнення, зміну, припинення та обмеження. Перелік речей, права на які підлягають державній реєстрації, та порядок такої реєстрації встановлюється окремими Законами.*»

Що ж стосується речей нерухомих, то вони можуть бути визначені наступним чином: «*До нерухомих речей (нерухоме майно, нерухомість) належать земельні ділянки, а також все те, що тісно, нерозривно та органічно пов'язано з земельною ділянкою, тобто об'єкти, переміщення яких є неможливим без значного їх знецінення та (або) зміни їх призначення, а саме: будівлі, споруди, житлові будинки, житлові (квартири) та нежитлові приміщення, об'єкти незавершеного будівництва.*»

Очевидно, що запропоноване визначення нерухомого майна (особливо друга його частина, в якій надається безпосереднє перерахування нерухомості), може викликати певні

сумніви та заперечення. Проте спробуємо відповісти на них.

«Нерухомість» земельних ділянок не викликає жодних сумнівів та дискусій. Земельна ділянка є історично першою та безумовною нерухомістю. Проте тут слід зазначити, що нерухомістю може бути саме *земельна ділянка*, а не *земля* в цілому. Адже в теорії земельного права земля у вузькому розумінні розглядається як «поверхневий шар земної кори, що включає голу материнську породу, поверхню дна водоймищ, ґрунт та інші елементи»[13]. З таким підходом погоджується і М.В. Шульга, який визначає її як частину земної поверхні, що розташована над надрами і називається ґрунтовим шаром, у межах території, на яку поширюється суверенітет держави[14].

Земельна ж ділянка – це частина земної поверхні, що має фіксовані кордони, площу, місцезнаходження та інші характеристики, що відображаються в документах про державну реєстрацію. Як зазначається в п. 1 ст. 78 Земельного кодексу України: «Право власності на землю – це право володіти, користуватися і розпоряджатися земельними ділянками»[15]. І далі в п. 1 ст. 79 ЗК України вказується: «Земельна ділянка – це частина земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами». Таким чином, нерухомим майном є індивідуально визначена частина земної поверхні. Така частина (ділянка) характеризується юридично значимими ознаками: місцезнаходженням, розміром, кордонами та якістю, що відображаються в земельно-кадастровій документації та правовстановчих документах. Індивідуалізація земельної ділянки здійснюється шляхом переносу землевпорядного проекту в натуру з позначенням кордонів землекористування межовими знаками.

Слід зазначити, що незважаючи на тісний, або навіть «нерозривний», зв'язок між землею та будівлями чи спорудами, що розташовані на ній, до земельної ділянки як до об'єкту цивільних правовідносин застосовується дещо інший правовий режим, ніж до інших видів нерухомого майна.

Така відмінність у правовому режимі земельних ділянок у порівнянні з іншою нерухомістю обумовлена насамперед тим, що для правового регулювання відносин, об'єктом яких виступає земельна ділянка, крім норм цивільного, мають також застосовуватися норми земельного законодавства. Статтею 131 Земельного кодексу України передбачено, що укладення цивільно-правових угод, об'єктом яких виступає земля, «здійснюється відповідно до Цивільного кодексу України з урахуванням вимог цього Кодексу»[16].

Для нашого ж дослідження земельні ділянки у ролі нерухомих речей цікаві лише з точки зору співвідношення переходу права власності на земельну ділянку з переходом права власності на об'єкт (будівля чи споруда), що на ній розташований та нерозривно з нею пов'язаний.

Для цивільного обігу та права найголовнішим є другий етап юридичного «існування» нерухомого майна, який починається в момент його первісної державної реєстрації в якості об'єкту права приватної, державної або комунальної власності. Саме з цього моменту нерухоме майно набуває своєї цивільної обігоздатності. Тут відразу слід підкреслити, що ми категорично не підтримуємо концепцію згідно якої нерухоме майно виникає в момент державної реєстрації, а до цього є будівельними матеріалами (хоча й погоджуємось, державна реєстрація має вирішальне значення при застосуванні норм цивільного законодавства до обігу нерухомості). Саме у зв'язку з цим ми і вказали на «вторинне юридичне буття» нерухомої речі, тобто ситуації, коли нерухома річ стає реальним об'єктом цивільного права.

Таким чином, нерухома річ починає «існувати» для відносин купівлі-продажу у момент її первісної державної реєстрації. Первісна ж державна реєстрація нерухомої речі (тобто, реєстрація права власності на нерухомість, яке виникає щодо цієї нерухомості вперше) відбувається на підставі: акта введення в експлуатацію щодо закінченого будівництвом нерухомого майна; або ж на підставі судового рішення, щодо визнання як нерухомості об'єкта незакінченого будівництва.

Відчуження в такому випадку окремих приміщень будівлі є юридично неможливим, оскільки при спробі продати приміщення третій особі об'єкта купівлі-продажу не існує юридично. Причому такого об'єкта не існує як з точки зору «первісного юридичного

існування», так і з точки зору «вторинного». Існують лише фізичні, просторові межі певної частини будівлі. Будівля ж у цій ситуації становить собою цілісний, неподільний, зареєстрований державою об'єкт нерухомості.

Таким чином, проведений нами розгляд теоретичних засад аналізу проблематики цивільного обігу нерухомого майна дає підстави вважати, що поняття нерухомого майна, їх види та юридичні особливості потребують подальшої законодавчої деталізації, особливо за умов, коли Цивільним кодексом України прямо передбачена можливість поширення режиму нерухомого майна на речі рухомі в традиційному розумінні. Запропоноване у чинному ЦК України визначення нерухомості, на нашу думку, є неточним та таким, що не відповідає традиційним цивілістичним уявленням про нерухомість. Крім того, необхідно усунути колізії у термінології між ЦК України та спеціальними законами (зокрема, Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [12]).

У цілому ж зазначена проблематика має значні науково-теоретичні перспективи (з огляду на динаміку розвитку ринку нерухомості в Україні та світі, зростання інтересу до будівельного сектора з боку держави та приватних інвесторів).

### Література:

1. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=435-15&p=1306735810596400>
2. Гражданский кодекс РФ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gk-rf.ru/statia130>
3. Шершеневич Г. Ф. Учебник русского гражданского права / Г.Ф. Шершеневич. – М.: Спарк, 1995. – С. 96.
4. Постатейный комментарий к Федеральному закону «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» [общ. ред. Крашенинникова П. М.]. – М.: Спарк, 1999. – С. 15-16.
5. Основные институты гражданского права зарубежных стран: Сравнительно-правовое исследование [Под ред. В. В. Залесского]. – М.: НОРМА, 1999. – С. 221,223.
6. Козырь О. М. Недвижимость в новом гражданском кодексе России / О.М. Козырь // Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика. [Отв. ред. А.Л. Маковский]. – М.: Международный центр финансово-экономического развития, 1998. – С. 276.
7. Ломидзе О. Г. Комментарий к Федеральному закону «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» / О. Г. Ломидзе. – М.: НОРМА-ИНФРА М, 1999. – С. 8.
8. Гражданское право: учеб. [Под ред. Сергеева А. П., Толстого Ю. К.]. – М.: Проспект, 1997. – Ч. 2. – С. 103.
9. Сенчищев В. И. Объект гражданского правоотношения / В. И. Сенчищев // Актуальные вопросы гражданского права [под ред. Брагинского М. И.]. – М.: Статут, 1998. – С. 140.
10. Алексеев С. С. Теория права / С. С. Алексеев. – М.: Издательство БЕК, 1995. – С. 243.
11. Більш детально про поняття правового режиму дивіться, зокрема: Иоффе О. С. Правоотношения по советскому гражданскому праву / О. С. Иоффе. – Ленинград, Изд-во ЛГУ, 1949. – С. 93; Советское гражданское право [под ред. В.А. Рясенцева]. – М.: Юридическая литература, 1986. – Ч. 1. – 558 с., с. 168.
12. Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 01.07.2004 № 1952-IV // Відомості Верховної Ради України, 2004. – № 51. – Ст.553 (із змінами, внесеними згідно із Законами N 2375-IV (2375-15) від 20.01.2005 // ВВР України, ... В редакції Закону N 1878-VI (1878-17) від 11.02.2010; ВВР України, 2010. – № 18. – Ст.141 } [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1952-15>
13. Земельное право России [под ред. В. В. Петрова]. – М.: Зерцало, 1997. – С. 5.
14. Земельне право України [під ред. М. В. Шульги]. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – С. 7.
15. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. N 2768-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2768-14&p=1310540492721179>
16. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. N 2768-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2768-14&p=1310540492721179>

**Бабенко М.В. Решение теоретических принципов гражданского обращения недвижимого имущества. В статье рассматриваются проблемные вопросы теоретических принципов и анализу проблематики гражданского обращения недвижимого имущества.**

**Ключевые слова:** гражданское обращение недвижимого имущества, режим неподвижной вещи, объекты незавершенного строительства, объекты жилищной и коммерческой недвижимости.

**Babenko M.V. Solution of the theoretical principles of the civil real estate circulation. The article is devoted to the problematic issues on the theoretical principles and the analysis of civil real estate circulation.**

**Key words:** civil circulation of the real estate, regime of unmovable thing, objects of unfinished construction, objects of the housing and commercial real estate.



### *Суб'єкти нотаріальних процесуальних правовідносин*

У статті розглядаються питання, пов'язані з визначенням поняття нотаріальних процесуальних правовідносин і правовим регулюванням статусу їх суб'єктів.

**Ключові слова:** нотаріальний процес, нотаріальні процесуальні правовідносини, суб'єкти нотаріальних правовідносин.

Демократизація правового режиму в Україні зумовила необхідність проведення правової реформи. Останнім часом було внесено багато змін до законодавства України, що призвело до необхідності теоретично-правового дослідження окремих правових питань нотаріального процесу. Якісно нові суспільні відносини, що виникають під час вчинення нотаріальних дій, вимагають конкретизації їх правового регулювання, а також смислового розуміння та однозначного сприйняття. Отже, актуальність та важливість дослідження суб'єктів нотаріальних правовідносин пов'язана із відсутністю достатніх правових та професійних знань. Зазначимо, що динаміка нотаріального процесу як окремої процесуальної галузі права призвела до необхідності теоретичного обґрунтування окремих положень Закону України «Про нотаріат», а також визначення соціальної функції нотаріального процесу. Тому, хоча й ця стаття присвячена дослідженню суб'єктів нотаріальних процесуальних правовідносин, неможливо обійти увагою дослідження теоретичних питань нотаріального процесу в цілому.

Окремі питання нотаріального процесу були предметом наукових досліджень таких відомих вчених як В.В. Баранкової, Л.В. Козловської, Н.В. Круковес, І.С. Мельник, Я.П. Панталієнко, Є.І. Фурси, С.Я. Фурси та ін. Разом з тим, питання щодо визначення кола суб'єктів нотаріальних правовідносин та правового регулювання їх статусу потребують уточнення та формулювання як на теоретичному, так і на практичному рівнях.

У зв'язку із зазначеним вище, метою цієї статті є визначення кола суб'єктів нотаріальних процесуальних правовідносин та аналіз особливостей правового регулювання їх статусу. У свою чергу, основними завданнями дослідження є аналіз норм чинного законодавства України та міжнародного права у сфері правового регулювання нотаріальних правовідносин, дослідження сучасних наукових концепцій нотаріального процесу та вивчення матеріалів практики нотаріальної діяльності в Україні.

Нотаріальні процесуальні правовідносини мають досліджуватись як з теоретичної точки зору, так і з точки зору їх законодавчого закріплення. Разом з тим, перш ніж перейти до аналізу нотаріальних процесуальних правовідносин та визначення кола суб'єктів, вважаємо за необхідне звернути увагу на концепцію нотаріального процесу в цілому.

Загалом, нотаріат розглядають як правовий інститут, як систему органів і посадових осіб, які посвідчують права, факти, що мають юридичне значення; як окрему процесуальну галузь права в системі права України. Так, аналіз історичних джерел вказує на те, що нотаріат має давні традиції, що сягають часів Стародавнього Риму [1, с. 4]. Разом з тим, розвиток сучасної науки дає підстави підтримати концепцію нотаріального процесуального права як окремої галузі у системі права України.

Нотаріальний процес як галузь загальної науки про право, що базується на законодавстві України та міжнародному праві, виник ще наприкінці ХХ ст. Ще тоді було сформульовано концепцію нотаріального процесу, зокрема визначено предмет, метод, систему і джерела нотаріальної науки як самостійної галузі правової науки. Основними ж ознаками нотаріального процесу як галузі права є: виконання нотаріальної функції (вчинення нотаріальних дій) покладається на уповноважених державою осіб, права та обов'язки (повно-

важення) яких закріплені в законі та чисельних підзаконних актах; перелік нотаріальних дій та порядок їх вчинення, визначаються законом; такий порядок має здійснюватись у певній процесуальній формі, якою є нотаріальна процедура, передбачена Законом України «Про нотаріат» та іншими підзаконними актами; у нотаріальному процесі виникають специфічні правовідносини, в основу яких покладена діяльність, уповноважених державою на вчинення нотаріальних дій осіб [2, с. 12].

Підтримуючи цю концепцію, вважаємо за необхідне звернути увагу на окремі теоретико-правові її положення. Як відомо, основними завданнями нотаріального процесу виступає захист і охорона власності, прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, забезпечення законності і правопорядку, попередження правопорушення. У зв'язку із зазначеним, основними функціями нотаріального процесу слід вважати такі: охоронна, захисна, праворегулююча, правоаналізуюча, законотворча та ін. У свою чергу, зазначені функції нотаріату реалізовується під час здійснення будь-якої нотаріальної дії, оскільки спрямовані на врегулювання, охорону та захист прав і законних інтересів учасників нотаріального провадження.

В основу нотаріального процесу покладено вчинення нотаріальних дій нотаріусами, які працюють у державних нотаріальних конторах, державних нотаріальних архівах або займаються приватною нотаріальною діяльністю. Загалом, суб'єктами нотаріальних процесуальних правовідносин у загальному розумінні можуть бути фізичні та юридичні особи, зокрема, це: державні і приватні нотаріуси, посадові особи місцевих органів виконавчої влади, консульські установи України і посадові особи перераховані у ст. 40 Закону України «Про нотаріат»; юридично заінтересовані особи, а саме громадяни і юридичні особи, за дорученням яких або стосовно яких вчинялися нотаріальні дії, та їх представники; особи, які незаінтересовані у результаті вирішення справи, але які також беруть участь у нотаріальному провадженні. Разом з тим, класифікація суб'єктів нотаріальних процесуальних правовідносин є підставою для належної систематизації та інкорпорації правових норм у сфері нотаріального провадження, з метою їх ефективного застосування в практичній діяльності. На наш погляд, ефективність класифікації суб'єктів нотаріальних процесуальних правовідносин лежить у площині окреслення статусу кожного учасника та мети їх участі у нотаріальному провадженні.

На нашу думку, статус нотаріуса є процесуальним, оскільки спрямований на вчинення нотаріальних функцій. А отже, права й обов'язки такої особи є процесуальними, хоча й врегульовані нормами матеріального права. Як відомо, правове регулювання процесуальної діяльності нотаріуса та порядок її вчинення забезпечують Закон України «Про нотаріат», а також множинна кількість підзаконних нормативно-правових актів.

Загалом, правовідносини – це відносини, в яких суб'єкти права виступають контрагентами у процесі виконання ними вимог нормативних приписів і набуття певних прав і обов'язків [3, с. 333]. Слід відзначити, що правовідносини захищаються державою та є своєрідним способом реалізації права. Так, встановлюючи права та обов'язки для кожного суб'єкта, суспільні відносини набувають характеру правових та таких ознак: особливого різновиду суспільних відносин; формуються на основі правових норм, в яких відображається і закріплюється державна воля; вид суспільних відносин, який складається в результаті свідомих дій їх учасників; багаточисельні і різноманітні зв'язки їх учасників, що здійснюються за допомогою покладених на них обов'язків; правовідносин гарантується можливістю державного примусу. [4, с. 123]. У свою чергу, нотаріальні правовідносини – це суспільні відносини, які потенційно існують та забезпечуються державою через спеціальну процедуру, що передбачає їх безспірний і не примусовий характер та надає їм визначеного законом змісту, встановлюючи нормативними актами межі дозволеної поведінки суб'єктів нотаріальної діяльності [5, с. 341]. На підставі зазначеної позиції зазначимо, що нотаріальні правовідносини виникають, змінюються та припиняються шляхом вчинення спеціальної, чітко визначеної на законодавчому рівні процедури, а отже, є процесуальними та завжди знаходяться в русі.

Нотаріальні процесуальні правовідносини мають не лише внутрішню будову і включають зміст, суб'єкт та об'єкт, а й характерні ознаки. До основних ознак нотаріальних процесуальних правовідносин відносять такі: обов'язковим суб'єктом цих правовідносин є нотаріус або інша

особа, уповноважена на вчинення нотаріальних проваджень; неможливість нотаріуса при здійсненні своєї діяльності виходити за межі, санкціоновані державою або міжнародним правом; багатосуб'єктність цих відносин. Більшість зазначених ознак сформовані на підставі саме суб'єктів нотаріальних процесуальних правовідносин та їх кількості.

Так, традиційно у юридичній літературі суб'єктів нотаріальних процесуальних правовідносин поділяють на три групи, зокрема:

- перша група – державні і приватні нотаріуси, посадові особи місцевих органів виконавчої влади, консульські установи України і посадові особи, перераховані у ст. 40 Закону України «Про нотаріат»;
- друга група осіб, які звернулись за вчиненням нотаріального провадження з метою охорони своїх власних прав та інтересів і заінтересовані особи, які можуть вступити в процес з власної ініціативи (фізичні і юридичні особи); особи, які порушують або вступають у нотаріальне провадження з метою охорони прав та інтересів інших осіб (представники фізичних і юридичних осіб);
- третя група – особи, які не зацікавлені у результатах вирішення справи, але які також беруть участь у нотаріальному провадженні (експерти, перекладачі, охоронці спадкового майна) [5, с. 341; 6, с. 142].

Підтримуючи цю класифікацію, наголосимо, що вона є системною та логічною. Так, наприклад, суб'єктів цивільних процесуальних правовідносин також традиційно поділяють на три групи: особи, які здійснюють правосуддя; особи, які беруть участь у цивільній справі; особи, які сприяють здійсненню правосуддя. Такий поділ суб'єктів, як і у нотаріальних процесуальних правовідносинах, залежить від наявності юридичної заінтересованості у результаті здійснення нотаріального провадження та від мети участі того чи іншого суб'єкта нотаріального процесу. Отже, участь першої групи суб'єктів у нотаріальному провадженні безпосередньо пов'язана із реалізацією ними своїх функціональних обов'язків, спрямованих на виконання основних завдань, мети та функцій нотаріату. Такі суб'єкти є самостійними учасниками нотаріального процесу, які наділені відповідними процесуальними правами й обов'язками, і їх участь у нотаріальному провадженні є обов'язковою. Друга група учасників нотаріальних процесуальних правовідносин характеризується наявністю особистого юридичного інтересу у результаті нотаріального провадження, а також це особи, в інтересах яких вчинені відповідні нотаріальні дії. Третя група учасників характеризується відсутністю особистої зацікавленості у результатах нотаріального провадження, а лише діє з метою сприяння більш правильному та своєчасному вчиненню нотаріальної дії. Вбачається така класифікація суб'єктів нотаріальних процесуальних правовідносин найбільш вдалою та логічною.

### **Література:**

1. Нотариат и нотариальный процесс / В.В. Комаров, В.В. Баранкова. – Харьков, 1999. – 240 с.
2. Фурса С.Я. Становлення та розвиток нових процесуальних галузей правової науки в Україні // Збірник наукових праць першої Міжнародної науково-практичної конференції «Проблеми процесуальної науки: історія та сучасність». – К., 2010. – С. 12.
3. Загальна теорія держави і права / М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л.Л. Богачова та ін.; За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. – Харків: Право, 2002. – 432 с.
4. Теорія держави і права. Академічний курс: підруч. / За ред. О.В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
5. Мельник І.С. Нотаріус як суб'єкт нотаріальних правовідносин при вчиненні протесту векселя // Збірник матеріалів другої Міжнародної науково-практичної конференції «Проблеми процесуальної науки: історія та сучасність». – К., 2010. – 599 с.
6. Фурса С.Я. Нотаріальний процес. – К.: Істина, 2002. – 320 с.

**Лазько Г.З. Суб'єкти нотаріальних процесуальних правоотношень.** В статті розглядаються питання, пов'язані з визначенням поняття нотаріальних процесуальних правоотношень і правових регульованих статусів їх суб'єктів.

**Ключеві слова:** нотаріальний процес, нотаріальне процесуальне правоотношення, суб'єкти нотаріального правоотношення.

**Laz'ko G.Z. Subjects of the notarial proceeding real relations.** The article deals with the issues of defining the notarial proceeding legal relations concept and legal regulation of the subjects' status.

**Key words:** notarial proceeding, notarial proceeding legal relation, subjects of notarial relations.

**Федорченко Н.В.,**

канд. юрид. наук, доцент, професор, завідувачка кафедри цивільного права та правового забезпечення туризму Київського університету туризму, економіки і права

### *Цивільно-правовий статус фізичних осіб-виконавців за договором надання послуг*

*У статті розглядаються питання цивільно-правового статусу фізичних осіб, які здійснюють діяльність щодо надання послуг; встановлення основних тенденцій розвитку законодавства України, яким регулюються відносини з надання послуг фізичними особами; визначення правового статусу осіб, які здійснюють незалежну професійну діяльність, зокрема, нотаріусів та адвокатів.*

**Ключові слова:** послуга, договір надання послуг, підприємницька діяльність, незалежна професійна діяльність, фізична особа-підприємець.

Один із найпоширеніших договорів у цивільному праві є договір надання послуг, який забезпечує життєдіяльність людини, соціальні та економічні потреби фізичних та юридичних осіб. Основними тенденціями розвитку правового регулювання надання послуг є «спеціалізація» законодавства залежно від виду послуг. Така спеціалізація приводить до встановлення особливих вимог до виконавця послуг.

Правовий статус виконавця послуг був предметом дослідження багатьох українських цивілістів, які досліджували договори надання банківських послуг [1], телекомунікаційних послуг [3], правових послуг [2], освітніх послуг [6], охоронних послуг [9], туристичних послуг [4], аудиторських послуг [5] та ін. Також українськими вченими досліджувався правовий статус фізичних осіб-підприємців[8].

У той самий час в Україні не провадилося комплексних досліджень правового статусу фізичних осіб, які є виконавцями за договором надання послуг, незважаючи на те, що існує багато проблем у правозастосовній практиці. Зокрема, це стосується права на отримання прибутку фізичними особами за договорами надання послуг, які не мають статусу підприємця, визначення правового статусу осіб, які здійснюють незалежну професійну діяльність. Тому метою цієї статті є: визначення видів фізичних осіб, які здійснюють діяльність щодо надання послуг; встановлення основних тенденцій розвитку законодавства України яке регулює відносини з надання послуг фізичними особами; визначення правового статусу осіб, які здійснюють незалежну професійну діяльність, зокрема, нотаріусів та адвокатів.

Право на укладення фізичними особами договорів надання послуг залежить від обсягу їх дієздатності. Відповідно до положень ст. 30 ЦК України (надалі – ЦК) цивільну дієздатність має фізична особа, яка усвідомлює значення своїх дій та може керувати ними. Згідно із ч. 1 ст. 34 ЦК повну цивільну дієздатність має фізична особа, яка досягла 18 років (повноліття).

Сьогодні існують випадки, коли малолітні та неповнолітні особи виступають у ролі виконавців послуг. Це, зокрема, стосується випадків укладення договорів спортсменами, акторами тощо. Чинне законодавство України не має заборон щодо укладення таких договорів.

Відповідно до ст. 31 ЦК малолітніми визнаються фізичні особи, які не досягли 14 років. Вони мають право вчиняти дрібні правочини. Правочин вважається дрібним побутовим, якщо він задовольняє побутові потреби особи, відповідає її фізичному, духовному чи соціальному розвитку та стосується предмета, який має невисоку вартість. На нашу думку, при укладенні договорів надання послуг, де виконавцем є малолітня особа, слід керуватися ч. 2 ст. 177 СК України (надалі – СК), якою встановлюється, що батьки малолітньої дитини не

мають права без дозволу органу опіки та піклування вчиняти такі правочини щодо її майнових прав як видавача письмових зобов'язань від імені дитини. Аналогічні підходи встановлені і для батьків неповнолітніх дітей, які дають згоду на вчинення неповнолітньою дитиною правочинів (ч.2 ст. 177 СК, ч.2 ст. 32 ЦК).

Говорячи про надання послуг фізичними особами, необхідно мати на увазі, що фізична особа може мати особливий правовий статус – підприємця чи здійснювати незалежну професійну діяльність (приватні нотаріуси, адвокати тощо). Залежно від цього і регулюються договірні відносини, учасником яких є такі особи.

Згідно зі ст. 42 ГК України (надалі – ГК) підприємництво – це самостійна, ініціативна, систематична, на власний ризик господарська діяльність, що здійснюється суб'єктами господарювання (підприємцями) з метою досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку. Суб'єктами господарювання можуть бути громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані відповідно до закону як підприємці (ст. 55 ГК). Статтею 51 ЦК передбачено, що до підприємницької діяльності фізичних осіб застосовуються нормативно-правові акти, якими регулюється підприємницька діяльність юридичних осіб, якщо інше не встановлено законом або не впливає із суті відносин.

Якщо фізична особа не має на меті отримання прибутку і укладає договори про безоплатне надання послуг, то така діяльність не визнається підприємницькою. Тому ст. 90б ЦК встановлюється особливий розмір відповідальності за такими договорами, визначаючи, що збитки, завдані невиконанням або неналежним виконанням договору про безоплатне надання послуг, підлягають відшкодуванню виконавцем у розмірі, що не перевищує двох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, якщо інший розмір відповідальності виконавця не встановлений договором.

У той самий час існують випадки, коли фізична особа укладає договори про надання послуг з метою отримання прибутку, але не здійснює державну реєстрацію. Частиною 3 ст. 50 ЦК встановлюється, що у випадку, коли особа розпочала підприємницьку діяльність без державної реєстрації, уклавши відповідні договори, вона не має права їх оспорювати на тій підставі, що вона не є підприємцем. Така норма викликала критику науковців. Так, О.О. Коломієць стверджує, що така позиція є не досить чіткою, оскільки ЦК не зазначає, що можна оспорювати, дійсність таких угод; їх регулювання нормами, які регулюють підприємницькі договори, неможливість оспорювати саме це, чи щось третє [8, с.127]. З такою думкою можна погодитися. Дійсно, у ч. 3 ст. 50 ЦК чітко не визначається, які межі застосування та межі оспорювання таких договорів.

Разом з тим існують різні точки зору з цього приводу. Одні дослідники вважають, що фізичні особи, які здійснюють підприємницьку діяльність без державної реєстрації, не мають права відмовитись від укладення публічного договору [10, с.39]. Побутує точка зору, відповідно до якої до вказаних договорів у випадку виникнення спору стосовно них суд може застосовувати норми, що застосовуються до зобов'язань, укладених у процесі здійснення підприємницької діяльності [12, с.66; 13, с.60]. Чіткіша позиція з цього приводу закріплена у ЦК РФ. Відповідно до ст. 23 ЦК РФ громадяни мають право займатися підприємницькою діяльністю без створення юридичної особи з моменту державної реєстрації як індивідуального підприємця, а у випадку здійснення підприємницької діяльності без реєстрації громадяни не мають права посилатися щодо укладених ними угод на те, що вони не є підприємцями, і суди можуть застосовувати до таких угод правила Цивільного кодексу про зобов'язання, пов'язані зі здійсненням підприємницької діяльності.

Незалежна професійна діяльність – це участь фізичної особи у науковій, літературній, артистичній, художній, освітній або викладацькій діяльності, діяльність лікарів, приватних нотаріусів, адвокатів, аудиторів, бухгалтерів, оцінщиків, інженерів чи архітекторів, особи, зайнятої релігійною (місіонерською) діяльністю, іншою подібною діяльністю за умови, що така особа не є працівником або фізичною особою – підприємцем та використовує найману працю не більш як чотирьох фізичних осіб. Приватні нотаріуси та інші фізичні особи, умовою ведення незалежної професійної діяльності яких згідно із законом є державна

реєстрація такої діяльності, у відповідному уповноваженому органі та отримання свідоцтва про реєстрацію чи іншого документа (дозволу, сертифіката тощо), що підтверджує право фізичної особи на ведення незалежної професійної діяльності, протягом 10 календарних днів після такої реєстрації, зобов'язані стати на облік в органі Державної податкової служби за місцем свого постійного проживання (ст. 14.1.226, ст. 65 Податкового кодексу України).

Невизнання діяльності адвокатів та приватних нотаріусів видом підприємницької діяльності на практиці та в науці цивільного права оцінюється неоднозначно.

Вища кваліфікаційна комісія адвокатури при Кабінеті Міністрів України у своєму рішенні від 21.03.2008 р. «Про суміщення адвокатської та підприємницької діяльності» доходить висновку, що адвокатська діяльність не є господарською, і зокрема, підприємницькою у сенсі ст. 3 Господарського кодексу України, а адвокат не є суб'єктом господарювання, який здійснює підприємницьку діяльність. У Законі України «Про адвокатуру» не містяться спеціальні положення, пов'язані із обмеженням дії загальних норм ч. 1 ст. 50 Цивільного кодексу України про можливість здійснення підприємницької діяльності фізичною особою з повною цивільною дієздатністю за умови державної реєстрації її у встановленому законом порядку як підприємця, при цьому види діяльності, які здійснює фізична особа – підприємець, не можуть бути тотожними визначеним у ст. 5 Закону України «Про адвокатуру».

З такими підходами навряд чи можна погодитися однозначно. У законодавстві України розрізняються два види правових послуг: юридичні та адвокатські (допомога). Так, у ст. 5 Закону України «Про адвокатуру» виділяються такі види адвокатської діяльності: консультації та роз'яснення з юридичних питань, усні і письмові довідки щодо законодавства; складання заяв, скарг та інших документів правового характеру; посвідчення копій документів у справах, які вони ведуть; здійснення представництва в суді, інших державних органах, перед громадянами та юридичними особами; надання юридичної допомоги підприємствам, установам, організаціям; здійснення правового забезпечення підприємницької та зовнішньоекономічної діяльності громадян і юридичних осіб; виконання своїх обов'язків відповідно до кримінально-процесуального законодавства у процесі дізнання та попереднього слідства. Відповідно до ст. 5 Закону «Про соціальні послуги» під юридичними послугами розуміється надання консультацій з питань чинного законодавства, здійснення захисту прав та інтересів осіб. Із цього визначення можна дійти висновку, що адвокатська допомога є одним із видів юридичних послуг.

Отже, як бачимо, розрізняються такі поняття як інформаційно-консультаційні послуги, допомога та обов'язки, які передбачені процесуальними кодексами, правове забезпечення. Виділення таких видів адвокатської діяльності не розкривають зміст правових зобов'язань, які виникають у адвоката з надання адвокатських послуг.

Інша концепція системи адвокатських послуг подається у Законі РФ «Про адвокатську діяльність та адвокатуру в РФ», до яких відносяться: надання консультаційних послуг та довідок з правових питань (усних та письмових); складання документів правового характеру; представництво інтересів довірителя у конституційному судочинстві, у цивільному та адміністративному судочинстві, а також при розгляді справ у третейському суді, міжнародному комерційному арбітражі (суді) та інших органах, які вирішують конфлікти; участь у ролі представника чи захисника у кримінальному судочинстві та у справах про адміністративні правопорушення.

На думку В.М. Богославця, об'єктом зобов'язання з надання правових послуг є діяльність, спрямована сприяти реалізації, охороні і захисту прав та інтересів особи. Предметом зобов'язань щодо надання правових послуг є дії змішаного (як фактичного, так і юридичного) характеру. До дій фактичного характеру, що є предметом досліджуваних договорів, слід відносити консультації і довідки з правових питань як в усній, так і у письмовій формі. Юридичними діями, що можуть входити до предмета договору про надання правових послуг, є: представництво прав та інтересів замовника у конституційному, цивільному, господарському, адміністративному судочинстві, при розгляді справ у третейському суді, міжнародному комерційному арбітражі (суді), інших органах вирішення спорів, у

виконавчому провадженні та при виконанні вироку/рішення; в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, організаціях, перед фізичними особами тощо [2, с.5, 7].

З такою точкою зору однозначно ми не можемо погодитися. Дійсно, головна мета надання правових (юридичних) послуг є сприяння реалізації, охороні і захисту прав та інтересів особи. У той самий час віднесення до дій фактичного характеру консультації і довідки з правових питань як в усній, так і у письмовій формі, а до юридичних дій представництво прав та інтересів замовника є помилкою, оскільки результатом як консультаційних послуг, так і представницьких послуг може бути виникнення, зміна чи припинення правовідносин. Разом з тим результатом надання представницьких послуг можуть бути не правові наслідки, а лише фактичні дії, зокрема, отримання інформації від акціонерного товариства, передача речі, отримання заробітної плати тощо.

Статтею 237 ЦК визначається, що представництвом є правовідношення, в якому одна сторона (представник) зобов'язана або має право вчинити правочин від імені другої сторони, яку вона представляє. Але представник, як зазначалося вище, не тільки здійснює правочин у розумінні ст. 202 ЦК, тобто дії, спрямовані на набуття, зміну або припинення цивільних прав та обов'язків, а, як зазначалося нами вище, і дії, які безпосередньо не спрямовані на набуття, зміну або припинення цивільних прав та обов'язків, хоча такі дії можуть носити правовий характер. Так, відповідно до ст. 40 Закону України «Про акціонерні товариства» акціонер має призначати своїх представників для нагляду за реєстрацією акціонерів, проведенням загальних зборів, голосуванням та підбиттям його підсумків. Тобто, у цьому випадку адвокат представник акціонера може надавати послуги акціонеру щодо нагляду за реєстрацією акціонерів, проведенням загальних зборів, голосуванням та підбиттям його підсумків на підставі договору про надання юридичних послуг. Тоді змістом таких зобов'язань буде отримання інформації під час реєстрації акціонерів, проведенням загальних зборів, голосування та підбиття його підсумків, її обробка на відповідність чинному законодавству та передача такої інформації замовнику-акціонеру. При цьому представник може мати право голосу на загальних зборах акціонерів.

В.О. Попелюшко розуміє захист як систему передбачених і не заборонених законом дій суб'єктів захисту та відносин, що виникають при цьому, спрямованих на повне чи часткове спростування фактичного та юридичного боку підозри у вчиненні злочину або обвинувачення у його вчиненні, з'ясування обставин, які спростовують підозру або обвинувачення, виключають кримінальну відповідальність та покарання, забезпечують права, свободи та законні інтереси підзахисних. Зміст захисту у вузькому його значенні охоплює: доказова діяльність захисника-адвоката; його роботу у правовому (матеріально – та процесуально-правовому) полі справи; надання підзахисному необхідної юридичної допомоги. Ідеальними результатами сприятливого вирішення справи є:

- відмова у порушенні справи;
- закриття справи з реабілітуючих підстав;
- закриття справи із звільненням від кримінальної відповідальності, покарання та/чи його відбування;
- виправдання за реабілітуючими підставами;
- кваліфікація діяння за ознаками статті КК [11, с.6,10,11].

Адвокат-захисник є і суб'єктом доказування як з'ясування фактів та обставин кримінальної справи, тобто збирання, перевірки та оцінки доказів, і суб'єктом логічного доказування, тобто оперування доказами-аргументами при обґрунтуванні (спростуванні) тієї чи іншої процесуальної тези [11, с.18-19]. Він є суб'єктом юридичного обов'язку доказування сприятливих для підзахисного обставин справи та спростування обставин – підстав обвинувачення, оскільки у кримінальній справі він перебуває одночасно у двох ролях («іпостасях»), і як представник підзахисного, і як самостійний учасник процесу [11, с.20].

Але, здійснюючи захист у кримінальному процесі, у будь-якому випадку надається послуга, незалежно від того, чи є вона відплатна чи безвідплатна.

Аналогічна проблема виникає і щодо визначення правового статусу приватних нотаріусів. Науковцями нотаріус визнається як практикуючий юрист, функціями якого є надання

публічної вірогідності актам приватного волевиявлення у формі складання, самостійного укладання або іншого оформлення відповідного документа та/або надання юридичних консультацій [14, с.7]. У той самий час виконання публічних функцій дає основу для пропозиції про визначити нотаріат як недержавну публічно-правову професійну корпорацію, діяльність якої спрямована на захист прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а також держави, і, відповідно, нотаріуса як юриста, уповноваженого виконувати від імені України відповідні нотаріальні дії та надавати юридичні консультації для усунення негативного дуалістичного (нотаріус-напівчиновник, напівпідприємець) статусу приватного нотаріуса слід відмовитись від терміна «приватний» [15, с.15].

Якщо адвокат та нотаріус не є підприємцем, то він не є суб'єктом господарської діяльності, а отже, він не може мати статус виконавця за Законом України «Про захист прав споживачів». Тому замовники адвокатських послуг не можуть мати права, встановлені законом для споживачів, що є необґрунтованим обмеженням.

Як відомо, законодавством України встановлюються особливі вимоги до здійснення підприємницької діяльності. Це, зокрема, стосується відповідальності підприємців. Статтею 906 ЦК встановлюється, що збитки, завдані замовнику невиконанням або неналежним виконанням договору про надання послуг за плату, підлягають відшкодуванню виконавцем, у разі наявності його вини, у повному обсязі, якщо інше не встановлено договором, а виконавець, який порушив договір про надання послуг за плату при здійсненні ним підприємницької діяльності, відповідає за це порушення, якщо не доведе, що належне виконання виявилось неможливим внаслідок непереборної сили, якщо інше не встановлено договором або законом.

На нашу думку, визначення особливого правового статусу адвоката та нотаріуса у податкових відносинах не вирішує головного питання: чи визнавати їх суб'єктами підприємницької діяльності, які, враховуючи особливий правовий статус підприємця, матимуть додаткові обов'язки чи підвищену відповідальність у договірних відносинах. Тому для посилення правового статусу споживачів послуг адвокатів та нотаріусів останні повинні мати права суб'єктів підприємницької діяльності.

Однією з основних тенденцій розвитку законодавства, яким регулюються відносини щодо надання послуг, є розширення видів послуг, які надаються тільки юридичними особами. Така тенденція не завжди є виправданою. Це, зокрема, стосується таких послуг як готельні. «Правила користування готелями й аналогічними засобами розміщення та надання готельних послуг» визначають готель як підприємство будь-якої організаційно-правової форми та форми власності, що складається з шести і більше номерів та надає готельні послуги з тимчасового проживання з обов'язковим обслуговуванням. Із такого визначення можна дійти висновку, що готельні послуги мають право надавати тільки підприємства, що є юридичними особами. Цим законом також надається право бути туристичними операторами та здійснювати діяльність з надання туристичних послуг створення туристичного продукту тільки юридичним особам.

Надання права тільки фізичним особам-підприємцям здійснювати певні види діяльності є винятком із цього правила. Це стосується, арбітражних керуючих. Відповідно до ст.1 та 3-1 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» арбітражним керуючим (розпорядником майна, керуючим санацією, ліквідатором) може бути фізична особа, суб'єкт підприємницької діяльності, яка має відповідну ліцензію. Обмеження права здійснювати таку діяльність тільки фізичними особами-підприємцями є не досить логічним, оскільки аналогічну діяльність щодо банківських установ здійснює юридична особа. Статтею 76 Закону України «Про банки та банківську діяльність» встановлюється, що тимчасовим адміністратором може бути: юридична особа, яка здійснює професійну діяльність щодо тимчасової адміністрації та/або ліквідації банків щодо надання аудиторських, юридичних або консультаційних послуг. Враховуючи особливе значення банків у наданні фінансових послуг, широке коло їх клієнтів, залучення до тимчасового адміністрування тільки юридичних осіб ставить питання про відповідальність останніх за неналежне виконання таких послуг.

На перший погляд сенс у наданні виключного права тільки фізичним особам-



підприємцям здійснювати певні види діяльності полягає у їх відповідальності. Відповідно до ст. 52 ЦК фізична особа – підприємець відповідає за зобов'язаннями, пов'язаними із підприємницькою діяльністю, усім своїм майном, крім майна, на яке згідно із законом не може бути звернуто стягнення. Але існують такі види юридичних осіб, учасники яких також несуть відповідальність за зобов'язаннями такої юридичної особи (повне та командитне товариство). Тому вважаємо, що не існує нагальної потреби у виділенні особливих видів діяльності, які мають право здійснювати лише фізичні особи-підприємці.

З викладеного доходимо таких висновків:

1. Законодавство України виділяє дві спеціальні категорії фізичних осіб, які мають право укладати договори надання послуг: фізичні особи-підприємці та особи, які здійснюють незалежну професійну діяльність (адвокати, нотаріуси тощо).
2. Враховуючи неоднозначне тлумачення ст. 50 ЦК (яка встановила, що у випадку, коли особа розпочала підприємницьку діяльність без державної реєстрації, уклавши відповідні договори, вона не має права оспорювати ці договори на тій підставі, що вона не є підприємцем) пропонуємо прийняти нову редакцію цієї норми: «У випадку здійснення підприємницької діяльності без реєстрації фізична особа не має права посилаючись на договори, укладені нею, вимагати скасування цих договорів, а суди можуть застосовувати до таких правочинів норми законодавства України про зобов'язання, що виникають із здійсненням підприємницької діяльності».
3. Виділення у податковому законодавстві таких суб'єктів надання послуг як особи, що здійснюють незалежну професійну діяльність, ставить питання щодо застосування до договорів з участю таких осіб законодавства що регулює підприємницькі відносини.
4. Вважаємо за необхідне визнання адвокатів та приватних нотаріусів суб'єктами підприємницької діяльності. Це, зокрема, вирішить питання підвищеного захисту прав споживачів-замовників за договорами надання послуг.
5. Надання права здійснювати підприємницьку діяльність тільки фізичним особам-підприємцям (арбітражним керуючим) не має правового сенсу, оскільки такі послуги можуть надавати і юридичні особи.
6. У законодавстві України існують необґрунтовані обмеження надання послуг фізичними особами. В зв'язку з цим пропонуємо надати право цим суб'єктам надавати готельні послуги та послуги туроператора.

Порушені у цій статті питання не вирішують усього спектра правових проблем, які виникають щодо визначення правового статусу виконавців у договорах надання послуг. Додаткового дослідження потребують питання обмеження прав у наданні послуг суб'єктам цивільних правовідносин.

### **Література:**

1. Дроздова Н.В. Договір про надання фінансових послуг у цивільному праві України: автореф. дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 [Електронний ресурс]; Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. — К., 2005. — 22 с.
2. Богуцький О. А. Договори про надання телекомунікаційних послуг: автореф. дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 [Електронний ресурс]; НДІ приват. права і підприємництва АПН України. — К., 2010. — 20 с.
3. Богославець В.М. Договори про надання правових послуг: автореф. дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 [Електронний ресурс]; Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. — К., 2008. — 19 с.
4. Борисенко Г.О. Правове регулювання оподаткування туристичних послуг в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 [Електронний ресурс]; Харк. нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2009. — 16 с.
5. Бурлаков Р.М. Цивільно-правові питання здійснення аудиторської діяльності в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 [Електронний ресурс]; Ун-т внутр. справ. — Х., 2000. — 19 с.
6. Головій Л. В. Організаційно-правові засади надання освітніх послуг вищими навчальними закладами України: автореф. дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 [Електронний ресурс]; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. — К., 2010. — 16 с.
7. Коломієць О.О. Цивільно-правове регулювання діяльності фізичної особи — підприємця: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.03 [Електронний ресурс]; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького. — К., 2003. — 16 с.

8. Коломієць О.О. Цивільно-правове регулювання діяльності фізичної особи – підприємця: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 – цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право [Електронний ресурс]; Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України. — К., 2003. — С. 127.
9. Курило В.І. Організаційно-правові засади надання охоронних послуг: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 [Електронний ресурс]; Держ. подат. адмін. України. Акад. Держ. подат. служби України. — Ірпінь, 2003. — 20 с.
10. Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України / [За ред. В.М. Коссака]. — К.: Істина, 2004. — 976 с.
11. Попелюшко В.О. Функція захисту в кримінальному судочинстві України: правові, теоретичні та прикладні проблеми: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.09 [Електронний ресурс]; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. — К., 2009. — 20 с.
12. Цивільний кодекс України: Науково-практичний коментар: У 2 ч. / За заг. ред. Я.М. Шевченка. — К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2004. — Ч. 1. — 692 с.
13. Цивільний кодекс України: Науково-практичний коментар. Вид. 3-є переробл. та допов. / [відпов. ред. Є. О. Харитонов]. — Х.: ТОВ «Одісей», 2006. — 1200 с.
14. Черниш В.М. Цивільно-правові засади розвитку нотаріату в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 – цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право. [Електронний ресурс]; Інститут держави і права імені В.М. Корецького Національної академії наук України. — К., 2003. — 23 с.
15. Ясінська Л.Е. Становлення та розвиток інституту нотаріату в Україні (історико-правовий аспект): автореф. дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень. — [Електронний ресурс]; Львівський національний університет імені Івана Франка, Львів, 2005. — С. 15.

**Федорченко Н.В. Гражданско-правовой статус физических особ – исполнителей по договору предоставления услуг. В статье рассматриваются вопросы гражданско-правового статуса физических лиц, которые осуществляют деятельность относительно предоставления услуг; установление основных тенденций развития законодательства Украины, которым регулируются отношения из предоставления услуг физическими лицами; определение правового статуса лиц, осуществляющих независимую профессиональную деятельность, в частности, нотариусов и адвокатов.**

**Ключевые слова:** услуга, договор предоставления услуг, предпринимательская деятельность, независимая профессиональная деятельность, физическая лицо-предприниматель.

**Fedorchenko N.V. Civil –legal status of the individuals – executives on service providing by contract. The article enlightens the issues of civil legal status of the individuals dealing with services providing; the definition of basic tendencies in the legislation of Ukraine, which regulates relations in the process of services providing by individuals; determination of the legal status of persons carrying out an independent professional activity, in particular, notaries and barristers.**

**Key words:** service, agreement of granting services, entrepreneurial activity, independent professional activity, entrepreneur.

## Господарське право, господарсько-процесуальне право

УДК 342.9:338.48.025.3

**Вишне夫ська Ю.В.,**

канд. юрид. наук, викладач кафедри цивільного права та правового забезпечення туризму  
Київського університету туризму, економіки і права

### *До питання про ліцензування господарської діяльності туристичних суб'єктів*

*У статті аналізуються норми адміністративного права, що забезпечують регулювання туристичної сфери. Розглянуто законодавство щодо адміністративного управління органів державної влади, що здійснюють ліцензування туристичних суб'єктів, шляхом надання адміністративних послуг.*

**Ключові слова:** ліцензія, суб'єкти туристичної діяльності; туристичний оператор та туристичний агент.

Питання ліцензування, як форми дозвільної системи господарської діяльності підприємств, є важливою не лише для економіки нашої держави, а також для забезпечення надання якісних туристичних послуг для споживачів. Тому правовий аналіз чинного законодавства, виявлення колізійних норм та прогалин у нормах адміністративно-правового регулювання туристичної діяльності є актуальним і потребує наукового підходу.

Забезпечення якісних туристичних послуг потребує вдосконалення адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності суб'єктів туристичних підприємств та є предметом наукового дослідження.

Окремі аспекти дослідження адміністративно-правового регулювання ліцензування туристичної діяльності знайшли висвітлення в працях таких вчених як В.А. Квартальнов [6], В.Ф. Кифяк [7], П.Р. Пуцентейло [8], В.К. Федорченко [9] та ін. Але розвиток суспільних відносин та адміністративна реформа з оптимізації системи органів виконавчої влади потребують аналізу сучасного чинного законодавства в сфері адміністративно-правового регулювання туристичної діяльності.

Згідно із Законом України «Про туризм» створення рівних можливостей суб'єктам туристичної діяльності на ринку туристичних послуг та забезпечення захисту прав і законних інтересів громадян, захисту навколишнього природного середовища, підвищення рівня туристичного обслуговування здійснюється ліцензування туристичної діяльності. В цьому законі серед переліку суб'єктів туристичної діяльності містяться норми щодо обов'язковості отримання дозволу на здійснення та/або забезпечення туристичної діяльності лише для туристичних операторів.

Суб'єкт підприємницької діяльності, який отримав ліцензію на туруператорську діяльність, має виключне право на надання послуг з оформлення документів для виїзду за межі України. Туристичний оператор може здійснювати також і турагентську діяльність.

Згідно із зазначеним законом «туристичний оператор» – це юридична особа, створена згідно із законодавством, для якої виключною діяльністю є організація та забезпечення

створення туристичного продукту, реалізація та надання туристичних послуг, а також посередницька діяльність із надання характерних та супутніх послуг і яка в установленому порядку отримала ліцензію на відповідний вид господарської діяльності [1].

Згідно із вищезгаданим законом «туристичний агент» може бути як юридичною, так і фізичною особою підприємницької діяльності, які здійснюють посередницьку діяльність з реалізації туристичного продукту туроператорів та туристичних послуг інших суб'єктів туристичної діяльності, а також посередницьку діяльність щодо реалізації характерних та супутніх послуг.

Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» зазнав змін у частині статті 9 щодо переліку видів господарської діяльності, що виключає обов'язкове отримання ліцензії для турагентської діяльності.

Законом України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» «ліцензія» визначається як документ державного зразка, який засвідчує право суб'єктів господарської діяльності на провадження зазначеного в ньому виду господарської діяльності протягом визначеного строку, у разі його встановлення Кабінетом Міністрів України за умов виконання ліцензійних умов [2].

Окрім законів, якими регулюється дозвільна система господарської діяльності в сфері туризму, є підзаконні нормативно-правові акти. Серед них слід зробити акцент на Постанові Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва Міністерства культури та туризму Про затвердження Ліцензійних умов провадження туроператорської та турагентської діяльності [4].

Ліцензійні умови є основним підзаконним нормативно-правовим актом, який встановлює вимоги до туристичних підприємств для отримання державного дозволу на провадження господарської діяльності в сфері туризму. Аналізуючи назву та зміст норм зазначеного підзаконного нормативного правового акта, існує необхідність внесення змін та упорядкування даних Ліцензійних умов відповідно до чинного законодавства.

У прикінцевих положеннях Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» Кабінету Міністрів України поставлена задача забезпечити приведення міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади нормативно-правових актів у відповідність з цим законом. Це означає, що на Державну агенцію з питань туризму та курортів, як на центральний орган виконавчої влади в сфері туризму, покладений обов'язок розробити новий проект Ліцензійних умов або внести зміни до чинного підзаконного нормативного акта.

На виконання Постанови Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг» [3], Державним агентством України з питань туризму та курортів визначено порядок надання адміністративних послуг з ліцензування туроператорської діяльності. Наказом Держтуризмкурорту № 44 від 28 грудня 2011 р. затверджено Стандарт надання адміністративної послуги з видачі, переоформлення, видачі дублікату ліцензії та видачі копії ліцензії на провадження туроператорської діяльності [5].

У Документі описуються всі етапи отримання юридичними особами адміністративних послуг з ліцензування туроператорської діяльності (видачу або переоформлення дублікату ліцензії та копії ліцензії на провадження туроператорської діяльності): чітко окреслено послідовність дій адміністративного органу, яким визначено Державне агентство України з туризму та курортів (Держтуризмкурорт), і одержувача послуги (туроператора). Встановлено єдині вимоги до строків надання таких послуг.

Так, Держтуризмкурорт приймає рішення про видачу ліцензії (копії ліцензії) або про відмову у її видачі у строк не пізніше як десять робочих днів з дати надходження заяви з усіма необхідними документами; встановлений порядок розгляду заяви; визначений перелік документів, які подаються до Держтуризмкурорту для отримання адміністративної послуги; встановлено вичерпний перелік і підстави для відмови Держтуризмкурортом у наданні такої послуги, а також підстави для залишення заяви про видачу ліцензії без розгляду.

Аналіз законодавства адміністративно-правового регулювання туристичної діяльності щодо дозвільної системи забезпечує всебічне нормативне поле для діяльності туристичних операторів.

Відміна обов'язкового ліцензування туристичних агентів, як метод послаблення адміністративного тиску з боку держави, мало б сприяти полегшенню веденню господарської діяльності туристичних підприємств.

Не розвинуте нормативне поле та неповне забезпечення адміністративними засобами регулювання господарської діяльності для туристичних агентів може призвести до таких негативних наслідків як виникнення спонтанних туристичних фірм та недобросовісної конкуренції; ускладнення співпраці туристичних агентів з туристичним оператором; надання неякісних посередницьких туристичних послуг споживачу.

Сучасні ринкові відносини потребують провадження спеціальних галузевих адміністративних методів регулювання господарської діяльності для туристичних агентів.

Альтернатива ліцензуванню посередницьких туристичних послуг для туристичних агентів може бути сертифікація. Але виникає питання, хто повинен забезпечувати та контролювати виконання нормативних вимог щодо функціонування туристичних підприємств. Можливо, туристичні оператори створять нове об'єднання, яке б запровадило свою систему стандартизації і видавали б сертифікати тур агентам, тим самим обираючи та пропускаючи на ринок добросовісних туристичних агентів. Туристичні оператори можуть використовувати методи мережного бізнесу: платні семінари, платні сертифікати тощо. Але це ще одна стаття прибутків туристичних операторів, а не держави.

У деяких країнах, наприклад, у Великобританії та Росії процедура ліцензування відсутня. Така дозвільна система значно спрощує ведення бізнесу. За даними Rata-news, після відміни державного ліцензування туристично-агентської діяльності у 2007 р. в Російській Федерації у туристичних підприємців зникла можливість ідентифікувати себе на ринку надання якісних туристичних послуг [10]. Ліцензування виконувало не тільки дисциплінуючу функцію, а й слугувало ознакою до приналежності фірми до конкретного професійного ринку послуг. При відсутності цієї ознаки встановлення відмінностей туристичного агента від підприємств іншого профілю стало практично неможливими, в результаті чого почали зникати рамки галузі та знижався рівень довіри до туристичного бізнесу зі сторони споживачів туристичних послуг. Ринок потребував у новому інструменті для обліку туристичних агентів. На початку 2007 р. за ініціативою Російського союзу туристичної індустрії був створений Загальноросійський реєстр туристичних агентств [11].

У Великобританії існує Асоціація туристичних агентств, яка відповідає за кожне своє підприємство. У разі потреби Асоціація зі свого гарантійного фонду виплачує споживачу компенсацію, якщо щось сталося з цим агентом.

Єдиною гарантією, залишається фінансове забезпечення туристичних підприємств, але останні події з туристичною фірмою «Karyatour» показали, що в нашій державі незахищений, ні туристичний агент, ні споживач туристичних послуг.

Звичайно, що туристичні агенти повинні нести відповідальність за свою діяльність. Адже, по суті, за все відповідатиме лише туристичний оператор.

Для того щоб звести до мінімуму проблеми, які можуть виникати у туристичних операторів у зв'язку з відміною ліцензії для туристичних агентів, відповідні асоціації України будуть впроваджувати свою систему сертифікацію, як це робить Асоціація лідерів тур-бізнесу. Ще дві асоціації також запровадять свою систему якості, запроваджуючи сертифікацію для агентів. Виходить, що всі асоціації туристичних операторів – Асоціація туристичних операторів України, Асоціація лідерів туристичного бізнесу, Асоціація ділового туризму матимуть свою систему сертифікації агентств.

Так важливо обрати єдину систему оцінки діяльності туристичних агентств. Для держави дуже важливо при відміні ліцензування забезпечити регулювання відносин між туристичними суб'єктами.

Наприклад, у Росії гарантію для туристичних агентів та туристичних операторів є гарантійний фонд у розмірі 30 % від їх обороту. Але це риторичне питання в нашій країні, коли 50 % туристичного ринку знаходяться у тіні.

З аналізу нормативної бази національного законодавства та характеристики міжнародного досвіду можна дійти таких висновків:

1. З метою упорядкування нормативного забезпечення у сфері ліцензування пропонується внести зміни до норм Ліцензійних умов провадження туроператорської та турагентської діяльності, відповідно до чинного законодавства.
2. Для забезпечення контролю якісних туристичних послуг, як адміністративного методу регулювання туристичних відносин, пропонується запровадити державну систему обліку шляхом створення Загальнодержавного реєстру.
3. Для захисту прав споживачів туристичних послуг державним органам необхідно регламентувати нормативне забезпечення відносин між туристичними операторами та туристичними агентами, щодо надання якісних туристичних послуг.

#### Література:

1. Закон України «Про туризм» 15.09.95 року N 324 // <http://www.rada.gov.ua>
2. Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» // <http://www.rada.gov.ua>
3. Постанова Кабінету Міністрів «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг» від 17.07.2009 р. N 737 // <http://www.rada.gov.ua>
4. Постанова Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва Міністерства культури та туризму «Про затвердження Ліцензійних умов провадження туроператорської та турагентської діяльності» від 11.09.2007 N 111/55 // <http://zakon2.rada.gov.ua>
5. Наказ Держтуризмкурорту № 44 від 28 грудня 2011 р. «Стандарт надання адміністративної послуги з видачі, переоформлення, видачі дублікату ліцензії та видачі копії ліцензії на провадження туроператорської діяльності» // <http://zakon2.rada.gov.ua>
6. Квартальное В.А. Туризм: Учеб.– М.: Финансы и статистика, 2000.
7. Кифяк В.Ф. Організація туристичної діяльності в Україні: навч. посіб. / Чернівці: Книги-XXI, 2003. – 300 с.
8. Пуцентейло П.Р. Економіка і організація туристично-готельного підприємства: навч. посіб. К.: Центр навчальної літератури, 2007. – 344 с.
9. Федорченко В.К. Готельне господарство: основні показники, оцінка якості послуг / В.К. Федорченко, І.М. Мініч.– К.: КІТЕП, 1999.
10. <http://www.ratanews.ru>
11. <http://www.travel.ru>

**Вишневская Ю.В. К вопросу о лицензировании хозяйственной деятельности туристических субъектов.** В статье анализируются нормы административного права, обеспечивающих регулирование туристической сферы. Рассматривается законодательство об административном управлении органов государственной власти, осуществляющих лицензирование туристических субъектов путем предоставления административных услуг.

**Ключевые слова:** лицензия, субъекты туристической деятельности; туристический оператор и туристический агент.

**Vishnevskaya Y.V. On the issues of licensing tourist business.** The article analyzes the rules of administrative law which ensure the regulation of tourism. The legislation on administrative authorities on the issues of licensing the tourist business by providing administrative services is outlined.

**Key words:** license, the subjects of tourism, tour operators and travel agents.

Глобінець М. Г.,

приватний нотаріус  
Сімферопольського міського нотаріального округу

### *Про стадії і види контрольних проваджень у діяльності нотаріусів*

*У статті розглядаються питання виділення стадій та систематизації контрольних проваджень у діяльності нотаріусів з метою обґрунтування шляхів уніфікації контрольних процедур та оптимізації системи державних органів, уповноважених щодо вчинення контрольних дій. Виділено зовнішні та внутрішні контрольні провадження.*

**Ключові слова:** *стадія, контрольне провадження, нотаріус, приватний нотаріус, система оподаткування, нотаріальні дії.*

Забезпечення законності нотаріальної діяльності передбачає формування теоретико-правових основ уніфікації контрольних процедур, враховуючи специфіку здійснення контролю державних нотаріальних контор, приватних нотаріусів, державного нотаріального архіву. Необхідність такої уніфікації обумовлена розгалуженістю контролю, що проявляється не лише у наявності кількох об'єктів контрольної діяльності, а й у здійсненні значної кількості різноманітних контрольних дій щодо дотримання правил ведення нотаріального діловодства; надання нотаріальних послуг; дотримання вимог до робочого місця приватного нотаріуса; дотримання законодавства про протидію легалізації тіньових доходів, одержаних злочинним шляхом тощо.

Процедури вчинення контрольних дій урегульовані, в основному, підзаконними нормативно-правовими актами – постановами Кабінету Міністрів України, наказами Міністерства юстиції України. Зокрема у сфері нотаріальної діяльності на офіційному сайті Міністерством розміщено 22 таких акти, в яких регламентовано не лише здійснення контролю, а й організація нотаріату в цілому та окремі її аспекти, наприклад, підвищення кваліфікації, організація роботи з питань проставляння апостилю тощо. У 2010 р. Міністерством юстиції України було прийнято наказ №3290/5, яким затверджувалась Концепція реформування органів нотаріату в Україні, в якій чітко визначені фактори, що обумовили необхідність реформування: невизначеність статусу нотаріальних органів, зокрема, державних нотаріальних контор, приватних нотаріусів, державного нотаріального архіву; необхідність встановлення критеріїв для оптимального забезпечення населення нотаріальними послугами та надмірною концентрацією надання нотаріальних послуг у столиці України – м. Києві та обласних центрах; відсутність правової бази, яка б давала можливість нотаріусу як представнику державної публічної влади мати чітко визначені процесуальні права та обов'язки; відсутність законодавчо закріплених морально-етичних та професійних правил поведінки у нотаріальній діяльності, системи цінностей; законодавча неврегульованість пенсійного, соціального забезпечення нотаріусів України та системи оподаткування доходів нотаріуса; відсутність єдиного підходу щодо оплати за надання нотаріусами послуг, які не пов'язані з учиненням нотаріальних дій; відсутність комплексної програми стажування осіб, які мають намір займатися нотаріальною діяльністю, яка передбачала б не лише навчальний процес з питань нотаріату, а й елементи практики, психології, етики, деонтології, логіки, конфліктології, норм процесуального права тощо; відсутність комплексної програми підвищення кваліфікації осіб, які вчиняють нотаріальні дії, у тому числі посадових осіб органів місцевого самоврядування тощо; колізія нормативно-правових актів, якими регулюється діяльність нотаріату; величезна кількість підзаконних

нормативно-правових актів, що часто суперечать один одному (Інструкції, Положення, Порядки); відсутність професійної нотаріальної палати та невизначеність її статусу [1].

Виділені проблеми стосуються не тільки організації нотаріату в цілому, а й позначаються на ефективності контролю нотаріальної діяльності та, у кінцевому випадку, якості надання нотаріальних послуг.

Слід вказати про те, що систематизація процедур контролю ще не була предметом цілеспрямованого наукового пошуку, а її окремі аспекти висвітлювались побічно у працях ширшого предметного спрямування. Вказане стосується напрацювань Г.Ю. Гулевської, Л.В. Данюк, Н.В. Карнарук, У.О. Палієнко, К.І. Федорової та ін. Процесуальна складова нотаріальних відносин аналізувалась С.Я. Фурсою з позицій науки цивільного права і цивільного процесу. Обрання наукового підходу щодо дослідження контролю нотаріальної діяльності з позицій його процесуальної форми визначене значним науковим потенціалом упорядкування, систематизації цього державно-правового явища, що дозволяє побудувати оптимальну модель контролю.

*Мета цієї статті* полягає у визначенні видів контрольних проваджень у діяльності нотаріусів.

Розгляд контролю нотаріальної діяльності з позицій виділення його процесуальної форми ґрунтується на наявності стадійності як основної ознаки процесу. Стадія є самостійним елементом юридичного процесу, частиною визначеної у часі структури, яка складається з об'єктивної логічної послідовності здійснення певного числа дій з прийняття процесуального акта допоміжного або основного призначення. Стадія виступає як визначена у часі форма, що наповнена відповідним функціональним змістом, тобто тими вимогами, які пред'являються до учасників процесу та їх дій з метою досягнення останніми матеріально-правового результату, передбаченого правовою нормою [2]. Стадії провадження є відносно відмежованою, виділеною у часі й логічно пов'язаною сукупністю процесуальних дій (процедур), які відрізняються колом суб'єктів і закріплюються відповідними процесуальними актами [3, с.502].

З наведених теоретичних положень можемо дійти висновку про доцільність виділення стадій контрольного провадження, що підкреслить відповідність контрольної діяльності процесуальній формі. Такі стадії можна виділити на підставі опрацювання приписів наказу Міністерства юстиції України від 24.12.2008 № 2260/5 «Про затвердження Порядку перевірки організації нотаріальної діяльності державних і приватних нотаріусів та виконання ними правил нотаріального діловодства» [4], а також наказу Міністерства юстиції України від 22.12.2010 № 3253/5 «Про затвердження Правил ведення нотаріального діловодства» [5]. Так, відповідно до наказу Міністерства юстиції України від 24.12.2008 № 2260/5 перевірка організації нотаріальної діяльності державних і приватних нотаріусів та виконання ними правил ведення нотаріального діловодства може бути плановою комплексною перевіркою за певний період, яка здійснюється не частіше одного разу на два роки, та позаплановою повторною перевіркою за зверненнями фізичних і юридичних осіб. Перевірці підлягає організація нотаріальної діяльності контори, архіву, нотаріуса та виконання ними правил ведення нотаріального діловодства за весь період, що минув з часу проведення попередньої планової комплексної перевірки контори, архіву, нотаріуса.

Стадіями контрольного провадження можна визначити підготовчу; аналітичну; прийняття рішення.

На підготовчій стадії складається графік проведення планових комплексних перевірок організації нотаріальної діяльності контори, архіву, нотаріуса та виконання ними правил ведення нотаріального діловодства погоджується з Міністерством юстиції України та затверджується начальником управління юстиції на рік. Копія погодженого та затвердженого графіка надсилається до Міністерства юстиції України, а також направляється на адресу контори, архіву, нотаріуса, які підлягають перевірці. Графік перевірки оприлюднюється шляхом розміщення на сайті управління юстиції. Уповноваженим представником Мін'юсту або управління юстиції складається план проведення перевірки. До плану перевірки включаються питання, що стосуються організації нотаріальної діяльності контори, архіву, нотаріуса та виконання ними правил ведення нотаріального діловодства.



У разі надходження звернення фізичної чи юридичної особи здійснюється повторна позапланова перевірка. У разі надходження до Міністерства юстиції України інформації про порушення конторою, архівом, нотаріусом законодавства, яким регулюється нотаріальна діяльність, за дорученням Міністра юстиції України проводиться позапланова повторна перевірка в окремо визначений строк. Вона проводиться шляхом витребування від контори, архіву, нотаріуса (особи, яка заміщує тимчасово відсутнього нотаріуса) необхідних документів та відомостей, що стосуються фактів, викладених у такій інформації, та письмових пояснень нотаріуса.

Перед проведенням перевірки організації нотаріальної діяльності контори, архіву, нотаріуса та виконання ними правил ведення нотаріального діловодства вповноважені Міністерством юстиції України чи управлінням юстиції особи вивчають усі матеріали, які є у Міністерстві юстиції України, управлінні юстиції, що стосуються попередніх перевірок, наслідки їх реалізації, скарги щодо контори, архіву, нотаріуса, діяльність яких підлягає перевірці.

Підготовча стадія завершується прийняттям наказу про утворення комісії про проведення перевірки та встановленням повноважень її членів.

На аналітичній стадії перевірки організації нотаріальної діяльності контори, архіву перевіряються правові підстави зайняття приміщення, у якому вони розміщуються, умови зберігання спеціальних бланків нотаріальних документів, архіву печаток, штампів, нотаріальних архівів, наявність штату працівників тощо. При перевірці організації нотаріальної діяльності нотаріуса перевіряються правові підстави здійснення ним нотаріальної діяльності в приміщенні, яке він займає, наявність акта про сертифікацію робочого місця, яким підтверджено відповідність робочого місця вимогам, установленим чинним законодавством. При перевірці організації нотаріальної діяльності нотаріуса перевіряється своєчасне поновлення ним договору страхування цивільно-правової відповідальності, відповідність страхової суми встановленому Законом України «Про нотаріат» розміру, дотримання законодавства про заміщення нотаріуса, підстави трудових відносин співробітників з нотаріусом. При перевірці організації нотаріальної діяльності контори, архіву, приватного нотаріуса перевіряється режим роботи та порядок прийому громадян, вивчення громадської думки щодо організації нотаріальної діяльності контори, архіву, нотаріуса, наявність необхідного обсягу довідково-інформаційних матеріалів для громадян, обґрунтованість та своєчасність надання конторою, архівом, нотаріусом відповідей на звернення фізичних та юридичних осіб, підвищення професійного рівня нотаріусів шляхом проходження курсів підвищення кваліфікації тощо. Перевірці також підлягає дотримання конторою, архівом, нотаріусом правил ведення нотаріального діловодства, що затверджуються Міністерством юстиції України за погодженням із спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері архівної справи і діловодства.

На стадії прийняття рішень за результатами контрольного провадження встановлено такі форми рішень: а) довідка (за наслідками проведеної перевірки роботи контори, архіву, нотаріуса); б) довідка з висновками (у разі проведення позапланової повторної перевірки у конкретно визначений строк); в) наказ Міністерства юстиції України, де встановлено строк усунення виявлених порушень та помилок. Крім того, наказом Міністерства юстиції України від 24.12.2008 № 2260/5 встановлено, якщо порушення, виявлені під час проведеної перевірки, не усунуті у наданий для цього строк чи не можуть бути усунуті, або якщо конторою, архівом, нотаріусом ігноруються висновки за результатами перевірки чи не виконуються рішення, прийняті за її наслідками, Міністерство юстиції України, управління юстиції приймають рішення про застосування до нотаріусів, працівників контори, архіву заходів реагування, передбачених чинним законодавством.

Класифікацію контрольних проваджень у діяльності нотаріусів доцільно здійснювати за ознакою суб'єкта контролю та пов'язаною з нею ознакою спрямування контрольної діяльності. Чинним законодавством України покладаються контрольні повноваження не тільки на органи юстиції, а й на самих нотаріусів. Так, відповідно до п.2.1 наказу Міністерства юстиції України від 24.12.2008 № 2260/5 проведення перевірок організації нотаріальної діяльності та виконання правил нотаріального діловодства здійснюються

уповноваженими представниками Міністерства юстиції України, Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головних управлінь юстиції в областях, містах Києві та Севастополі, діяльність яких безпосередньо пов'язана з контролем за організацією нотаріату та нотаріальною діяльністю в Україні. До перевірок залучаються також представники управлінь, відділів нотаріату управління юстиції, працівники державного підприємства «Інформаційний центр» Міністерства юстиції України, а також можуть залучатись нотаріуси, які мають високий професійний рівень та достатній досвід практичної роботи, та працівники нотаріального архіву.

Отже, виділено такі стадії контрольного провадження в діяльності нотаріусів: підготовка, аналітична і стадія прийняття рішення. За ознакою суб'єкта контролю та спрямування його контрольного впливу можна виділити зовнішні і внутрішні контрольні провадження у сфері нотаріату. Зовнішні контрольні провадження стосуються процедур контролю, суб'єктом здійснення яких є органи юстиції (їх посадові особи). Внутрішні контрольні провадження стосуються контролю якості нотаріальної діяльності, здійснюваного самими суб'єктами вчинення нотаріальних дій, насамперед – державними і приватними нотаріусами. Така систематизація дозволить здійснити диференційований підхід до упорядкування контрольних дій шляхом встановлення їх переліку, підстав проведення, строків вчинення, правових наслідків. При цьому слід враховувати наявність певної специфіки контрольних процедур, залежно від предмету контролю – організація нотаріальної діяльності та пов'язані із належним їй забезпеченням процедури (організація робочого місця, надання нотаріальних послуг, організація прийому громадян тощо), нотаріальне діловодство. Вказане стосується, зокрема, проведення планових та позапланових перевірок.

#### Література:

1. Про затвердження Концепції реформування органів нотаріату в Україні: наказ Міністерства юстиції України від 24.12.2010 № 3290/5: офіційний сайт Міністерства юстиції України: Електронний ресурс: Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/33251>
2. Бенедик И.В. Понятие и соотношение логических и функциональных стадий в юридическом процессе// Процессуальные вопросы повышения эффективности правового регулирования социалистических общественных отношений.–Ярославль,1981.– С.28-29
3. Адміністративне право України. Академічний курс. У 2 т.: підруч. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К.: Вид-во «Юридична думка», 2007.– Т.1: Загальна частина, 2007. – 592 с.
4. Про затвердження Порядку перевірки організації нотаріальної діяльності державних і приватних нотаріусів та виконання ними правил нотаріального діловодства: наказ Міністерства юстиції України від 24.12.2008 № 2260/5// Офіційний вісник України. – 2008. – № 100. – С. 472. – Ст. 3367.
5. Про затвердження Правил ведення нотаріального діловодства: наказ Міністерства юстиції України від 22.12.2010 № 3253/5// Офіційний вісник України. – 2010. – № 98. – Ст. 3515.

**Глобинец М.Г. О стадиях и видах контрольных производств в деятельности нотариусов.** *Статья посвящена вопросам выделения стадий и систематизации контрольных производств в деятельности нотариусов с целью обоснования путей унификации контрольных процедур и оптимизации системы государственных органов, уполномоченных совершать контрольные действия. Выделены внешние и внутренние контрольные производства*

**Ключевые слова:** *стадия, контрольные производства, нотариус, частный нотариус, система налогообложения, нотариальные действия.*

**Globinets' M.G. On the stages and types of control procedures in notary activity.** *The article is devoted to the question of identifying the stages and systematizing of control procedures in notary activity for substantiating the ways of control procedures. It aims to optimize the state bodies system which has control functions. External and internal control procedures are marked out.*

**Key words:** *stage, control procedures, notary, private notary, tax system, notary activity.*

Коросташивець Ю. Г.,

викладач кафедри цивільного права та правового забезпечення туризму  
Київського університету туризму, економіки і права

## *Порядок утворення та діяльності туроператора та турагента в Україні та світі у період розвитку туризму*

*У статті розглядаються порядок та особливості створення та діяльності туроператорів та турагентів за законодавством України та на міжнародній арені.*

**Ключові слова:** ліцензія, сертифікат, турагент, туризм, туроператор, юридична особа.

Становлення вільного підприємництва, відкриття державних кордонів та величезний туристський потенціал створили сприятливі умови розвитку галузі туризму в Україні. Туристична галузь набуває дедалі більшого значення для розвитку економіки та соціальної сфери в Україні, стрімко інтегрується у світову туристичну індустрію. Пріоритетний напрям розвитку в'їзного та внутрішнього туризму є важливим чинником підвищення якості життя в Україні [2, с. 32]. Тому тут приділяється особлива увага розвитку цього важливого для людини та економіки виду підприємницької діяльності.

Для забезпечення належної якості надання туристських послуг необхідно було створити нові, якісно відмінні від раніше існуючих організацій, які займалися наданням туристських послуг, такими суб'єктами сьогодні є туристичні оператори (далі – туроператори), туристичні агенти (далі – турагенти), інші суб'єкти підприємницької діяльності, що надають послуги з тимчасового розміщення (проживання), харчування, екскурсійних, розважальних та інших туристських послуг, гіді-перекладачі, екскурсіводи, спортивні інструктори, провідники та інші фахівці туристського супроводу, фізичні особи, які не є суб'єктами підприємницької діяльності та надають послуги з тимчасового розміщення (проживання), харчування тощо, що є новелою в українському законодавстві.

Наразі невідкладним є завдання у дослідженні питань щодо функціонування, розширеності, приналежності даних суб'єктів до тої чи іншої організаційно-правової форми юридичних осіб туристської сфери та невідповідності їх діяльності тим приписам, які прямо передбачені в нормативно-правових актах.

Дослідження поставлених завдань, проблем, перспектив розвитку наукової думки та втілення даних доробок у галузі туризму залишається малодослідженою. Цю проблематику в контексті юридичних осіб цивільного права розглядають такі вчені-науковці як: О. Вінник, О. фон Гірке, А.С. Довгерт, В. Кравчук, Н.С. Кузнецова, І.М. Кучеренко, Р. Саллейль, І. Спасибо-Фатеева, Д. Сумской, Й.О. Покровський та ін.

**Мета дослідження** полягає у проведенні системного аналізу туроператора та турагента, цивільно-правових аспектів створення та функціонування даних суб'єктів та відповідність їх ознак ознакам, які притаманні юридичним особам відповідно до Цивільного кодексу України (далі – ЦКУ), аналіз чинного законодавства щодо регулювання цього питання.

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про туризм»: за станом на 18 листопада 2003 р. (далі – ЗУ «Про туризм»):

- туроператор – це юридична особа, створена згідно із законодавством України, для якої виключною діяльністю є організація та забезпечення створення туристського продукту, реалізація та надання туристських послуг, а також посередницька діяльність із надання характерних та супутніх послуг і які в установленому порядку отримали ліцензію на туроператорську діяльність;

- турагент – це юридична особа, створена згідно із законодавством України, а також фізичні особи – суб'єкти підприємницької діяльності, які здійснюють посередницьку діяльність з реалізації туристського продукту туроператорів та туристських послуг інших суб'єктів туристської діяльності, а також посередницьку діяльність щодо реалізації характерних та супутніх послуг і які в установленому порядку отримали ліцензію на турагентську діяльність [5].

Відповідно до Закону України «Про туризм» туроператори можуть одночасно з туроператорською діяльністю здійснювати турагентську.

Поділ на такі юридичні особи дає змогу говорити про структуру туристської галузі та визначити операції, що здійснюються безпосередньо суб'єктами туристської діяльності [7, с.31].

Туроператор і турагент виступають юридичними особами, а отже, їм притаманні всі властивості та ознаки, які передбачені ЦКУ для юридичних осіб.

Так, відповідно до ст. 80 ЦКУ юридична особа – це організація, створена і зареєстрована у встановленому законом порядку і наділена цивільною правоздатністю і дієздатністю, яка може бути позивачем і відповідачем у суді.

Відповідно до цивільного законодавства їй притаманні такі ознаки, які є невід'ємними і сукупними її властивостями:

- організаційна єдність, що характеризує будь-яку організацію як єдине ціле зі своєю внутрішньою структурою, тобто наявністю органів управління, філій, представництв тощо. Завдяки цьому воля окремих учасників трансформується на єдину волю організації. Формальним виявом організаційної єдності виступають установчі документи, в яких закріплюються найменування, місцезнаходження, структура, компетенція, а також порядок прийняття рішень органами організації та інші відомості, передбачені законом [8, с. 290];
- майнова відокремленість, що означає наявність у неї певного майна на праві власності. З майновою відокремленістю пов'язана і самостійна відповідальність за своїми зобов'язаннями [8, с. 210]. Відповідно ст. 96 ЦКУ, юридична особа за своїми зобов'язаннями самостійно відповідає усім належним їй майном [11];
- державна реєстрація – встановлення певних умов, яким юридична особа повинна відповідати;
- наділення цивільною правоздатністю і дієздатністю;
- наявність можливості виступати позивачем і відповідачем у суді;
- своє найменування, яке відповідно до наказу Держпідприємництва від 9 червня 2004 р. № 65 «Про затвердження вимог щодо написання найменування юридичної особи або її відокремленого підрозділу» містить вказівку на її організаційно-правову форму, а юридична особа, що не є підприємницьким товариством, повинна мати фірмове найменування;
- може мати як майнові, так і немайнові обов'язки (право на недоторканність її ділової репутації, на таємницю кореспонденції, на інформацію тощо) [3, с. 913].

Що стосується туроператорів, то вони мають право займатися господарською діяльністю, яка пов'язана виключно з обслуговуванням туристів.

Туроператори наділені спеціальною правосуб'єктністю, що включає комплекс послуг, починаючи від пошуку об'єктів подорожі, правового та матеріально-технічного забезпечення подорожі, до організації заходів щодо просування та реалізації турпродукту, при цьому туроператор несе відповідальність виключно за власні дії та не несе відповідальності за якість послуг, що входять до турпродукту, створеного туроператором. У цьому випадку відповідальність туроператора є обмеженою і характеризує його дії як агента [7, с. 32 – 33].

Туроператор може здійснювати свою діяльність лише за умови одержання у встановленому порядку ліцензії на здійснення туроператорської діяльності для забезпечення захисту прав і законних інтересів громадян, захисту навколишнього природного середовища, підвищення рівня туристського обслуговування [7, с. 98].

Відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про ліцензування певних видів госпо-

дарської діяльності», ліцензія – це документ державного зразка, який засвідчує право ліцензіата на провадження зазначеного в ньому виду господарської діяльності протягом визначеного строку за умови виконання ліцензійних умов[4].

Видача дозволів (ліцензій) на туристичну діяльність здійснюється Міністерством культури і туризму України[5].

Орган ліцензування приймає рішення про видачу ліцензії або про відмову в її видачі у термін не пізніше 10 днів з часу надходження заяви і необхідних документів, про що повідомляє заявникові письмово. Ліцензія видається на 3 роки.

Міжнародна практика вказує на те, що туризм підлягає обов'язковому ліцензуванню, оскільки скасування ліцензування туристичного бізнесу істотно послабить державний контроль за діяльністю туристичних агентств. На нашу думку, ліцензування як механізм державного контролю треба вдосконалювати.

Попередня редакція Закону України «Про туризм» передбачала ліцензування для туроператорів, турагентів і безпосередніх виконавців окремих туристичних послуг та інших будь-яких юридичних та фізичних осіб, які здійснюють туристичну діяльність, передбачену їх статутами або положеннями. Відповідно до ст. 14 цього закону це могли бути екскурсійні бюро, бюро з прийому туристів, готелі, мотелі, кемпінги та ін.

Чинна редакція Закону України «Про туризм» не скасувала ліцензування туристичної діяльності, а обмежилася ліцензуванням туроператорської та турагентської діяльності (ст. 17 Закону України «Про туризм»).

У законодавстві інших держав-учасниць СНД містяться подібні визначення турагента і туроператора. Однак, якщо взяти законодавство Росії, то там, наприклад, з 1 січня 2007 р. ліцензування турагентської і туроператорської діяльності в РФ було скасоване. Проте згідно із Федеративним Законом «Про внесення змін у федеральний закон «Про основи туристської діяльності в РФ»[10], для туроператорів з 1 червня 2007 р. в обов'язковому порядку були введені інші способи державного регулювання їх діяльності.

Так, стаття 4 чинної редакції Закону «Про основи туристської діяльності в РФ» (редакція від 5.02.2007 р.) вказує на те, що здійснення туроператорської діяльності на території РФ юридичною особою допускається при наявності в неї договору страхування цивільної відповідальності за невиконання чи неналежне виконання зобов'язань за договором про реалізацію турпродукту або банківської гарантії виконання зобов'язань за договором про реалізацію турпродукту (фінансового забезпечення).

При цьому вимоги про наявність фінансового забезпечення, отриманого в порядку і на умовах російського законодавства, стосуються не лише російських туроператорів, а й іноземних туроператорів, що реалізують турпродукт на території Російської Федерації.

Більшість розвинутих країн світу до суб'єктів туристичної діяльності (турфірм) пред'являють набагато більш жорсткі вимоги, ніж Україна. Так, у 2006 р. федеральна судова палата Німеччини винесла позитивний вердикт за позовом про відшкодування шкоди батькам дитини, яка загинула в готелі під час туру в Греції у 2001 р. Фірма «IST», що входить до концерну «REWE», повинна виплатити родині загиблого 80 тис. євро. Купаючись у басейні, хлопчик потрапив у зону дії насоса і не зміг самостійно вибратися. Суд підтвердив рішення першої інстанції про те, що в Німеччині туроператори відповідають за стан готелів, з якими вони укладають угоди і повинні в них регулярно здійснювати контроль за дотриманням стандартів безпеки[9].

Таким чином, можна дійти висновку про те, що у Німеччині застосування стандартів у сфері туризму є обов'язковим. Більше того, у цьому випадку туроператор не тільки несе відповідальність за дії безпосередніх виконавців окремих турпослуг, що входять до турпродукту, а й за дотримання готелем, з яким він уклав договір, стандартів безпеки.

Так, відповідно до Закону України «Про туризм» туроператорів і турагентів зобов'язали здійснити фінансове забезпечення цивільної відповідальності перед туристами. Наразі «мінімальний розмір фінансового забезпечення туроператора має становити суму, еквівалентну не менше ніж 20 000 євро. Розмір фінансового забезпечення туроператора, який надає послуги виключно з внутрішнього та в'їзного туризму, має становити суму,

еквівалентну не менше ніж 10 000 євро. Мінімальний розмір фінансового забезпечення турагента має становити суму, еквівалентну не менше ніж 2 000 євро» (ст. 15 Закону України «Про туризм»).

Туроператор – оптова туристська фірма, що займається розробкою турів, розрахованих на масовий попит, їх рекламою та реалізацією через мережу турагентів. Фірми-туроператори є виробниками туристичного продукту. Вони формують тури шляхом розробки маршруту, придбання різних туристичних послуг у їх безпосередніх виробників: готельних комплексів, транспортних організацій, закладів культури, розваг, дозвілля тощо, а потім комплектують їх у пакет, який пропонується споживачеві – потенційному туристу. Крім створення туру туроператор забезпечує його реалізацію, а також здійснення самої подорожі та організацію обслуговування туристів на маршруті[1, с. 330].

Турагент – фірма, що купує тури, розроблені туроператором, випускає на ці тури путівки і реалізує їх споживачеві. Турагент додає до придбаного туру вартість проїзду туристів від місця формування групи до першого на маршруті пункту розміщення, а також до останнього на маршруті пункту розміщення і назад. Також під поняттям турагент розуміють підприємство, яке може бути одночасно і турагентом, і туроператором[1, с. 315].

Туроператор чи турагент набуває статусу юридичної особи лише з моменту її державної реєстрації, що є свідченням факту її створення. Державна реєстрація здійснюється згідно із Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців» від 15 травня 2003 р., який набув чинності з 1 липня 2004 р. Реєстрація проводиться в органах державної адміністрації за місцезнаходженням юридичної особи або за місцем проживання фізичної особи-підприємця спеціально уповноваженою особою – державним реєстратором.

Туристське підприємництво можна визначити як самостійну ініціативу, систематичну, на власний ризик діяльність по наданню туристичних послуг з метою одержання прибутку.

Туроператор (турагент) повинен розмістити на помітному місці інформацію про тарифи та умови обслуговування ним туристів за кордоном і в Україні, рекламні, інформаційні, довідкові матеріали. Удосконалити інформаційно-довідкове забезпечення туристичних фірм сьогодні допомагають комп'ютерні інформаційні системи, що надають можливість використовувати ресурсні відомості з туристичних послуг. Такою системою є, наприклад, державна Українська туристична інформаційна система (УТІС), що формує базу даних про туристичні послуги і компанії України з наступною рекламою їх продукту на внутрішньому та зовнішньому ринках.

Сучасні умови трансформації економіки України переставляють основні акценти виробництва туристичних послуг із кількісних параметрів на якісні.

Здатність фірми забезпечити якісне надання послуг клієнтам засвідчується державним сертифікатом відповідності. Для його отримання фірми та підприємства туристичної галузі проходять державну сертифікацію. Під сертифікацією товарів і послуг розуміють діяльність, що виконується з метою підтвердження їх відповідності вимогам якості.

Сертифікація туристичних послуг поки що має добровільний характер, але деякі українські туристичні фірми нині вже пройшли атестацію на якість та отримали сертифікат відповідності. Сертифікація готельних послуг і послуг харчування в Україні є обов'язковою[6].

Підбиваючи підсумки викладеного, можна дійти певних висновків. Так, законодавство України про туризм зазнало значних позитивних змін, чинний Закон України «Про туризм» в цілому відповідає стандартам правового регулювання туризму у праві Європейського Союзу. Разом з тим, слід відзначити, що ефективне застосування норм Закону України «Про туризм» є проблематичним і суперечливим внаслідок відсутності розроблених процедур та механізмів його застосування у підзаконних нормативно-правових актах, а саме – фінансові гарантії діяльності туроператорів і турагентів, статус індивідуальних засобів розміщення, ліцензування умов діяльності тощо.

Чіткий механізм фінансової відповідальності надавача послуг перед споживачами є невід'ємною умовою цивілізованих ринків, у тому числі і щодо туристичних послуг. Однак за умов, коли Законом України «Про туризм» передбачені обов'язковість і чіткі розміри

фінансових гарантій, а на рівні підзаконних нормативно-правових актів не визначений чіткий механізм їх застосування, що створює додаткові витрати для туроператорів та турагентів та не до кінця обґрунтоване джерело доходів для фінансових інституцій. Разом з тим, з точки зору європейських правових стандартів обґрунтованим є не відмова від фінансових гарантій, як інструменту регулювання цивілізованого ринку, а розробка і затвердження порядку її застосування з метою захисту прав споживачів туристичного продукту.

### Література:

1. Смолій В.А. Енциклопедичний словник-довідник з туризму / В.А. Смолій, В.К. Федорченко, В.І. Цибух / Передмова В.М. Литвина. – К.: Видавничий Дім «Слово», 2006. – С. 372.
2. Державна програма розвитку туризму на 2002-2010 рр.: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2002 р. за № 583 / Правове регулювання туристичної діяльності в Україні: Зб. нормативно-правових актів / Під заг.ред. проф. В.К. Федорченка; Київ, Ун-т туризму, економіки і права. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – С. 32.
3. Енциклопедія цивільного права України / Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України; відп. ред. Я.М. Шевченко. – К.: Ін Юре, 2009. – С. 952.
4. Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 36. – Ст.299.
5. Закон України Про внесення змін до Закону України «Про туризм»: за станом на 18 листопада 2003 р. Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 13. – Ст. 180.
6. Наказ Державного комітету України по стандартизації, метрології та сертифікації від 27 січня 1999 р. №37 «Про внесення доповнень до переліку продукції, що підлягає обов'язковій сертифікації в Україні, до термінів введення обов'язкової сертифікації окремих видів продукції в Україні та затвердження правил обов'язкової сертифікації готельних послуг і послуг харчування».
7. Науково-практичний коментар до Закону України «Про туризм» / [Матвієнко А.Т., Приячук І.В., Лесик М.А., Андрейцев В.В.]. – К.: Науково-дослідницький інститут туризму та курортів, 2006. – С. 212.
8. Правова система України: історія, стан та перспективи: у 5-т. – Х.: Право, 2008. Т. 3: Цивільно-правові науки. Приватне право / За заг. ред. Н.С. Кузнецової. – С. 640.
9. Турфирма ответила перед судом за безопасность туристов в отеле // «Турпром»: лента новостей турбизнеса от 21-07-06 <http://www.tourprom.ru/ncws.aspx?id=2334>
10. ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» от 5 февраля 2007 г. № 12-ФЗ // Российская газета. – 2007. – 9 февр. – № 4291.
11. Цивільний кодекс України: за станом на 1 серпня 2006 р. / Верховна Рада України. – Офіц. вид. – К.: Вид. Паливода А.В., 2006. – 328 с. – (Кодекси України).

**Коросташивец Ю. Г. Порядок образования и деятельности туроператора и турагента в Украине и мире в период развития туризма. В статье рассматриваются порядок и особенности создания и деятельности туроператоров и турагентов за законодательством Украины и на международной арене.**

**Ключевые слова:** лицензия, сертификат, турагент, туризм, туроператор, юридическое лицо.

**Korostashyvets U.G. Order of the establishment of tour operator and tour agent activity in Ukraine and in the world due to the development of tourist business. The article deals with the order of the establishment of tour operator and tour agent activity in Ukraine and in the world due to the development of tourist business according to the legislation.**

**Key words:** license, certificate, tour agent, tourism, tour operator, individual.

## Трудове право; право соціального забезпечення

УДК 346.26:364.3](477)

**Бобко У.П.,**

здобувач кафедри адміністративного права та адміністративного процесу  
Львівського державного університету внутрішніх справ

### *Юридичне забезпечення соціальних гарантій у межах трудових відносин за участю фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності*

*У статті розглядаються проблеми забезпечення соціальних гарантій у межах трудових відносин суб'єктів підприємницької діяльності. Проаналізовано стан розвитку сучасного підприємництва та запропоновано шляхи вдосконалення юридичного забезпечення соціальних гарантій у межах трудових відносин за участю фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності.*

**Ключові слова:** суб'єкт підприємницької діяльності, соціальні гарантії, юридичне забезпечення, найманий працівник.

За роки централізованого адміністративного управління держава контролювала суспільне життя, монополюючи встановлювала умови використання робочої сили, рівень та диференціацію тарифної заробітної плати, терміни та розміри підвищення тарифних ставок та посадових окладів робітників, суворо регламентувала величину та умови виплати доплат, надбавок та премій, продовжувалась робочого часу та свободу вибору робочого місця тощо. За цих умов працівник повністю залежав від держави, яка монополюючи встановлювала умови праці, а роль профспілок найчастіше зводилась до координування дій між працівниками і керівництвом підприємств. З іншого боку, більшість працівників, завдяки жорсткому контролю згори, отримували, принаймні, мінімальне гарантоване соціальне забезпечення у процесі своєї діяльності: належні умови охорони праці, стабільну заробітну плату, тарифіковану відповідно до посади, соціальні переваги за рахунок можливості профспілкового покриття видатків на оздоровлення та ін.

За часів незалежності України в економічній поведінці населення країни відбулися кардинальні зміни. Люди, що менш як 20 років тому мали єдиного легального роботодавця – державу, самі перетворюються на головних легальних контрагентів приватного сегмента ринку праці – приватних роботодавців, якими є приватні підприємці, власники та керівники великих підприємств, а також наймані працівники.

Зокрема дуже активно впродовж останніх років в Україні розвивається така форма підприємницької діяльності як фізична особа підприємець (надалі – ФОП), яка, не набуваючи статусу юридичної особи, стикається з проблемами щодо соціальних гарантій у процесі трудової діяльності. У зв'язку із цим, сьогодні постала потреба у розробці юридичного забезпечення пласту взаємовідносин, якими регулюються виробничі, трудові і соціально-економічні відносини поза межами підприємств, зокрема, між ФОП як роботодавцем та найманими працівниками; між ФОП та ФОП як орендодавцем, лізингодавцем тощо; ФОП як роботодавцем та ФОП як найманий працівник. Розробка нових форм юридичного забезпечення трудових відносин дозволила б забезпечити гнучкі форми зайнятості, інноваційний



розвиток у побудові економіки, збільшення зайнятості, гарантувати належний захист прав та дотримання інтересів як найманих працівників і роботодавців, стороною або сторонами трудових відносин за участю ФОП, на нашу думку, є одним із актуальних завдань для законодавців та вчених-юристів на сучасному етапі.

За сучасних умов над різними аспектами забезпечення соціально-трудова відносин працювали такі вчені як Т.В. Азарова, Н.Б. Болотіна, В.С. Венедіктов, Т.І. Заславська, В. В. Жернаков, Г.К. Москаленко, О.М. Обушенко, П.Д. Пилипенко, В.І. Прокопенко, Г.І. Чанишева та ін. Однак, поза межами дослідження науковців залишається вдосконалення трудових відносин за участю ФОП.

Тому метою цієї статті є запропонувати напрями вдосконалення юридичного забезпечення, гарантування соціальних, економічних та трудових прав і свобод працівників у контексті соціального діалогу в межах трудових відносин за участю ФОП.

Завданням статті є:

- проаналізувати стан розвитку приватного підприємництва в Україні;
- охарактеризувати стан регулювання трудових відносин за участю ФОП;
- запропонувати напрями вдосконалення організаційного та юридичного забезпечення соціальних гарантій в межах трудових відносин за участю ФОП.

Наразі в Україні найпростішою формою здійснення підприємницької діяльності є форма приватного підприємництва фізичними особами, тобто без створення підприємств чи інших юридичних осіб. Ринкова економіка надає можливості людині, яка має бажання, знання, кошти або майно і на яку не поширюються законодавчі заборони, розпочати справу і втілити у життя своє уявлення про ефективну, прибуткову діяльність та, як наслідок, досягти матеріального добробуту. Насамперед, слід зазначити, що підпунктом 3.8.1 пункту 3.8 розділу III Класифікації організаційно-правових форм господарювання ДК 002:2004, затвердженої наказом Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 28 травня 2004р. № 97, визначено: підприємцем є фізична особа, яка є громадянином України, іноземним громадянином, особою без громадянства, що здійснює підприємницьку діяльність.

Відповідні положення щодо права фізичної особи на зайняття підприємницькою діяльністю містяться у Законі України «Про державну підтримку малого підприємництва», зокрема ст. 1 якого віднесла фізичних осіб — приватних підприємців – до суб'єктів малого підприємництва [1].

Статус фізичної особи – підприємця – це юридичний статус, який засвідчує право особи на заняття підприємницькою діяльністю, а саме: самостійною, ініціативною, систематичною, на власний ризик господарською діяльністю, що здійснюється суб'єктами господарювання (підприємцями) з метою досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку. При цьому, юридичний статус «фізична особа – підприємець» сам по собі не впливає і жодним чином не обмежує будь-які правомочності особи, які впливають з її цивільної право- та дієздатності.

Водночас, згідно з частиною першою статті 128 Господарського кодексу України громадянин визнається суб'єктом господарювання у разі здійснення ним підприємницької діяльності за умови державної реєстрації його як підприємця без статусу юридичної особи відповідно до ст. 58 цього Кодексу [2]. Саме у господарських відносинах фізичні особи – підприємці беруть участь перш за все як підприємці, а не як фізичні особи, та лише на підставі їх реєстрації і внесення відомостей про них до Єдиного державного реєстру юридичних та фізичних осіб – підприємців.

Академік Т.І. Заславська усіх зайнятих підприємництвом відносить до «бізнес прошарку» [3]. Сьогодні за загальноприйнятими у світі показниками до «бізнес прошарку» відноситься 15% працюючого населення України. Наша держава знаходиться в провідній групі європейських країн, тобто на 1 000 населення припадає 66,1 суб'єктів малого підприємства. За даними Держкомстату, у 2009 р. у малому бізнесі України працювало близько 6,5 млн. зайнятих (у тому числі найманих працівників). Але у 2010 р. цей показник скоротився до 4,9 млн. зайнятих осіб [4]. З одного боку, ці показники означають, що за

кількісним виміром стан розвитку малого та середнього бізнесу в Україні у цілому відповідає кращим європейським показникам, а з іншого, вказує на тривожну тенденцію згортання сектора за кількістю зайнятих у ньому. Це можна пояснити впливом економічної кризи, але значно більш вірогіднішим виглядає пояснення, що це наслідки негативного бізнес-клімату в Україні і щорічного його погіршення.

На початок 2010 р. в Україні функціонував 2761 ринок, де було розміщено приблизно 894 тис. торгових місць [5]. Всього у малому підприємстві зайнято понад 2,7 млн. осіб, або 9 % працездатного населення України. У той самий час мале підприємство виробляє 11 % загального обсягу виробництва продукції у цілому по Україні, що засвідчує більш ефективне функціонування малого бізнесу порівняно з великим [6].

Загострення кризових явищ у економіці України та світу у 2008–2011 рр. сприяло популяризації підприємницької активності і зростання кількості ФОП в Україні, які завдяки гнучкості та мобільності бізнесу (переважно через невеликі його обсяги) та податкове сприяння (введення єдиного податку для більшості представників ФОП) стали альтернативою створення робочих місць у межах держави. Однак криза стимулювала в економічно успішніших людей готовність працювати у приватного підприємця.

Великою мірою роль приватних підприємців полягає у вирішенні питання зайнятості, що проявляється, насамперед, у здатності малого бізнесу створювати нові робочі місця і поглинати надлишкову робочу силу. З огляду на це, як засвідчує і зарубіжна статистика, мале підприємство є більшим стабілізуючим фактором, ніж велика індустрія.

Незважаючи на зростання кількості ФОП в Україні, збільшення кількості найманих працівників, які працевлаштовуються у бізнесі ФОП, досі є нерегульованими та невизначеними питання щодо забезпечення соціальних гарантій найманих працівників.

Відносини між ФОП та найманими працівниками мають колективний характер, в їх основі лежить колективний інтерес сторін. Колективний характер цих відносин виражається в трьох аспектах: наявності колективного інтересу усіх суб'єктів у сфері застосування найманої праці, наявності колективних відносин та колективна структура організації.

Згідно зі статтею 2 Закону [7] «Колективний договір укладається на підприємствах, в установах, організаціях (далі — підприємства) незалежно від форм власності і господарювання, які використовують найману працю і мають право юридичної особи». Однак таке бачення колективних відносин у сучасній системі господарювання обмежує декларовані законом пріоритети та повноваження захисту працівників лише трудовими відносинами в межах конкретного підприємства чи галузі. Тобто метою таких договорів є захист та задоволення гарантованих прав найманих працівників у процесі трудової діяльності. З одного боку, трудовий колектив, з іншого, – власник (або власники) підприємства визначають, яким чином мають дотримуватися права найманих працівників. І тут виникає правова колізія. Фактично, ФОП має право найму працівників, але укладення колективного договору при діяльності таких суб'єктів підприємництва не здійснюється, оскільки вони не є юридичними особами.

Причому, специфіка формування трудових взаємовідносин за участю ФОП є різноплановою і має певні відмінності, якщо порівнювати із практикою регулювання соціальних гарантій у межах великих підприємств, установ, організацій, які є юридичними особами.

Можемо констатувати, що сьогодні на ринку праці склалися такі форми трудових взаємовідносин за участю ФОП (див. рис. 1).

Як бачимо, механізм трудових відносин за участю ФОП не є однотипним. Тобто ФОП може виступати сам у статусі найманого працівника, а також бути у статусі наймача робочої сили.

Експерти стверджують, що запровадження нового Податкового кодексу посилює тиск на приватних підприємців та ставить під загрозу згортання діяльності багатьох з них. Тому значна їх кількість намагаються мінімізувати видатки, спростити механізм найму, оплати праці, звільнення працівників. Тому сьогодні маємо соціальні проблеми, які виникають у царині трудових відносин ФОП–працедавець та найманий працівник. До таких віднесемо:

- з метою уникнення оподаткування ФОП часто не укладають трудових договорів з найманими працівниками і, відповідно, зарплату платять неофіційно, без оподаткування;

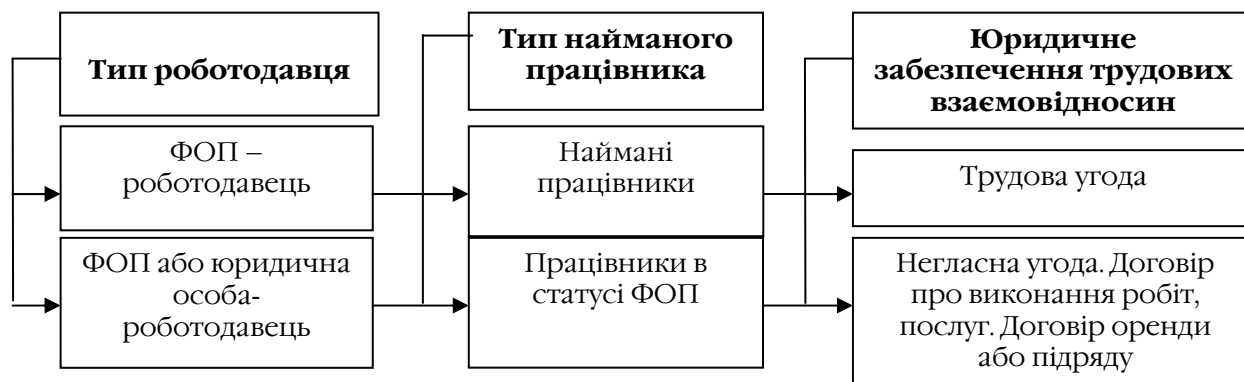


Рис. 1. Форми трудових взаємовідносин за участю ФОП

- ❑ у практиці бізнесу багатьох ФОП часто необмежена нормативами тривалість робочого дня, понаднормова кількість робочих годин на тиждень без додаткової оплати;
- ❑ наймані працівники часто не отримують належної кількості днів основних, додаткових відпусток, їх оплати;
- ❑ у багатьох випадках працедавці не забезпечують належного рівня охорони праці, а у випадку настання нещасних випадків – відшкодування за нанесену шкоду здоров'ю;
- ❑ практично відсутні додаткові соціальні гарантії, такі як оплата лікарняних, надання допомоги для оздоровлення тощо.

Значною мірою ця ситуація обумовлена тим, що в Україні відсутній ефективний юридичний механізм, який зобов'язував би працедавця дотримуватися норм трудового законодавства, а основне – забезпечував би жорсткий контроль за його дотриманням. Необхідно законодавчо визначити інструменти та механізми гарантування соціальної відповідальності працедавця, навіть якщо останній не є юридичною особою.

В іншому випадку, представленому на рис.1, ФОП може виступати у ролі найманого працівника. Значна кількість роботодавців, наймаючи на роботу працівників, з метою уникнення оформлення юридичної особи – суб'єкта підприємницької діяльності, самі оформлюються як ФОП і також оформлюють як ФОП найманих працівників. Або коли керівництво фірми оформлює юридичну особу – суб'єкта підприємницької діяльності, з мінімальним штатом, а решта працівників – як ФОП. Основною причиною таких тенденцій є бажання керівників підприємств та ініціаторів бізнесу звести до мінімуму кількість паперової документації, мінімізувати податки та соціальну відповідальність перед працівниками. Взаємовідносини у цьому випадку між сторонами трудової взаємодії або не оформлюються легально, або укладаються договори на виконання робіт, послуг, в окремих випадках це можуть бути договори оренди, субпіддряду тощо.

Окреслені проблеми визначають необхідність ґрунтовних розробок юридичного механізму гарантування соціальних, економічних, культурних прав і свобод найманих працівників у межах трудових відносин за участю ФОП.

На нашу думку, найманим робітникам потрібна надійна юридична база соціального захисту. У практиці великих підприємств такою основою є колективний договір, а на рівні галузі – колективна угода. Колективний договір є конкретним інститутом соціального захисту працівників, і практика його укладання повинна поширюватися не лише на трудові відносини, де працедавцем є юридична особа, а й фізична. Свідченням на користь необхідності укладання колективних договорів між найманими працівниками та роботодавцями можуть слугувати кілька переваг, які отримують обидві сторони. Головними перевагами для роботодавців є можливість врегулювання відносин з працівниками, що забезпечить роботодавцю надійний соціальний клімат у колективі, локалізацію можливості конфліктів і страйків за умови виконання колективного договору, а також конструктивні договірні відносини створюють умови для забезпечення ефективності та високої продуктивності праці, а відтак – процвітання бізнесу. Щодо працівників, то їх головним спрямуванням є

отримання кола гарантій, зафіксованих законодавством про працю і визначених колективним договором суб'єкта господарювання.

У практиці діяльності ФОП щодо соціальних гарантій найманих працівників можна використовувати також і інші засоби, зокрема значного поширення останнім часом набуло застосування поняття «соціальний пакет». Зазвичай, під соціальним пакетом розуміють різноманітні пільги, які підвищують життєвий рівень і виплачуються працівнику, окрім заробітної плати та інших виплат, безпосередньо пов'язаних з виконанням виробничих функцій. Значення соціального пакету полягає насамперед у тому, що він є потужним інструментом впливу на тривалість та успішність трудових відносин між працівниками і роботодавцем [8, с.452]. Однак різні підприємці поняття «соціальний пакет» розуміють і сприймають по-різному. Деякі вважають, що для надання працівникам пакета соціальних послуг достатньо виконувати вимоги законодавства про працю, а саме: оплачувати своїм співробітникам лікарняні та відпустки. Інші підприємці розглядають соціальний пакет як «приманку» для потрібних спеціалістів, тобто спосіб втримати їх. То ж факт впровадження соціального пакета є свідченням того, що суб'єкт господарювання працює на перспективу. Положення про соціальний пакет не є обов'язковим елементом соціальної політики для кожного суб'єкта господарювання. Застосування «соціального пакету» має бути добровільним та є доцільним у господарстві тих підприємців, які мають у своєму розпорядженні достатній обсяг ресурсів для реалізації повною мірою зазначених у ньому гарантій. Визначення та затвердження переліку і порядку надання працівникам соціальних благ (які надаються понад встановлені законодавством гарантії) здійснює керівництво, яке виділяє кошти на такі потреби. Виплату певних видів соціальних пільг можна зазначити як у безпосередньо у трудовій угоді з кожним працівником окремо, так і для всього персоналу (без персоніфікації) як розділ у колективному договорі.

Однак досі в Україні немає прецедентів укладання колективних договорів за участю ФОП. З одного боку, такі договірні відносини не передбачені Законом «Про колективні договори і угоди», а з іншого, – наймані працівники сьогодні є недостатньо активними щодо ініціювання такого захисту.

Тому вважаємо необхідним найперше на законодавчому рівні визначити можливість укладення колективних договорів, угод, сторонами якого можуть бути ФОП:

- 1) Внести зміни до ЗУ «Про колективні договори і угоди», виклавши п.1. статті 2 у такій редакції:

«Колективний договір укладається на підприємствах, в установах, організаціях (далі – підприємства) незалежно від форм власності і господарювання, а також за участю фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності, які використовують найману працю і мають право юридичної особи чи статус суб'єкта підприємницької діяльності фізичної особи підприємця»;

- п.1. статті 3 викласти у такій редакції:

«Колективний договір укладається між власником, фізичною особою-підприємцем, який виступає роботодавцем або уповноваженим ним органом з однієї сторони і однією або кількома профспілковими чи іншими уповноваженими на представництво трудовим колективом органами, а у разі відсутності таких органів – представниками трудящих, обраними і уповноваженими трудовим колективом».

- 2) Оскільки однією із проблем щодо укладення та підписання колективних договорів за участю ФОП є складність розробки тексту такого договору, недостатнє юридичне забезпечення процесу розробки і укладення на макрорівні, доцільно запровадити систему відкритих колективних договорів. Проекти кількох колективних договорів розробляються незалежними профспілками, асоціаціями підприємців, за участю представників органів влади, громадських організацій на рівні галузі чи території, проходять громадське обговорення, текст яких оприлюднюється у ЗМІ та Інтернет. Причому такі відкриті колективні договори чи угоди слід укладати на місцевому, територіальному та галузевому рівні. Зміст колективного договору повинен відповідати умовам, в яких працюють підприємці (наприклад, ринок, торговий центр) і тим проблемам, котрі потребують врегулювання між

роботодавцем – приватним підприємцем та найманим працівником. При укладенні договору найму, працедавець зобов'язаний підписати такий договір і дотримуватися його положень. Дотримання положень колективного договору мають право контролювати представники незалежних профспілок, громадських організацій, органів влади.

3) Аналогічно потребують захисту і ФОП, які сьогодні є «псевдопідприємцями». Зокрема, необхідно чітко визначити, в яких випадках доцільно використовувати форму юридичної особи, а коли це є неможливим. Концептуальна схема захисту соціально-трудова гарантій ФОП-найманих працівників у процесі трудової діяльності наведена на рис.2.

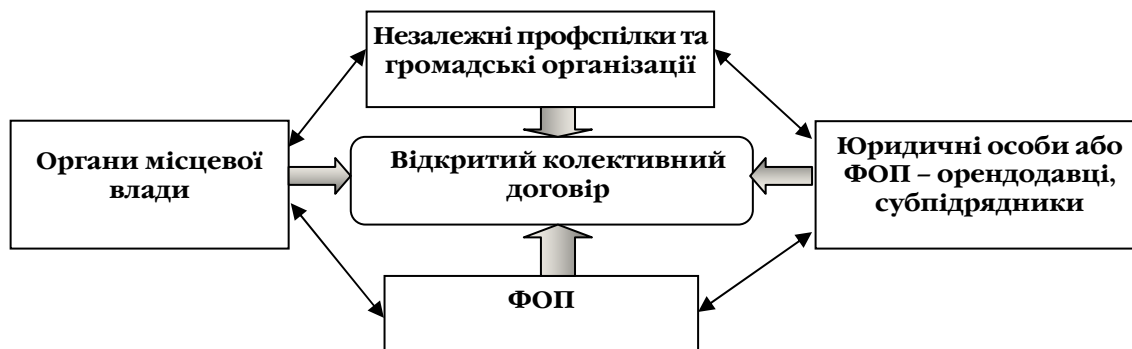


Рис 2. Концептуальна схема захисту соціально-трудова гарантій ФОП- найманих працівників у процесі трудової діяльності ФОП

4) Для посилення контролю за дотриманням соціальних гарантій найманих працівників доцільно провести інформаційну кампанію з використанням соціальної реклами, а також запровадити гарячу консультативну лінію, де юристи могли б роз'яснити кожному найманому працівнику чи ФОП-роботодавцю доцільність підписання колективних договорів, а також окреслити основні форми контролю і відповідальності за недотримання їх положень.

Розробка чіткого механізму формування захисту соціальних функцій малого підприємництва допоможе прямо або побічно вирішити питання пов'язані з проблемами найманих працівників, створенням нових робочих місць, покращення умов праці, підвищення кваліфікації робочої сили, а також наситити ринок товарами і послугами, та послабити гостроту соціальних проблем в суспільстві.

ФОП зацікавлені у врегулюванні своїх відносин та питань соціальної відповідальності як з державою, так із найманими працівниками. На державному рівні повинні бути розроблені загальні позиції щодо вдосконалення законодавства, яке має безпосереднє відношення до підприємницької діяльності і соціально-економічної політики з боку держави. Зокрема йдеться про законодавство щодо трудових відносин, податкової політики та дотацій з державного бюджету, захисту інтересів малого підприємництва на внутрішньому та зовнішніх ринках. Крім цього, слід розробити і створити надійну систему соціального захисту прав та інтересів підприємців, недоторканність та гарантування його особистості та майна та ін.

Певні кроки у цьому напрямі вже здійснено. Зокрема, згідно із регіональною стратегією розвитку малого та середнього бізнесу в Донецькій області за умов структурної перебудови й диверсифікації економіки регіону, інтенсифікації розвитку сфери послуг малого підприємництва стане одним з найбільш динамічно зростаючих секторів і основним роботодавцем для робочої сили, що вивільняється з традиційних у регіоні базових галузей промисловості[9]. У ході виконання Регіональної програми розвитку малого підприємництва була проведена робота щодо реалізації державної регуляторної політики, забезпечення фінансово-кредитної, матеріально-технічної, інформаційно-консультаційної, кадрової підтримки малого підприємництва. Впорядкування нормативного регулювання підприємницької діяльності здійснювалось шляхом реалізації державної регуляторної політики у регіоні, яка спрямовувалася на недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання у діяльність суб'єктів господарю-

вання. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 21.05.2009 №518 «Про утворення місцевих та регіональних галузевих рад підприємців» [10] створені три регіональні галузеві ради підприємців у сферах промисловості та транспорту; агропромислового комплексу; торгівлі, ресторанного господарства та побутових послуг, склад яких затверджено розпорядженням голови облдержадміністрації від 31.08.2009 № 444. У 17 містах та 17 районах області створені 40 місцевих рад підприємців.

Незважаючи на певні досягнення, більшість проблем малого бізнесу залишається невирішеними. Наразі в Україні визначена соціально-економічна політика, спрямована на економічне зростання, збільшення доходів населення і на зростання якості життя в цілому. Для її реалізації необхідне задіяння ефективного механізму взаємодії між представниками малого бізнесу, найманими працівниками та органами державної влади. Спираючись на колосальний людський капітал, в якому зосереджений значний контингент вчених, фахівців, підприємців, які володіють ресурсним і виробничим потенціалом, та їх взаємодія з органами державної та місцевої влади допоможе подальшому економічному розвитку держави.

### Література:

1. Про державну підтримку малого підприємництва. Закон України № 2063-III від 19.10.2000 // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 51-52. – С. 447 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2063-14>
2. Господарський кодекс України. Кодекс № 436-IV від 16.01.2003 // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18, № 19-20; № 21-22. – С. 144) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/436-15>
3. Заславська Т.І. Сучасне російське суспільство: проблеми і перспективи / Т.І. Заславська // Суспільні науки і сучасність. – 2004. – № 5,6. – С. 5-19.
4. Статистичний щорічник України за 2010 рік/ Державний комітет статистики України. –К.: ТЗО «Август Трейд», 2011. – 560с.
5. Наявність і використання торгової мережі на ринках станом на 1 січня 2010 р.: [стат.зб.] / Держкомстат України. – К., 2010.
6. Про Національну програму сприяння розвитку малого підприємництва в Україні. Закон України № 2388-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/T002157.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T002157.html)
7. Про колективні договори і угоди. Закон України №3356-XII від 01.07.1993 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 36. – С. 361 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1085.231.0>
8. Стрибулевич Т.О. Соціальний пакет як механізм оптимізації оподаткування / Т.О. Стрибулевич // Вісник Національного університету водного господарства та природокористування: зб. наук. праць (Серія Економіка). – 2008. – Ч. 2. – №4(44). – 515с.
9. Регіональна програма підтримки малого підприємництва в Донецькій області на 2011–2012 рр. – Донецьк: Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва, 2010. – 38 с.
10. Про утворення місцевих та регіональних галузевих рад підприємців. Постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2009 № 518 «» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=518-2009-%EF>

**Бобко У.П. Юридическое обеспечение социальных гарантий в пределах трудовых отношений при участии физических лиц — субъектов предпринимательской деятельности.** В статье рассматриваются проблемы обеспечения социальных гарантий в рамках трудовых отношений субъектов предпринимательской деятельности. Проанализировано состояние развития современного предпринимательства и предложены пути усовершенствования юридического обеспечения социальных гарантий в рамках трудовых отношений с участием физических лиц – субъектов предпринимательской деятельности.

**Ключевые слова:** субъект предпринимательской деятельности, социальные гарантии, юридическое обеспечение, наемный работник.

**Bobko U. P. Legal providing of social guarantees within labour relations by individuals – the subjects of entrepreneurial activity.** The article deals with problems of social security within the labor relations by the subjects of entrepreneurial activity. The state of modern business, and suggests ways of improving the legal and social guarantees within the employment relationship with the private entrepreneur.

**Key words:** the private entrepreneur, social security, legal security, the employee.

### *Поняття принципів організації і функціонування професійних спілок як суб'єктів трудового права*

У статті розглядаються категорії «принципи трудового права» як родової для категорії «принципи організації і функціонування професійних спілок як суб'єктів трудового права» задля визначення найбільш доцільного поняття для закріплення у законодавстві України і подальшої розробки на його основі конкретних принципів для регулювання відносин, які становлять предмет трудового права.

**Ключові слова:** праця, професійні спілки, принципи трудового права, принципи організації і функціонування професійних спілок.

Метою цієї статті є розгляд поняття принципів організації і функціонування професійних спілок як елементів системи принципів трудового права. Задля досягнення означеної мети визначено основні позиції щодо трактування поняття принципів трудового права сьогодні, визначено вади цих концепцій, запропоновано поняття «принципи трудового права» і «принципи організації і функціонування професійних спілок».

А.А. Матюхін вказує на багатогранну роль принципів права, з визначенням таких не тільки орієнтирами у формуванні і застосуванні права, а й зауваженням про їх самостійний (безпосередній вплив на правові відносини, що становлять предмет правового регулювання) і опосередкований вплив (визначення застосування окремих норм шляхом доповнення їх гіпотез) [1, с. 9]. У цілому погоджуючись з наведеною позицією, зауважимо, що про самостійний вплив принципів права на суспільні відносини можна стверджувати лише при визначенні таких нормативними засадами позитивного права. Водночас, таке трактування поняття «принципи права» не є загальним. Це означає, що у науці питання поняття принципів права є невирішеним, а також підкреслює актуальність цього дослідження за умов роботи над Проектом трудового кодексу України, беручи за основу праці таких науковців як В.В.Єрьоменко, О.Я. Лаврів, О.В. Лавриненко, В.В. Лазарев, Ю.П. Орловський, П.Д. Пилипенко, Г.І. Чанишева та ін.

Аналіз визначення принципів права, який дається різними авторами, дозволяє виділити дві найбільш загальні тенденції. Перша – це визначення принципів права ідеями (керівними, основними, основоположними тощо), які не обов'язково потребують закріплення у нормах права, а є найзагальнішим виразом основних керівних засад, вихідних положень науки права в цілому чи окремої галузі, інституту [2, с. 14].

Проти означеної позиції виступають К.Н. Гусов та В.Н. Толкунова, зазначаючи, що «...не можна принципи права вважати ідеями, оскільки правові ідеї – це категорія правосвідомості, яка може значно випереджати чинне право, і виникнути правові ідеї можуть за сторіччя до їх реального втілення в нормах права. Правові ж принципи – це принципи самого чинного права [3, с. 50]. Таке трактування категорії «принципи права» умовно позначимо як друга тенденція. При цьому звернемо увагу, що науковці не розмежовують поняття «принципи права» та «правові принципи», до чого ми ще повернемося після виділення основних положень другої тенденції трактування поняття «принципи права».

Відзначимо, що представники такого розуміння поняття визначають принципи права, насамперед, нормативними засадами позитивного права (керівними, основними, основоположними тощо) з виключенням ідей, не закріплених у нормах права з кола принципів

права. Як вважає М.А. Вороніна, «провідна роль принципів забезпечується їх прямим чи непрямим закріпленням у нормах права. Засади, не закріплені у правових нормах, приписах, є ідеями права і належать до сфери правосвідомості. Ці ідеї-принципи передують створенню системи права» [4, с. 197]. З цього приводу В.І. Прокопенко зауважує, що правові ідеї і тенденції можуть вважатися основними принципами трудового права лише тоді, коли вони відповідають певним вимогам. Серед цих вимог науковець стверджує, що «...кожна правова ідея повинна проявлятися у законодавстві про працю таким чином, щоб бути закріпленою в конкретній правовій нормі» [5, с. 38]. В.І. Зажицький пропонує розмежовувати ідеї, сформульовані вченими і запропонованими для закріплення в ролі принципів, і власне правові принципи, вже закріплені в законодавстві [6, с. 93]. П.Д. Пилипенко визначає, що саме ця концепція є найпоширенішою сьогодні [7, с. 221].

Критикують цю позицію В.М. Ведяхін та К.В. Ведяхіна, зазначаючи, що «безумовно, треба враховувати, що ідеологічною основою принципів права є ідеї права, правова ідеологія, в якій втілюється розуміння сутності і соціального призначення права. Ідеї права – це область правосвідомості, і вони виробляються юридичною наукою. Але до їх формулювання в нормах права – прямо або побічно, – вони є тільки ідеями, думками, теоретичними положеннями, але юридичного значення не мають. Якщо ж ці ідеї проходять опосередкування законодавцем, то вони вже переходять у сферу юридичних норм і вливаються в зміст позитивного права конкретної держави» [8, с. 21]. Така критика ґрунтується на визначенні цими науковцями принципів як основних ідей (виділення авт.), які відображають сутність, призначення, закономірності, тенденції розвитку права, закріплені або прямо, або опосередковано в правових нормах [8, с. 24]. Але це не означає можливість визначення В.М. Ведяхіна та К.В. Ведяхіної представниками умовно означеного ними як «першого» напряму трактування поняття «принципи права», оскільки ці науковці при визначенні принципів ідеями вказують на їх закріплення у нормах права. Аналогічне визначення принципів права надає О.М. Ярошенко. Науковець під принципами трудового права пропонує розуміти керівні ідеї, що характеризують основний зміст і внутрішню єдність правового регулювання трудових та пов'язаних з ними відносин. Хоча при цьому науковець вказує на обов'язкове вираження в законодавстві вихідних засад для визначення таких принципів права (трудового) [9, с. 29]. З цього приводу П.Д. Пилипенко зауважує, що «...вирази ідея чи керівна ідея мають своє, притаманне саме їм значення, яке, очевидно, не завжди відповідатиме значенню слова принцип у традиційному його розумінні» [7, с. 220-221]. Тому, вважаючи аргументи П.Д. Пилипенка обґрунтованими, утримаємося від використання слова «ідея» при наданні визначення принципів права.

Отже, вважаємо за потрібне принципами права визначати тільки ті засади, які зовнішньо виражені у джерелах права. Ця теза особливо актуальною за умов переходу від директивного регулювання до ринкових відносин, від «єдності інтересів» всіх працівників до ринку праці, де робоча сила є товаром і здійснюється її купівля-продаж, де постає питання про розширення сфери застосування договору в регулюванні трудових відносин [10, с. 190]. Як вказує О.Я. Волощук, «...коли спостерігається процес децентралізації правового регулювання, особливо у сфері майнових і трудових відносин, роль принципів права у забезпеченні правильного, науково обґрунтованого співвідношення централізованого і децентралізованого регулювання набуває актуального значення... Відмовляючись від деталізованого централізованого регулювання трудових відносин, держава шляхом законодавчо сформульованих принципів могла би сконструювати загальну модель правового регулювання всього спектра відносин, які складають предмет трудового права» [11, с. 57].

Для позначення принципів, які не мають зовнішнього вираження у джерелах права, використовувати терміни «право» та «правові» у терміні-назві певної категорії вважаємо недоцільним. Пропонуємо поряд з принципами права виділяти «загальносоціальні принципи», які для правозастосування першочергового значення не матимуть, однак цілком можуть бути визначені орієнтирами у правотворчості.

Таким чином, ми не применшимо значення загальносоціальних принципів для правотворчості, оскільки перш ніж бути закріпленими у ролі принципів права, такі формуються у



якості суджень, ідей у правосвідомості [12, с. 62]. Ми лише наголосимо на необхідності розмежування загальносоціальних принципів і принципів права для однозначного і ефективного застосування цих розбіжних за змістом категорій. При цьому акцентуємо увагу, що використання термінів «право» та «правові» у назві категорії вказує на її формальну визначеність як одну з юридичних ознак права [4, с. 150]. А у разі відсутності зовнішнього вираження у джерелах права певних принципів про формальну визначеність мова не іде. Це означає недоцільність включення термінів «право» та «правові» у назву тих принципів, що не знайшли відображення у нормах права.

При цьому слід зауважити, що останнє твердження є справедливим тільки для тих країн, де принципи права до джерел права не віднесені. У деяких країнах загальні принципи права визнаються джерелом права. Наприклад, юристи країн як континентального, так і загального права при відсутності законодавчої норми, обов'язкового прецеденту або звичаю можуть посилатися на принципи справедливості, доброї совісті, соціальної спрямованості права. Вказівка на можливість апелювати до загальних принципів права як до його джерела іноді закріплюється в законодавчому порядку. Цивільний Кодекс Іспанії, наприклад, серед джерел права прямо вказує загальні принципи, що впливають з іспанських законів і кодексів. Загальні принципи права віднесені до числа джерел міжнародного права ст. 38 Статуту Міжнародного Суду [8, с. 22]. В Україні ж наразі принципи права ще не відіграють роль самостійного джерела. О.Я. Волощук пояснює це спадком законодавства колишнього СРСР Україні, в якому була закладена ідеологія абсолютизації закону як єдиного джерела права, а повільне реформування законодавчої бази не дозволяє позбутися цього недоліку [11, с. 57].

Доведена необхідність розмежування загальносоціальних принципів та принципів права слугує підґрунтям і для іншого висновку. Принципи права можна класифікувати за різними критеріями. За сферою суспільних відносин, на які поширюються принципи, та характером суспільних закономірностей, що ними відбиваються М.А. Вороніна пропонує розмежовувати загальнолюдські, загальні принципи права, міжгалузеві, галузеві, окремих інститутів права [4, с. 199]. Аналогічну, але більш докладну і повну класифікацію принципів права, Т.І. Фулей надає у наступному вигляді: загальнолюдські (загальноцивілізаційні) принципи права, що є придатними до застосування у будь-якій системі права; загальні принципи права (для кількох систем права) – однойменні принципи в основних національних правових системах світу, яким притаманні певні особливості і можливості застосування як у внутрішньому, так і в міжнародному правопорядках. Серед них можна виділити: загальні принципи права для кількох національних систем та загальні принципи права для національних систем та міждержавних утворень (наприклад, Європейського Союзу); принципи системи права, серед яких: принципи міжнародного права; принципи внутрішньодержавного права (загальноправові) [13, с. 10].

Н.Б. Болотіна розмежовує принципи загальносоціального права і принципи права юридичного [14, с. 93]. Основою для розмежування слугує виділення двох різновидів права: загальносоціального і права юридичного. За визначенням А.М. Колодія, «...загальносоціальне право – це право, яке формується усіма соціальними інститутами громадянського суспільства, стихійно виникає на засадах безпосередньої взаємодії суб'єктів і існує у вигляді найбільш зрозумілих принципів правового порядку регулювання суспільних відносин. Тобто, це право, яке утворює саме суспільство безпосередньо. Воно обумовлене природною свідомістю людей, їх життєвими потребами. Так, на певному історичному етапі виникли перші норми, які існували протягом тривалого часу і постійно вдосконалювалися і закріплювалися наступними поколіннями» [15, с. 40]. П.Д. Пилипенко додає, що «...з виникненням держави виникає юридичне право у надрах вже існуючого загальносоціального права. Очевидно, що юридичне право не може суттєво відступати від усталених і апробованих постулатів загальносоціального права. Зрештою, більшість із них держава закріплює і вони продовжують свою регулятивну функцію вже як юридичне право. Водночас у державно-організованому суспільстві існують норми загальносоціального права, які з різних причин не трансплантувались на норми юридичного права, тобто загальносоціальне право не зникає з появою держави і юридичного права [7, с. 222]. Продовжуючи цю думку, слід

навести висновок Н.Б. Болотіної, що «...норми загальносоціального права виступають основою, керівними ідеями для юридичного права, що створюється державою в особі її державних органів. Отже, принципи загальносоціального права виступають первинною категорією, а принципи юридичного права – вторинною, похідною. При цьому система чинних юридичних норм має відповідати принципам загальносоціального права, інакше ці норми втрачають свою регулятивну здатність. Норми залишаються, але не застосовуються й утворюють так зване мертве право» [26, с. 93].

Однак, ставити знак рівності між принципами права загальносоціального у трактуванні Н. Б. Болотіної і загальнолюдськими (цивілізаційними) принципами права у трактуванні М.А. Вороніної [4, с. 199] та Т.І. Фулей [13, с. 10] не можна, оскільки перші являють собою принципи не обов'язково виражені у нормативно-правових актах [14, с. 93], а другі обов'язково зовнішньо виражені в міжнародно-правових документах та частково у внутрішньому законодавстві деяких держав, а тому відносяться до принципів права [4, с. 199]. При цьому сумнівним з огляду на дотримування нами позиції трактування принципів права як зовнішньо виражених у джерелах права, є лише віднесення виділених Н.Б. Болотіною «принципів права загальносоціального» до принципів права, оскільки у разі відсутності зовнішнього вираження принципів у нормах права визначити їх принципами права, на нашу думку, недоцільно.

Застосування термінів «принципи права» та «загальносоціальні принципи» слугуватиме ключем для усунення описаної суперечності. Відповідно до запропонованої термінології принципи права загальносоціального за Н.Б. Болотіною, слід назвати як загальносоціальні принципи, що до принципів права не відносяться і зовнішнього вираження у нормах права не мають. Ті ж такі ідеї, що закріплені у певних джерелах права як правоположення, позначаються як загальнолюдські (загальноцивілізаційні) принципи права і справедливо знаходять місце у класифікації принципів права. Співвідношення означених принципів між собою виявляється у керуванні загальносоціальними принципами при визначенні і подальшому закріпленні принципів права.

При цьому ми погоджуємося з П.Д. Пилипенком, що не закріплення певних принципів у ролі принципів у джерелах права визначає їх такими, а існування загальносоціальних принципів, які знаходять вираз у нормах права, передуює і зумовлює визначення певних правоположень принципами. «Ми не заперечуємо того, що у правових актах можуть бути закріплені певні принципові положення, – зазначає П.Д. Пилипенко. Але чи можна вважати, що від цього вони стають принципами галузі права?». Водночас, науковцю видається, що «вимога про обов'язковість закріплення принципів права у правових актах є хибною... Принципи права формують цілі правового регулювання, надають йому загального напрямку, вказують основні тенденції регулювання тих чи інших суспільних відносин, і зовсім не обов'язково, щоб ці принципи були буквально виражені в нормах права» [7, с. 225]. Щодо хибності вимоги про обов'язковість закріплення принципів права у правових актах, як було зазначено, ми заперечуємо. Тим паче сам П.Д. Пилипенко визнає, що «...сам по собі факт закріплення принципів права окремої галузі у її джерелах, певно, можна вважати ідеальним варіантом, зразком досконалості системи права...» [7, с. 225]. Це пояснюється існуванням тільки в такому разі регуляторних можливостей принципів права.

Водночас, продовження аналізу позиції П.Д. Пилипенка щодо закріплення принципів права у його джерелах слугує ключем для остаточної відповіді на питання доцільного зовнішнього вираження принципів права. А саме, теза про хибність вимоги обов'язковості закріплення принципів права в його нормах базується на трактуванні і співвідношенні таких понять як «принципи права» та «правові принципи» цим науковцем. А саме, П.Д. Пилипенко, вважає, що «...вживання цих двох термінів як однозначних не може бути виправданим. Обидва вони мають право на існування, однак у різних за змістом своїм значеннях. Принципи права як категорія об'єктивної дійсності є тими засадами, на яких ґрунтується система права... На відміну від принципів права правові принципи відображені в нормативних актах...» [7, с. 224-225]. Як бачимо, учений розрізняє принципи права, які через

відсутність нормативного закріплення не втрачають свого значення і не припиняють існування, та правові принципи, які являють собою, насамперед, правоположення.

Враховуючи вищевикладені міркування щодо використання у назві категорії слів «право» і «правовий», а також доведену доцільність виділення загальносоціальних принципів і принципів права, з яких другі відповідають виділеним П.Д. Пилипенком принципам права і правовим принципам одночасно, вважаємо за доцільне все ж таки зупинитись на запропонованих здобувачем термінах як найбільш термінологічно точних і відповідних змісту описуваних ними правових категорій без розмежування принципів права та правових принципів.

Враховуючи викладене, вважаємо за доцільне в законодавстві про працю України (на теперішньому етапі у рамках Кодексу законів про працю України, в майбутньому – у Трудовому кодексі України) відобразити поняття принципів трудового права. При цьому будемо виходити з того, що слово принцип (лат. *principium*) тотожний українським словам основа, засада. Тобто, принципи права – це такі засади, вихідні положення, на яких ґрунтується право як система норм [7, с. 220].

Також поділяємо точку зору Єрьоменка, який відзначає, що сьогодні «...юридичне закріплення отримують нормативні положення різного рівня узагальнення – від конкретних правових норм, що виражають глибоку диференціацію правового регулювання трудових відносин і стосуються обмеженого кола працівників, до основних засад трудового права найвищого рівня узагальнення. Між цими двома полюсами розміщується широкий спектр правових приписів, які відрізняються рівнем їх узагальнення. Розмежувати основні засади (принципи) і конкретні правові приписи за цим критерієм рівня узагальнення нормативних вимог, що в них формулюються, неможливо через невизначеність цього критерію. Використання інших змістовних критеріїв для таких цілей є також неможливе. За таких умов залишається один вихід – використати формальний критерій. Якщо певне законодавче положення називається в Конституції чи законодавчому акті основною засадою (принципом), воно підлягає застосуванню як основна засада (принцип), у тому числі й у порядку, передбаченому ч. 7 ст. 8 ЦПК і ч. 7 ст. 9 КАС. У решті випадків нормативні положення (в тому числі найвищого рівня узагальнення), підлягають застосуванню як конкретні правові приписи» [16, с. 173-174]. Така пропозиція В.В. Єрьоменка є обґрунтованою. Однак, сьогодні повною мірою застосовуватися на практиці не може, оскільки принципи все ж таки не завжди позначаються як такі.

Означену пропозицію вважаємо за доцільне обрати у ролі моделі закріплення принципів права у подальшому в рамках реформування законодавства України. Відповідно цій моделі пропонуємо визначити принципи трудового права як нормативно закріплені у джерелах трудового права основні найбільш загальні вимоги, що ставляться до відносин щодо предмета трудового права. Саме це визначення слід взяти за основу при виділенні і закріпленні принципів трудового права, включаючи такі джерела як Трудовий кодекс України, Трудовий процесуальний кодекс України та ін. Саме тоді принципи права виконуватимуть визначені для них ролі: по-перше, впливати на формування правових норм, законодавства, юридичну практику, правосвідомість людей, оскільки люди у своєму повсякденному житті керуються, як правило, не конкретними правовими нормами, а правовими принципами, ідеями, аксіомами та ін. (зворотної сили закон не має, всі рівні перед законом і судом, презумпція невинуватості тощо), по-друге, принципи права використовуватимуться як джерела права: 1) у випадку прогалин в праві, коли необхідно застосування аналогії...; 2) у випадку видання таких нормативних актів, необхідність прийняття яких прямо витікає з принципів права [8, с. 23-24]. Щодо чинного законодавства України, то його вдосконалення також повинно включати переосмислення питань принципів права, керуючись пропозицією їх прямого закріплення у вигляді окремих правоположень під назвою «принципи».

Виходячи з того, що визначення обсягу і змісту поняття здійснюється через родову ознаку і видову відмінність [17, с. 136-137], принципи організації і функціонування професійних спілок як суб'єктів трудового права слід визначити як нормативно закріплені у дже-

релах трудового права у вигляді окремих правоположень під назвою «Принципи» основні найбільш загальні вимоги, що ставляться до відносин, суб'єктами яких є професійні спілки.

### Література:

1. Матюхин А. А. Нормативные условия осуществления права развитого социализма: автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 — Теория и история государства и права; история политических и ниверси учений / А.А. Матюхин. — Московский государственный ниверситет им. М. В. Ломоносова. Юридический факультет. — М., 1983. — 17 с.
2. Морейн И.Б. Перевод на другую работу / И.Б. Морейн. — М.: Изд-во «Юрид. лит.-ра», 1965.— 208 с.
3. Гусов К.Н. Трудовое право России: учеб. / К.Н. Гусов, В.Н. Толкунова. — М: ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2003. — 496 с.
4. Загальна теорія держави і права: [підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів] / М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін., За ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М.В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О.В. Петришина. — Харків: Право, 2009. — 584 с.
5. Прокопенко В.І. Трудове право України: підруч. Вид. 2-е, стереот. / В.І. Прокопенко. — Х.: Консум, 2000. — 480 с.
6. Зажицкий В.И. Правовые принципы в законодательстве Российской Федерации / В.И. Зажицкий // Государство и право. — 1996. — № 11. — С. 92 — 98.
7. Пилипенко П. Про природу принципів трудового права / П.Д. Пилипенко // Вісник Львівського інституту внутрішніх справ: зб. / Гол. ред. В.Я. Регульський. — Львів: Львів. ін-т внутр. справ при Нац. акад. внутр. справ України, 2001. — С. 220 — 226.
8. Ведяхин В.М. Понятие и классификация принципов права / В.М. Ведяхин, К.В. Ведяхина // Право и политика. — 2002.— № 4. — С. 19 — 28.
9. Прилипко С. М. Трудове право України: підруч. / С.М. Прилипко, О.М. Ярошенко. — Харків: Видавець ФОП Вапнярчук Н. М., 2008. — 664 с.
10. Гоц В.Я. Співвідношення централізованого і договірною регулювання умов праці в ринковій економіці / В.Я. Гоц // Вісник університету внутрішніх справ. — 1997. — №2. — С. 190 — 192.
11. Волощук О.Я. Принципи як основоположні елементи системи трудового права України // Актуальні проблеми науки трудового права в сучасних умовах ринкової економіки: Матеріали науково-практичної конференції; м. Сімферополь, 19-20 травня 2003 р. / За ред. проф. В.С. Венедіктова. — Харків: Нац. ун-т внутр. справ, 2003. — 248 с. — С. 56 — 57.
12. Рабинович П. М. Упрочнение законности — закономерность социализма / П. М. Рабинович. — Львов, 1975. — 260 с.
13. Фулей Т.І. Сучасні загальнолюдські принципи права та проблеми їх впровадження в Україні: автореф. дис...канд... юрид. наук: спец. 12.00.05/ Т.І. Фулей. — Київ. нац. ун-ту імені Тараса Шевченка. — К., 2003. — 24с.
14. Болотина Н.Б. Трудове право України: підруч./ Н.Б. Болотина. — К.:Вікар, 2003. — 725 с. — (Вища освіта XXI століття).
15. Колодій А. М. Принципи права України: монографія / А.М. Колодій. — К.: Юрінком Інтер, 1998. — 208 с.
16. Єрьоменко В.В. Поняття принципів трудового права та їх застосування / В.В. Єрьоменко // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки». Т. 22 (61), — 2009. — № 2.— С. 163 — 176.
17. Лавриненко О.В. Теоретико-правовое исследование концептуально-методологических подходов дефинирования понятия «принципы трудового права» / О.В. Лавриненко // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. — 2008. — № 2. — С. 132 — 141.

**Щотова Ю.Н. Понятие принципов организации и функционирования профессиональных союзов как субъектов трудового права.** В статье рассматриваются категории «принципы трудового права» как родовой для категории «принципы организации и функционирования профессиональных союзов как субъектов трудового права» ради определения наиболее целесообразного понятия для закрепления в законодательстве Украины и последующей разработки на его основе конкретных принципов для регуляции отношений, которые составляют предмет трудового права.

**Ключевые слова:** труд, профессиональные союзы, принципы трудового права, принципы организации и функционирования профессиональных союзов.

**Shchotova Y. M. Concept of principles of organization and functioning of trade unions as labour legal subjects.** The article is devoted to the study of category «principles of labour right» as similar to a category «principles of organization and functioning of trade unions as labour legal subjects» in order to identify the most expedient concept for fixing in the legislation of Ukraine and subsequent development of specific principles for adjusting relations which are the subject of labour right.

**Key words:** labour, trade unions, principles of labour right, principles of organization and functioning of trade unions.

## Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

УДК 336.225:502.1

Артеменко О.В.,

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

### *Фіскальні засади у сфері охорони навколишнього природного середовища*

*У статті розглядаються фіскальні засади у сфері охорони навколишнього середовища, а саме – сплачуванню коштів за спеціальне використання природних ресурсів. Визначено поняття, ознаки платні за спеціальне використання природних ресурсів та її роль у механізмі регулювання використання природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища.*

**Ключові слова:** *плата за спеціальне використання природних ресурсів, охорона навколишнього середовища, рента, бюджетні доходи, природне середовище*

Протягом останнього сторіччя світова економіка була зорієнтована головним чином на споживання. Ці процеси призвели до виснаження природних ресурсів та істотно погіршили регенераційні можливості біоценозів (сукупність рослин, тварин і мікроорганізмів, що населяють певну ділянку суші або водоймища і характеризуються певними відносинами як між собою, так із абіотичними факторами середовища). Подальше ігнорування глобальних екологічних загроз неминуче наближає людство до катастрофи. Таким чином, на сучасному етапі розвитку світової економіки стратегічним завданням урядів та наукових інституцій держав є пошук шляхів усунення диспропорції між економічним зростанням та асиміляційним вмістом земної біосфери. Стратегії екологізації розвитку національних економічних систем повинні відображати комплексність і вирішення проблем збереження навколишнього середовища й оптимізацію функціонування біосферних процесів у поєднанні з соціально-економічним розвитком окремих країн та регіонів. Нагального вирішення потребують питання із розроблення дієвих національних механізмів регулювання охорони та відновлення природних ресурсів за усіма напрямками їх господарського використання. Враховуючи стрімкий розвиток процесів погіршення якості довкілля, державне регулювання природокористування повинно базуватися на застосуванні інструментів, які відповідають принципам стимулювання ефективного використання природних ресурсів.

Метою статті є визначення основних засад у сфері охорони навколишнього природного середовища в контексті фіскальної політики держави.

Проблемами забезпечення охороною навколишнього середовища займаються вчені як у галузі екологічного, так і фінансового права, зокрема: М. П. Кучерявенко, Л. А. Давидова, В. В. Левкович, Н. Ю. Пришва О. А. Музика та ін.

Незважаючи на наукові та практичні досягнення у сфері вдосконалення національного економічного механізму, регулювання використання природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища, сучасне управління в Україні не можна визнати таким, що відповідає критеріям екологічної, економічної та соціальної ефективності [1, с. 154].

Національний економічний механізм забезпечення охорони навколишнього природного середовища для регулювання природокористування передбачає використання фіскальних і фінансових інструментів, а також засобів економічної відповідальності. До фіскальних економічних інструментів у нашій країні відносять плату за спеціальне використання природних ресурсів [2]. Необхідно зауважити, що ця плата в умовах ринкової економіки є ціною природних ресурсів, а не податком за їх використання.

Введення платного природокористування покликане розв'язати таке коло питань: створити економічні умови для прискореного розвитку ринкових відносин у цій сфері та привести всю систему природокористування в Україні у відповідність до практики найрозвинутіших країн і міжнародних стандартів; стимулювати комплексне, раціональне використання природних ресурсів і створити для нього відповідні науково-технічні передумови; забезпечити стале і достатнє фінансування робіт з охорони та відтворення природо-ресурсного потенціалу, посилення на цій основі соціальних і екологічних функцій природних ресурсів; вирівняти умови господарювання при використанні природних ресурсів різної якості та доступності; розширити інвестиційні можливості щодо соціально-економічного розвитку територій з інтенсивним природокористуванням; забезпечити узгодження загальнодержавних інтересів з інтересами територій шляхом збалансованого розподілу коштів, одержуваних від плати за природні ресурси, між державним і місцевими бюджетами; запобігати порушенням встановленого режиму природокористування.

Плата за спеціальне використання природних ресурсів, будучи категорією економічною, в сучасних умовах набуває важливого значення передусім як складова еколого-економічного механізму, який був започаткований в Україні із набуттям нею незалежності та переходом до ринку. Так, починаючи з 90-х років минулого століття відповідні платежі фактично формувалися на базі рентної методології. Уже тоді за своїм характером та змістом вони розглядалися в економічній літературі як відтворювальні та природоохоронні [3, с. 71].

Сучасна рента як основа платежів за використання природних ресурсів є формою реалізації економічних відносин між власниками цих ресурсів (насамперед – державою чи територіальними громадами) і суб'єктами, які здійснюють їх безпосередню експлуатацію. Відповідно до методологічних передумов, такі платежі, як зазначають економісти [4, с. 4], є засобом вилучення частини абсолютного і додаткового доходів природокористувачів, яка формується при використанні обмежених або кращих за якістю природних ресурсів. Рента, будучи категорією ринкової економіки, відображає різницю в якості та значущості природних ресурсів. Крім того, вона враховує абсолютну обмеженість природних ресурсів, які створюють єдину екологічну систему і не всі з них можуть відновлюватися.

У процесі функціонування рентної системи платежів вирішуються важливі завдання, пов'язані із вдосконаленням податкової системи і реальних джерел доходів бюджетів. Ця система, по-перше, слугує засобом вирівнювання економічних умов господарювання суб'єктів, які використовують природні ресурси. По-друге, вона не дозволяє природокористувачам отримувати невинновано високі прибутки у процесі використання природних ресурсів, кращих за якістю і споживчою вартістю. Крім того, рентні платежі є також одним із найважливіших інструментів фінансового забезпечення охорони та відтворення природних ресурсів. Отже, фінансово-правовий механізм має створити умови для застосування збору за спеціальне використання природних ресурсів як головної правової форми бюджетних доходів, пов'язаних з природокористуванням.

Плату за спеціальне використання природних ресурсів можна кваліфікувати як обов'язковий платіж податкового характеру, який відрізняється від інших складових системи оподаткування за своєю специфічною правовою природою. Щодо його правової природи в юридичній літературі висловлені різні точки зору. Переважна більшість науковців розглядає цей збір у складі неподаткових доходів. Так, М. П. Кучерявенко схиляється до висновку, що зазначений збір належить до складу неподаткових доходів бюджетів та зараховує його до групи ресурсних платежів [5, с. 126]. Л. А. Давидова, класифікуючи неподаткові доходи за підставами сплати, виділяє серед них самостійну групу – платежі за використання природних ресурсів і надр [6, с. 230]. Як неподаткові доходи, що впливають з права

власності держави, кваліфікує цей збір В. В. Левкович [7, с. 277]. Н. Ю. Пришва, досліджуючи правові проблеми регулювання обов'язкових платежів, вказує на його неподатковий характер [8, с. 213]. Аналогічну позицію займає і О. А. Музика, яка проводить фінансово-правове дослідження неподаткових доходів місцевих бюджетів України [9, с. 135].

Дослідження питання щодо обов'язкового характеру збору за спеціальне використання природних ресурсів як головної форми бюджетних доходів від природокористування пов'язане передовсім з аналізом законодавчих засад регулювання цього збору. Як передбачається Законом України «Про систему оподаткування» (ч. 1 ст. 1), встановлення зборів здійснюється Верховною Радою України відповідно до цього Закону чи інших законів про оподаткування. При цьому, якщо будь-який збір запроваджується іншими законами України, він обов'язково повинен включатися до Закону України «Про систему оподаткування». Отже, обов'язковий платіж може бути встановлений тільки законом про оподаткування. Запровадження збору можливе будь-яким іншим законом. Обов'язковість же його сплати пов'язується лише з його встановленням. Законодавчо закріплений обов'язок платника сплатити конкретний збір означає, що до недобросовісного платника можуть бути застосовані заходи державного примусу.

Безперечно, провідна роль у формуванні бюджетних доходів належить тим платежам, які мають регулярний характер, виступають стабільним джерелом доходів, їх сплата є обов'язковою для платника і забезпечується державним примусом. Наведені риси притаманні передусім обов'язковим платежам, серед яких самостійне місце посідає плата за спеціальне використання природних ресурсів. У літературі слушно підкреслюється, що введення державою обов'язковості платежів при виникненні фактичного складу, передбаченого законом, чітке визначення їх розмірів і строків внесення сприяють забезпеченню повноти, стабільності і регулярності грошових надходжень до централізованих державних фондів [10, с. 159].

Отже з одного боку, збір за спеціальне використання природних ресурсів належить до обов'язкових платежів податкового характеру і його правовий режим визначається нормами податкового права, а з іншого – його основні елементи (коло платників, ставки, об'єкт та ін.) передбачені в підзаконних нормативно-правових актах, що фактично стосується неподаткових платежів.

Плата за спеціальне використання природних ресурсів як головна форма бюджетних доходів, пов'язаних з природокористуванням, – це різновид неподаткових бюджетних доходів, які відрізняються конкретними умовами акумуляції коштів, призначенням та змістом.

1. Бюджетні доходи від плати за спеціальне використання природних ресурсів, будучи неподатковими надходженнями, досить часто мають цільовий характер. Кошти створених за допомогою цього збору фондів використовуються за наперед визначеною метою, а саме: для охорони навколишнього природного середовища, реалізації заходів щодо відтворення, підтримання природних ресурсів у належному стані та ін.

2. Плата за спеціальне використання природних ресурсів як головна форма бюджетних доходів, пов'язаних з природокористуванням, на відміну від податкових платежів має, здебільшого, не односторонній, а двосторонній відплатний або компенсаційний характер. За цією ознакою цей збір має тотожні риси з державним митом, штрафами за порушення екологічного та іншого законодавства.

3. На відміну від податкових правовідносин, одним із обов'язкових суб'єктів яких виступає фінансовий (податковий) орган, що представляє інтереси держави в цілому, стягнення окремих різновидів зборів за спеціальне використання природних ресурсів від імені держави здійснює не спеціалізований фінансовий орган, а деякі інші органи, установи чи організації, основним предметом діяльності яких є не стягнення платежів, а здійснення іншої діяльності [10, с. 162].

Наведені ознаки свідчать, що за своєю сутністю збір за спеціальне використання природних ресурсів має неподатковий характер, тобто платежі від нього варто відносити до неподаткових бюджетних доходів. Оскільки зазначений збір включає низку різновидів, обумовлену як використанням конкретних природних ресурсів, так і специфікою їх цільового призначення, то окремі з них характеризуються притаманними саме їм рисами. Це

пов'язане з тим, що збори за спеціальне використання природних ресурсів, а отже і відповідні платежі відзначаються великою різноманітністю і різняться за методами і формами стягнення, джерелами, суб'єктами платежів та іншими підставами. Таким чином, плату за спеціальне використання природних ресурсів як головну правову форму неподаткових бюджетних доходів, пов'язаних з природокористуванням можна визначити як врегульовані обов'язкові платежі до Державного та місцевих бюджетів, які вносяться платниками і мають, як правило, цільовий, відплатний або компенсаційний характер і не залежать від доходу (прибутку) платника. Запропоноване визначення збору за спеціальне використання природних ресурсів має бути закріплене на законодавчому рівні, зокрема, в Податковому кодексі України.

Також ми дійшли висновку, що система платежів за спеціальне використання природних ресурсів формує істотну частку доходів державного й місцевого бюджетів. Формально в Україні використання природних ресурсів практично в усіх сферах супроводжується внесенням відповідних зборів та інших обов'язкових платежів до бюджету. Система платежів за використання природних ресурсів забезпечує акумулювання частини доходу природокористувачів і передачу її в державні та місцеві бюджети. З огляду на скрутне економічне становище підприємств, нормативи природоресурсових і екологічних платежів встановлювались на мінімально прийнятному рівні. Система платного природокористування повинна економічно стимулювати природоохоронну діяльність підприємств і забезпечувати формування централізованих джерел охорони та відтворення природних ресурсів.

### Література

1. Луців Н. Г. Принципи екологічної політики для стимулювання ефективного рекреаційного природокористування [Текст] / Н. Г. Луців // Регіональна економіка. – 2009. – № 3. – С. 152-158.
2. Про охорону навколишнього середовища [Текст]: Закон України від 25.06.1991 р., № 1264-ХП.
3. Міщенко В. Концепція платного природокористування в Україні [Текст] / В. Міщенко // Економіка України. – 1993. – № 7. – С. 68-73.
4. Міщенко В. Природоресурсна рента і рентна політика в Україні [Текст] / В. Міщенко, Б. Данилишин // Економіка України. – 2003. – № 12. – С. 4.
5. Кучерявенко М. П. Податковий обов'язок: зміст, структура, засоби забезпечення [Текст] / М. П. Кучерявенко // Вісник Академії правових наук України. – 2001. – № 3(26). – С. 122-134.
6. Финансовое право. Учебник [Текст] / Воронова Л. К.; Давыдова Л. А.; Карасева М. В. и др. / Отв. ред. Н. И. Химичева.; – М.: БЕК, 1995. – 525 с.
7. Левкович В. В. Поняття і правова природа неподаткових доходів [Текст] / В. В. Левкович // Вісник Львівського ун-ту. – Серія юридична. – 2001. – Вип. 36. – С. 276 – 280.
8. Пришва Н. Ю. Правова природа обов'язкових платежів [Текст] / Н. Ю. Пришва // Правова держава: Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Вип. 13. – К., 2002. – С. 211 – 217.
9. Музыка О. А. Неподаткові доходи місцевих бюджетів України (фінансово-правове дослідження): Монографія [Текст] / О. А. Музыка. – К.: Атіка. – 2006. – 256 с.
10. Финансовое право: підруч. [Текст] / Відп. ред. Л. К. Воронова. – Х.: Фірма «Консум», 1998. – 496 с.

**Артеменко Е.В. Фискальные принципы в сфере охраны окружающей среды.** *Статья посвящена рассмотрению фискальных принципов в сфере охраны окружающей среды, т. е. плате за специальное использование природных ресурсов. Определены понятия, признаки платы за специальное использование природных ресурсов и ее роль в механизме регулирования использования природных ресурсов и охраны окружающей среды.*

**Ключевые слова:** *плата за специальное использование природных ресурсов, охрана окружающей среды, рента, бюджетные доходы, природная среда.*

**Artemenko O.V. Fiscal principles in the sphere of environmental protection.** *The article deals with the principles in the sphere of environmental protection that is payment for natural resources usage. Terms, peculiarities of payment for special natural resources usage and the role in the mechanism of natural resources regulation and nature protection are identified.*

**Key words:** *payment for natural resources usage, environmental protection, rent, budget profits, environment.*



Василів С.С.,

асистент кафедри цивільного права та процесу  
Інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»

### *Співвідношення підвідомчості справ про адміністративні правопорушення з окремими правовими категоріями*

У статті аналізуються окремі наукові підходи до визначення поняття підвідомчості справ про адміністративні правопорушення, досліджено правову природу понять «підвідомчість», «компетенція», «юрисдикція» та теоретичні засади розмежування цих понять в адміністративному праві. Визначено поняття підвідомчості справ про адміністративні правопорушення та окреслено теоретичні засади розмежування понять «адміністративна компетенція», «адміністративна юрисдикція» та «підвідомчість справ про адміністративні правопорушення».

**Ключові слова:** адміністративна, підвідомчість справ про адміністративні правопорушення, компетенція, адміністративна юрисдикція.

Проведення адміністративно-правової реформи в Україні зумовлює необхідність створення ефективного механізму реагування на адміністративні правопорушення, який би гарантував оперативне застосування заходів адміністративного впливу до винних осіб і одночасно виключав будь-які прояви беззаконня і свавілля щодо громадян. За останні десятиріччя адміністративне деліктне законодавство уже зазнало суттєвих змін, які полягали у значному збільшенні складів адміністративних правопорушень, зростанні кількості органів, які уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення. Гострою є потреба систематизації великої кількості нормативно-правових актів (понад 60), які встановлюють відповідальність за вчинення адміністративних правопорушень, та чіткої регламентації повноважень органів і посадових осіб по розгляду та вирішенню справ про адміністративні правопорушення, розмежування підвідомчості таких справ. [1, с. 219] Реформування цих інституцій неможливе без попереднього аналізу теоретичних і практичних проблем, що стосуються визначення правового статусу суб'єктів, які здійснюють розгляд справ про адміністративні правопорушення, що безперечно дало б змогу науково обґрунтувати можливі шляхи удосконалення нормативної основи діяльності в інтересах забезпечення законності і правопорядку, окреслити конкретні напрями удосконалення законодавства України про адміністративні правопорушення. Вище викладене зумовлює актуальність досліджуваної тематики та необхідність теоретичного дослідження питання підвідомчості справ про адміністративні

Аналіз наукових праць вчених, зокрема, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, Е.Ф. Демського, В. К. Колпакова, О.В. Кузьменко, А.Т. Комзюка, О.П. Шергіна, О.Я. Якимова та ін., які розглядали ті або інші питання підвідомчості справ про адміністративні правопорушення, дає змогу дослідити поняття підвідомчості та, зокрема, підвідомчості справ про адміністративні правопорушення. Проте, незважаючи на значну кількість розробок у цій галузі адміністративного права, деякі теоретичні питання і надалі потребують дослідження, як і питання визначення та розмежування підвідомчості справ про адміністративні правопорушення між різними суб'єктами.

Метою нашої статті є на основі аналізу наукових праць, чинного законодавства про адміністративні правопорушення розмежувати поняття компетенції, юрисдикції, підвідомчості справ про адміністративні правопорушення та визначити поняття підвідомчості справ про адміністративні правопорушення.

Правове значення інституту підвідомчості полягає у тому, що вона дає змогу розмежувати повноваження великої кількості суб'єктів права, а стосовно органів державної та публічної влади вона виступає гарантією дотримання у їх діяльності принципів законності, об'єктивності, охорони інтересів держави та особи, відповідальності посадових осіб. Так, у ч. 2 ст. 19 Конституції України закріплюються положення, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. В юридичній практиці ці положення Конституції втілюються, насамперед у діяльності судів (у тому числі і Конституційного Суду України), органів виконавчої влади, прокуратури, Служби безпеки України. Тобто, підвідомчість визначається законодавчими актами — кодексами України та багатьма законами України (зокрема, «Про судоустрій та статус суддів», «Про Конституційний Суд України», «Про міліцію», «Про Службу безпеки України», «Про прокуратуру» та ін.). Підвідомчість справ про адміністративні правопорушення регламентована главою 17 КУпАП. Відповідно до ст. 217 КупАП, посадові особи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, можуть накладати адміністративні стягнення в межах наданих їм повноважень і лише під час виконання ними службових обов'язків. У ст. 213 КУпАП визначений перелік органів (посадових осіб), уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, проте він не є вичерпним і може доповнюватися вказівками інших нормативно-правових актів, про що свідчить й історія розвитку адміністративного права. Така ситуація вказує на необхідність детальної регламентації повноважень різних ланок системи органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення.

В науці адміністративного права підвідомчість найчастіше визначають як частину (елемент) компетенції, а іноді і як тотожні поняття. Однак, компетенція значно ширше поняття. В теорії права компетенцію розглядають у кількох аспектах: як сукупність повноважень, прав, коло повноважень певної особи чи органу; сукупність лише виключно повноважень, якими наділений певний орган чи посадова особа, що визначені Конституцією, законами чи іншими нормативно-правовими актами та ін.[2, с. 7-8]. Наразі час поняття компетенції застосовується головним чином щодо органів держави, місцевого самоврядування, посадових осіб, для яких надані їм повноваження, як правило, є одночасно і їх обов'язками. Тому, найбільш точно підійшов до узагальнення дефініції Ю.К. Осипов, який визначав компетенцію як коло встановлених законом владних повноважень органів держави, посадових осіб, громадських організацій, які водночас є і їх обов'язками [2, с. 11]. Що ж до сутності поняття підвідомчості, то сам термін «підвідомчість» є похідним від слова «відомство», тобто установа чи система установ, які обслуговують певну сферу державного управління, а ведучи мову про держане управління — маємо на увазі орган державної влади або ж систему державних органів. У свою чергу слово «відомство» походить від дієслова «відати», тобто керувати, управляти, тому термін «підвідомчість» визначає перебування об'єкта або групи об'єктів у віданні певного органу держави, посадової особи, які здійснюють покладені на них функції стосовно цих об'єктів. Характеризуючи коло повноважень певного органу, слід вживати термін «компетенція», а стосовно об'єктів, з приводу яких здійснюються відповідні повноваження, — термін «підвідомчість». Тобто, компетенція — це сукупність повноважень певного органу, а підвідомчість — лише коло об'єктів, на які спрямовані вказані повноваження.

Ряд науковців взагалі не застосовують поняття підвідомчості, підміняючи його поняттям компетенція або ж словосполученням «уповноважений розглядати», тощо [3, с. 231–234]. Таке неоднозначне застосування термінів, понять засвідчує, на жаль, суперечливість понятійного апарату у галузі адміністративного права.

Разом з поняттям підвідомчості у науці адміністративного права вживається термін «юрисдикція», при цьому автори часто застосовують їх як синоніми [4, с. 234-237]. У теорії таких галузевих наук як цивільний процес поняття юрисдикції окремі науковці розглядають як тотожне підвідомчості, а саме — як певну властивість конкретних правовідносин у разі виникнення спору підпадати під відання (входити до юрисдикції) того чи іншого органу,

або ж її визначають як коло справ, вирішення яких віднесено законом до компетенції певного державного або громадського органу [5, с. 43-44]. Проаналізувавши положення наукових юридичних словників, можна дійти висновку, що ці поняття не є цілковито синонімічними. Так, поняття юрисдикції можна розглядати у кількох аспектах: по-перше, це встановлена законодавством сукупність повноважень певних державних органів вирішувати правові спори та справи про правопорушення, оцінюючи дії особи або іншого суб'єкта правовідносин з позиції правомірності чи неправомірності діяння, а як наслідок застосовувати відповідні санкції до правопорушників; по-друге, це територія, яка перебуває у підвідомчості певного органу влади; по-третє, це здійснення правосуддя та іншої діяльності державними органами, пов'язаної з розглядом та вирішенням спорів, справ про правопорушення та застосуванням санкцій. У сучасній юридичній літературі при визначенні поняття юрисдикції, а адміністративної юрисдикції або юрисдикції справ про адміністративні правопорушення зокрема, переважає точка зору, за якою адміністративна юрисдикція полягає у розгляді справ про адміністративні правопорушення у встановленій законом адміністративно-процесуальній формі спеціально уповноваженими органами та їх посадовими особами, які наділені правом їх розглядати та накладати адміністративно-правові стягнення [6, с. 424]. Аналізуючи норми адміністративно-деліктного законодавства окремих держав можна зауважити, що при окресленні системи органів, які уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення (проступки) вживаються різні терміни. Так, у Декреті-Законі Португальської Республіки №433/82, Законі Австрійської Республіки «Про адміністративні покарання» вживається термін «компетенція», натомість у Законі Чеської Республіки «Про проступки» для окреслення кола суб'єктів, які розглядають таку категорію справ, використовується термін «юрисдикція» [1, с.439, с.795, с.885]. У законодавстві ж пострадянських держав частіше застосовується саме термін «підвідомчість», наприклад, у Деліктно-процесуальному кодексі Естонської республіки [1, с. 95].

У науці адміністративного права підвідомчість часто визначається як врегульований правом зв'язок двох сторін правовідносин: тієї, котра відає, вирішує, і тієї, котра підвідомча, залежна. Д.М. Бахрах зазначає, що для владних суб'єктів підвідомчість – це компонента їх компетенції, що пов'язує їх повноваження з визначеними об'єктами владного впливу, визначає їх предметні, територіальні межі. А для іншої сторони владних правовідносин підвідомчість означає її правову залежність від того, хто відає справами [7, с. 567-568].

Подібну точку зору висловлює А.Т. Комзюк, висвітлюючи питання підвідомчості справ про адміністративні правопорушення. Він стверджує, що визначення підвідомчості – це розмежування компетенції між органами (посадовими особами). Кожен орган або посадова особа має право розглядати і вирішувати тільки ті питання, які належать до її відання. І тому, коли говорять, що справа підвідомча якомусь органу, то мають на увазі, що саме цей орган займається цією справою, що його уповноважено вирішувати такі справи. Встановлення підвідомчості справ – спосіб визначення компетенції, в яку входять також і повноваження. А повноваження, на думку А. Т. Комзюка, у свою чергу визначають, що може зробити, які заходи може застосовувати орган (посадова особа), в той час як підвідомчість окреслює межі повноважень за територією та за об'ємом справ, які вирішуються [8, с. 121- 122].

Найбільш повне визначення підвідомчості справ про адміністративні правопорушення запропоноване Е.Ф. Демським, який визначає цю інституцію як розмежування компетенції у системі відносин між різними органами адміністративно-деліктної юрисдикції щодо розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення на підставі і в межах закону та притягнення винуватих осіб до адміністративної відповідальності. [9, с. 355- 356].

Аналіз та узагальнення викладених вище теоретичних напрацювань дає змогу визначити певні ознаки підвідомчості справ про адміністративні правопорушення:

- підвідомчість справ про адміністративні правопорушення завжди регламентована Конституцією України, законами та іншими нормативно-правовими актами;
- підвідомчість справ про адміністративні правопорушення є розмежуванням компетенції між різними органами адміністративно-деліктної юрисдикції, тобто підві-

домчість є елементом (складовою компонентою) компетенції певного органу, посадової особи;

- підвідомчість справ про адміністративні правопорушення забезпечує оперативне реагування держави на вчинення правопорушень з метою вчасного та адекватного впливу на протиправну поведінку правопорушника;
- чітка регламентація підвідомчості справ про адміністративні правопорушення дає можливість уникати тотожності функцій по розгляду та вирішенню справ про адміністративні правопорушення у діяльності цих органів (посадових осіб);
- правильне визначення підвідомчості справ про адміністративні правопорушення забезпечує повний і всебічний розгляд справи.

### Література:

1. Банчук О. А. Адміністративне деліктне законодавство: зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / [авт.-упор. О.А. Банчук]; Центр політико-правових реформ. – К: Центр політико-правових реформ, 2007. – С. 10.
2. Осипов Ю. К. Подведомственность юридических дел: учебное пособие / Министерство высшего и среднего специального образования РСФСР, Свердловский юридический институт. – Свердловск: [б.в.], 1973. – 121с.
3. Адміністративне право: підруч. / За заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. – Харків: Право, 2010. – 624с.
4. Адміністративно-процесуальне право України: підруч. / За ред. О.В. Кузьменко. – К: Атіка, 2008. – 416с.
5. Цивільний процес: навч. посіб. / За ред. Ю.В. Білоусова. – К: Прецедент, 2006. – 294с.
6. Іщук О.С. Поняття адміністративної юрисдикції: проблеми дефініції [Електронний ресурс] / О.С. Іщук // Форум права. – 2011. – №1. – С.419-424.
7. Бахрах Д.Н. Административное право России: учеб. для вузов / Д.Н. Бахрах. – М.: Норма, 2002. – 768с.
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення: науково-практичний коментар / [Р.А. Калюжний, А. Т. Комзюк, О. О. Погрібний та ін.]. – К: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 781с.
9. Відповідальність за адміністративні правопорушення / [авт.-упоряд.: Е.Ф. Демський, О.С. Демський]. – К: Юрінком Інтер, 2009. – 415 с.

**Василив С. С. Соотношение подведомственности дел об административных правонарушениях с отдельными правовыми категориями.** *В статье анализируются отдельные научные подходы к определению понятия подведомственности дел об административных правонарушениях, исследована правовая природа понятий «подведомственность», «компетенция», «юрисдикция» и теоретические принципы разграничения этих понятий в административном праве. Определено понятие подведомственности дел об административных правонарушениях и очерчены теоретические принципы разграничения понятий «административная компетенция», «административная юрисдикция» и «подведомственность дел об административных правонарушениях».*

**Ключевые слова:** административная подведомственность, компетенция, административная юрисдикция.

**Vasylyv S.S. Coordination between jurisdiction on administrative offences and separate legal categories.** *The article analyses separate scientific approaches to determination of the concept of jurisdiction on administrative offences. The legal nature of the concepts "jurisdiction", "competence" and theoretical aspects of differentiation of these terms in administrative law are given. The terms of "administrative competence", "administrative jurisdiction" and "jurisdiction on administrative offences" are identified and differentiated*

**Key words:** administrative jurisdiction, competence, jurisdiction on administrative offences.

### *Інформаційно-правовий статус журналістів в Україні*

*У статті на основі аналізу чинних нормативно-правових актів та результатів досліджень провідних науковців розкрито інформаційно-правовий статус журналістів в Україні.*

**Ключові слова:** інформація, журналіст, інформаційне право.

Традиційно в Україні питання прав, обов'язків, відповідальності журналістів регулювалися законами України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів», галузевим законодавством про телебачення, радіомовлення, інформаційні агентства та ін.

Однак інформаційне законодавство України зазнало змін у зв'язку із прийняттям нової редакції Закону України «Про інформацію», а також нових Законів про захист персональних даних і про доступ до публічної інформації. Це зумовило суттєву зміну правового регулювання інформаційних відносин, у які вступають і журналісти як професійні працівники зі спеціальним статусом.

Саме тому потребують додаткового наукового опрацювання питання інформаційно-правового статусу журналістів в Україні з урахуванням зміни чинного законодавства України.

У цьому напрямі дослідження здійснювали свої розробки провідні представники інформаційно-правової науки, зокрема, І.В. Арістова, І.Л. Бачило, Р.А. Калюжний, А.І. Марущак та ін. Однак зазначені та інші дослідники не розкривають питання інформаційно-правового статусу журналістів в Україні. З огляду на це, можна стверджувати, що існує необхідність наукового дослідження цього питання.

Тому метою нашої статті є визначити розкриття теоретичних проблем інформаційно-правового статусу журналістів в Україні.

У ній ми проаналізували чинні законодавчі акти, якими регламентується відповідна сфера інформаційних відносин, а також визначили найсуттєвіші права та обов'язки журналістів, їх юридичної відповідальності.

Насамперед, звернемо увагу на положення, які побіжно стосуються предмета нашого дослідження, але потребують однозначної позиції. По-перше, Закон України «Про захист персональних даних» однозначно не впливає на інформаційно-правовий статус журналістів, оскільки його дія не поширюється на діяльність зі створення баз персональних даних та обробки персональних даних у цих базах журналістом — у зв'язку з виконанням ним службових чи професійних обов'язків [1, ст. 1].

По-друге, основою зміни інформаційно-правового статусу журналіста стало включення до нової редакції Закону України «Про інформацію» розділу III «Діяльність журналістів, засобів масової інформації, їх працівників» [2]. На нашу думку, ці суспільні відносини не входять до заявленого предмета правового регулювання цього закону і були детально регламентовані попередніми редакціями інформаційних законів.

Інформаційно-правовий статус характеризується наданими законодавством правоможливостями щодо участі в інформаційних відносинах, а саме – його правами щодо отримання, збирання, обробки, поширення, знищення інформації, обов'язками щодо захисту, охорони інформації, а також юридичною відповідальністю.

На інформаційно-правовий статус журналіста впливають окремі міжнародні документи. Так, у Загальній декларації ООН прав людини 1948 р. зазначається «...свободу шукати, одержувати і поширювати інформацію та ідеї будь-якими засобами і незалежно від державних кордонів». Статтею 19 цієї декларації гарантується не тільки право одержувати і поширювати інформацію, а й право «шукати» її, що є неодмінним засобом діяльності журналіста.

Статтею 10 Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 р. встановлюється, що кожна людина має право на свободу виявлення поглядів. Це право включає свободу одержувати і поширювати інформацію та ідеї без втручання держави і незалежно від кордонів. Подібна конструкція використана й у Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 р., і закріплена у Конституції України.

Основне право на свободу висловлення поглядів згідно зі ст. 10 Європейської конвенції з прав людини включає право одержувати і передавати інформацію без втручання органів державної влади. Зазначимо, що зазначене право, закріплене у ст. 10 Конвенції, неодноразово були предметом розгляду Європейським судом з прав людини.

Європейський суд заявив про важливість отримання громадськістю доступу до інформації від органів влади і відзначав, що громадськість має право одержати інформацію, яка має суспільний інтерес і значення, і що ЗМІ користуються особливо великою свободою вираження поглядів і інформації з огляду на їх роль — повідомляти про питання громадського інтересу, і на право громадськості отримувати таку інформацію.

Журналісти мають особливий правовий статус з огляду на здійснення інформаційної діяльності. Здійснюючи таку діяльність на засадах професійної самостійності, журналіст використовує права та виконує обов'язки, передбачені законами України «Про інформацію», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про телебачення і радіомовлення», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації». Журналіст, зокрема, має право на вільне одержання, використання, поширення (публікацію) та зберігання відкритої за режимом доступу інформації; а також переваги на одержання відкритої за режимом доступу інформації, відкрито здійснювати записи, в тому числі із застосуванням будь-яких технічних засобів, за винятком випадків, передбачених законом тощо [3, ст. 26]. Останнє право журналіста дістало додаткового закріплення у новій редакції Закону України «Про інформацію» у частині закріплення гарантій діяльності засобів масової інформації та журналістів: «...під час виконання професійних обов'язків журналіст має право здійснювати письмові, аудіо- та відеозаписи із застосуванням необхідних технічних засобів, за винятком випадків, передбачених законом» [2, ст. 25]. Доцільність такого дублювання інформаційного права журналіста викликає сумнів, адже фактично диференційовано форми записів: письмові, аудіо- та відеозаписи, але обсяг права не змінено.

Доволі цікавою новелою інформаційних прав журналіста є його можливість після пред'явлення документа, що засвідчує його професійну належність, «...збирати інформацію в районах стихійного лиха, катастроф, у місцях аварій, масових безпорядків, воєнних дій, крім випадків, передбачених законом» [2, ст. 25]. Не вдаватимемося в дискусію стосовно необхідності такої деталізації фактично існуючого з 1992 р. права журналіста «...по пред'явленні редакційного посвідчення чи іншого документа, що засвідчує його належність до друкованого засобу масової інформації, перебувати в районі стихійного лиха, катастроф, в місцях аварій, масових безпорядків, на мітингах і демонстраціях, на територіях, де оголошено надзвичайний стан». Відзначимо, що таке право журналіста корелюється з правом громадськості на «суспільний інтерес». Саме цей термін застосований у Законі України «Про доступ до публічної інформації» [4], хоча визначення його не дається.

Суспільна значущість як один із критеріїв відкритості інформації вперше була закріплена у попередній редакції Закону України «Про інформацію» з 3.04.2003 р. у контексті можливості поширена інформація з обмеженим доступом без згоди її власника, якщо ця інформація є суспільно значущою, тобто, якщо вона є предметом громадського інтересу і якщо право громадськості знати цю інформацію переважає право її власника на її захист.

Загалом, одним з найголовніших прав журналіста є його право на отримання інфор-

мації, яке однак, нерідко межує з юридичною відповідальністю за розкриття інформації з обмеженим доступом, наприклад, за втручання в приватне життя, за нанесення шкоди честі, гідності, діловій репутації особи.

Журналісти, порівняно з іншими суб'єктами інформаційних відносин, мають досить широкі повноваження щодо отримання (доступу) до інформації. Такі повноваження передбачаються як на рівні міжнародно-правових документів, так і нормами вітчизняного законодавства.

Причому зазначені положення можна умовно поділити на дві групи:

- норми, якими регулюється доступ журналістів до публічної інформації;
- норми, якими регламентується отримання журналістами приватної інформації (від) фізичних або юридичних осіб.

У першому випадку діє Закон України «Про доступ до публічної інформації», де визначено, яку інформацію, у якому обсязі, у які строки і на якій основі (платно чи безоплатно) можна отримати; у другому – діє конституційний принцип недопущення збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, а також принцип договору при взаєминах із приватними особами.

Однак на практиці нерідко виникали проблеми щодо доступу журналістів як до публічної, так і до приватної інформації. Так, наприклад, нерідко обмежувався доступ журналістів до інформації за різноманітними причинами, зокрема, у зв'язку з акредитацією, яка здійснювалася в цих органах шляхом їх реєстрації на підставі офіційного подання засобу масової інформації до відповідного органу державної влади чи органу місцевого самоврядування або за заявою журналіста з пред'явленням ними відповідних документів, що підтверджують їх професійний фах, або рекомендації професійного об'єднання журналістів. Існувала норма, відповідно до якої орган, при якому акредитовано журналіста, заздалегідь інформує їх про важливі заходи, плани, організаційно сприяє виконанню ними професійних обов'язків. Існувала й інша проблема отримання журналістами інформації. Порядок допуску журналістів до приміщення органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, доступу до інформації та їх документів і технічних засобів визначався законодавством України з урахуванням загального режиму (регламенту) роботи цього органу. Про цей порядок заздалегідь повідомлялося акредитованим журналістам; їм видалося посвідчення (перепустка) на право входу в приміщення органу державної влади чи органу місцевого самоврядування. У разі порушення цього порядку акредитованим журналістом його акредитація може бути припинена за рішенням органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, при якому він акредитований. Таким чином, візит журналіста з метою отримати інформацію, здійснений із відхиленням від установлених правил, міг стати підставою для обмеження доступу до інформації.

Наразі проблема обмеження журналістів у отриманні інформації у зв'язку із відсутністю акредитації вирішена, оскільки закріплено норми, що усі дії, пов'язані з акредитацією, мають ґрунтуватися на принципах відкритості, рівності, справедливості з метою забезпечення права громадськості на одержання інформації через засоби масової інформації. Відсутність акредитації не може бути підставою для відмови в допуску журналіста, працівника засобу масової інформації на відкриті заходи, що проводить суб'єкт владних повноважень [2, ст. 26].

Інший, нині законодавчо передбачений, випадок ненадання журналісту інформації – це встановлений для таких відомостей режим обмеженого доступу, тобто належність інформації до службової або таємної.

У новій редакції Закону України «Про інформацію» також закріплені права журналіста стосовно таємниці авторства та псевдоніму: «...журналіст має право не розкривати джерело інформації або інформацію, яка дозволяє встановити джерела інформації, крім випадків, коли його зобов'язано до цього рішенням суду на основі закону; поширювати підготовлені ним матеріали (фонограми, відеозаписи, письмові тексти тощо) за власним підписом (авторством) або під умовним ім'ям (псевдонімом)» [2, ст. 25].

Однак суттєвої відмінності від аналогічних прав, закріплених у законодавстві про пресу, встановити неможливо: журналіст має право «на збереження таємниці авторства та джерел інформації, за винятком випадків, коли ці таємниці обнародуються на вимогу суду;

поширювати підготовлені ним повідомлення і матеріали за власним підписом, під умовним ім'ям (псевдонімом) або без підпису (анонімно)» [3, ст. 26]. Звернемо увагу на введenu в інформаційне законодавство дискусійність права журналіста поширювати підготовлені ним повідомлення і матеріали без підпису (анонімно). Таке право передбачене законодавством про пресу, але виключено у загальному інформаційному законі.

Перейдемо до аналізу питань відповідальності журналістів. Законодавством України, зокрема ст. 42 законів України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», ст. 35 «Про інформаційні агентства», ст. 17 «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів» передбачається, що ЗМІ звільняються від відповідальності, за публікацію (поширення) відомостей: одержаних від інформаційних агентств, якщо вони є дослівним відтворенням офіційних виступів посадових осіб державних органів, організацій і об'єднань громадян, вони містяться у відповіді на інформаційний запит щодо доступу до офіційної інформації, наданої відповідно до вимог Закону України «Про інформацію», чи є дослівним відтворенням матеріалів, опублікованих іншим друкованим засобом масової інформації з посиланням на нього, в них розголошується таємниця, яка спеціально охороняється законом, проте ці відомості не було отримано журналістом незаконним шляхом.

Доволі цікавими є особливості застосування останньої підстави для звільнення від відповідальності: розголошення таємниці, отриманої законним шляхом. Наприклад, конфіденційна інформація про особу (персональні дані) є одним із видів інформації з обмеженим доступом, але не відноситься до таємниці. Хоча вільне оперування такою інформацією не допускається. Але існує й поняття таємниці особистого життя. І в цьому випадку визначальною є згода особи на поширення відповідної інформації. Цей принцип закріплено і у галузевому інформаційному законодавстві — ст. 37 Закону України «Про телебачення й радіомовлення» на телерадіоорганізації покладено обов'язок не розголошувати інформацію про приватне життя громадянина без його згоди, за умови, якщо ця інформація не є «суспільно необхідною». Відповідний обов'язок телерадіоорганізацій є й обов'язком їх журналістів.

Варто відзначити, що конфіденційна інформація про особу не може вільно одержуватися, використовуватися, поширюватися (публікуватися) та зберігатися і за порушення цього правила законодавство України передбачає навіть кримінальну відповідальність — ст. 182 Кримінального кодексу України, яка розповсюджуватиметься і на протиправні діяння журналіста у випадку незаконного одержання, опублікування, зберігання такої інформації.

Статтею 47-1 попередньої редакції Закону України «Про інформацію» було передбачено звільнення особи від відповідальності (у тому числі від кримінальної) «...за розголошення інформації з обмеженим доступом, якщо суд встановить, що ця інформація є суспільно значущою».

Подібна норма закріплена і у чинній редакції Закону України «Про інформацію»: «Суб'єкти інформаційних відносин звільняються від відповідальності за розголошення інформації з обмеженим доступом, якщо суд встановить, що ця інформація є суспільно необхідною» [2, ст. 30]. Більше того, наразі чинним законодавством визначено предмет суспільного інтересу: інформація, яка вказує на загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України; забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків; засвідчує можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб тощо. Звичайно, у кожному конкретному випадку лише суд правомочний визначати, чиє право вище: власника інформації з обмеженим доступом на її захист, чи громадськості знати таку інформацію. Відповідних роз'яснень вищих судових інстанцій з цього приводу поки що немає.

Але звернемо увагу на роз'яснення для господарських судів щодо справ про недостовірність негативної інформації, яку визнають правовою презумпцією: згідно з ч. 3 ст. 277 Цивільного кодексу України негативна інформація, поширена про особу, вважається недостовірною, якщо особа, яка її поширила, не доведе протилежного [5]. Отже, тягар доказування достовірності негативної інформації про позивача покладається на відповідача, а на позивача



покладено лише обов'язок доказування факту поширення такої інформації відповідачем. Питання ж про те, чи є поширена про дану особу інформація негативною стосовно неї, вирішується у кожному випадку з урахуванням обставин конкретної справи. По аналогії закону можна припустити, що тягар доказування суспільної значущості конфіденційної інформації про особу ляже саме на особу, яка її поширила — на редакцію ЗМІ солідарно з журналістом.

Слід звернути увагу і на гарантії охорони законної діяльності журналіста. Адже умисне перешкоджання законній професійній діяльності журналістів та/або переслідування журналіста за виконання професійних обов'язків, за критику, здійснювані посадовою особою або групою осіб за попередньою змовою, тягне за собою кримінальну відповідальність відповідно до Кримінального кодексу України (ст. 171 «Перешкоджання законній професійній діяльності журналістів»). До того ж, ст. 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення, передбачена адміністративна відповідальність за порушення права на інформацію, а саме за неправомірну відмову в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання інформації, що не відповідає дійсності, у випадках, коли така інформація підлягає наданню на запит громадянина чи юридичної особи відповідно до законів України «Про інформацію», «Про звернення громадян» та «Про доступ до судових рішень», «Про доступ до публічної інформації».

Таким чином, за сучасним вітчизняним законодавством, журналіст має інформаційно-правовий статус, що характеризується переважно його інформаційними правами:

- ❑ на вільне одержання відкритої за режимом доступу інформації;
- ❑ відкрито здійснювати записи, в тому числі із застосуванням будь-яких технічних засобів, за винятком випадків, передбачених законом;
- ❑ на вільний доступ до статистичних даних, архівних, бібліотечних і музейних фондів; обмеження цього доступу зумовлюються лише специфікою цінностей та особливими умовами їх схоронності, що визначаються чинним законодавством України;
- ❑ переваги на одержання відкритої за режимом доступу інформації;
- ❑ на безкоштовне задоволення запиту щодо доступу до офіційних документів;
- ❑ звертатися до спеціалістів при перевірці одержаних інформаційних матеріалів тощо.

При вирішенні питань щодо юридичної відповідальності журналістів суттєвого значення мають такі питання: характер і вид інформації, яку отримував, поширював чи іншим чином використовував журналіст (публічна чи приватна інформація, відкрита чи інформація з обмеженим доступом); спосіб, у який журналіст отримав інформацію (законний чи незаконний); наявність суспільного інтересу щодо інформації, яку збирав чи поширював журналіст.

### **Література:**

1. Закон України «Про захист персональних даних» від 1 червня 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 34. – Ст. 481.
2. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про інформацію» від 13 січня 2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 10. – Ст. 21.
3. Закон України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» від 16 листопада 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 1. – Ст. 1.
4. Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 10. – Ст. 29.
5. Лист Вищого господарського суду від 12.11.2008 р. № 01-8/676 «Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних із застосуванням господарськими судами законодавства про інформацію (за матеріалами справ, розглянутих у касаційному порядку Вищим господарським судом України)» // Вісник господарського судочинства. – 2009. – № 1. – Ст. 25.

**Гелич Ю.А. Информационно-правовой статус журналистов в Украине. В статье на основании анализа действующих нормативно-правовых актов и результатов исследований ведущих ученых раскрыт информационно-правовой статус журналистов в Украине.**

**Ключевые слова:** информация, журналист, информационное право.

**Helych U.A. Information and legal status of journalists in Ukraine. Based on the analysis of the current normative and legal acts and the research of the prominent scientists the information and legal status of the journalists in Ukraine is revealed.**

**Key words:** information, journalist, information law.

### *Сутність та структура дисциплінарного провадження щодо судді*

У статті обґрунтовується поняття дисциплінарного провадження щодо судді та визначається його структура. Доведено, що стадіями провадження є: порушення провадження, розгляд справи, прийняття рішення.

**Ключові слова:** дисциплінарне провадження, суддя, стадія

Одним із пріоритетних питань підвищення рівня гарантованості з боку держави незмінюваних демократичних перетворень є належне функціонування судової системи щодо захисту прав, свобод фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб шляхом відправлення правосуддя у кримінальних, цивільних, господарських та адміністративних справах. Невід'ємною складовою цієї системи виступає дисциплінарна відповідальність суддів, яка є гарантією виконання суддею повноважень щодо всебічного, об'єктивного розгляду справ у порядку, передбаченому процесуальним законодавством. Саме на необхідність вдосконалення процедур притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, поряд із іншими питаннями, які стосувались запровадження демократичних засад в організацію судової системи, було звернуто увагу у висновку Венеціанської комісії та Дирекції із співпраці Генеральної дирекції з прав людини та правових питань Ради Європи на основі коментарів пана Стефана Гасса (експерт, Дирекція із співпраці), пана Джеймса Гамільтона (заступник члена, Ірландія), пана Поля Лемменса (експерт, Дирекція із співпраці), пані Ганни Сухоцької (член, Польща), який був підготовлений щодо проекту Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

На важливість і актуальність вирішення проблеми вдосконалення процедур застосування дисциплінарних стягнень щодо суддів вказують і результати проведеної 20–21 грудня 2011 р. міжнародної конференції «Реформування судової системи в Україні та міжнародні стандарти щодо незалежності суддів», організованої Бюро демократичних інститутів та прав людини ОБСЄ у співпраці з Комісією зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права та проектом Агентства США з міжнародного розвитку USAID «Україна: справедливе правосуддя». Серед проблем, які обговорювались, було вказано і на результат співпраці агентства США з міжнародного розвитку «Справливе правосуддя», які стосувались, зокрема, розробленої форми скарги на суддю, що міститься на сайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України [1].

Звернення до наукових напрацювань засвідчує, що вчені аналізували переважно організаційні проблеми функціонування судової системи. У цьому контексті слід відзначити науковий доробок В.Т. Маляренка, А.О. Селіванова, В.С. Стефанюка, П.П. Пилипчука, М.Ф. Селівона, А.А. Стрижака, Д.М.Притики, В.Я. Карабаня. Лише поодинокі дослідження науковців стосувались питання дисциплінарної відповідальності судді (С.В. Подкопаєв), проте були виконані ще до набуття чинності Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [2].

Отже, необхідність проведення окремого наукового аналізу щодо обґрунтування поняття дисциплінарного провадження відносно судді та визначення його структури обумовлена як недостатністю опрацювання вченими, так і важливістю з точки зору вдосконалення законодавства про судоустрій і статус суддів у напрямі підвищення дієвості реалізації демократичних засад функціонування судової системи.

Слід зазначити, що вченими, які плідно працювали, а деякі з них – продовжують працювати у галузі адміністративного права і процесу, аналізувались загальні питання забезпечення дисципліни і законності: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, В. С. Венедиктов, В. М. Гаращук, І. П. Голосніченко, Є. В. Додін, В. В. Зуй, Р. А. Калюжний, А. Т. Комзюк, Т. О. Коломoeць, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, В. К. Шкарупа та ін. Їх науковий доробок може бути покладений в основу розвитку теоретичної моделі дисциплінарного провадження щодо судді, яка має бути сформована із врахуванням специфіки відносин, пов'язаних із проходженням суддею публічної служби.

Звернення до енциклопедичних видань надає можливість, принаймні, визначитись із підходом щодо сприйняття сутності дисциплінарного провадження. Так, у деяких словниках надається тлумачення термінам «дисциплінарне правопорушення», «процесуальна форма», «процедура юридична», «відповідальність дисциплінарна». Дисциплінарним правопорушенням визнається суспільно шкідливе діяння, яке складається у невиконанні працівником, службовцем, солдатом, студентом виробничих, службових, військових або навчальних обов'язків, порушення правил внутрішнього трудового розпорядку [3, с.287]. Відповідальність дисциплінарна визначена як один з видів відповідальності, який накладається винятково у межах службового підпорядкування, а суб'єктом притягнення є адміністрація підприємства. Вона застосовується за вчинення дисциплінарних проступків у таких випадках:

- ❑ відповідно правил внутрішнього трудового розпорядку;
- ❑ у порядку підпорядкованості;
- ❑ згідно з дисциплінарними статутами та положеннями [3, с.229].

Поняття процесуальної форми пов'язано із порядком здійснення правосуддя, а процедура юридична визначена як офіційно встановлений порядок юридично значущих дій щодо обговорення, ведення справи, здійснення діяльності [3, с.322]. Поряд із цим надається визначення терміна «процесуальні провадження» – система однорідних процесуальних норм, якими регулюється порядок, форми і способи діяльності відповідних державних органів та посадових осіб, спрямовані на досягнення певного результату. Процесуальні провадження незалежно від характеру розгляду індивідуально-конкретної справи, поєднують у собі три взаємопов'язаних компоненти: процесуальне правовідношення, процесуальне доказування та процесуальні документи [3, с.327].

Виходячи з наведених вище теоретичних доктринальних положень, можна сформулювати висновки щодо ознак дисциплінарного правопорушення, сутності процесуального провадження та юридичної процедури. Головне, що відрізняє дисциплінарний проступок (правопорушення) від інших видів протиправних дій – те, що воно виникає у службово-трудова відносинах і пов'язане із підпорядкуванням. Співвідношення ж процесуального провадження та юридичної процедури сприймається як частина (процедура) і ціле (провадження), або відокремлена частина певного офіційно здійснюваного порядку.

Екстраполюючи ці теоретичні положення щодо відносин у сфері дисциплінарної відповідальності суддів, слід вказати наступне. Про дисциплінарний проступок судді доцільно вказувати тільки у випадку порушення ним службово-трудова відносин. При цьому саме дисциплінарне провадження являє собою сукупність однорідних процедур, якими врегульовано порядок, способи і форми діяльності уповноважених державних органів, їх посадових осіб щодо накладання дисциплінарного стягнення.

У юридичних енциклопедичних виданнях надається визначення поняття «трудова дисципліна» як сукупність правових норм, встановлених на підприємстві, установі, організації, що є обов'язковими для всіх учасників трудового процесу [4, с.331]. Також є визначення поняття «дисципліна праці» – сукупність правових приписів, якими регулюються обов'язки сторін трудових правовідносин, спрямованих на забезпечення належного процесу праці [5, с.187].

Наведені вище визначення сутності категоріально-понятійного апарату, пов'язаного із дисципліною, надає підставу зазначити, що ця сутність впливає з приписів Кодексу законів про працю України [6], де у ст.139 наголошується, що працівники зобов'язані працювати чесно і сумлінно, своєчасно і точно виконувати розпорядження власника або

уповноваженого ним органу, дотримуватись трудової і технологічної дисципліни, вимог нормативних актів про охорону праці, дбайливо ставитися до майна власника, з яким укладено трудовий договір.

Зрозуміло, що трудове законодавство має рамкове значення для врегулювання праці суддів, проте цінним із наведених вище теоретико-правових положень є підхід щодо сутності службово-трудова дисципліни. Такою можна вважати сукупність правових приписів, обов'язкових для учасників таких відносин, які стосуються забезпечення належного процесу праці. Виходячи із зазначеного, службово-трудова дисципліну суддів можна визначити також через сукупність обов'язкових для виконання приписів, однак їх спрямування має конкретний зміст – забезпечення процесу відправлення правосуддя відповідно до процесуального законодавства.

Частиною першою ст.84 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» надається таке визначення дисциплінарного провадження: це процедура розгляду органом, визначеним законом, звернення, в якому містяться відомості про порушення суддею вимог щодо його статусу, посадових обов'язків чи присяги судді. Таким чином, законодавець виходить з іншого, порівняно із визначенням за трудовим законодавством, підходу щодо підстав дисциплінарного провадження щодо судді, оскільки Законом України «Про судоустрій і статус суддів» надано перелік підстав провадження, до якого включено ті, що виходять за межі вже сформованого підходу до розуміння службово-трудова дисципліни. Вказане стосується такої підстави як порушення суддею вимог щодо статусу, яка може сприйматись неоднозначно. Проте проблема встановлення підстав дисциплінарного провадження виходить за межі предмета публікації, а її наявність тільки підтверджує необхідність наукового пошуку у напрямі вдосконалення правового регулювання дисциплінарного провадження щодо суддів.

Враховуючи вже сформований правовою доктриною підхід щодо визначення службово-трудова дисципліни, а також сутності категорій «процесуальна форма», «юридична процедура» вбачається цілком доречним використання зазначених напрацювань при формулюванні поняття дисциплінарного провадження щодо суддів. Наразі тим нормативно-правовим актом, яким урегульовано правила поведінки суддів, є Кодекс професійної етики судді, затверджений V з'їздом суддів України 24.10.2002 р. [7]. Проте у Преамбулі до Кодексу вказано, що зазначені у ньому норми спрямовані на вирішення етичних питань, пов'язаних зі статусом судді. Ці норми не можуть застосовуватись як підстави дисциплінарної відповідальності суддів і визначати ступінь їх провини. Разом з тим судді мають прагнути додержуватись їх у своїй професійній, громадській діяльності та приватному житті заради утвердження незалежності й неупередженості судової влади, зміцнення її авторитету в суспільстві. Разом з тим, існує об'єктивна потреба врегулювання терміну «службово-трудова дисципліна» щодо суддів з метою уникнення різного тлумачення його змісту, внаслідок чого конкретна особа – суддя несе моральні і матеріальні втрати у зв'язку із достатньо складним процесом участі у дисциплінарному провадженні, підстави якого потребують перегляду з метою забезпечення їх відповідності доктринальним положенням права.

При визначенні стадій дисциплінарного провадження, доцільно виходити, насамперед, з норми ст.39 Закону України «Про Вищу раду юстиції» [8], а також змін, які відбулись у зв'язку із набуттям чинності Законом України «Про судоустрій і статус суддів». Доцільно звернутись і до теоретичних напрацювань, які стосуються закріплення підходу щодо виділення стадій провадження.

Так, Законом України «Про Вищу раду юстиції» передбачено наступні стадії дисциплінарного провадження:

- перевірка даних про дисциплінарний проступок;
- відкриття дисциплінарного провадження;
- розгляд дисциплінарної справи;
- прийняття рішення.

За наслідками перевірки складається висновок з викладенням фактів і обставин, виявлених під час перевірки, і пропозицій. У Розділі VI Закону України «Про судоустрій і

статус суддів» такий перелік стадій провадження не наводиться, натомість у ст.86 наведено порядок здійснення дисциплінарного провадження, яким передбачено перевірку даних про наявність підстав для відкриття дисциплінарної справи та притягнення судді місцевого чи апеляційного суду до дисциплінарної відповідальності, процедури відкриття дисциплінарної справи чи відмови в її відкритті, розгляду дисциплінарної справи. Стаття 87 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» присвячена процедурам прийняття рішення.

Дисциплінарне провадження щодо судді місцевого чи апеляційного суду здійснюється у порядку, встановленому Законом України «Про судоустрій і статус суддів», а суддів Верховного Суду України та суддів вищих спеціалізованих судів у порядку, встановленому Законом України «Про Вищу раду юстиції». Разом з тим, обидва закони визначають однакові процедури та їх послідовність при здійсненні провадження.

Звернення до правової доктрини дозволяє вказати наукові напрацювання Д.М. Бахраха, який виділяв спільні для усіх видів проваджень стадії: аналіз ситуації, коли збирається та досліджується інформація про наявні фактичні обставини; прийняття рішення суб'єктом дисциплінарної влади, відповідно до результатів аналізу ситуації; виконання рішення, що пов'язане із його матеріалізацією в реальні дії, відносини, процеси, блага, правообмеження [9, с. 114, 227-228].

Порівняння цих теоретичних положень із процедурами, передбаченими законами України «Про судоустрій і статус суддів», «Про Вищу раду юстиції», вказує на необхідність доповнення норм цих законів приписами про процедури виконання рішення. Крім того, спірним вбачається віднесення перевірки, яка здійснюється до порушення справи, до окремих процедур дисциплінарного провадження, оскільки вона стосується фактично отримання доказів відносно наявності чи відсутності підстав притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Отже, дисциплінарним провадженням щодо суддів доцільно вважати сукупність однорідних процедур, здійснюваних уповноваженими державними органами (їх посадовими особами) щодо накладання дисциплінарного стягнення на суддю як порушника службово-трудої дисципліни. Пропонується визначити стадіями дисциплінарного провадження щодо судді такі: порушення провадження, розгляд справи, прийняття рішення. При цьому доцільно перевірку, яка за чинним законодавством здійснюється до порушення справи, віднести до процедур розгляду справи. Враховуючи, що стадії дисциплінарного провадження встановлюються однакові для усіх категорій суддів – місцевих, апеляційних судів, судів вищих інстанцій, доцільно запропонувати розробити проект Закону «Про дисциплінарну відповідальність суддів». Така пропозиція ґрунтується, насамперед, на нормі Конституції України [10], де у п.22 ч.1 ст.92 вказано, що виключно законами України визначаються засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них.

### **Література:**

1. 20–21 грудня 2011 р. конференція на тему: «Реформування судової системи в Україні та міжнародні стандарти щодо незалежності суддів»// Офіційний сайт Вищої кваліфікаційної комісії суддів України: Електронний ресурс: Режим доступу: <http://vkksu.gov.ua/ua/news/6212/>
2. 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.
3. Юридический научно-практический словарь-справочник (основные термины и понятия)/ Скакун О.Ф., Бондаренко Д.А./ Под общей ред. проф. О.Ф.Скакун. – Харьков: Эспада, 2007. – 488с.
4. Сучасна правова енциклопедія [Текст] / О. В. Зайчук, О.Л. Копиленко, Н.М. Оніщенко та ін.; за заг. ред. О. В. Зайчука; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – 384 с.
5. Великий енциклопедичний юридичний словник [Текст] / За ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Видво «Юридична думка», 2007. – 992 с.
6. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971. – Додаток до N 50. – Ст. 375.
7. Кодекс професійної етики суддів, затверджений V з'їздом суддів України 24.10.2002 року// Вісник Верховного Суду України. – 2002. – 09. – № 5.
8. Про Вищу раду юстиції: Закон України від 15.01.1998 № 22/98-ВР// Відомості Верховної Ради України. – 1998. – N 25. – Ст. 146.

9. Бахрах Д. Н. Административное право России: учеб. для вузов / Д.Н. Бахрах. – М.: Норма, 2002. – 443 с.  
10. Конституція України. – К., 1996. – Ст. 141.

**Голобутовский Р. З. Содержание и структура дисциплинарного производства в отношении судьи. В статье обосновано понятие дисциплинарного производства в отношении судьи и определена его структура. Доказано, что стадиями производства являются: возбуждение дела, рассмотрение дела, принятие решения.**

**Ключевые слова:** дисциплинарное производство, судья, стадия.

**Holobutovskiy R. Z. Essence and structure of disciplinary proceeding regarding the judge. Definition of disciplinary proceeding regarding the judge is substantiated in the article. It is pointed out that there are the following stages of proceeding: institution of proceeding, trial, decision-making.**

**Key words:** disciplinary proceeding, judge, stage.

УДК 342.951:621.311

**Гоцалюк С.Ю.,**

аспірант кафедри господарського права  
Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»

### *Система адміністративно-юрисдикційних органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення у галузі електроенергетики*

У статті визначена система адміністративно-юрисдикційних органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення у галузі електроенергетики. Запропоновано внесення змін до КУпАП у зв'язку з реорганізацією органів виконавчої влади у галузі електроенергетики.

**Ключові слова:** адміністративно-юрисдикційний орган, система адміністративно-юрисдикційних органів, адміністративні правопорушення у галузі електроенергетики, справи про адміністративні правопорушення органи виконавчої влади.

Значна кількість органів (посадових осіб), які мають право розглядати справи про адміністративні правопорушення у галузі електроенергетики, обумовлена кількома обставинами. Насамперед, для того, щоб кваліфіковано вирішувати справи про адміністративні правопорушення у галузі електроенергетики, необхідно володіти спеціальними знаннями. По-друге, економічність, оперативність, ефективність провадження у справах забезпечується тим, що стягнення накладають співробітники тих органів, які здійснюють контроль та нагляд за додержанням відповідних правил у галузі електроенергетики. Однак наявності спеціальних технічних знань у галузі електроенергетики недостатньо при здійсненні адміністративно-юрисдикційних дій, тому необхідною умовою для осіб, які накладають адміністративні стягнення у галузі електроенергетики, має бути юридична освіта.

Теоретичні та практичні питання діяльності адміністративно-юрисдикційних органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, є найбільш дослідженими, зокрема, вони постійно перебувають у центрі уваги учених-адміністративістів В.Б.Авер'янова, Л.С. Анохіної, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, А.А. Деміна, А. Є.В. Додіна, М.М. Дорогих, Р.А. Калюжного, Л.В. Ковалюка, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, О.І. Остапенка, Л.Л. Попова, В.К. Шкарупи та ін. У зв'язку із проведенням адміністративної реформи, яка спрямована на оптимізацію роботи органів виконавчої влади, нового переосмислення вимагає проблема системи органів, які здійснюють адміністративно-деліктні провадження, у тому числі у галузі електроенергетики. Тому метою цієї

статті є визначення системи адміністративно-юрисдикційних органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення у галузі електроенергетики.

Під «юрисдикцією» у правовій літературі розуміють компетентність відповідних органів, посадових осіб розглядати юридично значущі справи і приймати щодо їх вирішення юридично обов'язкові рішення [1, с. 125].

Адміністративна юрисдикція є не тільки видом юрисдикції взагалі, а й складовою частиною виконавчо-розпорядчої діяльності органів державного управління, а саме специфічним різновидом правоохоронної діяльності. За її допомогою суб'єкт державного управління дає правову оцінку відповідності поведінки об'єкта встановленим правовим вимогам [2, с. 75].

В.Ю. Шильник зазначає, що під адміністративно-юрисдикційним провадженням розуміється розгляд адміністративно-правових спорів у встановленій законом адміністративно-процесуальній формі спеціально уповноваженими на те органами (посадовими особами), які, згідно з нормами адміністративного законодавства, здійснюють заходи, спрямовані на притягнення правопорушника до відповідальності або поновлення порушеного права [3, с. 15].

Під суб'єктами адміністративної юрисдикції слід розуміти, на думку Л.С. Анохіної, органи держави та їх посадових осіб, а також органи місцевого самоврядування та їх внутрішні організаційні структури (адміністративні комісії), що діють у межах делегованих їм повноважень органів виконавчої влади, які здійснюють адміністративно-юрисдикційну діяльність, пов'язану з вирішенням конкретної справи про адміністративне правопорушення та винесенням відповідного правозастосовчого акта [4, с. 12]. На нашу думку, твердження В.Ю. Шильник та Л.С. Анохіної є помилковими, оскільки звужують поняття як «суб'єкта адміністративної юрисдикції», так і дефініції «адміністративна юрисдикція». Адже вирішення конкретної справи про адміністративне правопорушення є частиною адміністративної юрисдикції та називається адміністративно-деліктною юрисдикцією.

Відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) за суб'єктами адміністративно-деліктної юрисдикції можна виокремити провадження, які здійснюються адміністративними комісіями, судами, органами внутрішніх справ, органами державних інспекцій.

О.Ю. Якімов стверджує, що тільки суди (суддів) можна розглядати як органи судової влади (тобто, як органи). Що стосується інших суб'єктів адміністративної юрисдикції, то, на його думку, від імені органів внутрішніх справ, органів транспорту, державних інспекцій та інших органів адміністративно-юрисдикційну діяльність уповноважені здійснювати конкретні категорії «посадових осіб» [5, с. 101].

Під посадовою особою, що уповноважена розглядати справи про адміністративні правопорушення і приймати щодо них відповідні рішення, слід розуміти керівника (його заступників та інших посадових осіб органів), на якого законом або іншими нормативними актами покладено здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності в частині боротьби з правопорушеннями [6, с. 24]. Владні чи розпорядницькі повноваження посадових осіб можуть бути спрямовані як в середину органа, у якому вона служить, так і поза ним [7, с. 115]. На думку Н. Янюк, на відміну від посадових осіб, службові особи наділені функціональною владою, тобто владними повноваженнями щодо практичного здійснення окремих функцій, насамперед, контрольно-наглядових, і застосування певних заходів владного впливу щодо суб'єктів, з якими не перебувають у жодних організаційних відносинах [8, с. 181-183].

На основі аналізу висловлених думок в юридичній літературі доходимо висновку, що до суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції слід віднести службових осіб.

Виходячи із загальних уявлень про «юрисдикцію», «адміністративну юрисдикцію», «суб'єкта адміністративної юрисдикції», поняття суб'єктів адміністративної юрисдикції у галузі електроенергетики можна сформулювати як орган державної влади, орган місцевого самоврядування та їх службові особи, які наділені визначеними законом повноваженнями на розгляд адміністративних справ у галузі електроенергетики. У свою чергу, під поняттям суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції у галузі електроенергетики слід розуміти учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення у галузі електро-

енергетики, які здійснюють їх розгляд у межах повноважень та у спосіб передбачених законодавством про адміністративні правопорушення.

Дослідження питання про суб'єкти адміністративно-деліктної юрисдикції, які уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення у галузі електроенергетики, неможливий без з'ясування поняття провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення являє собою врегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених органів і посадових осіб, яка спрямована на розгляд справ про адміністративні правопорушення та застосування в необхідних випадках адміністративних стягнень [9, с. 33].

Адміністративно-процесуальні норми, якими регулюються провадження в справах про адміністративні правопорушення у галузі електроенергетики, визначається порядок реалізації відповідних матеріальних норм, процедури їх застосування, процес здійснення примусового впливу на винних за допомогою адміністративних стягнень.

В.К. Колпаков зауважує, що оновлене поняття адміністративно-деліктної юрисдикції потребує кореляції з категоріями «юрисдикційна діяльність в адміністративно-деліктній сфері» та «суб'єкт адміністративної юрисдикції». Такою діяльністю запропоновано вважати реалізацію компетентними суб'єктами своїх повноважень у провадженнях у справах про адміністративні проступки. Відповідно до цього суб'єктами адміністративно-деліктної юрисдикції слід вважати учасників провадження у справах про адміністративні проступки, які виконують покладені на них державою обов'язки щодо порушення, розслідування, розгляду, прийняття рішення, виконання рішення у таких справах [10, с. 384].

Таким чином, провадження у справах про адміністративні правопорушення у галузі електроенергетики – це сукупність процесуальних норм, якими регулюються адміністративно-деліктні відносини і забезпечують вирішення адміністративних справ, а також попередження адміністративних правопорушень у цій галузі.

Систему органів та службових осіб, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення у галузі електроенергетики передбачено розділом III КУпАП.

На думку В.Б.Авер'янова, Д.М.Лук'янца та Н.В.Хорощак, на нинішньому етапі розвитку вітчизняної системи законодавства, у нормативному масиві, присвяченому адміністративній відповідальності, існує два рівні, що викликано двоелементною моделлю цієї відповідальності: 1-й рівень – це КУпАП та деякі інші акти законодавства, що встановлюють адміністративну відповідальність на засадах КУпАП; 2-й рівень – акти податкового, митного, валютного та інших галузей законодавства, що встановлюють адміністративну відповідальність на інших, ніж передбачено в КУпАП, засадах [11, с.19-20]. Зазначені нормативні акти закріплюють певні особливості і при здійсненні провадження у справах про порушення відповідного законодавства. Вказане безумовно стосується й адміністративної відповідальності у галузі електроенергетики.

Справи про адміністративні проступки у галузі електроенергетики розглядають: відповідно до ст. 218 КУпАП адміністративні комісії при виконавчих органах міських рад (ст. 99, 103-1 КУпАП), адміністративні комісії при виконавчих органах сільських, селищних рад (ст. 99 КУпАП (коли правопорушення вчинено громадянином), ст. 103-1 КУпАП); відповідно до ст. 219 КУпАП виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад (ст. 99 КУпАП (коли правопорушення вчинено громадянином); відповідно до ст. 221 КУпАП районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди (судді) (ст. 98, 102, 103, 185-3 КУпАП, а також справи про адміністративні правопорушення, вчинені особами віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років); відповідно до ст. 244-12 КУпАП органи державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки (ст.95, 188-18 КУпАП); відповідно до ст. 244-13 КУпАП органи Державної інспекції з енергетичного нагляду за режимами споживання електричної та теплової енергії (ст. 95-1 (у частині порушення вимог нормативно-правових актів щодо технічної експлуатації енергетичного обладнання споживачів), 188-20 КУпАП); відповідно до ст. 244-14 КУпАП органи Державної інспекції з експлуатації електричних станцій і мереж (ст. 95-1 КУпАП (крім порушення вимог нормативно-правових актів щодо технічної



експлуатації енергетичного обладнання споживачів); відповідно до ст. 244-15 КУпАП Національна комісія регулювання електроенергетики України (ст. 188-21 КУпАП).

Як бачимо, органи внутрішніх справ (міліція) не мають повноважень розглядати справи про адміністративні правопорушення у галузі електроенергетики.

Особливе місце серед органів адміністративної юрисдикції займають адміністративні комісії. Адміністративні комісії утворюються районними державними адміністраціями, виконкомом міських, районних в містах, селищних і сільських рад у складі голови, заступника голови, відповідального секретаря та не менше 6-ти членів комісії. До них входять депутати, представники підприємств, установ, організацій, громадськості [12].

Від імені органів державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право Головний державний інспектор з ядерної та радіаційної безпеки України, його заступники (ст. 244-12 КУпАП).

Від імені органів Державної інспекції з енергетичного нагляду за режимами споживання електричної та теплової енергії розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право:

- головний державний інспектор з енергетичного нагляду за режимами споживання електричної та теплової енергії та його заступники;
- старші державні інспектори з енергетичного нагляду за режимами споживання електричної та теплової енергії;
- державні інспектори з енергетичного нагляду за режимами споживання електричної та теплової енергії (ст. 244-13 КУпАП).

Органи Державної інспекції з експлуатації електричних станцій і мереж розглядають справи про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 95-1 (крім порушення вимог нормативно-правових актів щодо технічної експлуатації енергетичного обладнання споживачів) (ст. 244-14 КУпАП). Від імені органів Державної інспекції з експлуатації електричних станцій і мереж розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право:

- начальник Державної інспекції з експлуатації електричних станцій і мереж та його заступники;
- головні та старші інспектори з експлуатації електричних станцій і мереж [12];

Від імені Національної комісії регулювання електроенергетики України розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право голова та члени Комісії (ст. 244-15 КУпАП);

Відповідно до ст. 255 КУпАП протокол у справах про адміністративні правопорушення у галузі електроенергетики мають право складати:

- уповноважені на те посадові особи: органів державного енергонагляду (ст.103-1); органів Державної інспекції з енергозбереження (ст. 98, 101-103, 188-14; підприємств і організацій, у віданні яких є електричні мережі (ст. 99, 103-1); підприємств і організацій, у віданні яких є об'єкти електроенергетики (ст. 185-12).

Відповідно до Указу Президента України «Про Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України» від 13 квітня 2011 р. № 462/2011 Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України є правонаступником Національного агентства України з питань забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів та Державної інспекції з енергозбереження – урядового органу державного управління, що діяв у системі Національного агентства України з питань забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів [13]. Згідно з Положенням про Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України (далі – Держенергоефективності України) входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сферах ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива. Одними з завдань, покладених на Держенергоефективності України, є: здійснення державного контролю у сфері ефективного

використання паливно-енергетичних ресурсів; надання за результатами перевірки підприємств обов'язкові до виконання приписи стосовно усунення порушень вимог законодавства щодо ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів та контролю за виконанням цих приписів. Держенергоефективності України має право складати протоколи про адміністративні правопорушення відповідно до законодавства. Працівники Держенергоефективності України мають право безперешкодного доступу на підприємства, в установи та організації незалежно від форми власності та підпорядкованості [14].

Отже, підсумовуючи зазначені вище зміни та враховуючи реорганізацію органів виконавчої влади у галузі електроенергетики, важливим є внесення змін до КУпАП. Так, стаття 255 «Особи, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення» КУпАП потребує редакційних змін слів «Державної інспекції з енергозбереження» на «Державне агентство з енергоефективності». Тобто підпункт б пункту 1 частини 1 цієї статті необхідно викласти у такій редакції: «у справах про адміністративні правопорушення, що розглядаються органами, зазначеними у ст. 218 – 221 цього Кодексу, протоколи про правопорушення мають право складати: 1) уповноважені на те посадові особи: ...органів Державного агентства з енергоефективності (ст. 98, 101-103, 188-14)...». Зміни аналогічного змісту потребують внесення і до ст. 188-14 КУпАП, зокрема вказану норму слід викласти таким чином: «Невиконання законних вимог посадових осіб органів Державного агентства з енергоефективності».

На основі аналізу норм адміністративного-процесуального законодавства слід резюмувати, що рішення про накладення адміністративного стягнення за правопорушення у галузі електроенергетики може приймати колегіальний орган або службова особа. До перших належать адміністративні комісії, виконкоми селищних, сільських, міських рад, суди (хоча на практиці подібні справи колегіальні суди, як правило, не розглядають). Що стосується службових осіб, то вони вирішують справи від імені компетентних органів у межах та у спосіб, передбачений законом.

Проаналізувавши систему суб'єктів адміністративної юрисдикції, які мають право накладати стягнення за вчинення адміністративних проступків у галузі електроенергетики, можна дійти таких висновків:

- суб'єкти адміністративної юрисдикції, які мають право накладати стягнення за вчинення адміністративних проступків у галузі електроенергетики є численними;
- таких суб'єктів можна класифікувати, беручи за критерій компетенцію цих органів, які розглядають адміністративні правопорушення на: органи загальної компетенції (суди, адміністративні комісії) та органи спеціальної компетенції (органи Державної інспекції з енергетичного нагляду за режимами споживання електричної та теплової енергії, Державної інспекції з експлуатації електричних станцій і мереж, Державної інспекції з енергетичного нагляду за режимами споживання електричної та теплової енергії, органи державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки, Національна комісія регулювання електроенергетики України);
- органи внутрішніх справ (міліція) не мають повноважень розглядати справи про адміністративні правопорушення у галузі електроенергетики;
- органи, яким надано право приймати рішення у справах про адміністративні правопорушення у галузі електроенергетики, можуть бути як колегіальними, так і одноособовими;
- необхідно нормативно виробити основні критерії взаємодії між органами, які мають право складати протокол у справах про адміністративні правопорушення у галузі електроенергетики та органами, які розглядають такі справи.

### **Література:**

1. Колпаков В.К. Адміністративне право України / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 336 с.
2. Педько Ю. Адміністративна юстиція і адміністративна юрисдикція: деякі теоретичні і практичні питання співвідношення / Ю. Педько // Право України. – 2001. – № 10. – С. 72 – 75.
3. Шильник В.Ю. Адміністративні юрисдикційні провадження та їх здійснення органами внутрішніх справ: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «теорія управління»;

- адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Володимир Юрійович Шильник. – Х., 2004. – 20 с.
4. Анохіна Л.С. Суб'єкти адміністративної юрисдикції в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Людмила Степанівна Анохіна. – Х., 2001. – 19 с.
  5. Якимов А.Ю. Статус суб'єкта адміністративної юрисдикції / А.Ю. Якимов // Государство и право. – 1996. – № 8. – С. 100 – 111.
  6. Остапенко О. І. Суб'єкти, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення: навч. посіб. / О.І. Остапенко. – Львів, 2009. – 212 с.
  7. Гоменюк Д. С. Поняття державних посадових осіб / Д. С. Гоменюк // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 113–116 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09gdcdrp.pdf>
  8. Янюк Н. «Посадові» і «службові» особи у національному законодавстві: проблеми розмежування понять / Н. Янюк // Право України. – 2009. – № 11. – С. 180-184.
  9. Когут О.В. Особливості адміністративних проваджень у справах про недобросовісну конкуренцію: дис.... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Когут Ольга Володимирівна – К., 2004. – 220 [33] с.
  10. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: Монографія / В. К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
  11. Авер'янов В.Б. Актуальні питання правового регулювання адміністративної відповідальності / В.Б. Авер'янов, Д.М. Лук'янець, Н.В. Хорошак // Часопис Київського університету права. – 2003. – № 1. – С. 19-23.
  12. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 № 8073-Х [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України // Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80732-10>
  13. Про Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України: Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. № 462/2011 [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України // Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/462/2011>
  14. Положенням про Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження: Затверджено Указом Президента України від 13 квітня 2011 р. № 462/2011 [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України // Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/462/2011>

**Гоцалюк С.Ю. Система административно-юрисдикционных органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях в отрасли электроэнергетики. В статье определена система административно-юрисдикционных органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях в отрасли электроэнергетики. Предложено внесение изменений в КУоАП в связи с реорганизацией органов исполнительной власти в отрасли электроэнергетики.**

**Ключевые слова:** административно-юрисдикционный орган, система административно-юрисдикционных органов, административные правонарушения в отрасли электроэнергетики, дела об административных правонарушениях. органы исполнительной власти.

**Hotsaljuk S. Y. System of administrative jurisdiction bodies with duties to examine the cases on administrative offences in the electric power industry. The article deals with the system of administrative jurisdiction bodies which are in the power to examine cases on administrative offences in the electric power industry. The author offers to introduce alterations into the law due to the reorganization of the executive power bodies in electric power industry.**

**Key words:** administrative jurisdiction body, system of administrative jurisdiction bodies, administrative offences in electric power industry, cases on administrative offences of executive power bodies.

Дембіцька С.Л.,

канд. юрид. наук, асистент кафедри адміністративного  
та інформаційного права Навчально- наукового інституту права та психології  
Національного університету «Львівська політехніка»

### *Про стан надання адміністративних послуг*

У статті аналізується питання щодо актуальності надання адміністративних послуг, вимоги до їх якості та термінів надання, що сприятиме забезпеченню прав і свобод людини і громадянина в системі відносин, які реалізуються через органи виконавчої влади.

**Ключові слова:** адміністративна послуга, органи місцевого самоврядування, адміністративне право.

Питання актуальності надання адміністративних послуг у вітчизняному законодавстві є предметом дослідження і постійних дискусій у науці та практиці. Значний внесок у розгляд цього питання зробили дослідники В.Авер'янов, В.Тимошук, П.Коліушко, С.Стеценко та ін.

Реалії сьогодення вказують на необхідність подальшого розвитку ідей, сформульованих у контексті нової наукової доктрини вітчизняного адміністративного права щодо змісту, призначення та актуальності з надання адміністративних послуг [1, с. 53–54].

При визначенні нового погляду на суспільне призначення адміністративних послуг слід виходити з положень ст.3 Конституції України, згідно з якими, «...утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави»; «держава відповідає перед людиною за свою діяльність». Виходячи з цих положень, принципова зміна погляду на суспільне призначення адміністративних послуг має базуватись на визнанні якісно нової ролі держави у взаємовідносинах з громадянами, а саме: ролі не владарювання над людиною, а ролі служіння людині [2, с.10].

Період незалежного розвитку України вказує на зміни в політичній, економічній та суспільній сферах життя. Це зумовило необхідність змін не лише у правотворчій та правозастосовній сферах діяльності держави, а й нових підходів до визначення сфери послуг, їх регулювання нормами адміністративного права та надання споживачам. Є всі підстави вважати, що політичне реформування суспільства розширить можливості для проведення адміністративної реформи, спрямувавши її у більш системне русло, особливо в частині надання послуг населенню [3, с. 4].

Поступово акценти адміністративного права зміщуються зі сфери побудови та організації органів державного управління і правоохоронної діяльності до сфери надання громадянам і юридичним особам публічних послуг. За своєю правовою природою ці послуги різноманітні. Ще в Указі Президента України від 22 липня 1998 р. «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» зазначалася необхідність чіткого законодавчого встановлення порядку надання органами виконавчої влади державних (адміністративних) послуг, які треба закріпити у спеціальному кодифікованому Законі України «Про управлінські послуги громадянам» [4].

В. Авер'янов стверджує, що не всі без винятку владно-розпорядчі дії з боку державних органів виконавчої влади можна вважати «адміністративними» (управлінськими) послугами тому, що деякі їх види (дії) за своїм характером і юридичними наслідками не підпадають під назву «послуги» [5, с. 126].

Це пов'язано з тим, що є дії з прийняття обмежуючих чи обтяжуючих рішень щодо приватних осіб, у тому числі і вжиття до них адміністративно-примусових заходів. Такі дії, що обмежують права і свободи громадян чи юридичних осіб, не можуть бути кваліфіковані