

ВІСНИК

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

Засновано у 2011 р.

Науковий збірник

Серія: Право та державне управління

**1(9)
2013**

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 спеціальності: **юридичні науки** (Постанова Президії ВАК України від 01.07.2010 р. № 1-О5/5); **державне управління** (Постанова Президії ВАК України від 26.01.2011 р. № 1-О5/1).

Збірник зареєстровано в базі даних **РІНЦ**
(**Російський індекс наукового цитування**) –
з квітня 2013 р.

Виходить періодичністю чотири рази на рік

Передрукування матеріалів, опублікованих у збірнику, дозволяється лише за згодою авторів та видавця. У випадку передrukuvання 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 Вченому радою АПСВ
ФПУ. Протокол № 6 від 21 березня 2013 р.

Підписано до друку 20.05.2013 р.
Формат – 70x108/₁₆. Друк офсетний.
Папір офсетний №1. Ум.-друк. арк.– 24:15

Тираж – 100 прим.
Ціна договірна.

Видавництво «Академія праці і соціальних відносин Федерації професійних спілок України»
Свідоцтво ДК № 3169 від 16.04.2008 р.
Велика Окружна дорога, 3, Київ-187.

МСП, 03680, Україна,
тел./факс (044) 526-15-45;
e-mail: edit@socosvita.kiev.ua

Надруковано: ТОВ «Видавництво «Сталь»,
Свідоцтво ДК № 1212 від 28.01.2003 р.
вул. Віталія Шимановського 2/1
м. Київ, 02660, Україна,
тел./факс 516-45-02
Замовлення № 0185

«Ius est ars boni et aequi»
(Право – искусство добрих і справедливих поступков).

Цельс Публий Ювентий. «Дигесты»

Редакційна колегія:

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

Майданник О.О. доктор юридичних наук, професор,
заступник голови

Демський Е.Ф. кандидат юридичних наук, доцент,
відповідальний секретар

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

Бортник Н.П. доктор юридичних наук, професор

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

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

Голянтич М.К. доктор юридичних наук, професор

Глушков В.О. доктор юридичних наук, професор

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

Дугенець О.С. доктор юридичних наук, професор (Росія)

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

Кузінченко С.О. доктор юридичних наук, професор

Копиленко О.Л. доктор юридичних наук, професор

Лазько Г.З. кандидат юридичних наук, доцент

Монаенко А.О. доктор юридичних наук, доцент

Медушевський В.І. доктор юридичних наук, професор (Росія)

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

Сіїнський А.С. доктор наук з державного управління, професор

Тонков Є.Є. доктор юридичних наук, професор (Росія)

Стеценко С.Г. доктор юридичних наук, професор

Хуторян Н.М. доктор юридичних наук, професор

Шевченко О.О. доктор юридичних наук, професор

Щербина В.С. доктор юридичних наук, професор

Щотова Ю.М. кандидат юридичних наук, доцент

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

Начальник редакційно-видавничого відділу Іоніна О.В.

Наукове редактування 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

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

Линник С.О.

Впровадження в Україні положень міжнародних стратегій щодо удосконалення надання перинатальної допомоги 6

Шульга І.Л.

Типи та моделі політико-управлінських відносин 12

ЮРИДИЧНІ НАУКИ

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

Вірченко В.В.

Еволюція спадкового права в Римській імперії 18

Капелюшина М.В.

Висвітлення в історико-правових дослідженнях законодавчого забезпечення мовної політики за доби Української революції 1917 – 1921 рр. 23

Стрипко М.Я.

Методологічні засади підготовки категоріально-понятійного апарату в нормо-творчій діяльності органів державної влади України 29

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

Остапенок Л.О.

Юридична відповідальність за порушення права громадян України на працю 36

Господарське право; господарсько-процесуальне право

Бакирова Е.Ю.

Поняття фактического складу як одного із оснований виникнення жилищних правоотношений 40

Первушина А.А.

Характеристика окремих процесуальних обов'язків сторін господарського процесу 47

Трудове право; право соціального забезпечення

Соболь Є.Ю.

Етапи становлення правового захисту прав, свобод і законних інтересів осіб з особливими потребами в Україні 53

Щотова Ю.М.

Сучасний погляд на роль санкціонування рішень роботодавця професійною спілкою 59

Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Алоян Р.Т.

Особиста безпека особи як елемент адміністративно-правового статусу громадянина 65

Артеменко О.В.

Особливості провадження у справах про проступки у сфері охорони навколишнього природного середовища 71

Гусєйнов Р.Х.

Шляхи новелізації законодавства, яким регулюється провадження за скаргами громадян в органах виконавчої влади 77

Дюордіца І.В.

Практично-діяльнісна природа розгляду адміністративними судами справ, пов'язаних із застосуванням положень Закону України «Про вибори народних депутатів України» 81

Жук Л.В.

Сучасні тенденції оподаткування спадщини: вітчизняний та зарубіжний досвід 87

Капінус Р.Ю.

Питання системи нормативно-правових та інших актів Президента України 94

Короп О.В.

Сутність і призначення митного контролю після пропуску товарів через митний кордон 104

Мельник О.М.

Сутність та особливості реалізації адміністративно-правового статусу працівника митної служби України 112

Пирога С.С.

Сутність бюджетного відшкодування ПДВ 117

Пиць В.М.

Адміністративно-правові засоби забезпечення екологічного правопорядку 122

Рибченко А.О.

Забезпечення належного застосування адміністративними судами принципу верховенства права при здійсненні правосуддя (на прикладі роз'яснень Вищого адміністративного суду України) 126

Родік Т.П.

Поняття адміністративно-правового механізму державного регулювання діяльності дендрологічних парків України 131

Убогий С.А., Мельник О.М.

Право на оскарження рішень податкових органів як дієва правова гарантія захисту прав та законних інтересів платника податків 137

Юнін О.С.

Особливості адміністративної діяльності поліції Великобританії та Франції 143

Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право

Гайворонський Є.П.

Загальносоціальне запобігання контрабанді культурних цінностей 148

Гумін О.М.

Криміналістично значущі особливості неповнолітніх та їх дослідження в ході досудового розслідування 153

Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність

Кушнір Г.А.

Використання даних судової трасології при розслідуванні дорожньо-транспортних пригод 159

Ляш А.О., Ліщенко В.М.

Документи як докази у справах про одержання хабара 163

Міжнародне право

Беззубов Д.О.

Напрями забезпечення безпеки в діяльності поліції Франції 168

АВТОРИ НОМЕРА 173

ВИМОГИ ДО СТАТЕЙ 175

В номере

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Линник С.А.

Внедрение в Украине положений международных стратегий относительно усовершенствования предоставления перинатальной помощи..... 6

Шульга И.Л.

Типы и модели политico-управленческих отношений..... 12

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

Теория и история государства и права; история политических и правовых учений

Вирченко В.В.

Эволюция наследственного права в Римской империи..... 18

Капелюшная М.В.

Освещение в историко-правовых исследованиях законодательного обеспечения языковой политики в период Украинской революции 1917 – 1921 гг..... 23

Стрипко М.Я.

Методологические принципы подготовки категориально-понятийного аппарата в нормотворческой деятельности органов государственной власти Украины 29

Гражданское право и гражданский процесс; семейное право; международное частное право

Остапенко Л.О.

Юридическая ответственность за нарушения права граждан Украины на работу 36

Хозяйственное право, хозяйственно-процессуальное право

Бакирова Е.Ю.

Понятие фактического состава как одного из оснований возникновения жилищных правоотношений 40

Первушина А.А.

Характеристика отдельных процессуальных обязанностей сторон хозяйственного процесса..... 47

Трудовое право; право социального обеспечения

Соболь Е.Ю.

Этапы становления правовой защиты прав, свобод и законных интересов лиц с особыми потребностями в Украине 53

Щотова Ю.Н.

Современный взгляд на роль санкционирования решений работодателя профессиональным союзом 59

Административное право и процесс; финансовое право; информационное право

Алоян Р.Т.

Личная безопасность личности как элемент административно-правового статуса гражданина 65

Артеменко Е.В.

Особенности производства в делах о проступках в сфере охраны окружающей природной среды 71

Гусейнов Р.Х.

Пути новеллизации законодательства, которым регулируется производство по жалобам граждан в органах исполнительной власти 77

Диордица И.В.

Практическая природа рассмотрения административными судами дел, связанных с применением положений Закона Украины «О выборах народных депутатов Украины» 81

Жук Л.Б.

Современные тенденции налогообложения наследства: отечественный и зарубежный опыт..... 87

Капинус Р.Ю.

Вопросы системы нормативно-правовых и других актов Президента Украины 94

Короп А.В.

Сущность и назначение таможенного контроля после пропуска товаров через таможенную границу 104

Мельник О.М.

Сущность и особенности реализации административно-правового статуса работника таможенной службы Украины 112

Пирога С.С.

Сущность бюджетного возмещения НДС 117

Пиць В.М.

Административно-правовые средства обеспечения экологического правопорядка 122

Рыбченко А.А.

Обеспечение надлежащего применения административными судами принципа верховенства права при осуществлении правосудия (на примере разъяснений Высшего административного суда Украины) 126

Родик Т.П.

Понятие административно-правового механизма государственного регулирования деятельности дендрологических парков Украины 131

Убогий С.А., Мельник О.М.

Право на обжалование решений налоговых органов как действенная правовая гарантия защиты прав и законных интересов налогоплательщика 137

Юнин А.С.

Особенности административной деятельности полиции Великобритании и Франции 143

Криминальное право и криминология; уголовно-исполнительное право

Гайворонский Е.П.

Общесоциальное предотвращение контрабанды культурных ценностей 148

Гумин А.М.

Криминалистично значущие особенности несовершеннолетних и их исследование в ходе досудебного расследования 153

Криминальный процесс и криминастика; судебная экспертиза; оперативно-розыскная деятельность

Куцинір Г.А.

Использование данных судебной трасологии при расследовании дорожно-транспортных происшествий 159

Ляши А.А., Лиценко В.Н.

Документы как доказательства по делам о получении взятки 163

Международное право

Беззубов Д.А.

Направления обеспечения безопасности в деятельности полиции Франции 168

Contents

STATE GOVERNING (ADMINISTRATION)	
<i>Lymnyk SA.</i>	
Introduction of international strategies for improvement of perinatal aid provision in Ukraine	6
<i>Shulga IL.</i>	
Types and kinds of political and administrative relations.....	12
LEGAL SCIENCES	
Theory and practice of the state and law; history of political and legal studying	
<i>Virchenko V.V.</i>	
Evolution of succession law in Roman Empir.....	18
<i>Kapelyushna MV.</i>	
Description of legislative provision of language policy during the Ukrainian Revolution 1917–1921 years in historical and law studies.....	23
<i>Stripko M.Ya.</i>	
Methodological principles of preparation of category concept apparatus in legislative activity of the state power bodies of Ukraine.....	29
Civil law and civil process; family law; international private law	
<i>Ostapenko L.O.</i>	
Legal responsibility for violation of the citizens' rights to work in Ukraine	36
Commercial law, commercial-procedural law	
<i>Bakirova E.Y.</i>	
Concept of actual composition as the main point of housing relations origin	40
<i>Pervushyna AA.</i>	
Characteristics of some procedural obligations of economic trial	47
Labour law; law of social providing (insurance)	
<i>Sobol E.Y.</i>	
Stages of development of legal protection of the rights, freedoms and legitimate interests of people with special needs in Ukraine.....	53
<i>Schotova Yu.M.</i>	
Modern opinion on the role of trade unions in authorization of employer's decisions	59
Administrative law and process; financial law; information law	
<i>Aloyan R.T.</i>	
Personal safety of the individual as an element of administrative-legal status of the citizen	65
<i>Artemenko E.V.</i>	
Peculiarities of cases on misdemeanors in the field of environmental protection	71
<i>Guseinov R.H.</i>	
Ways to legal innovations regulating proceedings on complaints of citizens in agencies of executive power	77
<i>Diorditsa IV.</i>	
Practical nature of the consideration of cases related to the application of the statements of the Law of Ukraine «On elections of the people's deputies of Ukraine»	81
<i>Zhuk LB.</i>	
Modern trends of inheritance tax: domestic and foreign experience	87
<i>Kapinus R.Y.</i>	
Issues on the normative-legal system and legal acts of the President of Ukraine	94
<i>Korop A.V.</i>	
The essence and purpose of the customs control within the goods transferring through the customs border	104
<i>Mel'nyk O.M.</i>	
Essence and peculiarities of administrative law status realisation of customs officer	112
<i>Pyroga S.S.</i>	
The essence of the budget value added tax compensation	117
<i>Pyts' VM.</i>	
Administrative and legal means of providing environmental law and order	122
<i>Rybchenko AA.</i>	
Providing proper application of the administrative courts, the rule of law in the administration of justice (for example, the explanation of the Supreme Administrative Court of Ukraine)	126
<i>Rodik TP.</i>	
The concept of administrative and legal mechanism of state regulation of dendrology parks in Ukraine	131
<i>Ubohyi SA, Melnyk O.M.</i>	
The right to appeal decisions of the tax authorities as a guarantee of effective legal protection of rights and legitimate interests of the taxpayer	137
<i>Yunin A.S.</i>	
Features of administrative police activities in the UK and France	143
Criminal law and criminology; criminal and administrative law	
<i>Haivoronskyi Ye.P.</i>	
General-social prevention of cultural values contraband	148
<i>Humin O.M.</i>	
Forensic important juveniles` features and their study within the pre-trial investigation	153
Criminal process and criminology; forensic examination; operative-investigative activity	
<i>Kushnir GA.</i>	
The usage of the judicial trasology during the investigations of the traffic accidents	159
<i>Liash AA, Lishchenko V.M.</i>	
Documents as evidence in the cases of bribery	163
International law	
<i>Bezzubov DA.</i>	
Directions of the police security maintenance in France	168

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

УДК 351.77:[614.2:618.2/.7-08](477)

Линник С.О.,

канд. наук з державного управління, директор державної установи
«Український інститут стратегічних досліджень МОН України»

Впровадження в Україні положень міжнародних стратегій щодо удосконалення надання перинатальної допомоги

У статті здійснено аналіз реалізації в Україні міжнародних стратегій, що стосуються надання перинатальної допомоги. Визначене коло завдань держави щодо забезпечення реалізації зазначених стратегій у вітчизняній системі охорони здоров'я. Обґрунтовується, що реформування існуючої перинатальної служби в Україні дозволить створити умови для безпечної вагітності і пологів, організувати професійний супровід ускладнень вагітності та пологів за умов акушерської й соматичної патології у матері, антенатально діагностувати порушення внутрішньоутробного розвитку, підвищити ефективність неонатологічної допомоги.

Ключові слова: стратегії, перинатальна служба, охорона здоров'я материнства і дитинства, рівень народжуваності, неонатологічна допомога, регіоналізація медичної допомоги.

Пріоритет сфери охорони здоров'я та медичного забезпечення населення серед інших сфер суспільства є безумовним і чітко визначенім у вітчизняному законодавстві. Охорона здоров'я матері і дитини посідає особливе місце в галузі охорони здоров'я внаслідок її значущості для розвитку держави, забезпечення інтересів кожної сім'ї, громадянини [1].

Перинатальна допомога – комплекс заходів із забезпечення народження здоровової дитини, що передбачає організацію здорового способу життя майбутніх батьків, підготовку сім'ї до бажаної вагітності, забезпечення антенатальної охорони плода, безпечних умов народження дитини, умов догляду за немовлям.

Поряд з економічним та соціальним розвитком суспільства перинатальна допомога є частиною національної системи охорони здоров'я.

Завданням перинатальної допомоги є поліпшення стану здоров'я жінок і дітей не тільки на сучасному етапі, а й на майбутнє, зокрема шляхом підвищення рівня народжуваності та безпечності пологів, покращення стану новонароджених дітей, попередження материнської і малюкової смертності (смертності дітей першого року життя) та зміцнення здоров'я немовлят [2].

Проблемам охорони здоров'я жінок і дітей в Україні, визначеню стратегій їх розвитку присвячені численні дослідження (О.М. Лук'янова, 2003; Н.Г. Гойда, 2007; Ю.Г. Антипкін, 2005, 2011; В.М. Лехан, 2009; Ю.В. Вороненко, 2008; В.В. Подольський, 2010; В.В. Горачук, 2012; Н.Я. Жилка, 2007).

В Україні відсутні системні наукові дослідження з обґрунтування напрямів оптимізації діяльності закладів перинатальної допомоги в період реформування галузі в рамках виконання завдань Декларації тисячоліття ООН, Конвенції ООН про права дитини, Декларації та плану дій Генеральної Асамблеї ООН «Світ, сприятливий для дітей», Європейської стратегії

«Здоров'я і розвиток дітей і підлітків», у яких як першочергові визначені завдання підвищення якості та доступності медичної допомоги за умов обмежених ресурсів, забезпечення регіоналізації медичної допомоги, розробки та впровадження її стандартів.

Метою нашої статті є вивчити стан реформування перинатальної служби в Україні відповідно до міжнародних рекомендацій.

Сучасні принципи перинатальної допомоги – забезпечення сприятливого перебігу вагітності та пологів, фізіологічного догляду за новонародженою дитиною, організація раннього грудного вигодовування і необмеженого контакту матері і дитини – були сформульовані у 1998 р. Європейським регіональним бюро ВООЗ у концепції «Здоров'я для всіх в ХХІ столітті» [3].

Відповідні рекомендації ВООЗ та європейські стратегії знайшли своє втілення у системі охорони здоров'я України. У наказах, клінічних протоколах і рекомендаціях для лікарів, які працюють в акушерсько-гінекологічних і неонатологічних відділеннях, регламентовані сучасні технології фізіологічного перинатального догляду [4]:

- усвідомлене батьківство і партнерські пологи;
- демедикалізація вагітності і пологів, що передбачає виключення необґрунтованих медичних призначень (медикаментів, обстежень, процедур);
- демедикалізація раннього неонатального періоду – обмеження контакту новонародженого з медичним персоналом, максимальне зменшення рутинних заходів і процедур під час спостереження за новонародженими у пологових будинках;
- контакт з матір'ю з перших хвилин життя дитини і забезпечення контакту «шкіра до шкіри» матері і дитини тривалістю не менше 2 год.;
- підтримка теплового ланцюжка при проведенні усіх лікувально-діагностичних заходів;
- ранній початок грудного вигодовування (перших 30–60 хв.);
- рання виписка дитини з пологового будинку.

Вагомий внесок у покращання стану репродуктивного здоров'я жінок в Україні зробила корпоративна програма «Здоров'я матері та дитини в Україні». Реалізація програми проекту, який розпочав роботу у 2002 р., дозволила впровадити сучасні перинатальні технології, які засновані на доказовій медицині та принципах ВООЗ, а також доповнити існуючу програму підготовки стандартиз та клінічних протоколів надання медичної допомоги лікарями первинної медичної допомоги з наголосом на безпечне материнство.

Оцінка результатів дій цієї програми засвідчила, що у закладах охорони здоров'я, де впроваджений проект, збільшилася кількість індивідуальних пологових залів, стали нормою партнерські пологи, зросла питома вага нормальних пологів, зменшилася кількість випадків оперативного втручання під час пологів. Доведено, що при пологах у присутності партнера зменшується їх тривалість та потреба у знеболенні, зменшується кількість оперативних розроджень.

Запровадження сучасних перинатальних технологій дозволило зменшити середнє перебування на ліжку, збільшити обіг ліжка і, як результат, підвищити кількість пролікованих хворих у межах тієї самої суми виділеного щорічного кошторису.

Загалом в Україні відбулися певні позитивні зміни:

- порівняно з 2004 р. суттєво (майже вдвічі) збільшилася питома вага неускладнених пологів;
- суттєво зросла кількість партнерських пологів – у 2004 р. їх частка становила 3,6%, у 2011 р. – 74,7% (перевищення у понад 20 разів);
- забезпечено контакт матері та новонародженого «шкіра до шкіри» (92%);
- майже вчетверо зменшилася кількість гнійно-септичних інфекцій у новонароджених.

У пологових відділеннях і пологових будинках на території пілотних областей практично зведена до нуля гіпотермія новонароджених. Найважливішим досягненням запроваджених заходів є зниження інтегрального показника – неонатальної смертності та захворюваності новонароджених [5].

Наступним кроком щодо створення умов для підвищення рівня виживання дітей та забезпечення права на життя кожної народженої дитини було впровадження в Україні системи реєстрації перинатальної та малюкової смертності, яка діє у країнах Євросоюзу відповідно до рекомендацій ВООЗ [6]. Перехід України з 2007 р. на нові критерії життєздатності та живонародженості, починаючи з 22 тижнів вагітності або від 500 г ваги при народженні, сворив передумови до оптимізації перинатальної служби.

Досвід розвинутих країн, які долучилися до прийняття означених критеріїв живонародженості, засвідчує, що правильна організація перинатальної допомоги дає можливість попередити невиношування, а у разі виникнення – забезпечити умови виходжування недоношених дітей, через підвищення кваліфікації спеціалістів та поліпшення науково обґрунтованої оснащеності неонатологічних відділень. Такі підходи безперечно позитивно впливають на кваліфікацію спеціалістів при наданні медичної допомоги хворим дітям.

Перехід до нових критеріїв з визначення перинатального періоду та живонародженості привів до нових стратегічних завдань перинатальної допомоги [7]:

- регіоналізація акушерської допомоги;
- створення мережі перинатальних центрів II та III рівня;
- створення міжрайонних перинатальних центрів на базі існуючих потужних міських пологових будинків II рівня надання медичної допомоги на відстані 60–70 км з достатнім необхідним сучасним обладнанням;
- концентрація вагітних високої групи ризику для обстеження, лікування, розрідження винятково у перинатальних центрах III рівня, де повинні бути спеціалізовані умови надання медичної допомоги хворим новонародженим;
- застосування базових технологій через уніфікованість підходів до надання медичної допомоги вагітним та новонародженим за рівних умов забезпечення перинатальною допомогою населення для всіх регіонів;
- профілактика передачі ВІЛ від матері до дитини через удосконалення організаційно-медичних технологій та розроблення алгоритму моніторингу і контролю виконання основних складових.

Розроблені стратегічні завдання ґрутувалися на міжнародному досвіді впровадження новітніх перинатальних технологій за період 2000 – 2007 рр. з доведеною ефективністю та результативністю. Так, лише сама регіоналізація стаціонарної акушерської допомоги в розвинутих країнах світу значно знизила показник материнської, малюкової смертності та собівартість медичної допомоги, а впровадження ефективних перинатальних технологій пологів протягом останніх п'яти років позитивно вплинуло на зниження ускладнених пологів (на 40%) та захворюваності новонароджених (на 40%). Показники гіпоксії плода та важкої пологової травми знизилися на 50%, недостатності живлення плода – на 38%, природжених вад – майже на 20%. Рівень передачі ВІЛ від матері до дитини знизився майже у 10 разів.

Результати впровадження сучасних перинатальних стратегій в Україні свідчать, що порівняно з 2001 р. народжуваність в Україні поступово почала підвищуватися, і підвищення становить понад 40%. Проте країна ще не вийшла з так званої пастки низької народжуваності. Викликає занепокоєння таке:

- серед померлих дітей першого року життя понад 60% помирають у перших 28 днів (неонатальний період);
- у структурі причин перинатальної смертності більше половини займають стани, що виникають під час вагітності та пологів (72%), друге місце (22%) – природжені вади розвитку;
- серед дітей, які помирають на першому році життя, 20% помирають у пологовому будинку, 16% – за умов центральних районних та міських лікарень;
- залишається значущою проблема виходжування дітей з екстремально низькою масою тіла;
- незважаючи на значне зниження показника материнської смертності – з 31,3 на 100 тис. народжених живими у 1992 р. до 23,3 на 100 тис. народжених живими у

2010 р., – цей показник перевищує аналогічний у країнах Євросоюзу;

- серед причин материнської смертності перше місце (понад 70%) посідають причини, пов’язані з екстрагенітальною патологією, друге – акушерські кровотечі (близько 16%), третє і четверте (майже по 7%) – тромбоемболічні та септичні ускладнення;
- близько 15 – 17% вагітних з тяжкою екстрагенітальною патологією потребують госпіталізації до спеціалізованих багатопрофільних медичних закладів у зв’язку із високим ризиком розвитку ускладнень.

Смертність дітей віком до одного року є одним із найчутливіших індикаторів ступеня соціально-економічного розвитку суспільства, що акумулює в собі рівень освіти і культури, стан довкілля, ефективність профілактичних заходів, рівень доступності та якості медичної допомоги, розподіл соціальних і матеріальних благ у суспільстві [8]. Враховуючи соціальну значущість даного показника, смертність дітей першого року життя включено до переліку Цілей Розвитку тисячоліття, визначених на Саміті тисячоліття в Нью-Йорку ще у 2000 р. і прописаних у Декларації [9].

Завданням цілі № 4 є зниження на дві третини смертності дітей у віці до 5 років. Кроки нашої країни у цьому напрямі ще досить повільні. Як уже зазначалось, попри деяке зниження показника смертності дітей першого року життя, його рівень залишається у 2–2,5 разавищим від такого у країнах Європейського Союзу. У 2011 р. рівень малюкової смертності в Україні становив 9,08 на 1000 народжених живими, тоді як середній у країнах Європейського Союзу – 4,18.

Вікова структура малюкової смертності наступна: у віці 0–6 днів помирає 44% дітей, у віці 7–27 днів – 17,9%, у віці 28 днів – 1 рік – 38,1%. Серед причин смерті новонароджених у віці 0–6 днів переважають гіпоксичні стани, корекція та усунення яких повинна відбуватися на етапах внутрішньоутробного розвитку плода та у перші години після народження дитини. У структурі причин малюкової смертності переважають ендогенні причини, які пов’язані зі станом здоров’я матері, перебігом вагітності та пологів і класифікуються як стани, що виникли в перинатальний період.

Завданням цілі № 5 є зниження на 75% материнської смертності, показник якої у 2011 р. становив 16,7 на 100 тис. народжених живими. Серед причин материнських втрат в країні переважають екстрагенітальні захворювання, частка яких становить близько 35%, маткові кровотечі (близько 20%), сепсис та ін.

Однією з проблем в організації надання перинатальної допомоги населенню України є несприятливі передумови, які мають історичне підґрунтя. Так, перинатальна допомога в Україні складається із акушерської та неонатальної, що створює перешкоди до запровадження сучасних європейських підходів та стандартів якісної перинатальної допомоги. Виконання Цілей Розвитку тисячоліття зобов’язує до реформування існуючої системи охорони здоров’я матері і дитини, створення нових підходів до організації та розвитку перинатальної допомоги в Україні.

На виконання завдань Цілей Розвитку тисячоліття МОЗ України розроблена Концепція подальшого розвитку перинатальної допомоги населенню, реалізація якої здійснюється через Національний проект Президента України – «Нове життя – нова якість охорони материнства та дитинства». Концепцію затверджено наказом МОЗ України № 52 від 02.02.2011 р. Реалізація завдань Концепції передбачає зниження материнської, перинатальної захворюваності, інвалідності та смертності в Україні шляхом структурної реорганізації системи надання медичної допомоги жінкам під час вагітності та пологів, а також їх новонародженим дітям. Підвищення рівня доступності родопомочі, її безпечності та економічної ефективності відповідатиме рекомендаціям ВООЗ і має на меті поліпшення здоров’я матерів та дітей.

Ризики, які можуть стати на заваді реалізації основних завдань Концепції, такі:

1. Недостатність інформаційної підтримки реорганізації, обмеженість фахівців, які можуть доносити інформацію до населення щодо цих питань, що може створити опір реформам через несприйняття та острахи відносно можливих наслідків реформаторських дій.

2. Недосконалість нормативно-правової бази у сфері охорони материнства і дитинства, що може призвести до перебою та недоліків щодо стабільного міжбюджетного фінансування.

3. Кадрові проблеми – недостатня якість до- та післядипломної підготовки лікарів загальної практики/сімейної медицини з питань акушерства та гінекології, а також низький рівень зарплатні медперсоналу, їх соціальної захищеності, передусім на селі.

4. Проблеми транспортного забезпечення (автошляхи та транспортні засоби).

5. Знаний рівень бідності серед населення, особливо серед багатодітних сімей, що зумовлює підвищення перинатального ризику.

Основою реформування та оптимізації системи надання перинатальної допомоги населенню є регіоналізація перинатальної допомоги, що передбачає такий розподіл системи організації медичної допомоги жінкам, вагітним, роділлям, новонародженим та малюкам в Україні, який би максимально забезпечував своєчасність, доступність, адекватність, ефективність, безпечність перинатальної допомоги при раціональних витрахах ресурсів системи охорони здоров'я та з урахуванням регіональних особливостей.

Загальний принцип регіоналізації перинатальної допомоги ґрунтуються на оцінці ступеня перинатального ризику і, відповідно до виявленого ризику, – на маршрутизації пацієнтки до закладу, де надається якісна медична допомога.

Сьогодні розбудова якісно нової моделі надання перинатальної допомоги на базі перинатальних центрів III рівня завершується. До її стратегічних напрямів належать:

- ❑ регіоналізація акушерської та неонатологічної допомоги відповідно до рівня її надання;
- ❑ концентрація сучасного обладнання для забезпечення своєчасного надання медичної допомоги на відповідному рівні;
- ❑ активне впровадження сучасних перинатальних технологій;
- ❑ постійний перегляд та поновлення національних протоколів;
- ❑ закриття пологових стаціонарів з кількістю пологів менше 300 на рік;
- ❑ впровадження системи моніторингу та оцінки, орієнтованих на пошук та вирішення проблем у кожному медичному закладі.

Основні завдання регіоналізації перинатальної допомоги:

- ❑ створення мережі перинатальних центрів (III рівня – за кошти державного/ місцевого бюджету, II рівня – за кошти місцевих бюджетів);
- ❑ розробка маршруту вагітних (особливо вагітних групи високого ризику);
- ❑ робота виїзних реанімаційно-консультивативних центрів (інтерактивне консультування), бригад з надання допомоги вагітним, дітям;
- ❑ створення навчальних центрів для підготовки медичних кадрів мережі (на базі перинатальних центрів III рівня).

Впровадження стратегії регіоналізації перинатальної допомоги в країні дасть можливість:

- ❑ забезпечити медичною допомогою глибоконедоношених дітей, знизити ризик інвалідизації дітей, перинатальної, малюкової смертності;
- ❑ своєчасно виявляти у вагітних ускладнення, які є основними причинами невиношування вагітності та передчасного народження дітей;
- ❑ підвищити кваліфікацію медичного персоналу щодо застосування сучасних технологій ведення вагітних та новонароджених із групи високого ризику;
- ❑ оптимізувати кадрове та матеріально-технічне забезпечення перинатальної служби.

Література:

1. Радиш Я. Ф. Правове регулювання медичного забезпечення дитячого населення в Україні / Я. Ф. Радиш, А. Б. Віденський // Совр. педіатрія. – 2009. – № 4 (26). – С. 8–14.
2. Національні підходи до впровадження системи регіоналізації перинатальної допомоги в Україні: практичні настанови / за ред. Р.О. Моісеєнко; МОЗ України, 2012. – 111 с.

3. Здоровье – 21. Основы политики достижения здоровья для всех в Европейском регионе ВОЗ: Введение. – Копенгаген: ЕРБ ВОЗ, 1998. – (Европейская серия по достижению здоровья для всех № 5).
4. Авраменко Т. В. Стан надання перинатальної медичної допомоги в Україні / Т. В. Авраменко // Неонатологія, хірургія та перинатальна медицина. – 2012. – Т. II, № 1 (3). – С. 6–10.
5. Гойда Н. Г. Внесок міжнародних проектів та програм у поліпшення здоров'я матерів та дітей в Україні / Н. Г. Гойда // Мистецтво лікування. – 2009. – № 7 (63). – С. 38–39.
6. Про затвердження Інструкції з визначення критеріїв перинатального періоду, живонародженості та мертвонародженості, Порядку реєстрації живонароджених і мертвонароджених: наказ МОЗ України від 29.03.2006 р. № 179 (зареєстровано в Міністерстві юстиції України 12.04.2006 р. № 427/12301).
7. Жилка Н. Я. Стратегія розвитку служби охорони материнства та дитинства в Україні / Н. Я. Жилка // Укр. мед. альм. – 2008. – Т. 11. – № 4. – С. 61–64.
8. Гойда Н. Г. Актуальність створення перинатальних центрів в Україні / Н. Г. Гойда, В. Є. Донець // Здоровье женщины. – 2012. – № 4 (70). – С. 14–16.
9. Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций / Утверждена резолюцией 55/2 Генеральной Ассамблеи от 8 сентября 2000 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: <http://www.un.org/Russian/document/declarat/summitdecl.htm>. – Название с экрана.

Линник С.А., канд. наук с государственного управления, директор государственного учреждения «Украинский институт стратегических исследований МОЗ Украины»

Внедрение в Украине положений международных стратегий относительно усовершенствования предоставления перинатальной помощи. В статье осуществлен анализ реализации в Украине международных стратегий, касающихся предоставления перинатальной помощи. Определен круг задач государства по обеспечению реализации указанных стратегий в отечественной системе здравоохранения. Обосновывается, что реформирование существующей перинатальной службы в Украине позволит создать условия для безопасной беременности и родов, организовать профессиональное сопровождение осложнений беременности и родов в условиях акушерской и соматической патологии у матери, антенатально диагностировать нарушения внутриутробного развития, повысить эффективность неонатологической помощи.

Ключевые слова: стратегия, перинатальная служба, охрана здоровья материнства и детства, уровень рождаемости, неонатологическая помощь, регионализация медицинской помощи.

Lynnyk S.A., Candidate of Public Administration Sciences, Director Of Public institution «Ukrainian Institute of Strategic Health Studies of Ukraine»

Introduction of international strategies for improvement of perinatal aid provision in Ukraine. The analysis of the implementation of international policies relating to the provision of perinatal care in Ukraine is given in the article. The range of tasks for the state in ensuring the implementation of these strategies in the national health care system is defined. It is determined that restructuring of the existing perinatal service in Ukraine will create conditions for a safe pregnancy and childbirth, organize professional support in the cases of complications of pregnancy and childbirth under obstetric and somatic mother's disease, diagnose prenatal disorders of fetal development, improve neonatal care.

Key words: strategy, perinatal services, protection of health motherhood and childhood, birth rate, neonatal care, regional first aid.

УДК 351.076:323.2

Шульга І.Л.,

аспірант кафедри політичної аналітики і прогнозування
Національної академії державного управління при Президентові України

Типи та моделі політико-управлінських відносин

У статті проаналізовано основні концепції, типи та моделі політико-управлінських відносин у системі державного управління. Досліджено характер взаємодії політичної та адміністративної складових державного управління відповідно до моделі політико-управлінських відносин. Окреслено переваги та ризики кожної із моделей. Визначено притаманну Україні модель політико-управлінських відносин. Встановлено необхідні передумови стабільного розвитку політико-управлінських відносин. Запропоновано шляхи підвищення ефективності державного управління.

Ключові слова: політико-управлінські відносини, державне управління, виконавча влада, державна служба, політики, управлінці, політико-управлінські рішення, політичний курс.

Ефективність діяльності державного механізму неможлива без максимальної функціональностіожної із його складових. У цій сфері виникає проблема пошуку оптимальної моделі взаємовідносин державного управління та власне політики. Визначення моделі політико-управлінських відносин забезпечить оптимальний сценарій взаємодії політичної та адміністративної складових державного управління.

Проблеми політико-управлінських відносин постійно знаходяться в полі зору науки державного управління. Цією проблематикою займаються вітчизняні та російські науковці, зокрема: В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, В.Д. Бакуменко, О.Л. Валевський, М.І. Гаврилов, А.О. Дехтярев, А.А. Коваленко, І.О. Кресіна, В.І. Надолішній, Н.Р. Нижник, Л.Л. Попов, О.Ю. Оболенський, В.А. Ребкало, С.О. Телешун, С.В. Тихомиров, Л.М. Усаченко, В.В. Цвєтков, В.А. Шахов, Л.Є. Шкляр та інші. У 80-х роках ХХ ст. американські вчені Р. Пунтам, Б. Рокман та Ю. Абербах вперше запропонували типологію моделей політико-управлінських відносин. Особливу увагу визначенню моделей політико-управлінських відносин приділив український учений В.П. Соловіх. Серед російських науковців зазначені питання розглядали Л.В. Сморгунов та В.С. Комаровський. Наукові дослідження закордонних вчених Г. Пітерса, К. Дойтча та С. Кембела містять аналіз особливостей політико-управлінських відносин у європейських країнах та США, але кожна держава характерна своїми політико-управлінськими відносинами. У той самий час ці дослідження є важливим підґрунтям для характеристики типів моделей політико-управлінських відносин та визначення основних аспектів розглядуваних взаємин.

Метою нашої статті є проаналізувати типи та моделі політико-управлінських відносин, що дасть змогу визначити характер взаємодії «політика – управління» на даному етапі державного будівництва в Україні.

Поставлена мета обумовлює завдання дослідження:

- дослідити основні моделі політико-управлінських відносин;
- проаналізувати характер взаємодії політики та державного апарату відповідно доожної моделі політико-управлінських відносин;
- визначити тип політико-управлінських відносин, притаманний Україні.

Політико-управлінські відносини характеризуються науковцями як особливий тип відносин, що виникають у процесі формування та реалізації політики держави. Основними фігурантами цих відносин є адміністративний апарат та політичні діячі, які співіснують, розділяючи обов'язки щодо вироблення політичного курсу та його реалізації [3, с. 539].

Взаємозв'язки функціональних складових системи державного управління, призначених для розробки та впровадження державної політики, становлять політико-управлінську систему [6, с. 63]. Так, державне управління і політика є складовими системи політико-управлінської суспільної взаємодії, яку деякі науковці називають політико-адміністративним управлінням. Політико-адміністративне управління як процес пов'язане із такими чинниками як: прийняття та реалізація політичних рішень; пошук нових форм взаємодії законодавчої і виконавчої влади в управлінні суспільними процесами; політико-адміністративний контроль у сфері державного управління; здійснення виконавчої та організаційної діяльності, спрямованої на забезпечення ефективного використання ресурсів (соціальних, матеріальних, економічних та ін.) [3, с.539].

Дослідження політико-управлінських відносин передбачає пошук відповіді на питання хто із акторів має владу: політики, чи державні службовці. В.П. Солових зазначає, що з «...формально-правової точки зору» саме політики мають повноваження влади. Але при детальному вивченні відповідь не є однозначною. Американські аналітики Ю.Абербах і Б.Рокман вважають причиною неоднозначності розподілу влади те, що знання про механізми роботи уряду – царина державних службовців, а не політиків [3, с. 539].

Теоретики акцентують увагу на визначені формальних принципів діяльності державних службовців та політичних діячів під час реалізації завдань публічної політики. Для опису їх відносин довгий час основоположною вважалася концепція дихотомічного розподілу на політику та адміністрацію. Згідно з цією теорією напрацювання політичних рішень – основне завдання політичних діячів, а реалізація їх – цілковита прерогатива адміністративної ланки державного апарату. Отже, політики та управлінці здійснюють свою діяльність в одному напрямі, але у різних сферах із власними принципами організації досягнення поставлених цілей [3, с. 539-540].

Взаємовідносини між політичною та адміністративною складовими системи державної влади визначають особливості моделі політико-управлінських відносин у певній державі. Тому основною характеристикою для визначення моделі є участь політиків та управлінців у формуванні публічних завдань розвитку держави та їх контролю за здійсненням публічної політики [6, с. 64].

Теорія науки державного управління містить різноманітні способи класифікації політико-управлінських відносин, моделі яких базуються на різних концепціях. Так, Веберівська, або Вільсонівська концепції передбачають формальне законодавче розмежування політики та управління. В «елітичній концепції системи врядування» британські науковці Х'ю Текло та Аарон Вілдавськи характеризують функціонування вищих щаблів влади як своєрідне «село», де всі мають однакове соціальне походження та освіту, працюють у владі багато років, а значить, добре знають один одного. Концепція суперництва, запропонована професором Пітбурзького університету Г. Пітерсом, базується на тому, що політики та державні службовці є супротивниками, замість того, щоб бути партнерами.

Серед теоретичних моделей взаємодії політики та адміністрації американські науковці Р. Путнам, Б. Рокман та Ю. Абербах виділяють п'ять ідеальних моделей. Так, перша модель: політика-адміністрація передбачає дихотомічний поділ політики та управління у веберівському розумінні. Друга модель («сільського життя») передбачає, що державні службовці і політики є частиною об'єднаної державної еліти, а отже, не мають вступати у владні конфлікти в межах чинної структури державної влади. Третя модель («функціонального сільського життя») передбачає певний ступінь інтегрованості державної служби та політичних посадовців. Політик і державний службовець, які працюють в одному міністерстві, мають більше спільногого, ніж той самий міністр та його колеги в політичному кабінеті, які мають різні державні портфелі. Четверта модель («модель суперництва») передбачає істотний розрив між двома групами (політиками та управлінцями), не розв'язуючи чітко питання їх боротьби за владу. П'ята модель передбачає чітке розмежування між виробниками політики та управлінцями і тут домінує модель саме державних службовців. Практика доводить, що існують різні схеми взаємодії між політиками та державною службою [4, с. 12-13].

Іншу класифікацію моделей політико-управлінських відносин запропонував український науковець В.П. Солових. Він наголошує, що основними характеристиками для визначення відповідної моделі є участь політичних діячів та державних службовців у визначені та реалізації політичного курсу, а також контроль за здійсненням політики [6, с. 64-65]. На нашу думку, для визначення типу політико-управлінських відносин важливим є не лише наявність вказаних зв'язків, а й їх якість – визначеність, uregульованість, функціональність та практичність.

Український вчений умовно виділяє три евристичних типи моделей політико-управлінських відносин: поглинання, дихотомічний та комунікативний типи. Поглинання являє собою ситуацію, коли в процесі державного управління відбувається переважання політичного компонента над адміністративним (або навпаки). Дихотомічний тип передбачає чітке розмежування політичної та адміністративної складових системи державного управління. Комунікативний тип характеризується взаємним впливом політичної та адміністративної складових державного управління [6, с. 64-65].

За першого типу моделі можливі дві ситуації. Перша визначається повним поглинанням політичним компонентом адміністративного в системі політико-управлінських відносин. За такої ситуації доступ до адміністративного компонента відбувається лише через політичний, а зі зміною особового складу політиків відбувається майже повна зміна службовців адміністративного компонента. Політики не лише обирають курс розвитку держави, а й активно беруть участь у практичній його реалізації [6, с. 65].

Така модель має переваги лише у випадку, коли політики готові не лише визначити стратегію розвитку держави, а й втілити в життя поставлені завдання щодо реалізації обраного курсу. За умов представницької демократії такі вимоги не завжди можна виконати, оскільки процес управління вимагає специфічних знань, умінь та навичок. Недоліком же такої моделі є нестабільність державної служби, оскільки можливість кар'єрного росту та власне прихід на державну службу залежить не від професійних якостей, а від політичних поглядів особистості [6, с. 65]. У крайньому вияві така модель приводить до розвитку патронажного типу відносин між політикою та державною службою.

Модель поглинання політичним компонентом адміністративного притаманна державам із парламентською формою правління. Частково модель політико-адміністративного поглинання має місце і в Україні, ілюстрацією чого є зайняття посад виконавчої влади особами, які в минулому були політиками та призначенні на адміністративні посади із врахуванням їх політичних поглядів, тобто відданості провладній політичній еліті.

Друга ситуація характерна поглинанням адміністративним компонентом політичного. Домінування адміністративного компонента над політичним базується на твердженні, що державні службовці мають більше професійних знань стосовно управління державою, ніж політики. На підтвердження цього Б. Гай Пітерс стверджує, що чиновники на відміну від політиків більшою мірою спроможні діяти у «формальному ключі» [7, с. 108]. Головним позитивом моделі є можливість врегулювання суспільних процесів під час політичної нестабільності держави.

Але інтегрування особистих інтересів у публічну мету досягається завдяки політичній діяльності, натомість адміністративна ланка політико-управлінської діяльності передбачає лише виконання завдань для реалізації поставленої мети. При поглинанні політичної складової управлінською можливим стає випадок невідображення публічної мети в діяльності адміністративної ланки державної влади. Це тягне за собою соціальну нестабільність, джерело якої є напруга в суспільстві, породжена втратою у громадян відчуття безпеки та захищеності.

Наступна модель характеризується дихотомічним поділом на політику й адміністрацію. Основою цієї моделі О. Рабрентович визначає чіткий розподіл повноважень, сфер діяльності та функціональних обов'язків між здійсненням політики та реалізацією поставлених завдань [5, с. 12]. Лейтмотивом дихотомічної моделі політико-управлінських відносин у загальному вигляді є принцип панування права та контролю за здійсненням політики з боку громадськості.

Засновниками дихотомічної моделі політико-управлінських відносин є В. Вільсон та М. Вебер. У своїй праці «Дослідження управління» (1887 р.) В. Вільсон наголошує на тому, що адміністративна складова державного управління функціонує поза сферою діяльності політиків, оскільки адміністративні завдання не є політичними і політика має лише ставити завдання виконавчій гілці влади, а маніпулювати процесом управління їй недозволено [8, с. 2].

З точки зору М. Вебера дихотомічна модель політико-управлінських відносин передбачає чітке розмежування бюрократів і політиків. Німецький вчений наголошував, що поєднання політичної та бюрократичної ланок державного управління матиме значний вплив на політичні події ХХ ст. Зокрема, занепокоєння науковця викликало зростання впливу бюрократичної ланки, за якого реалізація урядом політики підміняється проблемами власного виживання бюрократії. З метою недопущення подібної ситуації М. Вебером розроблено систему стримувальних механізмів, спрямованих на обмеження впливу адміністративної ланки на процес державного управління. На думку вченого, такими механізмами є врегулювання політико-управлінських відносин правовими нормами, ефективність та дієвість парламенту, а також залучення політичних лідерів до діяльності бюрократичної ланки шляхом призначення їх на керівні посади в адміністративних органах. За таких обставин політико-управлінські відносини є дихотомічними, оскільки завданням політиків є вироблення політичного курсу, а виконання його — прерогатива управлінців [1, с. 645]. У кристальному вигляді така модель відображає співвідношення політики до процесу управління як мети до засобів її досягнення [8].

У застосуванні на практиці модель дає негативні та позитивні результати. Позитивним моментом є надання права визначати курс розвитку держави особам, які обрані демократичним шляхом. Не менш важливим позитивом є система обмежень, спрямована на зменшення корупції обох сторін політико-управлінських відносин. Так, встановивши певний курс розвитку держави політики не мають доступу до ресурсів, необхідних для втілення в життя обраного курсу. В той самий час адміністративний апарат не має змоги впливати на прийняття суто політичних рішень. Також пріоритетом є політична нейтральність управлінця, що дозволяє забезпечити безперервність процесу державного управління. Модель ефективно діє лише за умов наявності в системі виважених механізмів контролю політиків та управлінців з боку громадськості й панування принципу верховенства права. У випадку відсутності хоча б одного із вказаних елементів використання такої моделі загрожує негативними наслідками для державного управління [6, с. 65].

Недоліками цієї системи є фактори, які можуть призвести до порушення функціонування системи державного управління як злагодженого механізму, зокрема, зниженням рівня ефективності прийнятих управлінських рішень, втратою суб'єктності органами державної влади та, як наслідок, зменшенням рівня легітимності політичної влади. Найбільш прогнозованими недоліками є часове обмеження діяльності політика та втрата балансу в системі державної влади. Обмеження в часі діяльності політика провокує прийняття політичних рішень популістського характеру. Такі політичні рішення апріорно не можуть бути реалізованими на практиці, оскільки не мають належної ресурсної бази. Відсутність причинно-наслідкового зв'язку діяльності політиків та управлінців тягне за собою відокремлення дій та прийняття непов'язаних між собою політичних та управлінських рішень. Внаслідок цього в управлінській діяльності політичні рішення не виконуються взагалі, або виконуються частково, що й призводить до неефективності системи державного управління [7, с. 111].

Третій виокремлюваний тип – діалогова модель або «синергетично-мережева» [7, с. 111]. Ця модель передбачає наявність у взаємодії між політичним та адміністративним компонентами як сегмента взаємозалежності, так і виняткової сфери діяльності. За цих умов необхідними факторами є участь управлінців у виробленні політичного курсу та водночас участь політиків у його реалізації. На думку українського науковця В.П. Соловиха «...синергетично-мережева» модель є найбільш складною та інтерпретується в трьох типах. Основним критерієм для характеристики певного типу американський вчений Ю. Абербах визначив роль політиків та державних службовців під час втілення в життя політичного курсу [7, с. 112].

За першим типом моделі управлінці, володіючи необхідною теоретичною та практичною базою спеціальних знань, забезпечують технічну реалізацію визначеного політичного курсу. Роль політичної складової полягає у посередництві між державою та суспільством. Тож основною функцією діяльності політиків є вміння вчасно реагувати на якісні зміни в суспільстві. Політичні діячі зосереджують свою діяльність на визначені та збалансуванні вимог широкого електорату та організованих груп із чітко вираженою системою інтересів. Такий тип взаємодії український науковець В.П. Солових визначає як «інформація-інтереси» [6; 7, с. 112].

До наступного типу («енергія-рівновага» [6]) американський науковець Ю. Абербах відносить взаємодію політиків та управлінців, за якої обидві сторони беруть участь у визначені політичного курсу, але задачі у них різні. Завданням політиків є висвітлення інтересів широкого електорату, функцією представників адміністративної ланки є реалізація вимог та інтересів організованих груп. За цих умов має місце передання управлінцям частини повноважень щодо вирішення політичних конфліктів у випадку відсутності у політиків узгодженої думки стосовно шляхів вирішення конфлікту [6; 7, с. 112].

Взаємодія за останнім типом повністю нівелює розмежування між управлінцями та політиками. Такий тип взаємодії В.П. Солових характеризує як «чистий гібрид» [6]. У визначені політики та її технічній реалізації, артикулюючи та реалізуючи інтереси всіх електоральних груп, беруть участь обидві сторони політико-управлінських відносин. На практиці і ті, і інші заінтересовані у вирішенні політичних проблем та їх подальшій реалізації [8]. Варто зазначити, що на цьому етапі розвитку системи державного управління Україні притаманний саме такий тип взаємодії політиків та державних службовців.

Для досягнення ефективності демократичного врядування державне управління має забезпечити основні умови. По перше, це надання населенню якісних адміністративних послуг, по друге, втілення в життя оптимальної моделі політико-управлінських відносин, орієнтованої на побудову дієвої системи державного управління, здатної реагувати на виклики та потреби суспільства. Для модернізації державного управління орієнтованого на обслуговування потреб населення необхідним є професіоналізація відносин між політиками та державною службою. Реалізація такої взаємодії повинна базуватися на засадах публічної політики та за допомогою залучення державних службовців і громадськості як до процесу прийняття політичних рішень, так і до надання кваліфікованої оцінки рівня ефективності політики. Така схема взаємовідносин визначає нове місце державного службовця у політико-управлінських відносинах [7, с.136].

Підсумовуючи викладене, доходимо таких висновків:

- типи політико-управлінських відносин трансформуються на певні моделі, які визначають рівень залучення (участі) політиків та управлінців до формування політичного курсу. Ключовою проблемою при визначені певної моделі політико-управлінських відносин є ставлення політиків та управлінців до влади, зокрема їх участь у процесі вироблення та реалізації політики;
- основними рисами, що породжують виникнення тієї чи іншої моделі політико-управлінських відносин, є організація взаємозв'язків структурних елементів, які відповідають за розробку та впровадження політики;
- відповідно до кожної моделі політико-управлінських відносин характер взаємодії політики та адміністрації може набувати як рис поглинання, так і рис взаємодії;
- на даному етапі державотворення Україні притаманна гібридна модель політико-управлінських відносин, яка характеризується відсутністю чіткого розмежування між політиками та державними службовцями та участю обох у визначені політичного курсу розвитку держави. Це призводить до дисгармонії між вибором політичного курсу та його виконанням, і як результат – до неефективності реформ (пенсійної, податкової, політичної та ін.);
- необхідно передумовою для забезпечення стабільного розвитку країни є чітке функціональне розмежування між політиками та державними службовцями, а

також залучення експертів та інститутів громадянського суспільства до процесу вироблення й прийняття політико-управлінських рішень.

Література:

1. Вебер М. Политика как призвание и профессия / М. Вебер // Избранные произведения. – М., 1990. – с. 644-706.
2. Вильсон В. Наука государственного управления [Электронный ресурс] / В. Вильсон — Режим доступа: <http://bib.convdocs.org/v17579> Вильсон В. наука государственного управления.
3. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. Ю.П. Сурмін та ін.] – К.: НАДУ, 2010. — 820 с.
4. Європейські принципи державного управління / Укр. Акад. держ. упр. при Президентові України, Центр дослідж. адм. реформи; [Пер. О.Ю.Кулєнкової]. – К., 2000. – 50 с.
5. Рабрентович А.В. Теоретические основы политico-административных отношений/ А.В. Рабрентович // Политico-административные отношения: кто стоит у власти? [ред. Т. Верхейн]. — М.: Права человека, 2001. — 512 с.
6. Солових В.П. Антикризисовое управление в системе политico-управлінських відносин / В.П. Соловых // Актуальні проблеми державного управління. – Х., 2008. – N 1 (33). — С. 62–68.
7. Соловых В.П. Політико-управлінські відносини: методологія та практика [Текст]: монографія / В.П. Соловых; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харків. регіон. ін -т держ. упр. – Х.: ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. – 163 с.
8. Соловых В.П. Типы и модели политico-административных відносин у системі державного управління [Электронный ресурс] / В. П. Соловых. – Режим доступа: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2010-1/doc/1/16.pdf>.

Шульга И.Л., аспирант кафедры политической аналитики и прогнозирования Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Типы и модели политico-управленических отношений. В статье проанализированы основные концепции, типы и модели политico-управленических отношений в системе государственного управления. Исследован характер взаимодействия политической и административной составляющих государственного управления в соответствии с моделью политico-управленических отношений. Очерчены преимущества и риски каждой из моделей. Определено присущую Украине модель политico-управленических отношений. Установлены необходимые предпосылки стабильного развития политico-управленических отношений. Предложены пути повышения эффективности государственного управления.

Ключевые слова: политico-управленические отношения, государственное управление, исполнительная власть, государственная служба, политики, управленцы, политico-управленические решения, политический курс.

Shulga I.L., Post-graduate student, Department of Political Analysis and Forecasting of the National Academy of Public Administration of the President of Ukraine

Types and kinds of political and administrative relations. The paper analyzes the basic concepts, types and models of political and administrative relations in public administration. The author studies the manner of interaction between political and administrative components of public administration in accordance with the model of political and administrative relations. The author describes advantages and risks of each of the models. The model of political and administrative relations which inherent in Ukraine is defined. Necessary preconditions for the stable development of political and administrative relations are found out. The author suggests ways of improving the efficiency of public administration.

Key words: political and administrative relations, public administration, the executive, public service, politicians, managers, political and administrative decisions, policies.

ЮРИДИЧНІ НАУКИ

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

УДК 347.65/.68(37)

Вірченко В.В.,

канд. істор. наук, доцент Українського державного університету
фінансів та міжнародної торгівлі

Еволюція спадкового права в Римській імперії

У статті досліджуються історичні умови формування та особливості розвитку спадкового права в Римській імперії. Розглядаються джерела спадкового права у Римській імперії. Досліджується структура спадкових правовідносин та форми успадкування. Аналізується зв'язок між сімейним та спадковим правом у Римській імперії. Розкривається суб'єктний склад спадкових правовідносин у Римській імперії. Висвітлюються особливості розвитку спадкового права, зміст та основні принципи успадкування у Римській імперії.

Ключові слова: заповіт, спадкове право, сімейне право, преторське право, антична цивілізація, правовідносини, спадщина.

Витоки сучасних правових систем більшості провідних країн світу безперечно слід шукати в античній цивілізації, визначальне місце в якій належало Римській державі. Правовідносини, які виникали в суспільстві протягом його історичного розвитку, зводилися здебільшого до набуття та захисту матеріальних благ. Людська природа невічна, тому смерть конкретного власника майна, його права й обов'язки не могли не стати об'єктом інтересів для решти членів суспільства. З давніх-давен і до сьогодні людей цікавить, що залишив після себе власник, в яких обсягах і кому дістанеться майно, тим самим задовольняючи свої майнові інтереси. У Стародавньому Римі сформувалися основні поняття спадкового права, ефективно працював механізм прийняття спадщини як за законом, так і за заповітом. Для правової системи не лише країн Європи, а й України зокрема, римське право має особливу історичну і культурну значущість, адже сучасна правова традиція, системи існуючих правових інститутів багато у чому бере свій початок у римському праві. Римське право і сьогодні зберігає свій особливий статус, залишаючись важливим античним джерелом існуючих нині правових традицій. Таким чином, дослідження особливостей формування та розвитку римського цивільного права загалом і спадкового права – зокрема, продовжує зберігати свою актуальність і становить важливе завдання сучасної юридичної науки.

Зміст, особливості та історичні умови розвитку римського цивільного права були широко висвітлені в історичній та юридичній літературі. Належне місце в розробці цієї наукової тематики займають праці О.А. Підопригори, Є.О. Харитонов, Л.В. Шали, Б.Й. Тищика, О.А. Жидкова, В.С. Макарчука та ін. Водночас, питання, пов'язані із дослідженням особливостей генезису та розвитку спадкових цивільно-правових відносин у Римській

імперії, аналізу зв'язку між різними підгалузями римського цивільного права, на нашу думку, вивчені та висвітлені недостатньо.

Мета цієї статті полягає у дослідженні особливостей виникнення та розвитку інституту спадкового права у Римській імперії, аналізі історичних передумов розвитку спадкового права, його структури та джерел, а також взаємозв'язку сімейного і спадкового права у Римській імперії.

Сучасні спадкові правовідносини беруть свій початок у римському спадковому праві. За понад тисячолітню історію існування Риму як держави, погляди на спадщину пройшли досить тривалу еволюцію, щоб набути сучасних правових форм. Саме в римському праві під спадковим правом чітко розуміли сукупність правових норм, якими регулюється перехід майнових прав та обов'язків покійного до інших осіб. І не лише майнові, оскільки разом зі спадковим майном спадкоємець приймав обов'язок по здійсненню опіки та піклуванню, що носило сімейний характер.

У первісному суспільстві, після смерті власника все його майно ставало нічийним, будь-хто міг його захопити. Ні про яку передачу майна, прав та обов'язків померлого своїм спадкоємцям не могло бути й мови, примітивне суспільство не мало ні знань, ні чітких уявлень про них. З виникненням патріархального суспільства, в період VII–IV тис. до н.е., відбувається формування поглядів на поняття «власність»: особистого права на знаряддя праці, предмети власного вжитку, колективного права на землю. Відповідно, майно померлого стає власністю його сім'ї. Розпоряджатися землею міг лише рід, дорослі члени мали право володіти визначеними ділянками, сім'я могла лише користуватися нею.

Спадкове право регулювало суть майнові права та обов'язки, відносини особистого характеру не входило до компетенції даних правовідносин [9, с. 78]. Не допускалося одночасне спадкування за законом та за заповітом, одне і те ж майно не могло успадковуватися одночасно на основі закону чи заповіту, що стало одним із яскравих принципів римського спадкового права.

Спадкодавцем могла стати фізична особа, правозадатна та яка на момент смерті була носієм спадкових прав та обов'язків. При цьому спадкодавцями не могли бути юридичні особи, іноземці (ті, які володіли чужим правом) та приватні раби. У той самий час спадкоємцями могли бути як фізичні, так і юридичні особи, церква, держава. До кола спадкоємців, в особі фізичних осіб, відносилися також жінки, раби, залежні особи, а також діти, народжені після смерті спадкодавця, протягом десяти місяців.

Історія формування спадкових відносин у Стародавньому Римі мала складний та заплутаний характер. Раніше виникло спадкування за законом. Цілком природно, все майно померлого власника переходило до осіб, які спільно проживали, вели спільне господарство та перебували під владою глави родини. Відповідно у випадку його смерті майно ділилося у рівних частинах між членами цієї сім'ї, так зване агнатське споріднення [3, с. 69].

Характерною рисою спадкового права став його тісний взаємозв'язок з римським інститутом сімейного права. Правова організація тогочасного суспільства переслідувала мету зберегти в цілісності та єдності майнові інтереси членів сім'ї, в якій проживав спадкодавець. Велике значення при прийнятті спадщини мав ступінь спорідненості: агнатське чи когнатське. У ранні періоди римського права визначальним було агнатське споріднення, яке передбачало свій спосіб. Агнатське споріднення базувалося на правовому підпорядкуванні главі родини (*pater familias*), який був єдиним носієм майнових прав та користувався повною правозадатністю. До агнатської сім'ї відносилися кровні родичі, по чоловічій лінії, та особи, які перебували у складі сім'ї під владою глави родини (незаміжні доньки та сестри, невістки, внуки та ін.). Всі вони підпорядковувались владі *pater familias*, після смерті якого влада переходила до його дорослих синів. У межах агнатської спорідненості виділяли чотири черги спадкоємців. До першої черги відносилися кровні родичі: сини, незаміжні доньки, внуки; спадщина у цьому випадку ділилася не на загальну кількість спадкоємців, а відповідно ступеню агнатського споріднення, яке визначалося числом народжень. Спадкоємцями другої черги були брати, сестри, мати померлого. У цьому випадку законом передбачалось отримання рівних частин спадку. Третя черга була пред-

ставлена рештою родичів, у тому числі й троюрідні брати, сестри, їх діти та внуки. І лише в останній чергі закликалася дружина померлого. Загалом у чистому вигляді агнатський принцип передачі спадщини існував у ранньому періоді існування римського суспільства, коли виробництво матеріальних благ здійснювалося не у таких масштабах, які б могли дозволити спадковавцю виносити за межі сім'ї, в якій він проживав з рештою членів родини, результати та засоби праці, тим самим позбавляючи півладних йому за життя родичів, хоч і не завжди рідних, економічної основи для подальшого життя. В основному це стосувалося представницької жіночої статі та їхніх дітей, які після укладення шлюбу втрачала правовий зв'язок зі своїми батьками та не могла претендувати на свою частину спадку. Але подальший соціально-економічний розвиток Риму як держави диктує нові правила правової поведінки, надаючи можливість природним батьківськім прағненням, через нові правові відносини, передати своє майно кровним родичам, насамперед дітям, навіть якщо вони вийшли з-під їхньої опіки. Поступово агнатська сім'я була витіснена когнатською, яка базувалася на кровних сімейних зв'язках, з дотриманням принципів лінії та ступеня спорідненості.

Лише у преторському праві когнати, тобто кровні родичі, отримали законне право на спадщину. Преторське право з'являється в період римської республіки. З IV ст. до н.е. претору належала одна з найвищих державних посад, до основних його повноважень належало здійснення правосуддя при розгляді цивільних справ, був другою особою після консула, за його відсутності йому належала найвища влада. Використовуючи надані владою йому повноваження, претор надавав своїм едиктом певним особам право прийняти спадщину.

В когнатській сім'ї, як і в агнатській, розрізняли пряму та бокову лінії спорідненості. Батько, син, внук та правнучка – родичі по прямій лінії, які народжувалися послідовно один від одного. У боковій лінії родичі походили від спільногого предка (рідні брати, які ведуть свій рід від спільногого батька, тітка та племінниця мали спільногого батька та діда) [5, с. 280]. Крім того, виділяли пряму висхідну лінію: батько, мати, дід, баба, прадід та ін., тобто предки цієї людини та пряму низхідну лінію: діти, онуки, правнуки – нащадки людини.

Всі спадкоємці когнатської сім'ї поділялися на п'ять черг або так звані класи. До спадкоємців першої черги відносились всі діти, незалежно від статі та сімейного стану, а також внуки, які могли претендувати на частку спадщини батька чи матері у випадку їхньої смерті. У цьому випадку все майно, права та обов'язки ділилися порівно між живими дітьми, а внуки могли претендувати лише на ту частину спадку, яку б отримали їх батьки, якби були живі. Друга черга була представлена інтересами батька, матері, баби, рідних братів та сестер, а також племінників, щоправда, за умови смерті їх батьків. За цих умов спадщина розподілялася за лініями спорідненості, якщо майно приймала пряма висхідна лінія, то вона тим самим позбавляла можливості бокову лінію права на спадщину.

До третьої черги належали неповнорідні брати та сестри: єдинокровні (ті, які мали спільногого батька, але різних матерів) та єдиноутробні (єдина мати, але різні батьки). Слід зазначити, що зведені брати та сестри не могли бути спадкоємцями за законом один після одного. Четверту чергу представляли решта родичів будь-якого ступеня спорідненості, які у рівних частинах успадковували майно. Останніми, хто міг претендувати на спадкову масу спадковавця, був один із подружжя померлого. На практиці один з цих претендентів належав досить рідко, якщо звичайно на його користь не було зроблено заповіту, оскільки законом передбачалася відсутність або відмова попередніх спадкоємців. Щоправда, згодом римський закон стояв на сторожі інтересів вдови, яка у праві Юстиніана мала право на обов'язкову частку майна покійного – є від загального спадку [5, с. 437].

Протягом історичного розвитку спадкового права за законом у римському законодавстві сформувалися такі основні принципи та засади: неприпустимість поєднання спадкування за законом та за заповітом щодо одного й того самого спадкового майна; важливість лінії та ступеня споріднення між спадковавцем та спадкоємцями, закономірно, що першочерговими претендентами на спадок ставали діти, незалежно від статі, місця проживання, але й це право було виборено в процесі правових дискусій; дія принципу черговості в прийнятті спадщини не дозволяє більш віддаленим у родинних зв'язках претендентам одночасно претендувати на майно з близчими родичами. Не менш важливим правом, яке

сформувалося в римському спадковому праві, було право представлення інтересів спадкоємця, який помер, але міг претендувати на спадок, це право надавалося його дітям. Вони відповідно і отримували права й обов'язки своїх померлих батьків-спадкоємців. Поділ спадщини в межах лінії та ступеня спорідненості цих спадкоємців відбувався порівно.

З посиленням значення окремого індивіда, послабленням сімейного характеру власності з'явилося право у власника майна на свій розсуд визначити майбутню долю свого спадку [7, с.106]. Все це разом і вплинуло на появу «свободи заповітів». Втім, римське право вдало поєднати право на свободу заповіту із правом законних спадкоємців на свою обов'язкову частину спадщини.

Заповіт, як розпорядження спадкодавця щодо долі свого майна, у випадку його смерті, виникає у Стародавньому Римі не пізніше V ст. до н.е., на що вказують Закони XII таблиць як основне джерело стародавнього римського права – «...якщо хтось розпорядився на випадок своєї смерті відносно свого домашнього майна або відносно опіки над підвладними йому особами, то нехай це і буде непорушним». Важливою ознакою цивільної правозадатності римлян було право на заповіт. Заповіт могла написати особа, яка володіла активною заповідальною правозадатністю, яка, у свою чергу, передбачала наявність загальної правозадатності. Активною заповідальною правозадатністю необхідно було володіти безперервно протягом всього життя. Щоправда, були і винятки. Наприклад, державні раби мали право складати заповіт на половину свого майна. Цього права позбавлялися ізгої, державні злочинці, еретики. Процедура оголошення заповіту носила публічний характер, оголошувалася привселюдно на народних зборах по куріях, або ж перед армією. Відповідно, така форма заповіту: на народних зборах чи перед боєм, робила його недоступним для тих, хто не брав участі в народних зборах та військових походах. У цьому випадку оголосити свою волю, що спадкового майна не мали права: неповнолітні, недієздатні римські громадяни, в тому числі підвладні особи, марнотрати, раби та жінки.

Лише з II ст. н.е. жінки отримали право на заповіт зі згоди опікуна. Влада опікуна могла припинитися з моменту одруження, при цьому шлюбний вік для дівчаток починається з 12 років, або ж при досягненні 25 років, коли жінка отримувала повну цивільну правозадатність. За законом II ст. до н.е. заборонялося призначати жінку спадкоємицею великого майна, розміри якого перевищували 100 тис. сестерцій. Щоправда, за винятком весталок (жриць богині Вести, богині домашнього вогнища), які давали обітницю безшлюбності і знаходилися в привілейованому становищі. Вважалося, що жінка за своєю суттю марнотратна та недалекого розуму, тому без допомоги опікуна з цією сумою вона не зможе дати собі ради. В ті часи ціна на звичайного раба коливалася в межах 600–1000 сестерцій за особу, освічений раб коштував значно більше [6, с. 254]. Відсутність жодного раба в господарства було ознакою повного зубожіння. Римське право допускало можливість написання заповіту на користь ненародженої дитини, яка народиться протягом десяти місяців з моменту смерті батька.

Право, яке надавало можливість бути спадкоємцем та претендувати на отримання спадщини називалося пасивною заповідальною правозадатністю, тобто насамперед мати римське громадянство, не бути державним злочинцем, чи еретиком, а також іноземцем. Володіти пасивною заповідальною правозадатністю необхідно було як на момент складання заповіту та на момент смерті спадкодавця, а також на момент прийняття спадщини. Щоправда, недотримання хоч одного з цих принципів не завжди було підставою для визнання заповіту недійсним.

Як зазначалося раніше, разом з правом до спадкоємців переходили і обов'язки спадкодавців, зокрема, сплата боргів. Однак, тогочасні рабовласники-спадкоємці знаходили різні способи уникнення можливого розрахунку з боргами покійного спадкодавця. На допомогу приходило римське спадкове право та раби, які виступали інструментами на захисті, аж ніяк несправедливих та нечесних інтересів рабовласника.

Наприклад, якщо раба передавали іншому господарю (продавали, дарували), він зобов'язувався прийняти спадщину за наказом нового господаря, який і ставав власником цього майна. Якщо ж на момент відкриття спадщини раб отримав омріяну свободу, то за

цих умов за ним залишалося право прийняти спадщину з усіма зобов'язаннями чи відмовитися від них.

Спадщина відкривалася з моменту смерті спадкодавця. Ця смерть могла бути не лише фізичною, а й цивільною і пов'язувалась із втратою певних прав та свобод (втратив права громадянина, потрапив у рабство, вчинив злочин проти держави). У цьому випадку господар втрачав права на майно, яке вважалося нічийним: воно могло перейти як законним власникам, так і на користь держави, часто у випадках з державними злочинцями. Якщо ж спадкодавцю якимось чином вдалося відновити свої цивільні права (повернути громадянство) законом передбачалося повернення майна.

Якщо у римському праві ми бачимо, як сформувалася практика свободи заповіту, то так само у цьому ж праві зародилася традиція обмеження цієї волі за допомогою судових позовів невдоволених спадкоємців, щодо несправжності заповіту. На обов'язкову частку майна померлого мали всі прямі низхідні та висхідні родичі когнатського споріднення. Чоловік у заповіті не міг позбавити дружину обов'язкової частини. Дружина разом з дітьми у рівних частинах успадковувала майно. Але, на відміну від дітей, її право обмежувалося лише правом користування, без права розпорядження.

Спадкодавець у заповіті повинен був поіменно їх назвати та визначити на власний розсуд кожному його частку, в інакшому випадку спадкодавець мав вказати причину та назвати імена тих, кого позбавляє спадщини. Якщо остання процедура не дотримана, заповіт могли визнати повністю недійним або ж частково недійсним.

У своєму історичному становленні правові системи країн Європи зазнали позитивного впливу римського права. Римське право стало школою для величезної кількості поколінь юристів, справжнім скарбом для світової юриспруденції, а також джерелом правової культури для провідних країн світу. Саме в римському праві були розроблені основні способи захисту приватної власності. Спадкове право, як інститут цивільного права, пройшло тривалу історичну еволюцію. При цьому, основні його принципи, засади та положення сформувалися в римському праві: успадкування за законом та за заповітом; поєднання свободи заповіту з наданням обов'язкової частини майна для прямих найближчих родичів; надання права спадкодавцю позбавити цих же претендентів права на спадщину. Наступництво в правах передбачало і виконання обов'язків спадкодавця, насамперед, виплату боргів, здійснення опіки та піклування.

Актуальність і гострота проблеми ефективного інституційного регулювання цивільних правовідносин, створення передумов соціальної стабільності та захищеності інтересів кожного члена суспільства вказує на об'єктивну необхідність подальшого розвитку теоретико-методологічного базису дослідження еволюції цивільно-правових відносин у Римській імперії. На нашу думку, комплексного аналізу потребує розвиток договірних правовідносин, а також дослідження трансформації моделі цивільного права у контексті визначення та регулювання немайнових прав особистості.

Література:

1. История государства и права зарубежных стран / Под. ред. Н.А. Крашенинниковой, О.А. Жидкова, – 2-е изд., стереотип. – М.: Норма, 2004. – Ч.1. – 624 с.
2. Макарчук В.С. Загальна історія держави і права зарубіжних країн / В.С. Макарчук. – К: Атіка, 2004. – 616 с.
3. Омельченко О.А. Римское право. – М.: Остожье, 2000. – 208с.
4. Орач Е.М., Тищук Б.Й. Основи римського приватного права. – Львів: РВД Львів. ун-ту, 2000. – 238 с.
5. Підопригора О.А. Римське право / О.А. Підопригора, Е.О. Харитонов. – К: Юрінком Інтер, 2006. – 512 с.
6. Сергеенко М.Е. Жизнь Древнего Рима / М.Е. Сергиенко. – СПб.: Летний сад, 2000. – 368 с.
7. Харитонов Е.О. Рецепція римського приватного права як підґрунтя сучасної цивілістики / Е.О. Харитонов // Вісник Академії правових наук України. – 1998. – №2. – С. 104-111.
8. Шала Л.В. Рецепція римського права в Україні: доктринальний рівень // Наук. вісник Львів. держ. ун-ту внутр. справ. Серія юрид. – 2010. – № 1. – С. 16-21.
9. Яровая М.В. Римское частное право / М.В. Яровая. – СПб.: Питер, 2004. – 192 с.

Вирченко В.В., канд. истор. наук, доцент Українського громадського університета фінансових та міжнародної торгівлі

Еволюция наследственного права в Римской империи. В статье исследуются исторические условия формирования и особенности развития наследственного права в

Римской империи. Рассматриваются источники наследственного права Римской империи. Исследуется структура наследственных правоотношений и формы наследования. Анализируется связь между семейным и наследственным правом в Римской империи. Раскрывается субъектный состав наследственных правоотношений в Римской империи. Освещаются особенности развития наследственного права, содержание и основные принципы наследования в Римской империи.

Ключевые слова: завещание, наследственное право, семейное право, преторское право, античная цивилизация, правоотношения, наследство.

Virchenko V.V., Candidate of Historical Sciences, Associate Professor, Ukrainian State University of Finance and International Trade.

Evolution of succession law in Roman Empire. The article is devoted to the analysis of the historical conditions of succession law formation and peculiarities of its development in Roman Empire. Sources of succession law in Roman Empire are considered. Structure of ancestral legal relationship and forms of inheritance are investigated. Connection between succession law and family law in Roman Empire is researched. Subject composition of ancestral legal relationship in Roman Empire is considered. Peculiarities of succession law development, substance and basic principles of inheritance in Roman Empire are investigated.

Key words: testament, probate law, family law, praetor right, ancient civilization, legal relationships, inheritance.

УДК 340:134:81'272](477)"1917/1921"

Капелюшина М.В.,

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

Висвітлення в історико-правових дослідженнях законодавчого забезпечення мовної політики за доби Української революції 1917 – 1921 рр.

У статті здійснено історіографічний огляд публікацій істориків права, присвячених дослідженю законодавчих процесів у сфері мовного реформування в Україні революційного періоду 1917 – 1921 рр., охарактеризовано тенденції та особливості висвітлення проблеми радянськими правознавцями, науковцями діаспори та сучасними вітчизняними вченими. Особливу увагу звернено на малодослідженні аспекти проблеми та з'ясування спільногоЯ і відмінного при здійсненні мовної політики Центральною Радою, Гетьманатом П.Скоропадського, Директорією УНР, Західно-Українською Народною Республікою.

Ключові слова: національне державотворення, законодавство, мовна політика, Українська революція 1917 – 1921 рр., історіографія, історико-правові дослідження.

Серед пріоритетних напрямів сучасної мовної політики в Україні є впровадження її в урбаністичний простір, розширення сфер використання української мови, зокрема, у галузі науки, масової культури, інформаційних технологій. Без сумніву, головну роль в успішному розгортанні цих процесів відіграє держава, адже саме вона здатна заходами мовної політики перетворювати мову на ефективне знаряддя для свого зміщення або ж, навпаки, призводити до кризових ситуацій у суспільстві на ґрунті мовного протистояння. Сучасна ситуація в Україні, пов’язана із неоднозначним сприйняттям суспільством новітнього законодавства в мовній сфері, є свідченням виняткової важливості ролі держави в зазначених процесах. У зв’язку з цим багато в чому повчальним є досвід мовної політики національних урядів революційної доби 1917 – 1921 рр. в Україні, коли «...по майже двостолітній перерві, – на думку Ю.Шевельова, – українська мова стає мовою законодавства, адміністрації, війська, зборів...» [1, с.61].

Спробуємо з’ясувати ступінь вивчення мовно-реформаторських та законодавчих процесів в Україні 1917 – 1921 рр. у дослідженнях правознавців та представників суміжних наук. Проблема державності української мови активно обговорювалась у публікаціях

революційної доби 1917 – 1921 рр. [2]. Серед них слід виокремити статтю «Про навчання рідної мови в українській початковій школі» правознавця О.Левицького [3], який після революційних подій 1917 р. очолював громадські і державні комісії з питань української правничої термінології, згодом очолив правниче товариство при ВУАН, а з 1922 р. став Президентом ВУАН. Автор зосереджується на проблемах, які постали перед освітянами за умов розбудови національної школи, наголошує на важливості законодавчого закріплення державного статусу української мови.

До когорти перших публікацій з проблеми безперечно відноситься і монографія С.Постернака «З історії освітнього руху на Україні за часи революції, 1917 – 1919 роки» [4], в якій розглянуто і окремі аспекти мовно-реформаторської політики українських національних урядів та її законодавчого забезпечення.

Особливу увагу серед історико-правових видань революційної доби 1917 – 1921 рр. варто звернути на статтю відомого правознавця С. Шелухіна «Державна мова на Україні» [5]. Фактично «Нова Рада» опублікувала доповідь, передану сенатором С. Шелухіним прем'єрміністру Ф. Лизогубу. Слід зазначити, що головні положення, викладені С. Шелухіним, не втратили актуальності й сьогодні. Автор стверджує, що «...похід проти української мови зростає одночасно із зростанням походу проти української державності» [5, с.150]. Здійснюючи екскурс в історію питання, С. Шелухін зазначає, що за Центральної Ради проти української державності пішли більшовики, які, «...захопивши Київ, скрізь по Україні нищили все українське національне, рвали портрети Шевченка, шматували прапори, руйнували «Просвіти», убивали свідомих українців і переслідували українську мову, бо вона для них була національною ознакою української державності» [5, с.150], а за Гетьманату П.Скоропадського «...в повнім контакті з більшовиками йдуть проти української державності всі реакціонери, російські шовіністи, централісти, русифікатою і взагалі всі ті, що хотять знищити українську державність.... Таким діячам на великій перешкоді стоить українська мова, бо вона є національна ознака української державності» [5, с.150 – 151].

С. Шелухін наголошує, «...що з приводу державної мови в українській державі, як це не дивно, виникли і полеміка, і статті, і інтерв'ю з міністрами і службові сутички та непорозуміння» [5, с.152]. Власне і цей текст автора, який ми аналізуємо, з'явився саме як реакція С. Шелухіна на виступи антиукраїнських елементів проти державного статусу української мови. Найбільшу шкоду серед тих, хто проти української мови, роблять, на думку автора, юристи, «які намагаються зробити законне незаконним, а незаконне законним». Досить ґрутовно він розвінчує погляди цих юристів щодо дії ст. 3 «Основних законів російської імперії», якою встановлюється, що «...російська мова «общегосударственная» в Російській єдиній і неділимій імперії і обов'язкова в армії і флоті та в усіх державних і громадських установах» [5, с.152], наголошуючи, що з розвалом Російської імперії це законодавство втратило свій смисл і значення. У висновках С. Шелухін наголошує, що «...в таких умовах життя безперечно треба видати закон про те, що в Українській державі державна мова українська і тільки одна українська. ... Цим не повинно касуватися право на вживання кожним його рідної мови і на повагу до всіх мов, але ж українська мова, як державна, повинна бути обов'язковою для всіх урядовців і для всіх урядових установ. Коли хто не знає української мови, то, як хоче служити в українській державі, мусить вивчити державної мови. ...треба призначити термін, після якого всі, хто не знатиме державної мови, повинен буде залишити свою службу в державі. Того вимагають, – на переконання С.Шелухіна, – достойнство української держави і повага до її народу» [5, с.155].

У радянській історіографії досліджуваної проблеми мовна політика Центральної Ради, Гетьманату П.Скоропадського, Директорії, ЗУНР замовчувалась або фальсифікувалась з ідеологічних міркувань. Показовим прикладом ставлення радянської влади до державного статусу української мови є, зокрема, прийнятті у серпні 1920 р. Галревкомом декрет №4 «Про скасування обов'язкової державної мови», в якому наголошувалося, що «...на території Галицької Соціалістичної Радянської Республіки касується обов'язкова державна мова: всі мови, яких вживає трудяще населення республіки, є рівноправними» [6, с.53]. Цей епізод

типовий тим, що формальне визнання рівноправності мов сприймалося антиукраїнськими колами тоді, згодом у 70–80-х роках, і навіть сьогодні як дозвіл ігнорувати українську мову.

Зарубіжна історіографія через відсутність достатньої кількості джерел представлена невеликою кількістю публікацій, в яких досліджуються окремі аспекти проблеми. Серед них, насамперед слід виділити монографію мовознавця Ю. Шевельова [1], в якій досліджується стан і статус української мови у 1900 – 1941 рр., а також монографію правознавця С. Шелухіна, де також знайшли місце окремі аспекти проблеми [7]. Таким чином, у жодному з названих досліджень мовна політика українських урядів не була об'єктом глибокого та всебічного аналізу.

Щодо сучасного наукового доробку вчених, у якому висвітлюється законодавче забезпечення мовної політики за доби української революції 1917 – 1921 рр., то проаналізуємо його більш ґрунтовно. Варто зазначити, що, крім правознавців, окремі аспекти цієї проблеми досліджували також історики та мовознавці. Більше того, єдина дисертаційна робота, в якій комплексно висвітлюється мовно-реформаторська політика українських національних урядів у 1917 – 1921 рр., захищена О. Данилевською за спеціальністю «Українська мова» [8]. Попри те, що у дисертації здійснено комплексний аналіз мовної політики Центральної Ради, Гетьманату та Директорії УНР не в історико-правовому, а у макросоціолінгвістичному аспекті, дослідницю виокремлено й систематизовано корпус директивних документів законодавчого забезпечення цієї діяльності українських національних урядів. Автор доходить висновку про послідовність та наступність мовної політики Центральної Ради, Гетьманату та Директорії УНР попри певні відмінності внутрішньополітичного життя в роки діяльності цих урядів [8, с. 178].

Важливим чинником для ґрунтовного вивчення проблеми є з'ясування сутності поняття «державна мова» та його співвідношення з терміном «офіційна мова». У більшості російських авторитетних видань поняття державна та офіційна мова ототожнюються. Пропонує не розрізняти ці поняття і Конституційний Суд України, який вважає, що «...під державною (офіційною) мовою розуміється мова, якій державою надано правовий статус обов'язкового засобу спілкування у публічних сферах суспільного життя» [9, с. 860]. Що стосується України, то згідно з Конституцією допускається вживання лише терміна державна мова. Досить ґрунтовно ці аспекти проблеми висвітлені в публікаціях Ю. Прадіда [10] та М. Антоновича [11].

Серію статей, написаних в історико-правовому аспекті, Ю. Прадід присвятив також мовній політиці за доби Центральної Ради. В одній з них автор зауважує, що мовні питання за досліджуваної доби з'ясовувалися як безпосередньо, так і принагідно, з огляду на розв'язання інших питань, що предметом уваги нової влади були як проблеми української мови, так і мов національних меншостей, що проживали на території України [12, с.281]. Дослідник зазначає, що вже 12 березня 1917 р. на засіданні Центральної Ради було прийняте рішення про те, що «...мовою, якою Рада має звертатись, є мова українська», а вже в перші місяці свого перебування при владі Центральна Рада чимало уваги приділяла проблемі розширення сфери функціонування української мови в державних і недержавних інституціях, приймаючи як свої рішення, так і висуваючи вимоги щодо прийняття рішень з цих питань Тимчасовим урядом [12, с.282]. В іншій статті Ю.Прадід аналізує ухвалений у березні 1918 р. Центральною Радою «Закон про запровадження української мови у банківській і торговій сфері», де в п.3 проголосувалось, що «мовою в діловодстві має бути державна українська», «Закон Центральної ради про національно-персональну автономію» від 9 січня 1918 р., а також аналізує ст. 6 і 12 «Конституції Української Народної Республіки», які так чи інакше стосувались мовних проблем [13, с.19 – 20]. На думку Ю. Прадіда, Центральна Рада, незважаючи на короткий термін свого перебування при владі, заклала законодавчі основи розв'язання мовних проблем в Україні, які стосувалися як української мови, так і мов національних меншостей.

На відміну від Ю.Прадіда, який головну увагу зосередив на дослідженні законодавчої діяльності Центральної Ради, публікація О.Янковського стисло висвітлює ці процеси, базуючись також на законодавстві Гетьманату П.Скоропадського та Директорії УНР [14].

Дослідник наголошує, що українська мова «як мова законотворчості вперше була задекларована у виробленому 29 липня 1917 р. «Статуті вищого управління України», яким Центральна Рада пропонувала визначити відносини між нею і Генеральним Секретаріатом, з одного боку, та Тимчасовим урядом Росії, – з другого: «...п. 19. Всі закони тимчасового правительства мають силу на Україні від дня проголошення їх у Краєвім Урядовім Віснику на українській мові...»[14, с.117]. Після опублікування III Універсалу, яким проголошено УНР, відбувалася спонтанна українізація міністерств. На думку О.Янковського, «...це природним шляхом підносило її до рангу державної, наприклад, в об'єктику про українізацію Міністерства шляхів (6 березня 1918 р.) вже йдеться про «державну українську мову» як про реальний факт» [14, с.118].

Характеристику діяльності Гетьманату П.Скоропадського з мовного питання О.Янковський розпочинає з викладу суті конфлікту на засіданні Державного Сенату 3 вересня 1918 р. з питання, якою мовою вести протокол. Одні сенатори аргументували свою позицію тим, що в Україні нібито лишилися чинними закони Російської імперії, згідно з якими мова російська є державною доти, доки не з'явиться закон, що визначить державною іншу. Проти цього рішуче виступили сенатори С. Шелухін і Б. Кістяківський, які апелювали до політичних реалій: Російська імперія не існує, але є самостійна Українська держава, тож має бути й українська державна мова, яка фактично вже стала державною і закон це може лише закріпити. Нарешті, третя пропозиція полягала в одночасному тимчасовому існуванні двох державних мов – української і російської [14, с.118 – 119].

На думку О.Янковського, розв'язанню патової ситуації сприяла жовтнева урядова криза, коли політичний маятник гойднувся вбік українства, внаслідок чого майже половину нового кабінету становили українські діячі. Дослідник зазначає, що вже невдовзі було підготовлено законопроект про державну мову. Він вказує, що питання про авторство закону є дискусійним, однак, на його думку, є підстави віднести до кола авторів А. Вязлова, П. Зайцева, З. Моргуліса і Я.Яковліва [14, с.120]. Рада Міністрів не встигла розглянути законопроект, бо кабінет проіснував лише три тижні, проте О.Янковський зазначає, що документ потрапив до Ради Народних Міністрів і розглядався, але закон за доби Директорії вийшов інший, більш лаконічний [14, с.21]. У своєму досліджені науковець наводить текст ухваленого Директорією 1 січня 1919 р. закону про державну мову в Українській Народній Республіці, опублікований у Віснику Державних Законів, а також віднайдений в архівах законопроект про державну мову, створений за Гетьманату П.Скоропадського, та пояснівальну записку до цього законопроекту. У висновках О.Янковський констатує, що протягом менш як двох років українська мова подолала шлях від майже повного забуття до статусу державної (спочатку фактично, а, зрештою, і юридично) [14, с.122].

Стислому узагальненню мовно-реформаторської та відповідної законодавчої діяльності національних урядів у 1917 – 1920 рр. присвячена стаття О. Копиленка [15]. Наголошуючи на важливості ґрунтовного вивчення проблеми, автор зазначає, що при вирішенні нагальних завдань сучасної мовної політики ми звертаємося до практики близьких і даліших сусідів, міжнародних стандартів, проте вже вкотре не враховуємо власного досвіду, який заслуговує на ретельне, а головне – об'єктивне вивчення [15, с.44]. Дослідник відслідковує етапи розгортання мовної політики за доби Центральної Ради. Так, перші місяці існування нової влади красномовно вказують на млявість та стихійність мовно-реформаторських процесів. На підтвердження цього О. Копиленко цитує виступ від 14 грудня 1917 р. на засіданні Центральної Ради генерального секретаря освіти І.Стешенка: «Учителів москалів ми не виганяємо, але нехай же вони навчаться української мови, коли хочуть працювати на Україні. Вищі школи на Україні створені коштами українського народу і через те також повинні бути українськими» [15, с.46]. Згодом Центральна Рада перейшла до більш активних дій, які, на думку О.Копиленка, «...засвідчили перемогу радикального напряму у мовній політиці, оскільки регулювалася приватна сфера застосування державної мови, а також встановлювались певні санкції за невиконання цих приписів. ...мовні порушення фактично прирівнювалися до антирівніваних виступів» [15, с.47].

Порівнюючи здобутки в мовно-реформаторській сфері за доби Центральної Ради та

Української держави, О.Копиленко наголошує, що «...відмовившись від багатьох ідеологічних соціально-політичних постулатів Центральної Ради, гетьман П. Скоропадський змінив орієнтири мовою політики. ...гетьманська адміністрація весь тягар державного «примусу» перенесла на організацію вивчення української мови» [15, с.47]. Щоправда, за часів гетьмана так і не було видано окремого закону про державну мову, а, скажімо, законом про порядок прийому на державну службу взагалі не встановлювались вимоги знання державної мови для чиновників – «неофітів», але, на думку О.Копиленка, з точки зору перспективи утвердження міцних засад поваги та взагалі всебічного розвитку державної мови, набагато вагомішим автору видається виданий 1 серпня 1918 р. Закон «Про обов'язкове навчання української мови й літератури, а також історії та географії України по всіх середніх школах» [15, с.48].

Щодо законодавчої діяльності Директорії у мовному питанні, то О.Копиленко аналізує ухвалений нею 1 січня 1919 р. Закон про державну мову, який складався лише з двох статей: перша запроваджувала державну українську мову у діяльності всіх державних установ, а друга – традиційно закріплювала за громадянами право звертатися до цих установ своїми національними мовами. Дослідник наголошує, що попри всю недосконалість цього закону, «ліберальна» спрямованість його була очевидною, адже регулювалось застосування державної мови лише у публічній сфері [15, с.48]. Порівнюючи мовно-реформаторську діяльність Директорії з Центральною Радою та Гетьманатом П.Скоропадського, О.Копиленко констатує, що її політика була суворішою від попередніх режимів. Так, на відміну від гетьмана, який звільнив з посад лише призначених Центральною Радою міністрів та їх заступників, Директорія розігнала весь гетьманський державний апарат. Більше того, як зазначає дослідник, вона ухвалила й закон, яким заборонила носіння орденів і відзнак колишньої Російської імперії, проте не вдалася до тотального втручання у делікатну мовну сферу [15, с.48].

Щодо мовної політики на західноукраїнських землях, то цей аспект проблеми істориками права лише починає розроблятись. Так, витокам мовно-реформаторської політики ЗУНР присвячена стаття М.Мацкевича [16]. Особливий інтерес щодо дослідження проблеми викликає публікація М.Гаврецької, побудована на аналітичній характеристиці нормативних актів ЗУНР [17]. Дослідниця аналізує прийнятий 15 лютого 1919 р. Українською Національною Радою закон «Про використання мови у внутрішньому і зовнішньому урядуванні державних влад і урядів, публічних інституцій і державних підприємств у Західній області Української Народної Республіки», який постановив, що державною мовою на цій території є українська. М. Гаврецька зазначає, що якщо порівнювати австрійське законодавство, яке гарантувало своїм громадянам право на розвиток рідної мови, але носило суто декларативний характер, то українське законодавство не лише надавало гарантії, а й забезпечувало право національних меншин вільно користуватися рідними мовами у повсякденному та державному житті [17, с. 38]. Вона наголошує також, що врегулювання правового статусу української мови урядом ЗУНР було здійснене й у шкільній сфері. 13 лютого 1919 р. Українською Національною Радою був виданий закон «Про основи організації шкільництва на Західній Області Української Народної Республіки», в якому зазначалося, що урядовою мовою та мовою викладання у всіх державних школах є українська. Одночасно національним меншинам, які проживали на території держави, надавалося право здобувати освіту рідною мовою [17, с.39].

Окремі аспекти досліджуваної нами проблеми висвітлюються також в узагальнюючих працях, присвячених мовній політиці в Україні на різних етапах державотворення [18], а також розвитку освіти та конституційного законодавства про освіту в Україні [19] та ін.

Таким чином, аналіз історико-правових досліджень, а також першоджерел, засвідчує, що ні в Універсалах УЦР, ні в Конституції УНР 1918 р., ні у законодавчих актах Української держави навіть не згадувалось про державність української мови. Тільки у конституційних проектах 1920 р. з'являється норма стосовно державного статусу української мови. Слід зазначити, що мовно-реформаторські заходи всіх національних урядів у 1917 – 1921 рр., попри неоднакову стратегію внутрішньої політики, були послідовними. Аналітичний огляд наявної літератури з проблеми дає підстави наголосити, що такі напрями мовної політики доби української революції 1917 – 1921 рр. як запровадження української мови як дер-

жавної у діяльність органів влади, розвиток освіти українською мовою, законодавча діяльність щодо впровадження української мови у сферу культури (розвиток україномовної періодики, українського книговидавництва, театрального та кіномистецтва, використання української мови в діяльності церкви тощо) все ще залишаються малодослідженими.

Література:

1. Шевельов Ю. Українська мова в першій половині двадцятого століття (1900 – 1941): Стан і статус / Юрій Шевельов. – Чернівці: Рута, 1998. – 208 с.
2. З приводу питання про державну мову // Відродження. – 1918. – №150. – С.5; Державна мова // Народня справа. – 1918. – №19. – С.27 – 29; Про нашу державну мову // Народня справа. – 1918. – №36. – С.4–6; Записка «Протофіса» о русском языке // Києвская мысль. – 1918. – 8 сент. та ін.
3. Левицький О. Про навчання рідної мови в українській початковій школі / Орест Левицький // Вільна українська школа. – 1918. – №8 – 9. – С.201 – 206.
4. Постернак С. З історії освітнього руху на Україні за часи революції, 1917 – 1919 роки / Степан Постернак. – К.: Друкар, 1920. – 128 с.
5. Шелухін С. Державна мова на Україні / Сергій Шелухін // Віче. – 1994. – №2. – С.149 – 155 (Передрук зі статті у газеті «Нова Рада» за 1918 р. від 8 верес., ст.2).
6. Кульчицький В.С. Галицька Радянська Республіка / Володимир Кульчицький. – Львів, 1965. – 68 с.
7. Шелухін С. Україна – назва нашої землі з найдавніших часів / Сергій Шелухін. – Прага, 1936. – 248 с.
8. Данилевська О.М. Мовна політика Центральної Ради, Гетьманату та Директорії УНР: дис. ... канд. філол. наук / Оксана Миколаївна Данилевська. – К., 2004. – 217 с.
9. Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 1999 р. (справа про застосування української мови) // Конституційне законодавство України: Законодавчі акти, коментарі, офіційне тлумачення. – К., 2000. – 902 с.
10. Прадід Ю. Поняття державної та офіційної мови в сучасній юридичній науці / Юрій Прадід // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – Х., 2001. – Вип.16. – С.128 – 131.
11. Антонович М. Законодавство України та зарубіжних країн щодо статусу державної мови (порівняльний аспект) / М.Антонович // Право України. – 1999. – №6. – С.73 – 83.
12. Прадід Ю. Розв'язання мовних питань в Україні за доби Центральної Ради / Юрій Прадід // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2002. – №3. – С.281 – 289.
13. Прадід Ю. Мовна політика Центральної Ради / Юрій Прадід // Українська мова. – 2002. – №3. – С.15 – 22.
14. Янковський О. Посягання на мову – посягання на державність / Олександр Янковський // Віче. – 1993. – №4. – С.117 – 135.
15. Копиленко О. Мовні проблеми в українській політичній думці та законодавстві 1917 – 1920 рр. / Олександр Копиленко // Право України. – 1998. – №9. – С.44 – 48.
16. Мацкевич М. Мова як фактор національного відродження / М. Мацкевич // Право України. – 2000. – №5. – С.97 – 100.
17. Гаврецька М.Й. Законодавче закріплення правового статусу української мови в нормативних актах ЗУНР / Марина Гаврецька // Часопис Київського університету права. – 2012. – №3. – С.36 – 41.
18. Куць О.М. Мовна політика в державотворчих процесах України / О.М.Куць. – Харків, 2004. – 276 с.; Масенко Л. Нариси з соціолінгвістики / Лариса Масенко. – К., 2010. – 243 с. та ін.
19. Грабовська Г.М. Організаційно-правові засади розвитку освіти в період Української національної революції 1917 – 1921 рр.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ганна Миронівна Грабовська. – К., 2010. – 20 с.; Рябошапко Л. Конституційне законодавство про освіту в Україні: ретроспектива та перспектива. 1917 – 2011. / Л. Рябошапко, Г. Грабовська. – Львів, 2011. – 469 с. та ін.

Капелюшная М.В., ассистент кафедры истории права и государства Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

Освещение в историко-правовых исследованиях законодательного обеспечения языковой политики в период Украинской революции 1917 – 1921 гг. В статье осуществлен историографический обзор публикаций историков права, посвященных исследованию законодательных процессов в области языкового реформирования в Украине революционного периода 1917 – 1921 гг., охарактеризовано тенденции и особенности освещения проблемы советскими правоведами, исследователями диаспоры и современными отечественными учеными. Особое внимание обращено на малоисследованные аспекты проблемы, а также установление общего и различного при осуществлении языковой политики Центральной Радой, Гетманатом П.Скоропадского, Директорией УНР, Западно-Украинской Народной Республикой.

Ключевые слова: национальное государственное строительство, законодательство, языковая политика, Украинская революция 1917 – 1921 гг., историография, историко-правовые исследования.

Kapelyushna M.V., Assistant of the History of Law and the State Department of Kyiv National University named after Taras Shevchenko

Description of legislative provision of language policy during the Ukrainian Revolution 1917–1921 years in historical and law studies. In the article the historiographical analysis of the scientific publications devoted to the lawmaking processes in the field of language reforms in Ukraine during the revolution period of 1917–1921 is made. The tendencies and features of coverage of the issue by Soviet jurists, scholars, modern diaspora and contemporary Ukrainian scientists are characterized. Special attention is paid to the scarcely explored aspects of the problem as well as to the detection of common and different features of the language policy which was applied by the Central Council of Ukraine, the Hetmanate of P. Skoropadsky, Directorate of Ukraine People's Republic, Western-Ukrainian People's Republic.

Key words: national statehood-building, legislation, language policy, Ukrainian revolution 1917–1921, historiography, historical and law researches.

УДК 340.113:340.134]:811'276.6(477)

Стрипко М.Я.,

канд. юрид. наук, доцент кафедри правознавства
Київського університету імені Бориса Грінченка

Методологічні засади підготовки категоріально-понятійного апарату в нормотворчій діяльності органів державної влади України

У статті здійснено аналіз сучасного стану нормотворчої діяльності органів державної влади та управління України, на підставі чого надано рекомендації щодо методологічних засад підготовки категоріально-понятійного апарату. Наведено конкретні приклади недоліків чинного законодавства в частині термінологічного оформлення нормативно-правових актів. Виокремлено наявні проблемні питання, вирішення яких сприятиме підвищенню якості нормативно-правових актів. Обґрунтовано доцільність застосування в нормотворчій діяльності оперативних професіоналізмів.

Ключові слова: нормотворча діяльність, юридична техніка, нормативно-правовий акт, проект нормативно-правового акта, термін, дефініція.

Аналіз чинного законодавства України засвідчує не лише зростання чисельності нормативно-правових актів, а й підвищення їх якості. Норми переважної більшості законів та підзаконних актів мають логічну структуру, цілісність, послідовний виклад, відповідають основним правилам юридичної техніки.

Вищезазначене вказує на те, що всупереч пессимістичним прогнозам більшості фахівців-нормотворців, відсутність Закону України «Про нормативно-правові акти» не привела до колапсу в нормотворчій діяльності та практично не позначилась негативно на законодавстві.

На нашу думку, це стало можливим, насамперед, через те, що результати наукових напрацювань вітчизняних та зарубіжних вчених у питаннях нормотворчої діяльності змогли повноцінно замінити відсутність спеціального закону, яким би регламентувався процес створення нормативно-правових актів. Працівники органів державної влади та управління, працюючи над проектами законів та підзаконних актів, все частіше звертаються до фахової наукової літератури.

У цьому зв'язку слід виділити праці таких науковців як С. Алексєєв, Н. Артикуца, Г. Бердников, І. Биля, М. Воронова, Г. Грегуль, Ж. Дзейко, Д. Керімов, О. Кононов, В. Крусс, А. Лісюткін, Г. Муромцев, М. Панов, А. Рарог, А. Ришельюк, Р. Фурман, О. Шмоткін, в яких ґрунтовно аналізується процес створення нормативно-правових актів: від зародження ідеї, що потребує нормативного закріплення, до набрання правовим актом юридичної сили.

Незважаючи на прискіпливу увагу теоретиків та практиків практично до кожної

сторони процесу підготовки проектів нормативно-правових актів, мовний елементи юридичної техніки, зокрема, в частині термінологічних вимог продовжує залишатися серед найбільш проблемних аспектів. Це, в свою чергу, дає підстави сформулювати мету статті, яка полягає у виробленні базових методологічних засад підготовки категоріально-понятійного апарату нормотворчої діяльності органів державної влади України.

Отже, актуальність термінологічних вимог до проектів нормативно-правових актів обумовлюється кількома обставинами. Вважаємо за доцільне виокремити такі:

- терміни економлять мову нормативно-правового акта, вони зручні для оперування в практиці, інформативні для обізнаних, оскільки являють собою концентроване знання, заміну багаточисленних і розпорощених правових явищ узагальненнями [1]. Тобто обійтися без чітких термінологічних позначень багатьох процесів та явищ є неможливим;
- становлення нових суспільних та економічних відносин активно стимулює появу раніше не притаманних українській правничій системі явищ та понять і, відповідно, їх номінації. У цій сфері дедалі чіткіше простежується тенденція або паралельного використання українських термінів та їх синонімів, запозичених з інших мов (латинська, грецька, англійська, французька та ін.), або ж запровадження лише іншомовних запозичень [2, с. 44-45, 3, с. 141]. Сьогодні неможливо уявити життя будь-якої освіченої людини без якісного оперування та розуміння термінів «конституція», «конвенція», «декларація», «протокол», «ратифікація», «денонасація» та ін.;
- багаторічне обмеження функціонування української мови на тлі широкого використання російської та навіть англійської призвело до труднощів, часом значущих, у відтворенні правничих понять українськими термінами. Ці труднощі виявляються, зокрема, у непослідовності вживання термінологічних одиниць на позначення одного й того самого правничого поняття [3, с. 140];
- нерозбірливість у формулюванні термінів може привести до помилкових рішень у правозастосовній практиці [4, с. 93]. Тобто не точно вжите слово, незрозуміла фраза можуть привести до зайвих запитань, суперечок, необхідності давати додаткові роз'яснення, помилок у застосуванні юридичного акта [5];
- відсутність законодавчо визначених основ здійснення нормотворчої діяльності в Україні породжує розорошеність понятійного апарату в цій сфері. Для прикладу: в Україні не існує законодавчо визначеного терміна «нормативно-правовий акт», внаслідок чого у практичній діяльності нормотворчих суб'єктів України зазначений термін ототожнюється поняттями «юридичний акт», «правовий акт», «законодавчий акт» тощо [4];
- терміни, на відміну від інших слів, спрямовані на чітке відображення і вираження соціально організованої дійсності, мають соціально обов'язковий характер. Вони позбавлені емоційного відтінку, об'єктивні, чіткі та стійкі [6, с. 96];
- нормативне вираження, застосування термінологічного апарату становить складову частину процесу кодифікації та уніфікації всіх без винятку галузей законодавства. Для того, щоб текст нормативно-правового акта вважався чітким, він не тільки має бути легким до розуміння. Всі, хто його читатиме, повинні однозначно сприймати його суть [7, 185, с. 53]. Відомо також, що термінологічні неточності або різне тлумачення й подання однакових за назвою та формою понять (термінів) призводять до їх неоднозначного розуміння й застосування на практиці. Внаслідок цього виникає колізія норм, що, у свою чергу, може позначитися на ігноруванні норм закону [8, с. 208].

Грунтовний аналіз вищезазначених проблем потребує встановлення співвідношення таких категорій як «поняття» і «термін», які, на переконання автора, не є тотожними.

Поняття – це відображення об'єктивної дійсності в її суттєвих ознаках, думка, яка відображає сутність явища [9, с. 159].

Юридичний термін – це слово або словосполучення, що є узагальненiem найменуванням юридичного поняття, яке має точний і визначений зміст, і вирізняється змістовою

однозначністю, функціональною стійкістю [6, с. 96]. Термін уособлює поняття у відповідній знаковій формі, є його носієм, зовнішнім символом. Тобто він, по суті, фіксує стало конкретне поняття в одному чи кількох словах.

Як цілком слушно зазначає Г. Грекуль, юридичний термін: по-перше, іменує правове поняття, а, по-друге, виражає зміст правового поняття [18].

Поділяємо думку А. Піголкіна, який вважає, що ознаками терміну є: адекватність відображення змісту поняття, змістова однозначність; логічне співвідношення його з іншими родовими термінами (родова системність); професійний рівень практичного вживання [10].

Складність ситуації в тому, що чіткий зв'язок між поняттям і терміном не завжди очевидний. Поняття – одне, а термін може позначати і різні поняття, бути багатозначним. Недостатньо чітке вираження законодавчої думки може стати результатом як невдалого словесного оформлення, так і недостатньої чіткості самого юридичного поняття. На практиці це призводить до різноманітного тлумачення, що не сприяє одноманітному застосуванню відповідних норм права [9, с. 159].

Таким чином, категорія «термін» є більш вузькою і фактично відображає короткий зміст (або називу) ширшого у цьому розумінні «поняття» (визначення або дефініції) [11].

Загальна практика нормотворчої діяльності органів державної влади України дає підстави виокремити певну *систему термінологічних вимог* до оформлення нормативно-правових актів. При цьому, незважаючи на відсутність чинного закону, яким би безпосередньо регулювались питання щодо технології створення проектів нормативно-правових актів, їх врахування є необхідним для створення якісних нормативно-правових актів.

Зупинимось на них більш детально.

1. На наше переконання, існує потреба в дотриманні структурно-функціонального підходу. Це означає, що термін повинен визначатися через набір його суттєвих ознак, які надають можливість відділити одне правове явище від іншого.

Такий підхід у виробленні дефініцій є дуже ефективним – їх легко та просто застосувати на практиці згідно із поставленими завданнями [1, с. 92].

2. Якщо термін складається із кількох слів і часто використовується у тексті, то для полегшення сприйняття змісту правових норм доцільно застосовувати скорочення за першими літерами слів. При першому згадуванні термін слід обов'язково подавати в розгорнутому вигляді, а за ним у дужках наводити скорочення, наприклад: «...виконання науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт (далі – НДДКР)». Після цього термін використовується у скорочений формі.

3. Немає сумнівів у тому, що визначення термінів повинно відповідати тому змісту, який у нього вкладають літературознавці, вчені та юристи, і має бути уніфікованим по всьому тексту нормативно-правового акта.

Якщо термінологія обмежується лише даним нормативно-правовим актом, то необхідно дати відповідне застереження. Наприклад: «Для цілей цього нормативно-правового акта вживаються такі терміни і поняття» або «У цьому нормативно-правовому акті терміни вживаються в такому значенні» [13, с. 222].

4. Необхідно уникати вживання в текстах нормативно-правових актів термінів з різним значенням і однаковим звучанням, тобто термінологічної омонімії.

Явище термінологічної омонімії означає наявність у законодавстві не менше двох термінів, які однаково позначаються, проте мають різне значення.

Доцільно навести приклад з кримінального права: в ч. 3 ст. 25 Кримінального кодексу України термін «недбалість» має чітко визначений зміст і уособлює собою один із видів необережної вини. Однак, у інших статтях КК України цей термін вживається вже для позначення об'єктивної сторони злочину. Зокрема, у ст. 425 – про недбале ставлення до військової служби [14].

Явище термінологічної омонімії особливо поширилось у законодавстві, яким регулюється інформаційна сфера нашої держави [17].

Так, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 20 січня 1997 р. № 40 «Про затвердження концепції створення Єдиної державної автоматизованої паспортної системи»,

інформація — сукупність відомостей, знань і повідомлень про об'єкти, явища й процеси.

Цей самий термін у Законі України «Про інформацію» визначається як документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються в суспільстві, державі та навколошньому природному середовищі.

Водночас Законом України «Про захист економічної конкуренції» передбачається, що інформація — відомості у будь-якій формі та вигляді, на будь-яких носіях (у тому числі листування, книги, помітки, ілюстрації (карти, діаграми, органіграми, малюнки, схеми тощо), фотографії, голограми, кіно-, відеофільми, мікрофільми, звукові записи, бази даних комп’ютерних систем або повне чи часткове відтворення їх елементів), пояснення осіб та будь-які інші публічно оголошені чи документовані відомості.

Слід зазначити, що для вирішення подібних проблемних ситуацій Р. Фурман пропонує створити «Словник найбільш уживаних термінів інформаційної сфери».

Ця пропозиція є цілком логічною та обґрунтованою. У той самий час, такий крок не вирішить термінологічних проблем, що існують у багатьох інших сферах — кримінальній, адміністративній, цивільній та ін.

Враховуючи це, ми вважаємо, що необхідно зосередити увагу на створенні єдиного реєстру правових термінів у нашій державі.

5. Неприпустимо застосовувати терміни з різним звучанням, проте однаковим значенням. Зазначена проблемна ситуація вкрай розповсюджена у нормотворчій діяльності органів державної влади України. Доцільно навести такі терміни, що мають синонімічний характер, як «набуття чинності», «набрання чинності», «набрання юридичної сили».

Так, у ст. 94 Конституції України вживається термін «набрання чинності», в той час як у ст. 160 Основного Закону держави «набуття чинності». При цьому, звертає увагу той факт, що все це відбувається в рамках одного нормативно-правового акта.

Вказану проблемну ситуацію можна спостерігати і на іншому прикладі: у проекті Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України», запропонованому Мінрегіонбудом, такий населений пункт як «село» позначається двома різними термінами — «адміністративно-територіальна одиниця» та «населений пункт».

6. Автор переконаний, що кожному фахівцю, який задіяний у процесі підготовки нормативно-правових актів, в обов’язковому порядку необхідно використовувати словники-довідники з української мови, зокрема, із серії «Бібліотека державного службовця» [15], узгоджувати зміст проектів з нормами правоустановчих актів.

У цьому зв’язку слід визнати, що сьогодні практично кожен зацікавлений у прийнятті того чи іншого міжвідомчого нормативно-правового акта орган державної влади України, при узгоджені проєкту намагається наповнити його змістовну частину нормами, виходячи із власних завдань, інтересів, пріоритетів. У той самий час на практиці лише головний розробник проєкту аналізує відповідність норм вимогам юридичної техніки, використовує науково-методичні матеріали тощо.

Заради об’ективності вважаємо за доцільне погодитися з думкою О. Кононова, який переконує, що у нашій державі фахівці-нормотворці відчувають гострий дефіцит відповідної довідкової літератури. Це особливо помітно під час необхідності перекладу юридичних термінів з іноземних мов на українську. Дійсно, праці зарубіжних правників українською перекладаються дуже рідко, а такі переклади могли б сприяти формуванню відповідної бази еквівалентних термінів та юридичних висловів українською мовою та навпаки [19].

Ці проблеми, як вважає О. Кононов, потрібно вирішувати, причому комплексно із вирішенням наболілої мовної проблеми. Потребує вдосконалення вивчення мов у вищих юридичних навчальних закладах, необхідно робити цей процес привабливим для студентів; більше видавати українське законодавство (і не тільки Конституцію, кодекси та основні закони), де б поряд з українським текстом вміщувався паралельний переклад, який би мав офіційний характер; заохочувати наукові дослідження з проблем юридичного перекладу, як з-поміж науковців-лінгвістів, так і серед науковців-правників, формувати термінологічні бази, на основі яких випускати словники та довідники. Підвалини для цього в державі закладені, треба лише докласти погоджених зусиль [19].

7. Не заперечуємо проти застосування в нормативно-правових актах службових професіоналізмів.

На нашу думку, використання службових професіоналізмів потрібно розглядати скоріше як виняток, ситуацію нетипову, проте необхідну. Поява таких слів і їх сполучень у текстах нормативно-правових актів не означає набуття ними статусу офіційної лексики.

Разом з тим, слід визнати, що професіоналізми завжди використовувалися у службовій діяльності органів державної безпеки і повністю уникнути цього навряд чи вдасться, оскільки часом відмова від них є просто недоцільною.

Використання оперативних професіоналізмів є допустимим у наступних випадках [1, с. 97-98]: а) при значній адаптації у загальнозважаній мові, тобто тоді, коли жаргонні відтінки практично малопомітні; б) у так званих прикордонних ситуаціях, за яких жаргонне слово або сполучення ще важко назвати загальнозважаними в службовій діяльності, а й повною мірою віднести їх до професійної лексики не можна; в) при необхідності застосування службових професіоналізмів, що схиляються до загальнозважаної лексики; г) у випадках комунікативної правової доцільності, тобто коли нормотворцю необхідно досягти максимально швидкого правового ефекту, а професіоналізм є більш звичним у загальнозважаному лексиконі. Наведемо такий приклад: швидше за все саме цими мотивами керувалися автори, формулюючи ст. 209 КК України, що отримала назву «Легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинними шляхом». Жаргонне слово «відмивання» у прагматичних цілях використовується тут як синонім слову «легалізація» [14].

8. Юридичний термін повинен бути максимально стислим, тобто включати не більш трьох–п'яти слів (в ідеалі – не більш двох). Серед цих слів не повинно бути дієслів, займенників або прислівників [16]. Переобтяженість назви терміна словами, передусім тими, які не впливають на його ідентифікацію, може привести до термінологічних колізій.

У той самий час, необхідно враховувати думку Г. Грегуль, яка вважає, що задоволення вимогу стисlosti терміна, порушуючи норми мови чи нехтуючи інші вимоги до терміна, не можна [18].

9. Підтримуємо точку зору Л. Апта, який вважає, що термін має характеризувати, як правило, чотири елементи: поняття, що визначається; предикат – те, про що йде мова у тому, що визначається; родова ознака, тобто якість, яка характерна для низки родових предметів і явищ; видова відмінність – властивість, притаманна тільки для поняття, яке визначається [1, с. 89].

Наразі така позиція Л.Ф. Апта стала визначальною у роботі переважної більшості органів державної влади України, що дало можливість при створенні проектів нормативних правових актів уникнути підміні окремих понять [4]. Наприклад, раніше у п. 7 Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю, що стосуються права, свободи й законних інтересів громадян або мають міжвідомчий характер, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731 зазначалося про те, що нормативний правовий акт на державну реєстрацію подається до реєструючого органу в 5-денний термін після його прийняття у трьох примірниках (оригінал і дві завірені копії) [13]. Насправді ж у цьому випадку йшлося не про 5-денний термін, а про 5-денний строк, оскільки ст. 251 Цивільного кодексу України дає чітке визначення понять строків та термінів: «Строка є певний період у часі, зі спливом якого пов'язана дія чи подія, яка має юридичне значення. Терміном є певний момент у часі, з настанням якого пов'язана дія чи подія, яка має юридичне значення...» [14]. Сьогодні практично до всіх підзаконних нормативних правових актів України внесені відповідні зміни, і колізію із вищезазначеними поняттями усунено, що є свідченням професійного зростання відповідних фахівців.

10. Необхідно вкрай виважено підходити до введення в термінологію вітчизняного законодавства слів іншомовного походження. На наше переконання, будь-яке іншомовне слово в тексті нормативно-правового акта має право на існування лише у випадку відсутності чіткого та лаконічного аналогу в українській мові.

Для прикладу, у діловому мовленні державнослужбовців, офіційних публічних заявах посадових осіб нашої держави періодично вживається слово «контроверсальний», при наявності в українській мові слова «суперечливий». В окремих підзаконних нормативно-правових

актах органів державної влади вживаються терміни «локалізація» та «нейтралізація», а не слово української літературної мови «обмеження». І це лише поодинокі приклади, яких у практиці нормотворчої діяльності органів державної влади нашої держави значно більше.

Таким чином, викладене вище засвідчує, що мовний елемент юридичної техніки, зокрема, в частині термінологічних вимог до підготовки проектів нормативно-правових актів органів державної влади України потребує подальшого вивчення, аналітичної розробки та систематизації.

Підсумовуючи викладене, доходимо висновку, що система методологічних засад може бути підґрунтям для подальшого створення якісних нормативно-правових актів, а також усунення недоліків у нині чинному законодавстві.

Література:

1. Юридическая техника (обзор материалов научно-методического семинара) // Государство и право. – 2000. – № 12. – С. 89–98.
2. Котюк В.О. Теорія права: Курс лекцій: навч. посіб. для юрид. фак-ів вузів / В.О. Котюк. – К.: Вентурі, 1996. – 208 с.
3. Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, жовтень 1999 р. / В.Ф. Опришко (ред.). – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1999. – 599 с.
4. Стрипко М. Я. До питання термінологічних колізій у нормотворчій діяльності // Бюллетень Міністерства юстиції України. – 2007. – № 5. – С. 179.
5. Артикуца Н.В. Мова права і юридична термінологія / Н.В. Артикуца. – К.: Стилос, 2002. – 196 с.
6. Рарог А.И. Законодательная техника как средство ограничения судебского усмотрения / А.И. Рарог, Ю.В. Грачева // Государство и право. – 2002. – № 11. – С. 93, 96.
7. Гетьман А. Термінологія екологічного законодавства: методологічні засади та перспективи уніфікації / А. Гетьман // Вісник Академії правових наук України. – 2003. – № 2-3. – С. 58.
8. Алданов Ю.В. Приватизація державного майна як спеціальна підстава набуття права власності: дис...канд. юрид. наук: 12.00.03 / Ю.В. Алданов / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – К., 2006. – 300 с.
9. Федорова М.Ю. Терминологическая определенность как требование законодательной техники (на примере законодательства о социальной защите населения) / М.Ю. Федорова // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование / Под ред. В.М. Баранова. – Т.1. – Нижний Новгород, 2001. – 203 с.
10. Пиголкин А.С. Подготовка проектов нормативных актов / А.С. Пиголкин. – М.: Юрид. лит., 1968. – 148 с.
11. Словарь русского языка / Составитель С.И. Ожегов. – М.: Гос. изд-во иностранных и национальных словарей, 1961. – 158 с.
12. Нормотворча діяльність: збірник нормативно-правових актів та методичних рекомендацій / С.Р. Станік (голова ред. ради). – К.: Видавничий Дім «Ін Юр», 2001. – 288 с.
13. Кримінальний Кодекс України. – Х.: ТОВ «Одісей». – 2003. – 224 с.
14. Словник іншомовних слів: 23000 слів та термінологічних словосполучень / [Уклад. Л.О. Пустовіт та ін.]. – К.: Довіра, 2000. – 1018 с. – (Б-ка держ. службовця. Держ. мова і діловодство).
15. Шугрина Е.С. Техника юридического письма: учеб.-практ. пособ. – М., 2000. – С. 63.
16. Фурман Р.Ф. До питання термінології в інформаційній сфері України // Часопис Хмельницького університету управління та права «Університет. наук. зап.». 2008. – № 3. – С. 228–229.
17. Грекуль Г. Вимоги до юридичних термінів / Г. Грекуль, Г. Шевченко, Р. Ямненко: зб. наук. праць: «Проблеми української термінології». – 2008. – С. 88–91.
18. Кононов Олексій. І знову про проблеми юридичного перекладу / Олексій Кононов// Юридична газета. – 2005. – 17 лют.

Стрипко М.Я., канд. юрид. наук, доцент кафедры правоведения Киевского университета имени Бориса Гринченка

Методологические принципы подготовки категориально-понятийного аппарата в нормотворческой деятельности органов государственной власти Украины. В статье

проведен анализ современного состояния нормотворческой деятельности органов государственной власти и управления Украины, на основании чего предоставлены рекомендации касательно методологических основ подготовки категориально-понятийного аппарата. Приведены конкретные примеры недостатков действующего законодательства в части терминологического оформления нормативных правовых актов. Определены существующие проблемные вопросы, решение которых будет способствовать повышению качества нормативных правовых актов. Обоснована целесообразность применения в нормотворческой деятельности оперативных профессионализмов.

Ключевые слова: нормотворческая деятельность, юридическая техника, нормативный правовой акт, термин, дефиниция.

Stripko M.Ya., Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor of the Juridical Department of Kyiv University named after Boris Grinchenko.

Methodological principles of preparation of category-concept apparatus in legislative activity of the state power bodies of Ukraine. The analysis of the modern state of legislative activity of the state power bodies of Ukraine is conducted in the article, and on the basis of it, recommendations concerning methodological base of the preparation of category-concept apparatus are given. The specific examples of current legislation drawbacks concerning terminology registration of normative legal acts are defined. The problematic issues, the solution of which will increase the quality of normative legal acts, are outlined. The application of operative professionalisms in normative legal acts is substantiated.

Key words: legislative activity, legal technique, normative legal act, term, definition.

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

УДК 342.95:342.734](477)

Остапенко Л.О.,

асистент кафедри цивільного права і процесу
Навчально-наукового інституту НУ «Львівська політехніка»

Юридична відповідальність за порушення права громадян України на працю

У статті розглядається проблема застосування адміністративної відповідальності за порушення права громадян України на працю та шляхи її вдосконалення. Обґрунтовається теза про те, що сучасне бачення інституту адміністративної відповідальності є результатом напрацювань багатьох учених адміністративістів протягом минулого століття. Стверджується, що розвиток ринкових відносин в українському суспільстві, більш широке закріплення права власності вимагають нових підходів не лише у розумінні інституту відповідальності, а й використання його з урахуванням змін, які відбулися.

Ключові слова: юридична відповідальність, адміністративна відповідальність, право на працю, порушення прав громадян, конституційні засади, відповідальність особи, вчинене правопорушення.

Практика застосування адміністративної відповідальності за порушення законодавства України про працю та про охорону праці вказують на значне їх поширення і тенденцію до збільшення. Так, лише за 2009 р. до адміністративної відповідальності за ст. 41 КУпАП було притягнуто 52 362 особи [1, с. 9]. Судова практика з цих справ здебільшого є неефективною, що вимагає більш поглиблого розгляду цієї проблеми.

Наявними проектами Кодексу України про адміністративні правопорушення не повною мірою регулюються питання відповідальності, особливо в частині порушення законодавства про працю та охорону праці. Залишаються нез'ясованими питання щодо визначення кола суб'єктів адміністративної відповідальності за порушення законодавства про працю, а також перелік противправних дій (бездіяльність), які є «новими» за посяганням на відносини у сфері праці та її охорони.

Сучасне бачення реалізації права громадян на працю неможливо уявити без розуміння юридичної відповідальності за порушення цього права. Юридична відповідальність є складовою частиною принципу законності при захисті права на працю за допомогою ефективних засобів відповідальності, її невідворотності [2, с.485].

Розвиток ринкових відносин в Україні вимагає нових підходів не лише у розумінні інституту відповідальності за порушення права на працю, а й виробленню та застосуванню надійних правових засобів щодо захисту цього права. Дискусійними наразі залишаються питання юридичної відповідальності, особливо серед окремих галузей права. Загальне тлумачення конституційних засад відповідальності особи за вчинене правопорушення не сприяє переосмисленню її ознак, критеріїв визначення.

Понад 30 років тому законодавець у ст. 9 КУпАП свідомо чи навпаки лише позначив термін «адміністративна відповідальність», уникаючи її офіційного тлумачення. А у ролі міри відповідальності визначив адміністративне стягнення (ст.23 КУпАП), призначення якого повинно мати виховний і запобіжний вплив. Характеристика змісту адміністративних санкцій (їх вид, розмір), вказують на їх карну функцію, спрямовану на відновлення порушення прав, свобод, власності і законних інтересів громадян (ст.1 КУпАП).

Аналогічна ситуація спостерігається в адміністративному законодавстві Російської Федерації, а саме – поняття адміністративної відповідальності відсутнє [3, ст. 2.1]. Традиційне тлумачення юридичної відповідальності можна знайти у сучасній правовій енциклопедії, де група авторів (О.В. Зайчуک, О.Л. Копиленко, Н.М. Оніщенко та ін.), пропонують розуміти її як «встановлений законодавством і забезпечений державою юридичний обов’язок правопорушника зазнати позбавлення певних благ, належних йому цінностей (позбавлення волі, позбавлення права займати певну посаду, позбавлення майна шляхом його конфіскації, стягнення штрафів)» [4, с. 355].

У цьому випадку йдеться про офіційний вплив держави через відповідні органи на підставі чіткого процесуального порядку на порушника, який вчинив протиправні дії (бездіяльність). Запропоноване визначення юридичної відповідальності є результатом переосмислення ідейних цінностей і правових положень Конституції України, а також спробою юристів охарактеризувати галузеве визначення поняття адміністративної відповідальності.

Підставою для визначення адміністративної відповідальності та інших видів юридичної відповідальності є пункт 22 ст. 92 Конституції України [5]. Колектив авторів підручника «Адміністративне право» (О.І. Остапенко, З.Р. Кисіль, М.В. Ковалів, Р.В. Кисіль) до ознак, що характеризують адміністративну відповідальність, відносять:

- наявність загальнообов’язкових правил, які діють у державному управлінні;
- адміністративні стягнення;
- обтяжливі наслідки матеріального чи морального характеру;
- наявність процесуальної процедури застосування адміністративної відповідальності [6, с. 52].

Майже аналогічними з цього приводу є точки зору Ю.П. Битяка і В.В. Зуя [7, с. 229], Є.В. Додіна [8, с. 266], Л.В. Кovalя [9, с. 189]. Це лише деякі з основних ознак, що характеризують адміністративну відповідальність. Інші види ознак, які характеризують зміст юридичної відповідальності, можна знайти у поданій нижче таблиці.

Таблиця

Елементи юридичної відповідальності	Дисциплінарна Відповідальність	Адміністративна відповідальність	Цивільно-правова відповідальність	Кримінальна відповідальність
Об’єкт правопорушення	Суспільні відносини, що закріплюють і регулюють право на працю			
Об’єктивна сторона правопорушення	Протиправна дія чи бездіяльність			
Суб’єкт правопорушення	Посадова особа	Посадова особа, суб’єкт підприємницької діяльності	Посадова особа	Службова особа, суб’єкт підприємницької діяльності
Суб’єктивна сторона правопорушення	Умисна і необережна форма вини			
Види покарань	Догана, звільнення (ст. 143 КзпП України), матеріальна відповідальність (ст. 130, 132-134 КзпП України)	Штраф	Матеріальна відповідальність	Штраф, позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю, обмеження волі

*Складено автором.

Існуючий сьогодні стан речей щодо визначення адміністративної відповідальності значною мірою можна охарактеризувати як внутрішньо галузевий, що характеризує адміністративно-правові відносини і на цій основі сприяє визначеню більш уточненого виду адміністративної відповідальності. Наприклад, адміністративна відповідальність за порушення лісового законодавства [10], адміністративна відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування [11], відповідальність публічних посадовців [12, с. 97] та ін.

Відповіальність за порушення законодавства про працю у загальному вигляді визначається як відповіальність осіб, винних у порушенні трудового законодавства [13, с. 432]. Разом з тим, зміст багатьох норм, якими регулюються трудові відносини та відповіальність за їх порушення, за словами професора В.С. Венедиктова, є застарілими і малоекспективними [14, с. 3].

Порушення трудового законодавства України охоплює широкий перелік трудових відносин, які регулюються нормами різних галузей права та окремими нормативними актами. Так, кримінальним законодавством України передбачається відповіальність за грубе порушення законодавства про працю (ст. 172 КК України), за грубе порушення угоди про працю (ст. 173 КК України) [15].

Крім штрафних санкцій, за вказані протиправні дії передбачено покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю, виправні роботи, арешт, обмеження волі, що вказує на широкий перелік кримінальних заходів впливу за порушення законодавства про працю.

Цивільним законодавством України передбачається насамперед відновлення завданої протиправніми діями порушника матеріальної шкоди, а також у разі потреби застосування до порушника державного примусу та його морального осуду [16, с.94].

Дисциплінарна відповіальність за порушення права на працю зобов'язує працівника відповісти перед роботодавцем за дисциплінарний проступок і зазнавати дисциплінарних санкцій, передбачених законодавством про працю [13, с.432], а саме – догани та звільнення (ст. 147 КЗпП України) [17].

Адміністративна відповіальність за порушення права на працю має незначний перелік відносин, які порушуються. Це стосується порушення встановлених термінів виплати пенсій, стипендій, заробітної плати, виплати її у неповному обсязі, порушення правил про охорону праці (ст.41 КУпАП).

Зміни, що відбуваються у сфері державного управління, ринковому господарству України вказують на появу нових видів адміністративно-карних посягань, передбачених законодавством про працю та охорону праці. Умовно їх можна розглядати як інші порушення вимог законодавства про працю, що не дозволяє чітко виокремити об'єкт посягання, а також застосування залежно від ступеня суспільної небезпеки чи шкоди того або іншого виду юридичної відповіальності.

Ми вважаємо за доцільне розширити зміст статті 41 КУпАП доповнивши її такими частинами:

Частина 2 – Порушення права на працю членів кооперативів та їх об'єднань, колективних сільськогосподарських підприємств, фермерських господарств, працівників підприємств з іноземними інвестиціями;

Частина 3 – порушення права на працю осіб, які працюють у районах з особливими географічними і геологічними умовами та умовами підвищеного ризику для здоров'я, тимчасових і сезонних працівників, а також працівників, які працюють у фізичних осіб (підприємців або суб'єктів підприємницької діяльності) за трудовими договорами;

Частина 4 – порушення права на працю іноземних громадян, які працюють на підприємствах, в установах, організаціях України посадовими особами, суб'єктами підприємницької діяльності або їх представниками.

Вид і розмір адміністративного покарання не повинен перевищувати розміру мінімальної заробітної плати, що існує в Україні.

Загальними висновками щодо юридичної відповіальності за порушення права громадян України права на працю та охорону праці можна вважати:

- ❑ юридична відповіальність як окремий інститут у системі національного права потребує подальшого дослідження та вдосконалення;
- ❑ адміністративна відповіальність з урахуванням її ознак та критеріїв визначення є складовою частиною юридичної відповіальності, а її мета базується на застосуванні адміністративних стягнень до суб'єктів, винних у вчиненні протиправних дій (бездіяльність);

- додовнення до ст. 41 КУПАП сприятимуть більш змістовному захисту адміністративно-правових відносин у сфері охорони права на працю.

Література:

1. Адміністративні правопорушення в Україні у 2009 р.: Стат. бюл. – К: Держ. комітет статистики України, 2010. – 203 с.
2. 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. – 640 с.
3. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под ред. Ю.М. Козлова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2004. – 1116 с.
4. Сучасна правова енциклопедія / 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, 20910. – 384 с.
5. Конституція України. – К: Алерта; ЦУЛ, 2011. – 96 с.
6. Адміністративне право України: навч. посіб. / О.І. Остапенко, З.Р. Кисіль, М.В. Ковалів, Р.В. Кисіль. – К: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 536 с.
7. Битяк Ю.П. Административное право Украины: учеб. пособ. / Ю.П. Битяк, В.В. Зуй. – Харьков, 1999. – 121 с.
8. Додін Є.В. Законодавство про адміністративну відповіальність / Є.В. Додін // Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К: Юрінком Інтер, 1998. – С. 266.
9. Коваль Л.В. Советское административное право: учеб. / под ред. Р.С. Павловского. – К: Выща школа, 1986. – С. 189.
10. Марфіна Н.В. Адміністративна відповіальність за порушення лісового законодавства: автореф. дис. канд. юрид. наук. – К: Національний аграрний ун-т, 2007. – 22 с.
11. Йосифович Д.І. Адміністративна відповіальність посадових осіб органів місцевого самоврядування за корупційні діяння: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. – Львів: Львів. ДУВС, 2009. – 20 с.
12. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право: навч. посіб. для юрид. фак. міжнар. відносин/ А.М. Школик. – Львів: ЗУКЦ, 2007. – 308 с.
13. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відпов. ред.) та ін. – К: Укр.енцикл., 1998. – Т.1: А-Г. – 672 с.
14. Венедиктов В.С. Проблеми відповіальності у трудовому праві: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук / В.С. Венедиктов. – К, 1994. – С. 3.
15. Кримінальний кодекс України. Закон від 5 квітня 2001 р. № 2341 – 111.
16. Цивільне право України: академічний курс; підручник: У 2 т. / Заг. ред. Я.М. Шевченко. – Вид. 2-е, доп. і перероб. – К: Вид. Дім «Ін Юре», 2006. – Т.1: Загальна частина. – 696 с.
17. Кодекс законів про працю України. – К: Націон. Книжк. проект, 2011. – 96 с.

Остапенко Л.О., асистент кафедри гражданского права и процесса учебно-научного института НУ «Львовская политехника».

Юридическая ответственность за нарушения права граждан Украины на работу.
В статье рассматривается проблема применения административной ответственности за нарушения права граждан Украины на труд и пути ее усовершенствования. Обосновывается тезис о том, что современное видение института административной ответственности является результатом наработок многих ученых административистов на протяжении прошлого столетия. Утверждается, что развитие рыночных отношений в украинском обществе, более широкое закрепление права собственности требуют новых подходов не только в понимании института ответственности, а и использование его с учетом произошедших изменений.

Ключевые слова: юридическая ответственность, административная ответственность, право на труд, нарушение прав граждан, конституционные принципы, ответственность гражданина, содеянніє правонарушения.

Ostapenko L.O., Assistant of the Department of Civil Law and Process of Educational-Scientific Institute WELL «Lviv politekhnika»

Legal responsibility for violation of the citizens' rights to work in Ukraine. The issues of the administrative responsibility for violation of the citizens' rights to work in Ukraine and ways of its improvement are revealed in the article. It is proved that the modern vision of administrative responsibility has been the result of the past scientific experience carried out during last century. The author states that the development of market relations and the establishment of the right of ownership require new approaches to the understanding and using of the institute of responsibility.

Key words: legal responsibility, administrative responsibility, right to work, violations of the citizens' rights, constitutional principles, individual responsibility, offence.

Господарське право; господарсько-процесуальне право

УДК 349.444:347.254

Бакирова Е.Ю.,

канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедры гражданского права и процесса
Юридического института Белгородского государственного
национального исследовательского университета

Понятие фактического состава как одного из оснований возникновения жилищных правоотношений

В статье раскрывается понятие «фактического состава» как совокупности определенных элементов. Обосновывается необходимость отличать «фактический состав» от совокупности юридических фактов и юридических условий, так как последние не являются элементами фактического состава, а также от сложных юридических фактов (на примере факта места жительства). Приводятся критерии отличия юридического факта от юридического условия.

Ключевые слова: жилищные правоотношения, «фактический состав», юридические факты, юридические условия, производственная регистрация, право- и дееспособность, жилое помещение.

В науке практически общепризнанным считается мнение, что основаниями возникновения, изменения и прекращения большинства правоотношений (и жилищные правоотношения здесь не исключение) являются не единичные юридические факты, а так называемые фактические составы, в которые входят в различной комбинации как действия и события, так и иные юридические факты, к примеру, правовые состояния, являющиеся в данном случае элементами фактического состава[1]. Отмечается также, что указанные элементы должны в своей совокупности составлять определенную систему[2], части которой «...связаны в пространстве и во времени, взаимообусловлены»[3].

В литературе ранее предпринимались попытки доказать неприемлемость употребления термина «фактический состав», поскольку «...когда говорят, что факт юридический, а состав – фактический, то создается неправильное представление, якобы значение имеет только отдельный юридический факт, а совокупность юридически безразлична, она носит фактический характер»[4]. Иными словами, термин «фактический состав» ставился под сомнение из-за того, что «под фактическим обычно понимается то, что не имеет значения для права»[5]. В этой связи предлагалось заменить указанный термин термином «юридический состав». Однако, поскольку фактические составы изначально являются одной из разновидностей юридических фактов, то опасность смешения их с фактами действительности, не имеющими юридического значения, на наш взгляд, явно преувеличивалась. В этой связи наукой не было воспринято такое предложение и в настоящее время в большинстве случаев употребляется термин «фактический состав».

Фактические составы следует отличать от совокупности юридических фактов и юридических условий, так как последние не являются элементами фактического состава. Так, возникновению юридического факта практически всегда предшествуют определенные

юридические условия. Например, договору коммерческого найма жилого помещения предшествует возникновение права собственности, права хозяйственного ведения или оперативного управления на это помещение у наймодателя. Тем не менее, факт возникновения права собственности и иных вещных прав у наймодателя не образует фактический состав в совокупности с договором коммерческого найма, хотя эти факты и имеют некоторую связь.

В качестве критериев отличия юридического факта от юридического условия В.Б.Исаков предлагает следующие:

- юридические факты обуславливают правовые последствия прямо, а юридические условия – косвенно, через одно или несколько промежуточных звеньев (чаще всего через факт-правоотношение);
- юридический факт связан с данным конкретным правоотношением, а юридическими условиями обычно детерминируется несколько различных правовых связей;
- юридические факты, как правило, обстоятельства разового, ситуационного значения; юридические условия, напротив, в большинстве своем факты длительного действия[6].

Разумеется, юридические условия могут быть (и чаще всего являются) юридическими фактами в других правоотношениях. В рассмотренном примере факт возникновения права собственности на жилое помещение у наймодателя вызвал к жизни абсолютные правоотношения собственности. Такие факты как гражданство, достижение определенного возраста, влекут возникновение право- и дееспособности, что в теории права также рассматривается в качестве правоотношений, правда, несколько иного характера, чем правоотношения в гражданском праве. Их принято именовать общерегулятивными (или общими) правоотношениями, в отличие от конкретных правоотношений, более привычных для представителей науки гражданского права, для которых правоспособность является именно абстрактным условием возникновения конкретных правоотношений, а потому сама по себе не может рассматриваться в качестве правоотношения[7].

Иного мнения по вопросу об отличии условий возникновения правоотношения и элементов фактического состава придерживаются В.И.Данилин и С.В. Реутов. Так, для возникновения брачных правоотношений, по их мнению, необходим фактический состав, элементами которого являются: достижение брачного возраста, взаимное согласие лиц вступающих в брак, регистрация брака в органах записи актов гражданского состояния[8]. В то же время, пользуясь признаками, позволяющими провести отличие между элементами фактического состава и юридическими условиями, предложенными В.Б. Исаковым, факт достижения брачного возраста можно отнести именно к юридическим условиям, которые как уже говорилось, элементами фактического состава не являются. Так, факт достижения брачного возраста не прямо, а косвенно связан с возникновением брачного правоотношения. Помимо того, что он может впоследствии вызвать конкретное правоотношение, он является вместе с тем и фактом, расширяющим семейную правоспособность[9]. И, наконец, этот факт, несомненно, является фактом длительного действия, существующим до момента смерти.

По нашему мнению, более правильной в данном случае является точка зрения В.Б. Исакова. В самом деле, для возникновения любого конкретного правоотношения, помимо юридического факта (фактического состава), лежащего в его основе, всегда необходимо как минимум наличие правоспособности у субъектов этого правоотношения. Если же факт обладания правоспособностью рассматривать в качестве элемента фактического состава, то тогда теоретически все правоотношения будут возникать именно благодаря наличию фактических составов. Практическое же значение признания позиции о том, что в фактические составы входят и юридические условия, заключается в том, что в этом случае правоприменительные органы для констатации возникновения (изменения или прекращения) правоотношений будут вынуждены устанавливать цепь юридических условий, необходимых для возникновения конкретного правоотношения. Так, возвращаясь к нашему примеру, если при неисполнении наймодателем обязанности по передаче жилого помещения нанимателю (п. 1 ст. 676 ГК) нанимателем будет предъявлено требование об

отобрании этого помещения у наймодателя по ст. 398 ГК, то применяя указанную конструкцию, суду необходимо будет установить не только факт возникновения правоотношений по договору коммерческого найма, но и факт возникновения права собственности на это помещение у наймодателя, а если способ приобретения им права собственности является производным, то и факт перехода права собственности к нему от его правопредшественника, факт обладания последним правом собственности на указанное имущество и т.д. Разумеется, что в действительности указанные факты презюмируются и сами по себе не являются обстоятельствами, подлежащими доказыванию в данном деле.

С другой стороны, фактические составы необходимо отличать от сложных юридических фактов. Классический пример сложного юридического факта – несчастный случай на производстве, внутри которого, по мнению В.Б.Исакова, могут быть выделены и субъективный элемент (поступок работника), и объективный элемент (действие механизма, повлекшее смерть работника)[10].

Представляется, что одним из самых распространенных сложных юридических фактов в жилищном праве является факт места жительства. С одной стороны, в соответствии со статьей 20 ГК, местом жительства гражданина признается место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает. Отсюда, факт места жительства следует отнести к социально-демографическим состояниям (в терминологии О.А. Красавчикова)[11]. С другой стороны, определение конкретного места жительства гражданина напрямую связано с регистрацией по месту жительства. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 3 Закона РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»[12] граждане РФ обязаны регистрироваться по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ. Регистрация граждан по месту пребывания и по месту жительства осуществляется в соответствии с правилами, утвержденными Правительством РФ (ч. 4 ст. 3 указанного Закона). На сегодняшний день действуют Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 17 июля 1995 г. №713 (с последующими изменениями и дополнениями)[13]. Вкратце – порядок регистрации заключается в том, что гражданин представляет в органы регистрационного учета заявление о регистрации по месту пребывания или по месту жительства, а также документ, удостоверяющий личность, и документы, являющиеся основанием для проживания в определенном жилом помещении. Органы регистрационного учета в трех-дневный срок со дня предоставления необходимых документов обязаны зарегистрировать гражданина по месту пребывания или по месту жительства и произвести соответствующую отметку в паспорте гражданина о регистрации по месту жительства, либо выдать свидетельство о регистрации по месту пребывания.

Несмотря на то, что регистрация по месту жительства (пребывания) или отсутствие таковой, в соответствии с ч. 2 ст. 3 указанного Закона не может быть условием реализации каких-либо прав или свобод, что нашло свое отражение в руководящих разъяснениях Пленума Верховного Суда Российской Федерации[14], в то же время в большинстве случаев под фактом места жительства понимается именно наличие регистрации по месту жительства, т. е. наличие в паспорте гражданина соответствующей отметки или свидетельства о регистрации. Иными словами, факт места жительства воспринимается именно как сложный юридический факт, в составе которого можно выделить объективный элемент – проживание гражданина в определенном жилом помещении, а также субъективный элемент – акт регистрирующего органа (в виде отметки о регистрации в паспорте или выдачи соответствующего свидетельства).

Так, до недавнего времени регистрация гражданина по месту жительства являлась практически единственным доказательством того, что гражданин проживает в данном жилом помещении. Иными словами, признание гражданина членом семьи нанимателя и приобретение им прав члена семьи нанимателя жилого помещения обусловливалось не столько фактом проживания совместно с нанимателем, т. е. фактом места жительства (ст. 53 ЖК РСФСР), сколько фактом регистрации по месту жительства, так как под вселением в

установленном порядке (ст. 54 ЖК РСФСР) понималось именно вселение с соблюдением правил прописки (регистрации) и суд мог признать право на жилое помещение вселившегося лица без соблюдения указанных правил лишь в том случае, когда в прописке (регистрации) было необоснованно отказано[15].

В 1995 г. положения ст. 54 ЖК РСФСР (этот акт утратил силу), в том смысле, который придала им правоприменительная практика, были признаны не соответствующими Конституции Постановлением Конституционного Суда от 25 апреля 1995 г. №3-П[16]. При этом Конституционный Суд основывался на том, что «регистрация, заменившая институт прописки, или отсутствие таковой не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан (статья 3 Закона), в том числе права на жилище» (абзац четвертый пункта 4 мотивированной части указанного Постановления).

Раскрывая правовую природу регистрации по месту пребывания (по месту жительства) Конституционный Суд Российской Федерации в другом своем Постановлении указал следующее: «Право на выбор места жительства составляет часть свободы самоопределения личности. Органы государственной власти уполномочены лишь на регистрацию результата акта свободного волеизъявления гражданина при выборе места жительства. Именно поэтому регистрационный учет не может носить разрешительного характера и служить основанием для ограничения права гражданина на выбор места жительства. Уведомительная регистрация гражданина Российской Федерации по месту жительства представляет собой допустимое ограничение права на выбор места жительства и в соответствии со статьей 6 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 г. обязывает гражданина лишь обратиться к должностному лицу, ответственному за регистрацию, не позднее семи дней со дня прибытия на новое место жительства, предъявив при этом паспорт и документ, являющийся основанием для вселения гражданина в жилое помещение»[17].

Таким образом, позиция Конституционного Суда заключается в том, что регистрация гражданина по месту жительства должна носить уведомительный характер, и гражданину в ней не может быть отказано. Однако, при сохранении акта регистрирующего органа о произведенной регистрации (в виде отметки в паспорте гражданина или в виде выдачи свидетельства о регистрации), факт места жительства будет восприниматься правоприменительными органами именно как сложный юридический факт, для установления которого недостаточно одного лишь проживания в определенном жилом помещении, а необходим также и акт регистрирующего органа. Таким образом, несмотря на то, что прописка по месту жительства заменена регистрацией по месту жительства, на практике, как отмечается в литературе, «существенных изменений в получении «вида на жительство» не произошло»[18].

Этот вывод подтверждается также и конкретными ситуациями, когда в гипотезе правовой нормы формулируются юридический факт места жительства. В этих случаях, правоприменительные органы всегда связывали факт места жительства именно с наличием регистрации по определенному адресу. Так, в соответствии со ст. 30 ЖК РСФСР учет граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, осуществлялся, как правило, по месту жительства (примерно аналогичная норма закреплена в ч. 3 ст. 52 ЖК РФ). При этом Примерные правила учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставления жилых помещений в РСФСР (п. 8), утвержденные Советом Министров РСФСР во исполнение ст. 49 ЖК РСФСР, устанавливали, что «...обязательным условием для принятия на учет граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставления им жилых помещений является постоянное проживание с регистрацией по месту жительства в данном населенном пункте». Иными словами, несмотря на то, что закон связал право на постановку на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий только лишь с фактом места жительства, подзаконный нормативный акт установил, что факт места жительства должен быть подтвержден регистрацией по месту жительства. Указанное положение Правил было оспорено в Верховном Суде Российской Федерации гражданином О.А. Лопуховским Верховный Суд Российской Федерации, рассматривая дело по первой

инстанции, отказал в удовлетворении заявления О.А. Лопуховского, сославшись на то, что «...право граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, на получение в пользование жилого помещения в домах государственного или общественного фонда законодателем связано с обстоятельствами постоянного проживания с регистрацией гражданина в данном населенном пункте»[19]. Таким образом, Верховный Суд признал, что факт места жительства тождествен факту регистрации по месту жительства. Кассационная коллегия Верховного Суда Российской Федерации указанное решение отменила и вынесла новое решение, которым признала не соответствующим федеральному закону и не подлежащим применению абзац первый в части слов «...с регистрацией по месту жительства» пункта 8 Примерных правил учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставления жилых помещений в РСФСР. При этом в Определении Кассационной Коллегии Верховного Суда было указано, что «...понятие места жительства, с которым связан ряд прав и обязанностей граждан, в том числе право на постановку на учет для улучшения жилищных условий, раскрывается в ст. 20 ГК РФ, ст. 2 Закона РФ от 25 июня 1993 г. «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» и других нормативных актах. Регистрация не входит в это понятие и является одним из доказательств, отражающих факт нахождения гражданина по месту пребывания или жительства. Отсутствие регистрации не исключает возможность установления судом места жительства гражданина на основе других данных, не обязательно исходящих от органов регистрационного учета»[20].

Итак, Верховный Суд Российской Федерации, в конце концов, пришел к выводу о том, что факт места жительства не должен являться сложным юридическим фактом, составными частями которого являются правовое состояние (фактическое проживание), а также правоприменительный акт (акт регистрирующего органа). Факт места жительства заключается только в постоянном или преимущественном проживании гражданина в определенном месте (ст. 20 ГК). А акт регистрирующего органа – это лишь одно из доказательств факта места жительства. Аналогичная правовая позиция была высказана в ряде актов Конституционного Суда Российской Федерации[21].

Представляется, однако, что до тех пор, пока регистрация гражданина будет подтверждаться каким-либо актом регистрирующего органа (будь-то отметка в паспорте или свидетельство о регистрации), факт места жительства будет по-прежнему восприниматься и на уровне подзаконного нормотворчества, и на правоприменительном уровне именно в качестве сложного юридического факта. Иными словами, приоритет в доказательстве факта места жительства всегда будет отдаваться именно акту регистрирующего органа, а не каким-либо иным доказательствам, и, следовательно, права граждан, осуществляемые по определенному месту жительства, всегда будут ставиться в зависимость от наличия или от отсутствия регистрации по месту жительства.

Единственным выходом из сложившейся ситуации является упразднение акта регистрирующего органа. Действительно, как указывалось ранее, правовая природа регистрации заключается в том, что «...органы государственной власти уполномочены лишь на регистрацию результата акта свободного волеизъявления гражданина при выборе места жительства», и в регистрации не может быть отказано. При этом возникает вполне закономерный вопрос о необходимости акта регистрации по месту жительства (по месту пребывания). Как указывал В.Б. Исаков, «...некоторые сложные юридические факты связаны с недостаточной дифференцированностью правового регулирования. В принципе они могли бы быть заменены более простыми и конкретными юридическими фактами»[22]. Иными словами, когда закон связывает осуществление прав или исполнение обязанностей граждан определенным местом жительства (избирательное право, право на судебную защиту, право на социальное обеспечение, обязанность по уплате налогов и сборов и т.п.), то место жительства гражданина должно указываться им самим. В том случае, если у правоприменительного органа возникают сомнения в достоверности сведений о месте жительства, предоставленных гражданином, то правоприменительный орган может запро-

сить дополнительную информацию у органов регистрационного учета. Только подобный механизм позволит избежать отождествления факта места жительства с регистрацией по месту жительства, и, следовательно, ограничения прав гражданина условием его регистрации по определенному месту жительства.

Кроме того, на сегодняшний день вообще отсутствует какая-либо необходимость в сохранении регистрации граждан по месту пребывания. Так, в настоящее время закон не знает случаев, когда осуществление каких-либо прав граждан было бы поставлено в зависимость от их места временного пребывания. Следовательно, единственной целью временной регистрации на сегодняшний день является контроль за передвижением граждан в пределах территории РФ. Однако, представляется, что подобные цели не могут являться основаниями для ограничения прав граждан на свободу передвижения (ведь регистрация по месту пребывания и есть не что иное, как ограничение указанного права граждан), поскольку такие цели явно не соответствуют положениям части 3 статьи 55 Конституции РФ.

При этом должны быть отвергнуты выводы тех авторов, которые считают, что если факт места жительства может быть связан с фактом регистрации по месту жительства только федеральным законом, но не подзаконным актом, поскольку права и свободы могут быть ограничены только федеральным законом (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ)[23], то следует принять такой федеральный закон. Из проиллюстрированных ранее правовых позиций Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ следует, что факт места жительства не может быть связан с фактом регистрации по месту жительства и на уровне федерального закона.

Таким образом, под «фактическим составом» необходимо понимать совокупность фактических обстоятельств, наличие которых необходимо и достаточно для возникновения, изменения и прекращения правоотношений. С одной стороны, к числу этих обстоятельств не могут быть отнесены так называемые юридические условия; с другой стороны, совокупность этих фактических обстоятельств необходимо отличать от сложных юридических фактов.

Література:

1. Гражданское право: учебник в 2 т. Т. I: / Отв. ред. Е.А.Суханов. – 2-е изд, перераб. и доп. – М., 2002. – С. 328.
2. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. Т. II. – М.: Юрид. лит., 1982. – С. 179.
3. Исаков В.Б. Юридические факты в советском праве / С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1984. – С. 24.
4. Красавчиков О.А. Юридические факты в советском гражданском праве / О.А. Красавчиков. – М., 1958. – С. 66.
5. Там же.
6. Там же. – С. 23.
7. Об общерегулятивных (общих) правоотношениях см. подр.: Матузов Н.И. Общие правоотношения как разновидность социалистических правовых отношений / Н.И. Матузов // Вопросы теории государства и права. – Саратов, 1976. – Вып. 4. – С. 69-99; Алексеев С.С. Указ. соч. – С. 103– 105.
8. Данилин В.И. Юридические факты в советском семейном праве / В.И. Данилин, С.И. Реутов. – Свердловск, 1989. – С. 34.
9. Вывод о том, что правоспособность в семейном праве имеет динамический характер, в отличие от статичной гражданской правоспособности поддерживается многими авторами: Рясенцев В.А. Семейное право/ В.А. Рясенцев. – М., 1971. – С.49; Бончко В.А. Очерки советского семейного права/ В.А. Бончко. – Киев: Наукова думка, 1951. – С. 18; Рабец А.М. Семейное право: Курс лекций/ А.М. Рабец. – Белгород: БКИ «Везелица», 1998. – С. 43.
10. Исаков В.Б. Указ. – соч. С. 24.
11. Красавчиков О.А. Указ. соч. – С. 57.
12. Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – №32. – Ст. 1227.
13. Собрание законодательства РФ. – 1995. – №30. – Ст. 2939.
14. См. п. 13 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 г. №8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» // Российская газета. – 1995. – 28 декаб.
15. П. 7 Постановления Пленума Верховного Суда СССР от 3 апреля 1987 г. №2 (ред. от 30 ноября 1990 года) «О практике применения судами жилищного законодательства» // Сборник постановлений Пленумов Верховных судов СССР и РСФСР (РФ) по гражданским делам. – М.: Спарк, 1994; см. также Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РСФСР // Бюллетень

- Верховного Суда РСФСР. – 1986. – №9. – С. 1; Трековская В., Жгунова А. Вселение в жилое помещение члена семьи нанимателя // Советская юстиция. – 1988. – №21. – С. 6-8; Калмыков Ю., Тимофеев А. Спорные вопросы применения жилищного законодательства // Советская юстиция. – 1989. – №6. – С. 19– 20.
16. Постановление Конституционного Суда РФ от 25 апреля 1995 г. №3-П по делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданки Л.Н. Ситаловой // Собрание законодательства РФ. – 1995. – №18. – Ст. 1708.
17. Абзац десятый пункта 3 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 1996 г. №9-П по делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы // Собрание законодательства РФ. – 1996. – №16. – Ст. 1909.
18. Комментарий к жилищному кодексу РСФСР (постатейный) / Отв. ред. В.Б. Исаков. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Юрайт-М, 2001. – С. 105.
19. Решение Верховного Суда Российской Федерации от 8 февраля 2002 г. № ГКПИ 2001-1802 / СПС «КонсультантПлюс».
20. Определение Кассационной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 16 апреля 2002 г. № КАС 02-176 / СПС «КонсультантПлюс».
21. См., например: Определение Конституционного Суда РФ от 13 июля 2000 г. №185-О об отказе в принятии к рассмотрению жалоб гражданина Кушнарева Андрея Михайловича на нарушение его конституционных прав положениями Гражданского процессуального кодекса РСФСР // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2001. – №1; Определение Конституционного Суда РФ от 5 октября 2000 г. № 199-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Андрея Михайловича Кушнарева на нарушение его конституционных прав положениями части первой статьи 40.1 Кодекса законов о труде Российской Федерации и пункта 1 статьи 12 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2001. – №1.
22. Исаков В.Б. Указ. соч. – С. 24.
23. Улетова Г.Д. Договор социального найма жилого помещения в условиях перехода к рынку: дисс. ... канд. юрид. наук. – Волгоград, 1999. – С.79.

Бакірова О.Ю., канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедри цивільного права та процесу Юридичного інституту Білгородського державного національного дослідницького університету (НДУ «БілДУ»)

Поняття фактичного складу як одного з підстав виникнення житлових правовідносин.

У статті розглядається поняття «фактичного складу» як сукупності певних елементів. Обґрунтovується необхідність відрізняття «фактичний склад» від сукупності юридичних фактів і юридичних умов, оскільки останні не є елементами фактичного складу, а також від складних юридичних фактів (на прикладі факту місця проживання). Наводяться критерії відмінності юридичного факту від юридичної умови.

Ключові слова: житлові правовідносини, «фактичний склад», юридичні факти, юридичні умови, виробнича реєстрація, право- і дієздатність, житлове приміщення.

Bakirova E.Y., Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor of the Civil Law Department of the Legal Institute of Belgorodskiy State National Research University (SRU "Bel SU).

Concept of actual composition as the main point of housing relations origin. The concept of the “actual composition” as the set of specific elements is revealed in the article. The necessity of distinguishing the actual composition from the collection of legal facts, complicated legal facts (on the example of dwelling place) and legal environment is proved out. It is emphasized that the legal environment is not the constituent of the actual composition. Criteria of distinguishing legal facts from the legal environment are outlined.

Key words: housing relations, ‘actual composition’, legal facts, legal environment, occupational registration, dwelling place.

УДК 346.9(477)

Первушина А.А.,

аспірантка кафедри правового регулювання економіки
Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана

Характеристика окремих процесуальних обов'язків сторін господарського процесу

У статті досліджуються теоретичні та практичні аспекти інституту обов'язків сторін господарського процесу, зокрема, надана характеристика окремим процесуальним обов'язкам сторін, таким як добросовісне користування належними процесуальними правами, обов'язок кожної сторони доведення обставин, на які посилається для обґрунтування своїх вимог та заперечень, при поданні позову надіслання сторонам копії позовної заяви і доданих до неї документів та деякі інші процесуальні обов'язки. На основі проведеного аналізу запропонована власна класифікація обов'язків сторін господарського процесу.

Ключові слова: процесуальні обов'язки, обов'язки позивача, обов'язки відповідача, сторона господарського процесу, позов, інститут обов'язків.

Господарські процесуальні обов'язки – це обов'язки, якими наділений суб'єкт господарських процесуальних правовідносин, і котрі визначають сукупність його зобов'язань у господарському процесі. Процесуальним правам осіб, які беруть участь у справі, кореспондує відповідний обов'язок інших учасників господарського процесу, оскільки без такого зв'язку прав і відповідних їм обов'язків, реалізація процесуальних прав не мала б відповідного забезпечення. Наприклад, право укладання мирової угоди сторонами господарського процесу забезпечується обов'язком суду роз'яснити сторонам наслідки відповідних процесуальних дій та перевірити повноваження на вчинення цих дій у представників сторін.

У сучасній господарсько-процесуальній науці слід виділити наукові доробки В.Е. Беляневич, О.І. Харитонової, у цивільному ж процесі дослідженю правового статусу сторін цивільного процесу велику увагу приділяють Д.Д. Луспеник, М.Й. Штефан, С.Я. Фурса, В.І. Тертишніков, С.С. Бичкова.

Метою цієї статті є здійснення аналізу окремих процесуальних обов'язків сторін господарського процесу й виявлення прогалин процесуального законодавства в питаннях визначення правового статусу сторін господарського процесу та правового закріплення господарських процесуальних обов'язків; 2) на основі отриманих висновків та здійснених досліджень запропонувати зміни до чинного законодавства; 3) надати власну класифікацію процесуальних обов'язків сторін господарського процесу.

Основний матеріал дослідження з обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Господарський процесуальний кодекс України (далі – ГПК України) наділяє сторони господарського процесу чималою кількістю процесуальних прав, а відповідно й не меншою кількістю процесуальних обов'язків. Деякі з цих обов'язків характерні лише позивачу (наприклад, при поданні позову надіслати сторонам копії позовної заяви та доданих до неї документів), деякі – лише відповідачу. Більшість процесуальних обов'язків, зазначених в ГПК України, характерні для сторони господарського процесу, а відповідно їх повинні дотримуватися як позивач, так і відповідач (наприклад, добросовісно користуватися процесуальними правами, обов'язок кожної сторони довести ті обставини, на які вона посилається для обґрунтування своїх вимог та заперечень).

Основним джерелом регулювання правового статусу сторін у господарському процесі є ГПК України. Помилковим є судження, що лише статтею 22 ГПК України регулюється питання статусу сторін у господарському процесі, маючи назву «права та обов'язки сторін». Права та обов'язки сторін окреслюються у кожному розділі ГПК України, а тому не можна

стверджувати, що господарсько-процесуальні обов'язки сторін визначені лише статтею 22 ГПК України. Наприклад, обов'язок для процесуального правонаступника в господарському процесі (яким може бути як позивач, так і відповідач), а саме – прийняття дій, вчинених у процесі до вступу правонаступника, такою мірою, в якій вони були обов'язковими для особи, яку він замінив.

Частиною 3 статті 22 ГПК України встановлюються загальні обов'язки осіб, які беруть участь у справі, а саме – сторони господарського процесу зобов'язані:

- ❑ добросовісно користуватися належними їм процесуальними правами;
- ❑ виявляти взаємну повагу до прав і охоронюваних законом інтересів другої сторони;
- ❑ вживати заходів до всебічного, повного та об'ективного дослідження всіх обставин справи.

Добросовісність користування процесуальними правами слід розглядати таким чином, що особи, які беруть участь у справі, не повинні зловживати наданими їм правами. Зловживання правом – це особливий тип правопорушення, яке здійснюється управненою особою при реалізації нею належного її права, пов'язане з використанням заборонених конкретних форм у межах дозволеного йому законом загального типу поведінки [6, с. 63].

Практика господарського судочинства красномовно вказує на те, що норма, яка покладає на сторони обов'язок добросовісно діяти в процесі, сьогодні є суто декларативною та не має реального змісту, оскільки практично не дотримується сторонами та не застосовується судом. Головними причинами того, що наведена норма є «мертвою» та не має реального механізму реалізації, є такі обставини. По-перше, ані практика, ані наука господарського процесу сьогодні не дає більш-менш чіткої та змістової відповіді на питання про те, що являє собою добросовісність у контексті ГПК України. По-друге, законом не передбачені ефективні заходи обмеження недобросовісності сторін та заходи відповідальності за недобросовісні процесуальні дії.

Водночас, наведений стан проблеми є джерелом практично необмеженої та безконтрольної недобросовісності учасників господарського процесу в Україні. Будь-який юрист, який має мінімальний досвід ведення справ у господарських судах, може запропонувати певний набір недобросовісних, але формально допустимих дій, спрямованих на досягнення певної процесуальної мети. З практичної точки зору можна стверджувати, що недобросовісні процесуальні дії спрямовані, головним чином, не на досягнення необхідного позитивного результату у справі, а скоріше – на створення певних негативних наслідків для іншої сторони у процесі [8, с. 35-36]. Розглянемо один з прикладів процесуальної недобросовісності в господарському процесі. Одним із процесуальних прав, які передбачені ст. 22 ГПК України, є право сторони заявляти клопотання. Практика господарського судочинства вказує на те, що це право може недобросовісно, але доволі ефективно використовуватися сторонами з різноманітною метою. Переважно «недобросовісні» заяви та клопотання заявляються для затягування судового процесу. Іноді недобросовісні сторони атакують суд «арсеналом» різноманітних клопотань, сподіваючись на те, що хоча б одне з них призведе до бажаного результату. З огляду на низький рівень матеріального оснащення господарських судів, до такого результату може привести навіть банальна заява про технічну фіксацію судового процесу, оскільки у такому випадку в суду на момент розгляду справи може не бути в розпорядженні звукозаписувальної апаратури або відповідно обладнаного приміщення.

Наступний обов'язок сторін – це обов'язок сторін дотримуватися норм права та положень закону. Цей обов'язок є загальним, і передбачений як господарським процесуальним законодавством, так і будь-яким іншим процесуальним законодавством. Зміст цього обов'язку полягає в тому, що сторони керуються положеннями закону у своїх діях та вчинках під час господарського процесу. Сторони зобов'язані діяти відповідно до «букви закону». Наприклад, подаючи позов до суду, позивач зобов'язаний керуватися правилами підвідомчості та підсудності справ господарським судам, які передбачені розділом III ГПК України. Також при здійсненні процесуальних дій під час господарського процесу сторони зобов'язані дотримуватися строків, які передбачені господарсько-процесуальним законом.

давством України для відповідних процесуальних дій. Маємо на увазі, що для реалізації стороною свого права на апеляційне оскарження, вона зобов'язана дотриматися строку, передбаченого статтею 93 ГПК України, тобто надати апеляційну скаргу в десятиденний строк з дня оголошення рішення місцевим господарським судом (або з дня підписання рішення, якщо в судовому засіданні була оголошена лише вступна та регулятивна частина рішення). В іншому випадку сторона не зможе реалізувати свого права на апеляційне оскарження рішення місцевого суду. Теж саме можна сказати і щодо правил підвідомчості справ господарським судам. Якщо спір не підвідомчий господарським судам України, суддя відмовляє у прийнятті позовної заяви (ст. 62 ГПК України).

Статтею 25 ГПК України встановлюється обов'язок для процесуального правонаступника в господарському процесі, а саме прийняття всіх дій, вчинених у процесі до вступу правонаступника, такою мірою, в якій вони були обов'язковими для особи, яку він замінив. Юридична особа стає правонаступником лише внаслідок реорганізації підприємства чи організації, заміна внаслідок уступки права вимоги не допускається. Постанова Пленуму Вищого господарського суду України №18 від 26.12.2011 звертає увагу господарських судів щодо необхідності враховувати, що сама лише зміна найменування юридичної особи не означає її реорганізації, якщо при цьому не змінюється організаційно-правова форма цієї юридичної особи. Зміна типу акціонерного товариства з приватного на публічний не є його реорганізацією. Якщо ж зміна найменування юридичної особи пов'язана зі зміною організаційно-правової форми юридичної особи (ст. 104 – 108 Цивільного кодексу України), то йдеться про її реорганізацію, що потребує вчинення господарським судом процесуальної дії, зазначеної у ч. 3 ст. 25 ГПК України; крім того, про винесення відповідної ухвали зазначається в описовій частині рішення, прийнятого по суті справи.

Ще одним і також важливим обов'язком у господарському процесі є обов'язок кожної сторони довести ті обставини, на які вона посилається як на підставу своїх вимог та заперечень (ст. 33 ГПК України).

Розподіл тягаря доказування визначається предметом спору. За загальним правилом обов'язок (тягар) доказування певних обставин покладається на особу, яка посилається на ці обставини. Однак законодавчими актами тягар доказування певних обставин може бути покладено на одну зі сторін матеріальних правовідносин. Так, відповідно до ст. 92 Цивільного кодексу України (надалі – ЦК України) у відносинах із третіми особами обмеження повноважень щодо представництва юридичної особи не має юридичної сили, крім випадків, коли юридична особа доведе, що третя особа знала чи за всіма обставинами не могла не знати про такі обмеження. Згідно зі ст. 122 ЦК України учасник повного товариства, що діяв у спільніх інтересах, але не мав на це повноважень, має право у разі, якщо його дії не були схвалені іншими учасниками, вимагати від товариства відшкодування здійснених ним витрат, якщо він доведе, що у зв'язку з його діями товариство зберегло чи набуло майно, яке за вартістю перевищує ці витрати. Відповідно до ст. 613 ЦК України боржник не має права на відшкодування збитків, завданих простроченням кредитора, якщо кредитор доведе, що прострочення не є наслідком його вини або осіб, на яких за законом чи дорученням кредитора було покладено прийняття виконання. Згідно зі ст. 614 ЦК України відсутність своєї вини доводить особа, яка порушила зобов'язання [5, с. 304].

Вважаємо, що положення частини 3 ст. 43-4 ГПК України також встановлює обов'язок для сторони господарського процесу. Якщо господарський суд вимагатиме від заявника заяви про вжиття запобіжних заходів додати до такої заяви будь-який наявний у нього доказ про порушення або загрозу порушення його права, то заявник буде зобов'язаний це зробити. Ця норма спрямована на те, щоб запобігти зловживанню правом на звернення до суду із заявою про вжиття запобіжних заходів. З метою запобігання зловживання запобіжними заходами введено також і ч. 4 ст. 43-4 ГПК України щодо забезпечення заставою заявником його вимог про вжиття запобіжних заходів. У цьому випадку заставою є грошова сума, яка вноситься на депозит господарського суду. Визначення розміру застави є прерогативою господарського суду, який встановлює його з урахуванням обставин справи, але він не повинен бути більшим за розмір заявленої шкоди [4, п.10]. Звертаємо увагу, що

сьогодні порядок відкриття депозитних рахунків господарських судів для внесення коштів застави, а так само проведення операцій за цими рахунками нормативно-правовими актами ще й досі не визначено. Хоча на розгляд господарських судів України надходять чимало заяв про вжиття запобіжних заходів, у тому числі у вигляді накладення арештів на майно, що належить особі, щодо якої вживається запобіжний захід, приписи частини 4 ст. 43-4 ГПК України ще й досі не мають практичної реалізації, мета яких запобігання зловживання запобіжними заходами.

Статтею 56 ГПК України позивач зобов'язується при поданні позову надіслати сторонам копії позовної заяви та доданих до неї документів відповідно до кількості відповідачів та третіх осіб листом з описом вкладення. Такий самий обов'язок покладається на позивача у разі залучення господарським судом до участі у справі іншого відповідача, заміни господарським судом неналежного відповідача. Якщо позивач у позовній заявлі зазначає третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору, і просить суд залучити їх до участі у справі він має надіслати цим особам копію позовної заяви та доданих до неї документів. Відповідні копії позовної заяви та доданих до них документів повинні надсилатися до подання позовної заяви до суду, оскільки при подання позовної заяви до суду до позовної заяви додаються документи, які підтверджують відправлення відповідачеві копії позовної заяви та доданих до неї документів (відповідно до ст. 57 ГПК України). Копії позовної заяви та доданих до неї документів надсилаються поштою, кур'єрською доставкою або вручаються нарочним під розписку. Відповідно до ст. 63 ГПК України підставою для повернення позовної заяви є невиконання вимоги щодо надіслання сторонам копії позовної заяви та доданих до неї документів. У випадку залучення іншого відповідача чи заміні неналежного відповідача виносиється ухвала, і розгляд справи починається заново. У цій ухвалі господарський суд повинен зазначити про те, що позивач зобов'язаний надіслати копію позовної заяви залученому чи новому відповідачеві, а докази надіслання надати суду. У випадку залучення до справи третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, суд виносить про це ухвалу, в якій також зобов'язує позивача надіслати третім особам копії позовної заяви та доданих до неї матеріалів, а докази надіслання надати суду [9, с. 115-120].

Хочемо звернути увагу ще на один обов'язок сторін господарського процесу, який закріплений у ст. 74 ГПК України. Сторони господарського процесу, як й інші учасники цього процесу, а також інші особи, присутні в залі судового засідання, зобов'язані беззаперечно виконувати розпорядження головуючого, додержуватися в судовому засіданні встановленого порядку та утримуватися від будь-яких дій, що вказує на явну зневагу до суду або встановлених у суді правил. За неповагу до суду винні особи притягаються до відповідальності, встановленої законом. Питання про притягнення особи до відповідальності за прояв неповаги до суду вирішується судом негайно після вчинення порушення, у зв'язку з чим у судовому засіданні із розгляду господарської справи оголошується перерва.

На думку К.В. Гусарова, до процесуальних обов'язків сторін у господарському процесі слід віднести й обов'язок з'явитись до суду при наявності належного повідомлення про час та місце судового засідання. В разі неповідомлення чи неналежного повідомлення сторони про місце та час судового засідання така обставина, відповідно до вимог ч. 2 ст. 111-10 ГПК України, є безумовною підставою для скасування судом касаційної інстанції рішення місцевого або постанови апеляційного господарського суду [7, с. 129-130]. У цілому частково не погоджуємося з позицією К.В. Гусарова, оскільки жодною нормою господарського процесуального законодавства не встановлюється, що обов'язком сторін господарського процесу є з'явлення до суду навіть при наявності належного повідомлення про час та місце судового засідання. І як засвідчує практика, чимало справ у господарському суді розглядалось без присутності відповідача, і чимало рішень господарського суду було прийнято на користь відповідача без присутності відповідача на судовому засіданні. Хоча ст. 77 ГПК України передбачається, що судя господарського суду може відкласти розгляд справи у випадку нез'явлення в засідання представників сторін. Але це право господарського суду, а не обов'язок.

У той самий час ГПК України передбачається, що господарський суд може покласти виконання певних обов'язків на осіб, які беруть участь у справі, а також на осіб, які не є учасниками судового розгляду. За невиконання обов'язків, встановлених ГПК України, так і за ті, що покладені на сторони господарським судом, господарський суд може застосувати до них заходи процесуальної відповідальності. Зокрема відповідно до ст. 83 ГПК України господарський суд має право:

- стягувати в дохід Державного бюджету України із сторони, що порушила строки розгляду претензії, штраф;
- стягувати в дохід Державного бюджету України з винної сторони штраф у розмірі до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за ухилення від вчинення дій, покладених господарським судом на сторону.

Залишення позову без розгляду також слід також уважати заходом процесуальної відповідальності, коли він застосовується за невиконання певного обов'язку, покладеного на позивача. Так, відповідно до ст. 81 ГПК України господарський суд залишає позов без розгляду, якщо позивач без поважних причин не подав витребувані господарським судом матеріали, необхідні для вирішення спору, або представник позивача не з'явився на засідання господарського суду і його нез'явлення перешкоджає вирішенню спору.

Враховуючи аналіз наведених вище процесуальних обов'язків сторін господарського процесу, процесуальні обов'язки сторін господарського процесу можна класифікувати за такими критеріями:

1) за суб'єктами прав:

- господарські процесуальні обов'язки позивача;
- господарські процесуальні обов'язки відповідача;
- господарські процесуальні права, якими наділені як позивач, так і відповідач;

2) за стадіями господарського прогресу:

- до моменту винесення ухвали про порушення провадження по справі;
- на стадії підготовки справи до розгляду;
- під час судового розгляду справи;
- під час оскарження рішень та ухвал суду;
- після оголошення рішення (постанови) суду.

С.Я. Фурса пропонує таку класифікацію обов'язків сторін господарського процесу:

- загальні (доброчесно користуватися своїми процесуальними правами, дотримуватися порядку в судовому засіданні, виконувати розпорядження головуючого);
- спеціальні.

Щодо спеціальних обов'язків, то вони досить різноманітні та залежать від предмета спору, стадії процесу,ожної конкретної правової ситуації, тобто від характеру та певних особливостей процесуальних дій [10, с. 138]. Тобто, у конкретному процесі суддя може зобов'язати сторону процесу надати докази, необхідні саме для цієї справи щодо конкретного спору. І в цьому випадку обов'язок надати докази буде спеціальним.

На основі вищезазначеного, можна дійти висновку, що процесуальні обов'язки забезпечують зобов'язання сторін один перед одним та перед іншими учасниками господарського процесу. Сторони повинні пам'ятати, що, окрім процесуальних прав, вони мають ще й процесуальні обов'язки, які повинні виконуватися сторонами добросовісно і належним чином. Процесуальні права та процесуальні обов'язки взаємопов'язані. Невиконання процесуальних обов'язків не дає можливості реалізації процесуальних прав. Реалізація процесуальних прав залежить від багатьох обставин, насамперед, від їх змісту, суб'єкта, стадії процесу, часу та форми здійснення права. Від ефективності реалізації окремих процесуальних прав залежить хід процесу, який безпосередньо впливає й на результат розгляду справи.

Література:

1. Господарський процесуальний кодекс України (зі змінами та доповненнями) від 06.11.1991 № 1798-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 6. – Ст. 129.

2. Цивільний кодекс України (зі змінами та доповненнями) від 16.01.2003 № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40-44. – Ст. 1308.
3. Постанова Пленуму Вищого господарського суду України від 26 грудня 2011 р. №18 «Про деякі питання практики застосування Господарського процесуального кодексу України судами першої інстанції» / Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0018600-11>.
4. Інформаційний лист Вищого господарського суду України від 20.04.2007 р. № 01-8/251 «Про деякі питання практики вживання запобіжних заходів» / Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v_251600-07.
5. Беляневич В.Е. Господарський процесуальний кодекс України: наук.-практ. комент. – Вид. 3 – К.: Юстініан, 2009. – 872 с.
6. Грибанов В.П. Осуществление и защита гражданских прав/ В.П. Грибанов. – М.: Статут, 2000. – С. 63.
7. Гусар К.В. Правове становище сторін у господарському процесі // Право і безпека/ К.В. Гусар. – 2008. – № 5'1. – С. 124-131.
8. Павленко Д. Добросовісність сторін як принцип господарського процесуального права/ Д. Павленко // Юридичний журнал. – 2010. – №12. – С. 34-38.
9. Науково-практичний коментар Господарського процесуального кодексу України / За ред. О.І. Харитонової. – К., 2006. – С. 115-120.
10. Фурса С.Я. Цивільний процесуальний кодекс України: Науково-практичний коментар: У 2 т. / С.Я. Фурса, Е.І. Фурса, С.В. Щербак / за заг. ред. С.Я. Фурси. – К: Видавець Фурса С.Я.: КНТ, 2007. – С. 138.

Первушина А.А., аспирантка Київського національного економіческого університета імені Вадима Гетьмана

Характеристика отдельных процессуальных обязанностей сторон хозяйственного процесса. В статье исследуются теоретические и практические аспекты института обязанностей сторон хозяйственного процесса, в частности, охарактеризованы некоторые процессуальные обязанности сторон, такие как добросовестное пользование надлежащими процессуальными правами, обязательство каждой из сторон доказать те обстоятельства, на которые она ссылалась как на основу своих требований и отрицаний, обязательство истца во время подачи искового заявления направить сторонам копии искового заявления и прилагающие к ней документы, и некоторые другие процессуальные обязательства. На основе проведенного анализа предложена собственная классификация процессуальных обязательств сторон хозяйственного процесса.

Ключевые слова: процессуальные обязательства, обязательства истца, обязательства ответчика, сторона хозяйственного процесса, иск, институт обязанностей.

Pervushyna A.A., Post-graduate student of Kyiv National Economic University named after V. Het'man

Characteristics of some procedural obligations of economic trial. The article deals with theoretical and practical aspects of institute of procedural obligations of the parties in economic trial and, in particular, some procedural obligations such as conscientious usage of the appropriate procedural rights, the necessity of proving the circumstances, to which each party refers as the reason of their claims and objections, the importance of the plaintiff to send the copy and added documents of the claim to each of the parties, some other procedural obligations. On basis of the conducted research classification of the procedural obligations of the parties of the economic trial are proposed.

Key words: procedural obligations, plaintiff's obligations, obligations of the defendant, party of economic trial, claim, institute of obligations.

Трудове право; право соціального забезпечення

УДК 349.3:364.3-056.26](477)

Соболь Є.Ю.,

канд. юрид. наук, доцент, декан юридичного факультету
Кіровоградського інституту розвитку людини

Етапи становлення правового захисту прав, свобод і законних інтересів осіб з особливими потребами в Україні

У статті аналізуються історичні суспільно-політичні аспекти становлення захисту прав, свобод і законних інтересів осіб з особливими потребами в Україні. Визначаються дeterminanti, які відіграли важливу роль у формуванні системи державного захисту інвалідів від давніх часів і до сьогодні. Особлива увага звертається на зародження монотеїстичної релігійності в Європі, зокрема, християнства, завдяки чому кардинально змінилися концептуальні підходи до соціального захисту осіб з особливими потребами.

Ключові слова: державний соціальний захист, опіка, особи з особливими потребами, соціальна допомога інвалідам, соціальне страхування.

Людство на шляху утвердження прав і свобод людини пройшло тернистий шлях, поширюючи принцип рівноправності на все більше коло осіб та відносин між ними. Часто саме боротьба за права людини, за нові ступені свободи ставала кatalізатором широкомасштабних змін у суспільно-політичному житті тієї чи іншої країни, приводила до нового осмислення ролі людини у її відносинах із суспільством та державою. У рамках цього повага до інвалідів – не лише показник культури соціуму, а й традиція, що визначає його життєздатність. Дбайливе ставлення до інвалідів притаманне більшості відомих нам цивілізацій. Водночас зазначена проблематика є досить неоднозначною у своєму розв'язанні, має багатотисячну історію залежно від епохи, глобальної локалізації та світосприйняття конкретного соціуму.

Питання історичного розвитку соціального захисту інвалідів знайшло досить широке відображення у вітчизняній науковій літературі. Дослідженням цієї проблематики займалися такі науковці: С.В. Васильєва, А.М. Гриненко, Д.В. Зеркалов, Л.А. Князька, А.М. Куца, Г.Ф. Нестерова, М.В. Підгурська, А.В. Скоробагатько, А.В. Фурман та ін. Разом з тим, проведені дослідження мали фрагментарний характер і майже не розкривали суспільно-політичні причини формування у зазначеній період соціального захисту прав і свобод інвалідів.

Метою цієї статті є аналіз історичних суспільно-політичних аспектів становлення захисту прав, свобод і законних інтересів осіб з особливими потребами в Україні.

У первісному суспільстві особи з інвалідністю піддавались жорстокості з боку членів родини. Таке ставлення до зазначененої категорії осіб пояснювалось їх суспільною безкорисністю, у тому числі через необхідність їх утримання [1, с. 11]. Погоджуючись з думкою А.Н. Чанишевої, слід зауважити, що все це було спричинено невисоким рівнем первісної свідомості [2, с. 16].

Зазначений стан речей почав змінюватися з поступальним розвитком видів трудової діяльності, вдосконаленням знарядь праці тощо, що привело до утворення громад, а у подальшому – соціально-економічних класів суспільства. Отож, зазначене вище змусило давніх людей переосмислити всі соціальні явища та процеси, зокрема щодо потреби опіки осіб з психічними та фізичними вадами. Тому турбота про непрацездатних була покладена на членів їх сімей.

На підставі вищевказаних фактів можна констатувати, що первіснообщинний лад

відзначався неприйнятністю осіб з фізичними та психологічними вадами, адже це було питанням виживання. Водночас з цієї самої причині у класовому суспільстві відбулося переосмислення ролі інвалідів, а тому вони стали важливою складовою соціального життя та відповідно знаходились під сімейною чи громадською опікою.

У часи рабовласництва, окрім зазначених вище форм підтримки інвалідів, утриманням зазначеної категорії осіб (милостиня, благодійні внески тощо) почала займатись держава, а також структури приватного характеру, діяльність яких була спрямована на взаємодопомогу та підтримку життєдіяльності осіб з функціональними обмеженнями. Однак, слід наголосити на відсутності у державі того часу функції матеріального забезпечення осіб з інвалідністю. Відповідні відносини регулювались або у рамках спадкового права, або як додаток до регулювання відносин власності [1, с. 11].

У той самий час створення перших прототипів сучасних держав у стародавньому світі не мали лінійного та загального характеру. Тобто самоорганізація суспільств у вищі державно-правові форми відбувалося із врахуванням великої кількості детермінант, таких як: умови проживання, територіальне розташування, вірування, традиції, стан розвинутості науки, мистецтва та ін. Ось чому всі ці чинники відігравали вирішальну роль у суспільному житті, зокрема щодо соціальних стандартів, міжособистісної комунікації тощо. Наприклад, ведучи мову про виникнення та розвиток Стародавньої Греції, слід вказати на те, що вона пройшла колосальний шлях в частині духовного розвитку суспільства. Так, становлення цієї держави (XI- IX ст. до н.е.) характеризувалося слабкою політичною і економічною ідеєю. Разом з тим, вже за елліністичного періоду (III- I ст. до н.е.) права інвалідів захищалися державою та набули певного наукового обґрунтування.

Починаючи з II ст. до н.е. відбувається поступовий занепад грецької цивілізації після захоплення Афін Римською імперією, яка на півтисячоліття стала світовим гегемоном. Усі вчення того часу відійшли від людиноцентристської ідеї, навіть визначальний науковець та філософ Діоген цілковито поринув у науку, оминаючи суспільні питання. Водночас це не означало повернення до варварських часів, особливо щодо ставлення до осіб з інвалідністю. Так, наприклад, за царювання Августа «...управління провінціями, нарешті, було організоване з деякою турботою про благенство населення, а не тільки за чисто грабіжницькою системою» [3, с. 250-252, 290].

Ще однією нормою того часу стало утримання скалічених воїнів за допомогою своєрідних державних пенсій. За свою суттю ці виплати були правом-привілеєм, яке носило нестійкий характер і не було обов'язком держави. Безумовного права на отримання пенсії зазначена категорія також не мала, зміна імператора часто була причиною їх відміни [4, с. 95].

Визначальною особливістю Римської імперії було й те, що в її культурі розводилися сакральні та правові норми, а публічне право відокремилося від приватного, що дозволило сформуватися в Римі розвинутій правовій системі, яка стала зasadницею для всієї подальшої європейсько-американської правової і політичної традиції. Саме тому соціальна справедливість стала правовою категорією [5, с. 3], що суттєво позначилось на формах державної допомоги незахищеним верствам населення.

Таким чином, соціальний захист інвалідів у хронологічних рамках Стародавніх Афін і у подальшому – Римської імперії – можна умовно назвати «греко-римським». Тобто давньо-грецькі філософські положення щодо важливості опіки осіб з вадами як повноправних членів суспільства, поєднуючись із розвинутою римською правовою системою, заклали певний прототип ідеальних правовідносин у цій сфері.

Визначним моментом історії стала зміна рабовласницького ладу феодальним, який значно зміцнився після розпаду Римської імперії у V ст. н.е., оскільки відбулися кардинальні зміни соціально-політичного, економічного та інших підвалин суспільства. Настав так званий час середніх віків, коли відбулося зародження монотеїстичної релігійності, зокрема християнства, оскільки воно стало фактично єдиним духовним путівником у суспільних відносинах на багато століть. Закономірно, що християнські вірування повною мірою проявилися в суспільних відносинах щодо потреб і проблем окремої людини. За заповідями велілось любити Бога і ближнього, як самого себе, що фактично означало наситити голод-

ного, напоїти спраглого і, взагалі, так чи інакше проявити своє милосердя. Характерною рисою того часу була роздача милостині, а будь-які перевірки щодо підтвердження інвалідності чи бідності не здійснювалися. Цей принцип був головним протягом семи століть, тобто від введення християнства до утворення централізованої державної влади (VIII–IX ст.) [6, с. 48].

Нові християнські ідеї вчинили також істотний вплив і на політичне життя, оскільки з'явилися два взаємопов'язаних інститути – мирський і церковний. За таких умов церква стала єдиним суб'єктом благодійництва, що являвся посередником з надання допомоги, зокрема інвалідам з боку держави. Проте, система соціального захисту передбачала лише мінімальну підтримку людям, які знаходились у тяжкій життєвій ситуації [1, с. 11-12].

Процеси релігійного благодійництва в Європі не оминули й Київську Русь, яка з X ст. перетворилася на одну з наймогутніших країн світу. Християнізація слов'янського світу спровокає вирішальний вплив на всі сфери тогочасного суспільства, на соціальні відносини, що закономірно позначилося на характері, формах допомоги та підтримки тих чи інших членів громади. З цього часу формується християнська концепція допомоги, в основі якої перебуває філософія любові до близького, а до суб'єктів соціальної допомоги починають відноситися: князь; церква; парафія; монастирі та ін. [7, с. 167].

Найбільш вагома та фінансово затратна соціальна допомога «убогим» та «юродивим» надавалася князем через церкву. Крім того, наприклад, Володимир Великий зобов'язав духовенство займатися піклуванням нужденних і виділив десятину на утримання монастирів, богаділень і лікарень. Ці форми піклування, таким чином, виконували і реабілітаційну функцію, оскільки були способами посильної участі самотніх людей похилого віку та інвалідів у громадській праці [8, с. 6-8].

Таким чином, з викладеного можна дійти висновку, що Раннє Середньовіччя в Європі охарактеризувалося такими особливостями в сфері соціального забезпечення інвалідів: цілковите підпорядкування докладам християнства; основним фінансовим донором виступали монархи, а розпорядниками – церкви; наявність масового приватного благодійництва; передбачення місць для інвалідів у монастирях та інших установах з метою їх утримання та реабілітації.

У XVI ст. у Московському царстві громадське «призвіння» (піклування) стає галуззю державного управління, передбачаючи опіку нужденних священиками і виборними цілувальниками, але за царського контролю та регулювання. Водночас милостиня як форма допомоги стає забороненою [6, с. 49]. У цей самий час на українських землях народними осередками милосердя були благодійні заклади. При Печерському, Чернігівському, Лебединському монастирях та Лемківському храмі функціонували засновані шпиталі для немічних, богадільні. Згодом відбулося посилення організаційної діяльності різних організацій та установ щодо вдосконалення форм підтримки соціально вразливих верств населення. Зокрема поширення набула соціальна діяльність українських братств [9, с. 57-59].

Після того як Україна повністю увійшла до складу Російської імперії, система соціального захисту останньою поширилася й на нашу державу, поступово витісняючи усталені традиції у сфері благодійництва. Але оскільки у той час панувала тотальна суспільна нерівність – закріпачення селян, а тому соціальна допомога мала дещо специфічний характер. Так, поневолене населення перебувало насамперед на утриманні поміщика – пана, який, звичайно, не забезпечував навіть елементарну опіку щодо інвалідів. Таким чином, ця категорія осіб отримувала допомогу з боку родичів, її у крайніх випадках – державою.

Проведений аналіз історичних нотаток засвідчує, що російські монархи приділяли значну увагу розвитку системи соціального захисту населення. По-перше, вони завжди прагнули бути своєрідними гуманістами. Але, по-друге, більш нагальною потребою було забезпечення мінімального рівня життезабезпечення населення, яке знаходилося в гнітучому соціально-економічному становищі.

За правління Катерини II обов'язки з надання харчування і одягу непрацездатним жителям села були покладені на поміщиків. Як і раніше, в містах будівництвом і утриманням госпіталів, богаділень та інших закладів громадського піклування займалися міські (станові)

управління (магістрати). Колишнім солдатам і сиротам допомогу надавали монастирі, яким на ці цілі виділялися кошти з державної казни [10, с. 38].

Таким чином, слід констатувати, що соціальний захист інвалідів та інших нужденних верств Росії та країн Західної Європи у XVI– XVIII ст. значно видозмінився, а саме:

1) піклування здійснювалося не лише для дотримання християнських заповідей чи сімейного обов'язку, а поширюється громадська та наукова концепція «усе суспільство відповідає за кожного свого члена»;

2) держава перебирає на себе основні важелі надання допомоги, звівши це в ранг аспекту внутрішньої політика;

3) відбувається стрімке зростання і розвиток системи громадського піклування, хоча роль церков і монастирів все ще велика;

4) з'являються деякі види системних виплат не лише в натуральному, а й у грошовому виразі. Разом з тим, необхідно погодитися, зокрема, з М.І. Мальованим, що до XIX ст. соціальний захист носив епізодичний характер і ґруntувався на принципах самодопомоги, сімейного забезпечення та доброчинності.

На початку XIX ст. в Російській імперії починають розвиватися основи пенсійного забезпечення, що пов'язувалося із необхідністю матеріального забезпечення осіб, які знаходилися на державній службі. Попервах до цієї категорії осіб входили лише військово-службовці, які отримали поранення чи каліцтва на війні. Розмір пенсії по інвалідності диференціювався для офіцерів і нижчих чиновників [11, с. 8].

У подальшому, в результаті земської реформи 1864 р. функції з надання допомоги малозахищеним верствам населення були передані земським установам, організованим за становим принципом. Земства брали участь у фінансуванні утримання будинків для божевільних, благодійних установ тощо. Під особистим контролем імператриці Марії Федорівни було створено центральний орган державної влади для піклування за глухими, що започаткувало тенденцію до створення інших подібних установ, маючи суттєвий вплив на адаптацію осіб з обмеженими функціональними можливостями у суспільстві та захист їх прав і свобод [12, с. 15-16]. Проте, на особливу увагу заслуговує той факт, що російська державна влада почала усвідомлювати необхідність не лише утримання інвалідів, а й їх навчання та культурного розвитку. З цією метою були створенні, наприклад, Александро-маріїнське училище сліпих, дамський гурток для перепису книг для сліпих, майстерні для дорослих сліпих ім. К.К. Грота, Санкт-Петербурзьке училище глухонімих та ін.

Не зменшуючи ролі тогочасних державних соціальних ініціатив, слід все ж таки зауважити, що найсуттєвішим позитивним моментом захисту соціально-економічних прав інвалідів стало скасування кріпацтва в Російській імперії. По-перше, отримавши певну особисту свободу, селяни стали вільними у виборі своєї професійної діяльності; по-друге, зміна устроїв життя держави змусило публічну владу вводити більш демократично ефективні механізми врегулювання суспільних відносин. Наприклад, у другій половині XIX ст. почала стрімко розвиватися промисловість, а тому потребувалася велика кількість робочої сили, якою й стали колишні підневільні люди. Таким чином, ринок праці постійно потребував наповнення, навіть за рахунок неповністю дієздатних осіб з обмеженими функціональними можливостями. За таких умов вони ставали хоча б частково фінансово незалежними. Це було вигідно для органів опіки, а тому державою створювалися відповідні заохочувальні умови для залучення інвалідів до праці.

Водночас більш нагальним для розгляду у порушеному нами питанні є подальший розвиток трудових відносин на договірних засадах. Це, в свою чергу, призводить до поширення страйкового руху в країні та необхідність вирішення на державному рівні питання пенсійного забезпечення по інвалідності, якщо остання настала внаслідок виробничої травми чи професійного захворювання. Як наслідок, пенсійне забезпечення поширюється на працюючих на державних і приватних підприємствах у гірничій галузі [11, с. 8].

Із врахуванням викладених історичних фактів можна констатувати, що XIX – початок XX ст. у сфері соціального захисту інвалідів у Російській імперії ознаменувалося такими особливостями: розвиток пенсійного забезпечення натурального та грошового характеру

окремих верств населення; розширення системи закладів громадської опіки; створення державних органів, сфера діяльності яких поширювалася на опіку осіб з різними проявами інвалідності; виникнення добровільного і обов'язкового страхування робітників на підприємствах на випадок тимчасової чи стійкої втрати працездатності; створення навчальних закладів для інвалідів.

Поступовий перехід до мирного життя після Першої світової війни, Жовтневої революції та громадянських війн сприяв поновленню соціальної політики СРСР, яка у 1918– на початку 1940-х років відзначалася тим, що:

- 1) у більшості північно- та центральноєвропейських країнах виникають соціальні пенсії, які виплачувалися із державного бюджету без попередньої сплати страхових внесків;
- 2) створення трьох рівнів пенсій та виплат: державне пенсійне страхування; державне забезпечення; громадська взаємодопомога;
- 3) поява нових підстав настання інвалідності, що надавали право на пенсію (старість, хвороба та ін.); з одночасним підвищеннем вимог – наявність відповідного трудового стажу тощо;
- 4) пріоритетність виплат у відповідності до соціальної групи: робітники; військово-службовці та цивільні службовці; селяни;
- 5) створення системи державних відділів соціального забезпечення згідно з рівнем адміністративного підпорядкування (обласні, районні, міські);
- 6) формуються такі види пенсійних виплат: трудові (за віком, вислугу років, інвалідність та ін.); військові (інваліди війн); родичам військовослужбовців.

У межах позитивної тенденції становлення державного соціального захисту інвалідів першої половини ХХ ст. необхідно акцентуватися на тому, що й більша частина радянського суспільства не залишалась осторонь цих процесів. Наприклад, створені Всеросійське товариство сліпих (1925 р.) та Всеросійське товариство глухих (1926 р.) надавали значну допомогу особам із сенсорними обмеженнями та з огляду на свої можливості захищали їх права та свободи на всіх рівнях.

Суттєва реорганізація соціального забезпечення інвалідів відбувається через Другу світову війну, оскільки за період проведення військових дій СРСР наповнився сотнями тисяч поранених і скалічених громадян. Наприклад, Є.Ю. Зубкова вказує на 2 млн. інвалідів, а О.Є. Лисенко доповнює, що з них 500 тис. стали на державний облік як ті, хто потребує соціальної допомоги. У той самий час, офіційні дані – матеріали Наркомату соціального забезпечення УРСР констатують, що станом на 1 січня 1946 р. їх нарахувалось 401 030 осіб [13, с. 27]. Таким чином, вказані категорії осіб потребували реабілітації та подальшого пенсійного забезпечення, а тому держава мала виділяти значну частину ВВП для таких потреб. Крім того, ветерани-інваліди з часом почали отримувати пожиттєві підвищені пенсії, санаторно-курортне лікування тощо.

За таких умов відбувалося поступове відновлення економіки СРСР, що сприяло покращенню матеріального забезпечення інвалідів і збільшенню соціальних ініціатив держави. Тобто у 50– 80-х роках соціальний захист осіб з інвалідністю вже передбачав: безкоштовне протезування; виплату пенсій; надання житла; ремонт помешкань; забезпечення автомобільним та мототранспортом; виділення путівок у санаторії; надання пільг при користуванні залізничним і морським транспортом; безвідсоткову позичку на індивідуальне житлове будівництво; звільнення інвалідів I та II груп Великої Вітчизняної війни від сплати сільсько-господарського податку, земельної ренти та ін.; відкриття нових цехів, спеціалізованих ділянок та підприємства для працевлаштування. Крім того, функціонувала розгалужена мережа будинків-інтернатів, де самотні інваліди, які потребували догляду, знаходилися на повному державному забезпеченні. Ці заклади створювали належні побутові умови для мешканців, надавали медичні послуги, забезпечували культурні потреби.

Після здобуття незалежності Україною було перейнято всі позитивні основи радянського соціального забезпечення інвалідів. Більше того, прийняття Конституції України, розвиток законодавства у цій галузі, а також вітчизняні євроінтеграційні процеси вивели державну опіку за особами з фізичними, психологічними, інтелектуальними та сенсорними обмеженнями на якісно новий рівень. Так, на сьогодні державний захист прав, свобод і

законних інтересів інвалідів передбачає не лише матеріальне забезпечення, а й інші соціально-адаптаційні механізми, основні з них які:

- 1) формування за допомогою державних концептуальних програм сталої думки у суспільстві щодо рівноправності інвалідів у всіх сферах життя;
- 2) створення належних умов для фізичного доступу інвалідів до всіх без виключення органів державної влади, інших інфраструктурних будівель та приміщень;
- 3) реалізація державної політики щодо працевлаштування інвалідів, а також створення спонукальних умов для залучення останніх роботодавцями;
- 4) розвиток мережі спеціальних закладів освітнього, лікувального, санаторно-курортного характеру для інвалідів та ін.

Література:

1. Куца А.М. Адміністративно-правове регулювання соціального захисту інвалідів: дис...канд. юрид. наук: 12.00.07 / Куца Алла Миколаївна. – З., 2011. – 287 с.
2. Чанышев А.Н. Курс лекций по древней философии: учеб. / А.Н. Чанышев. – М.: Высшая школа, 1981. – 374 с.
3. Князька Л.А. Адміністративно-правове регулювання в галузі соціального захисту населення: дис...канд. юрид. наук: 12.00.07 / Лілія Антонівна Князька. – К., 2010. – 215 с.
4. Рассел Б. История западной философии / Б. Рассел / пер. с англ. – М.: МиФ, 1993. – 508 с.
5. Кірюхін Д.І. «Юриспруденція справедливості»: ідея імперії та проблема правового порядку / Д.І. Кірюхін // Зб. наук. праць Гілея. – 2011. – Вип. 47. – С. 1-12.
6. Чутчева О. Становление системы социальной защиты в Украине (организационно-правовой аспект) / О. Чутчева // Господарство і підприємство. – 2003. – № 2. – С. 48-52.
7. Підгурська М. Історія соціальної роботи / А. Фурман, М. Підгурська // Психологія і суспільство. – 2010. – № 4.– С. 163-204.
8. Нестерова Г.Ф. Социальная работа с пожилыми и инвалидами: учеб. / Г.Ф. Нестерова, С.С. Лебедева, С.В. Васильев. – М.: Академия, 2009. – 288 с.
9. Болотіна Н.Б. Право соціального захисту: становлення і розвиток в Україні: монографія / Н.Б. Болотіна. – К.: Знання, 2005. – 381 с.
10. Деркачева Т.В. Правовое регулирование государственной социальной помощи (федеральный и региональный аспекты): дис...канд. юрид. наук: 12.00.05 / Татьяна Васильевна Деркачева. – М., 2002. – 191 с.
11. Коробенко Н.П. Пенсійне забезпечення по інвалідності в солідарній пенсійній системі України: монографія / Н.П. Коробенко. – К: Вид-во Акад. праці і соц. відносин Федерації профспілок України, 2011. – 170 с.
12. Кузнецов М.А. Правовое положение инвалидов по слуху в России (вторая половина XIX – начало XXI века): автореф. дис...канд. юрид. наук: 12.00.01 / Михаил Александрович Кузнецов. – М., 2008. – 25 с.
13. Гордієнко Г.М. Заходи радянської держави щодо соціального забезпечення інвалідів вітчизняної війни в УРСР в 1942 – 1948 рр. / Г.М. Гордієнко // Наука. Релігія. Суспільство. – 2008. – № 2. – С. 26-32.

Соболь Е.Ю., канд. юрид. наук, доцент, декан юридического факультета Кировоградского института развития человека

Этапы становления правовой защиты прав, свобод и законных интересов лиц с особыми потребностями в Украине. В статье анализируются исторические общественно-политические аспекты становления защиты прав, свобод и законных интересов лиц с особыми потребностями в Украине. Определяются детерминанты, которые сыграли важную роль в формировании системы государственной защиты инвалидов от давних времен и до сих пор. Большое внимание уделено зарождению monotheisticкой религиозности в Европе, в частности, христианства, благодаря чему кардинально изменились концептуальные подходы к социальной защите лиц с особыми потребностями.

Ключевые слова: государственная социальная защита, опека, лица с особыми

Sobol E.Y., Candidate of Juridical Sciences , Associate Professor, Dean of the Law Faculty of the Kirovograd Institute of Human Development

Stages of development of legal protection of the rights, freedoms and legitimate interests of people with special needs in Ukraine. The historical, social and political aspects of development of legal protection of the rights, freedoms and legitimate interests of people with special needs in Ukraine are analyzed in the article. The determinants that have played an important role in the formation of the civil protection of disabled people from ancient times until now are defined in the article. Much attention is paid to the emergence of a monotheistic religion in Europe, in particular Christianity, which radically changed the conceptual approaches to social protection of people with special needs

Key words: state social protection, custody, people with special needs, social assistance for the disabled, social security.

УДК 349.22:331.105.44

Щотова Ю.М.,

канд. юрид. наук, доцент кафедри цивільно-правових дисциплін,
декан юридичного факультету АПСВ ФПУ

Сучасний погляд на роль санкціонування рішень роботодавця професійного спілкою

У статті встановлюється обґрунтованість позбавлення професійних спілок комплексу прав, реалізація яких виявляється у наданні згоди, рекомендації чи спільному вирішенні з роботодавцем певних питань. Стверджується, що незважаючи на розвиток демократичних зasad, факти ігнорування роботодавцем вимог ч. 2 і ч. 3 ст. 49-4 КЗпП України судові органи, у тому числі і Верховний Суд України, не розцінюють як порушення трудового законодавства, а тому не вважають, що цим порушуються права профспілкового органу як ланки громадянського суспільства та права працівника як члена профспілки. Пропонується нагально вирішити питання обґрунтованості санкціонування професійною спілкою деяких рішень роботодавця.

Ключові слова: санкціонування рішень роботодавця, згода профспілки, гарантії трудових прав, трудове законодавство, позбавлення профспілок прав.

Норми, якими встановлюється необхідність санкціонування рішень роботодавця професійною спілкою, залишилися Україні у спадок від законодавства СРСР. Саме цю особливість законодавства про працю України О.І. Процевський називає визначальною для формування сучасної законодавчої бази організації і функціонування профспілкових організацій. При цьому науковець акцентує увагу, що основні підвалини, на яких будувалася піраміда законодавства про права і обов'язки профспілок у радянський період, сьогодні поступово руйнуються, зважаючи на реальний перехід нашого суспільства до ринкової економіки та позиції невтручання держави в процес узгодження інтересів працівників і роботодавців [1, с. 13-14]. Тому О.І. Процевський звертає увагу на необхідність переосмислення ролі за нових ринкових умов функцій профспілкового органу, пов'язаних з дачею попередньої згоди на певні рішення роботодавця. Тим більше, що сьогодні, «...незважаючи на розвиток демократичних починань, факти ігнорування роботодавцем вимог ч. 2 і ч. 3 ст. 49-4 КЗпП України судові органи, у тому числі і Верховний Суд України, не розцінюють як порушення трудового законодавства, а тому не вважають, що цим порушуються права профспілкового органу як ланки громадянського суспільства та права працівника як члена профспілки [2, с. 74], що вказує на актуальність вирішення питання обґрунтованості санкціонування професійною спілкою ряду рішень роботодавця.

Беручи за основу праці таких науковців як З.В. Бевз, П.А. Бущенко, Г.О. Добровольська, В.В. Жернаков, В.І. Прокопенко, О.І. Процевський, О.Є. Сонін, Н.В. Урганова та ін., поставимо за мету у цій статті вирішення питання доцільності позбавлення професійних спілок права санкціонування рішень роботодавця. Задля осягнення означеної мети встановимо, яким чином змінилися функції професійних спілок за нових ринкових умов; якими наразі є правові наслідки порушення роботодавцем прав профспілок на санкціонування їх рішень; чи обґрунтованим буде виключення прав професійних спілок, якими санкціонуються у встановленій мірі у визначених законодавством випадках рішення роботодавця.

Не заперечуючи, що сьогодні докорінно змінені принципи трудового права, виникли нові суб'екти трудового права, перехідний період характеризується процесами становлення ринкової системи господарювання, заснованої на багатоманітності форм власності, що, у свою чергу, зумовлює появу нових проблем у соціально-трудовій сфері, пов'язаних із розшаруванням населення за рівнем доходів, зростанням безробіття, поширенням явищ прихованого безробіття, неповної зайнятості, слабкості соціального захисту працюючих,

посиленням інтенсивності праці [3, с. 8], зауважимо, що функції представництва і захисту професійними спілками трудових, соціально-економічних прав та інтересів працівників залишилися, при цьому, можливо, набувши нового змісту і при зміні акцентів у спрямованості діяльності, але незмінні у своїй наявності.

Отже, можемо припустити, що свідомо права професійних спілок, пов'язані з дачею попередньої згоди на певні рішення роботодавця, не були скасовані. Окремо акцентуємо увагу, не були скасовані тоді, коли відсутність змін у загальному комплексі можливостей професійних спілок констатувати не доводиться. Як вказує Г.О. Добропольська, протягом 90-х років ХХ ст. років було прийнято кілька нормативно-правових актів, що обмежили вплив професійних спілок на формування соціально-трудових відносин [4, с. 100]. Наприклад, у процесі реформування професійні спілки втратили право на законодавчу ініціативу, самостійний розгляд трудових спорів (тепер комісія по трудових спорах не формується з членів профкому), право на закриття підприємства при порушенні адміністрацією норм охорони праці, ліквідовано технічні і правові інспекції та громадський контроль за дотриманням законодавства про працю [5, с. 33].

Це означає, що процес трансформації правового статусу професійних спілок в Україні був розпочатий. І як доводиться констатувати, ще не завершений. За нових економічних умов і недосконалого трудового законодавства взаємодія роботодавців і найманіх працівників перетворилася на складні, багатогранні і часто суперечливі відносини, вважає З.В. Бевз. Діяльність же профспілок за цих умов не завжди є адекватною трансформаційним процесам в економіці і соціальній політиці [3, с. 8]. Водночас, існування сьогодні групи правобов'язків професійних спілок-роботодавців, що передбачають узгодження певних рішень і подальших дій, хоч і не в повному обсязі порівняно із закріпленими за цими організаціями в законодавстві періоду до проголошення незалежності України, вказує на важому роль профспілки у вирішенні багатьох питань роботодавцем.Хоча така за сучасних умов і нівелюється.

Як приклад можна назвати висновки колегії суддів Судової палати у цивільних справах Верховного Суду України від 10 березня 2011 р. А саме, коли незважаючи на рішення профспілкового органу, наказом директора ДП від 12 вересня 2007 р. Г. було звільнено з роботи за п. 1 ч. 1 ст. 40 КЗпП України у зв'язку зі змінами в організації виробництва, скороченням штату працівників. І при цьому, даючи оцінку рішенню профспілкового комітету ДП, суд дійшов висновку, що відмова в наданні згоди на звільнення позивача є необґрунтованою, в рішенні немає посилань на порушення адміністрацією норм трудового законодавства щодо підстав і порядку звільнення позивача. З цього приводу О.І. Процевський справедливо визначає, що «...у наведеній справі в оцінці подій, яка відбулася, і відмови профспілкового органу у наданні згоди на звільнення з роботи Г. судами допущена помилка. Органи правосуддя демократичної, соціальної і правової держави не можуть нехтувати правами професійних спілок, які їм гарантовані Конституцією та іншими законами, бо профспілки створюються з метою здійснення представництва та захисту трудових, соціально-економічних прав та інтересів членів профспілки, а у цьому випадку вони були позбавлені права представляти інтереси своїх членів профспілки» [2, с. 174].

Вважаємо, що наявність у комплексі прав професійних спілок можливостей санкціонувати визначені в законі рішення роботодавця є одним з проявів концептуальної позиції законодавця. Дійсно, сьогодні ця теза не є беззаперечною. Адже існує ряд «але». Водночас, кожен з аргументів проти існування санкціонуючих прав профспілок має контаргументи, а отже, може бути визначений сумнівним.

Наприклад, аргументом на користь усунення професійної спілки як третьої відносно працівника і роботодавця особи у питаннях узгодження умов трудового договору називають те, що професійна спілка відповідно до Закону України «Про об'єднання громадян» «...є громадською організацією, яка об'єднує громадян для задоволення та захисту їх законних соціальних, економічних та інших спільних інтересів» (ст. 3). Слід підкреслити, що йдеться про спільні інтереси. І хоч особливості правового регулювання діяльності профспілок визначено в законі про профспілки, наразі вони мають це робити не стільки через

реалізацію законодавчо закріплених за ними прав і обов'язків, скільки через соціальне партнерство. Саме воно передбачає таку систему відносин між учасниками виробничого процесу, за якої визначаються розбіжності сторін (працівників і роботодавців) та їхнє право відстоювати свої інтереси, переважно шляхом ведення переговорів, пошуку компромісів, взаємоприйнятних рішень, уникаючи жорсткої конfrontації. Колективні інтереси мають захищатися колективними діями» [1, с. 20].

Якщо бути більш точним, йдеться не про спільні інтереси, а про громадські формування, створені «на основі єдності інтересів для спільної реалізації» (ст. 1 Закону України «Про об'єднання громадян» [6]). При цьому відповідно до ст. 1 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [7] професійна спілка (профспілка) об'єднує громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їх професійної (трудової) діяльності (навчання), і відповідно ст. 2 «...створюються з метою здійснення представництва та захисту трудових, соціально-економічних прав та інтересів членів профспілки». Акцентуємо увагу, що про колективність інтересів і прав при визначенні мети функціонування профспілкової організації не зауважено. І більше того, у ч. 3 ст. 19, ч. 1 ст. 26 та інших вказаного закону чітко визначено про представництво і захист професійною спілкою індивідуальних прав та інтересів працівників. Отже, не слід безпідставно звужувати сферу функціонування профспілкових організацій, обмежуючи її відносинами соціального діалогу. А тим більше стверджувати про недоцільність використання профспілками законодавчо закріплених за ними прав і обов'язків.

Іншим аргументом на користь позбавлення профспілок санкціонуючих прав називають те, що аналогії у законодавстві держав Європи щодо участі профспілок у дачі попредньої згоди на індивідуальне розірвання трудового договору (контракту) немає [1, с. 20]. Зрозуміло, що входження України до світового ринку праці потребує перегляду функцій профспілок з урахуванням вимог міжнародних норм, рекомендацій Міжнародної організації праці щодо оцінювання соціально-трудових відносин [3, с. 8]. Водночас, справедливою є і позиція В.В. Жернакова, що реформування трудового права України в процесі євроінтеграції слід аналізувати в контексті загальної проблеми міжнародно-правового регулювання праці. Однак, «для розвитку трудового права України не варто необдумано використовувати досвід правового регулювання соціально-трудових відносин у країнах Європи, який не вказує на високий рівень забезпечення соціально-економічних прав працівників... Самобутність вітчизняного трудового права полягає, зокрема, в істотній соціальній спрямованості його норм, що залишилася нам у добру спадщину від часів Радянського Союзу, та яку слід розцінювати як надбання нашої високої правової культури. Отже, трансформація трудового права України під впливом європейської інтеграції має відбуватиметься з дотриманням таких принципових положень як поступовість, послідовність, продуманість, довгострокова стратегія, обов'язковість переходіного періоду адаптації. Тому питання вибору між докорінним реформуванням трудового права України та поступовим удосконаленням законодавства про працю під впливом стандартів ЄС видається риторичним» [8, с. 115, 118]. С.О. Іванов визначає, «...хоча криза в економіці не сприяє розвитку демократичних інститутів у трудовому праві, тим не менше їх треба по можливості розвивати основні гарантії, зафіксовані у законодавстві, необхідно зберігати. Це особливо важливо на етапі переходу до ринку, коли відбувається приватизація підприємств, коли прагнення до прибутку перетворюється на самоціль і нерідко здійснюється методами, характерними хіба що для періоду первісного нагромадження капіталу» [9, с. 31].

Не можна поза увагою залишити і той факт, що участь профспілкового органу у звільненні працівника з роботи у такому вигляді, яким він є сьогодні, наголошує О.І. Процєвський, не можна розглядати як форму захисту від необґрунтованого звільнення або як форму узгодження інтересів працівника і власника. Не можна, тому що тоді незрозуміло, чому цей захист є вибірковим? Для звільнення одних попередня згода потрібна, а для розірвання трудового договору з іншими такої згоди не потрібно. Що це – спроба поділити професійних працівників на своїх і чужих? А, може, це спосіб за допомогою держави примусити працівників до вступу в профспілки? [1, с. 19]. Питання мають підґрунтя для

виникнення. Але недосконалість законодавства не можна ставити в один ряд з позбавленням певної гарантії статусу такої і зміну уявлення про мету її встановлення. Адже загальновизнаним є те, що, як вказує В.І. Щербіна, санкціонування професійною спілкою рішень роботодавця є важливою формою підтримки державою позицій працівників та утвердження авторитету їх представницьких організацій [10, с. 83].

Постановка проблеми санкціонування рішень роботодавця професійною спілкою обумовлена «...загальним вченням про договір, основу якого становить згода його сторін, згода, яка відбиває волю обох сторін. Свобода договору — це рівність правових можливостей його суб'єктів щодо визначення змісту договору і реалізації своїх інтересів, що випливають з суті договору» [1, с. 19]. Однак, цей аргумент є беззаперечним, коли йдеться про суб'єктів цивільних правовідносин. Але з великою обережністю його слід застосовувати при аналізі трудових правовідносин.

Дійсно, як вказує С.С. Алексеєв, при формуванні трудового права вихідне значення мала група інститутів цивільного права, що відносяться до договору послуг, підряду тощо. Водночас, «...зазначені цивільно-правові інститути у зв'язку з особливостями регульованих ними відносин придбали специфічні риси (виникнення відомої правової залежності між сторонами, необхідність обліку праці і т. д.), що зумовило можливість «синтезу» різнопідвидів елементів в єдине ціле. Виникла нова галузь права» [11, с. 103-104]. І сьогодні в науці трудового права загальновизнаним є те, що «...хоча формально сторони, вступаючи в трудові правовідносини, є рівноправними, наявність у роботодавця засобів виробництва зводить його в панівне становище. Працівник підпадає у залежність власника не тільки фактично, а й у правовому значенні...» [12, с. 174].

Не заперечуючи, що нерівне економічне становище працівника та роботодавця вимагає підвищеного правового захисту інтересів працівника [13, с. 21], слід пам'ятати, що охоронна функція трудового права за змістом не повинна обмежуватися спрямованістю на одного із суб'єктів трудових правовідносин. Хоча саме таке трактування охоронної (захисної) функції трудового права є найбільш поширеним. Наприклад, Н.В. Урганова визначає, що охоронна функція розкриває сутність і соціальне призначення трудового права і відображає основні напрями його впливу на трудові відносини шляхом встановлення юридичних гарантій для працівників. Сутність охоронної функції трудового права випливає з конституційного обов'язку держави утверджувати й забезпечувати права і свободи людини. Держава стосовно працівника бере на себе ряд обов'язків: забезпечення свободи праці; забезпечення належних, безпечних і здорових умов праці; обмеження свавілля роботодавця; забезпечення гарантованої винагороди за працю; забезпечення всебічного розвитку особи працівника, у тому числі шляхом обмеження тривалості робочого часу й гарантування часу відпочинку та ін. [14, с. 59]. З цього приводу Є.О. Сонін зазначає, що «існує традиційне розуміння трудового права (законодавства про працю) як засобу захисту слабкої сторони трудових правовідносин». Водночас, не можна ігнорувати й ту обставину, як наголошує О.Є. Сонін, що законодавство про працю виникло лише тому, що існують суспільні відносини, задля врегулювання яких встановлюються правові приписи, і що такі суспільні відносини завжди є двосторонніми. Тож і індивідуальні трудові правовідносини передбачають участь у них двох суб'єктів — працівника і роботодавця, кожний з яких наділяється певними суб'єктивними правами. Чи є підстави для твердження про те, що суб'єктивні права роботодавця не є юридично значущими, такими, що не потребують забезпечення відповідними їх змісту та наслідкам можливих порушень способами захисту? Якщо виходити з позиції існування у системі трудового права інституту захисту трудових прав людини (працівника), — так, існують. Якщо ж згадати, що неодмінною ознакою суб'єктивного права є можливість його (права) примусової реалізації, — такі підстави слід визнати відсутніми [15, с. 177].

Отже, вважати трудове право таким, що має на меті захист лише однієї групи суб'єктів, є тотожним запереченню як доцільності, так і самого факту існування цієї галузі права [16, с. 951]. Тому постановка питання при критичному переосмисленні ролі профспілок в Україні та пошуку шляхів реформування діяльності профспілок, активізації їх ролі у сучасних

соціально-трудових відносинах [3, с. 8] повинна включати питання: яка міра і в якому разі можливість професійних спілок впливати на рішення роботодавця обґрунтовано встановлена, а не зводиться до доведення необхідності позбавлення професійних спілок прав, спрямованих на забезпечення дотримання прав працівників і їх інтересів, серед яких не абияку роль слід відвести санкціонуванню професійною спілкою рішень роботодавця. Вважаємо за доцільне також підтримати В.І. Щербіну, який доходить висновку, що необхідно визначити критерії і рівень можливого санкціонування дій роботодавця з боку органів представництва працівників або окремим працівником [10, с. 83].

Поставлена сьогодні під сумнів доцільність і обґрунтованість санкціонування професійною спілкою ряду визначених у законодавстві про працю України рішень роботодавця та його подальших дій у сфері реалізації працівниками індивідуальних трудових прав та інтересів через необхідність усунення стороннього впливу на волю сторін трудового договору вже знайшла відображення в нормах Проекту Трудового кодексу України. Зокрема, і у питанні визначення строку випробування, і у питання рішення про працю у вихідні дні та надурочно, і у питаннях перенесення відпустки за ініціативою роботодавця, віднесення виконуваних робіт до певних тарифних розрядів і присвоєння кваліфікаційних розрядів робітникам, заохочення працівника, зниження норм виробітку для молодих робітників, строків надання додаткових перерв для годування дитини жінкам, що мають дітей віком до півтора року, вирішення яких наразі передбачає погодження з професійною спілкою, таке вже не передбачається.

Водночас, з огляду на таку особливість вітчизняного трудового права як істотна соціальна спрямованість його норм, що залишилася у спадок від СРСР, не слід у вирішенні питання доцільності і обґрунтованості санкціонування рішень і наступних дій роботодавці професійною спілкою орієнтуватися на закордонний досвід. Тим більше, що, санкціонуючи рішення роботодавця, профспілки приймають колегіальні рішення органу громадського об'єднання, яке створене на підставі правових приписів норм прямої дії Конституції України. «За великим рахунком – це думка трудового колективу, оскільки виборний орган первинної профспілкової організації представляє інтереси усіх працюючих і за Конституцією України є органом захисту прав і законних інтересів працівників. Згода виборного органу первинної профспілкової організації – це одна із правових форм втілення в життя ідеї виробничої демократії як складової демократії взагалі», доходить висновку О.І. Процевський [2, с.175], проти якого неможливо заперечувати. А тому лише ґрунтовний аналіз кожного окремого випадку закріплених сьогодні узгодження рішення роботодавця з професійною спілкою може дати відповідь на питання можливості виключення відповідного положення. І це є можливим лише за умови відсутності в даному разі зменшення гарантій для працівника.

Література:

1. Процевський О.І. Трансформація прав профспілок України: реальність чи вимисел? / О.І. Процевський // Право України. – 1996. – №7. – С. 13 -20.
2. Процевський О.І. Правова природа згоди профспілкового органу на розірвання трудового договору за ініціативою роботодавця / О.І. Процевський // Право України. – 2012. – №6. – С. 171-180.
3. Бевз З.В. Проблеми реформування діяльності профспілок у системі соціально-трудових відносин / З.В. Бевз // Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України. – 2009. – № 3. – С. 8-11
4. Добровольська Г.О. Основні проблеми функціонування профспілок України на сучасному етапі / Г.О. Добровольська // Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок. – 2006. – № 1. – С.99-102.
5. Головко М.Л. Історіографія, періодизація, проблеми еволюції професійних спілок України: пошук істини / М.Л. Головко // Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України. Спецвипуск. До V з'їзду Федерації професійних спілок України. – 2006. – № 1(34). – С. 27 – 36.
6. Верховна Рада України; Закон України «Про об'єднання громадян» від 16.06.1992 № 2460-XII: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2460-12>.
7. «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» // Відомості Верховної Ради (ВВР), 1999, № 45.

8. Жернаков В.В. Трудове право на шляху України до Європи: теоретичні та практичні проблеми/ В.В. Жернаков // Часопис Київського університету права. – 2006. – №2. – С. 115-120.
9. Иванов С.А. Трудовое право и рыночная экономика / С.А Иванов // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. – 1992. – № 4. – С. 31-34.
10. Щербіна В.І. Трудове право України: підруч. / За ред. В.С. Венедіктова. – К.: Істина, 2008. – 384 с.
11. Прокопенко В.І. Трудове право України: підруч. Видання друге, стереотипне / В.І. Прокопенко. – Х.: Консум, 2000. – 480 с.
12. Алексеев С.С. Общетеоретические проблемы системы советского права / С.С. Алексеев. – М.: Гос. изд-во юрид. лит-ры, 1961. – 188 с.
13. Бущенко П.А. Порядок укладення трудового договору як стадія реалізації права на працю / П.А. Бущенко // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В.Я. Тацій. – Харків: Нац. юрид. акад. України. – 2001. – Вип.51. – С.19- 27.
14. Урганова Н.В. Охоронна функція трудового права: зб. наук. праць Харківського національного педагогічного університету імені Г.С. Сковороди / Н.В. Урганова. «Право» / під ред. О.І. Процєвського, 2007. –№ 9. – С. 57-59.
15. Сонін О.Є. Щодо ефективності способів захисту трудових прав // Актуальні проблеми політики: Зб. наук. праць / Кер. авт. кол. С. В. Ківалов; відп. за вип. Л. І. Кормич. – Миколаїв: Вид-во «Іліон», 2009. – Вип. 38. – С. 175-179.
16. Сонін О.Є. Право на самостійні дії як спосіб захисту трудових прав працівників / О.Є. Сонін // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 950–955 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuvgov.ua/e-journals/FP/2011-1/11coezpp.pdf>.

Щотова Ю.Н., канд. юрид. наук, доцент кафедри громадансько-правових дисциплін, декан юридичного факультета АТСО ФПУ

Современный взгляд на роль санкционирования решений работодателя профессиональным союзом. В статье устанавливается обоснованность лишения профессиональных союзов комплекса прав, реализация которых выявляется в предоставлении согласия, рекомендации или в общем решении с работодателем определенных вопросов. Утверждается, что несмотря на развитие демократических принципов, факты игнорирования работодателем требований ч. 2 и ч. 3 ст. 49-4 КзоТ Украины судебные органы, в том числе и Верховный Суд Украины, не расценивают как нарушения трудового законодательства, а поэтому не считают, что этим нарушаются права профсоюзного органа как звена гражданского общества и права работника как члена профсоюза. Предлагается неотложно решить вопрос обоснованности санкционирования профессиональным союзом некоторых решений работодателя.

Ключевые слова: санкционирование решений работодателя, согласие профсоюза, гарантии трудовых прав, трудовое законодательство, лишение профсоюзов прав.

Schotova Yu. M., Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor of the Civil and Law Study Department , the Dean of the Juridical Department of the ALSR FTUU

Modern opinion on the role of trade unions in authorization of employer's decisions. The article reveals the importance of denuding the trade unions of a set of rights, realization of which is reached due to the agreement, recommendation or united decision with the employer. It is proved that in spite of the developing the democratic principles, facts of ignoring the requirements of ch. 2 and ch. 3 pp. 49-4 CLL of Ukraine by the employer are not considered to be a violation of labour legislation by the court bodies and the Supreme Court of Ukraine. These bodies don't consider the rights of the trade unions as a chain of the civil society and the workers' rights as members of trade unions to be violated. The necessity of solving the role of trade unions in authorization of employer's decisions is substantiated.

Key words: authorization of employer's decisions, trade union agreement, labor rights guarantees, labour legislation, denuding the trade unions of a set of rights .

Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

УДК 342.72/.73:351.078](477)

Алоян Р.Т.,

аспірант кафедри адміністративного, фінансового та господарського права АПСВ ФПУ

Особиста безпека особи як елемент адміністративно-правового статусу громадянина

У статті аналізується особиста безпека одного з елементів адміністративно-правового статусу громадянина, визначаються її поняття, ознаки. Аналізуються точки зору науковців щодо правового закріплення прав громадян, людини та індивіда з точки зору дотримання особистої безпеки громадянина. Розглядається співвідношення поняття «безпека особи», «особиста безпека громадян», «безпека суспільства й держави».

Ключові слова: безпека, особа, національна безпека, суспільство, держава, громадянин, людина, порядок.

Сучасний період розвитку України характеризується реформуванням політичних, соціальних, економічних, духовних та організаційних основ суспільного і державного життя. Відповідно до Конституції України людина, її права та свободи є вищою цінністю. Визнання, дотримання та захист прав і свобод людини та громадянина – обов'язок держави[1]. В Україні визнаються та гарантується права і свободи людини та громадянина згідно з загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права.

Саме нездоволення особистих інтересів громадян невідворотно призводить суспільство до нестійкого стану, що, у свою чергу, може спричинити такі соціальні явища як зростання правопорушень, проявів неповаги до загальнонаціональних цінностей тощо. Тому проблема створення громадянського суспільства пов'язана із безпекою особи, реальними можливостями забезпечення її прав і свобод.

Метою цієї статті є визначення особистої безпеки особи як елементу адміністративно-правового статусу громадянина, співставлення поняття «безпека особи», «особиста безпека громадян», «безпека суспільства й держави».

Розгляд осібистої безпеки особи були присвячені праці таких вчених як В.Б. Авер'янов, Ю.М. Антонян, М.І. Ануфрієв, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.Т. Білоус, І.П. Голосніченко, О.Ф. Долженков, К.Б. Левченко, Д.П. Калаянов, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, Ю.Я. Кінаш, Т.О. Коломоець, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, В.В. Костицький, Ю.Ф. Кравченко, В.А. Ліпкан, С.М. Остюченко, Г.О. Пономаренко, В.П. Петков, Д.В. Приймаченко, В.К. Шкарупа, В.О. Шамрай та ін.

Перш ніж говорити про право на безпеку і його статус, необхідно визначити, що являє собою безпека як об'єкт права. Це питання залишається дотепер недослідженим. Із загального визначення безпеки як стану захищеності людини, держави, життєво важливих об'єктів природно випливає положення про те, що такий стан є благом і являє собою цінність для людини. Це дає підставу розглядати безпеку як одне з нематеріальних благ, що є об'єктами цивільних прав. З огляду на те, що серед нематеріальних благ, перерахованих у Цивільному кодексі, подані осібисті права громадян, закріплени у Конституції України (життя і здоров'я,

честь і гідність, недоторканність тощо), цілком логічно припустити, що й безпека, будучи життєво необхідним для людини нематеріальним благом, породжує відповідне право. На те, що право на безпеку становить одне із природних прав людини, вказує як аналіз змісту цього поняття, так і аналіз ст. 3 Конституції України, де це поняття вжите. Але для того, щоб точніше визначити місце права на безпеку в системі особистих прав, необхідно розглянути всю систему конституційних прав, її структуру, основні етапи її формування, існуючі класифікації основних конституційних прав.

Під конституційними правами людини та громадянина в сучасному праві розуміється певний набір виняткових, невідчужуваних особистих прав, притаманних кожній людині, що гарантовані законодавчо й охороняються державою. У Конституції України правам людини й громадянина присвячено розділ 2 «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» (ст. 21-68). Аналіз цих статей засвідчує, що в ній термін «конституційні права» і такі близькі за змістом поняття як «права людини й громадянина», «права людини», «основні права й свободи людини» використовуються як синоніми.

В Україні визнаються й гарантуються права і свободи людини та громадянина відповідно до загальновизнаних принципів і норм міжнародного права. Цим формулюванням законодавець надає конституційного характеру всій сукупності особистих прав, що становлять зміст поняття «права людини», зазвичай вживаного в міжнародних правових актах.

Деякі вчені намагаються розмежовувати поняття «права людини» та «права громадянина». Так, автори монографії «Загальна теорія прав людини» вбачають тут «розмежування, «роздвоєння» людини» [6, с. 32], що випливає з протиставлення громадянського суспільства і держави: основу громадянського суспільства становлять інститути родини, приватної власності тощо, які спираються на «природні права людини, принадлежні йому від народження», держава ж, «утримуючись від втручання в ці відносини, покликана захистити їх не тільки від свого, але й від будь-яких інших втручань». Часом «права громадянина охоплюють сферу відносин індивіда з державою (сферу публічних інтересів), у якій він розраховує не лише на захист своїх прав від незаконного втручання, а й на активне сприяння держави в їх реалізації» [6, с.35].

Ми не погоджуємося з таким визначенням прав людини й прав громадянина, що базуються на протиставленні держави й цивільного суспільства. У сучасному суспільстві реалізація громадянином будь-яких прав, у тому числі й політичних, неможлива без сприяння держави. Зазначене протиставлення випливає з класичної правової доктрини, що традиційно протиставляла одне одному, з одного боку, державу, що розглядалася як публічний простір, а з іншого, – цивільне суспільство, що трактувалося як деполітизований простір свободи, розглядаючи їх як дві фундаментально різні та непримиренні сфери. Але в сучасному житті між державою та цивільним суспільством стають все більш розмитими, виникають інститути, які неможливо однозначно визначити як суспільні або державні. Як справедливо зауважує В.В. Бойцова, «...концепція протиставлення громадянського суспільства й держави дає тріщину, коли останнє здобуває риси правового й перестає бути антиподом громадянинові» [2, с. 21].

Таким чином, ми доходимо висновку про відсутність принципових розходжень між правами людини й правами громадянина. Держава виступає гарантом як тих, так і інших прав. Розходження між цими двома групами прав спостерігається лише в колі суб'єктів, що наділяються цими правами: якщо права людини в сучасному міжнародному праві й внутрішньому праві ряду держав, у тому числі України, визнаються за кожною людиною, незалежно від її цивільного статусу, то цивільними правами наділяються тільки особи, пов'язані за допомогою інституту громадянства з певною державою й тільки відносно даної держави. При цьому необхідною умовою реалізації як прав людини, так і прав громадянина є безпечний стан суспільства й держави, безпека особи. Окрім того, реалізація самого права на безпеку немислима без активного захисту з боку держави в особі її органів.

Таким чином, право на безпеку є базовим, фундаментальним для всієї системи особистих прав, будучи наріжним каменем цієї системи.

Своє повне вираження ідея недоторканності основних прав людини вперше одержала в працях ранньобуржуазних мислителів (Г. Гроцій, Б. Спіноза, Дж. Локк, Ш. Монтеск'є та ін.).

які проголошували такі основні принципи правової держави: верховенство закону, рівність усіх перед законом, поділ влади, визнання прав індивіда й захист їх від сваволі влади. У XIX ст. в епоху розвитку капіталізму однієї свободи, що розуміється як повне невтручання держави, було вже недостатньо для захисту людини від капіталістичної сваволі. Стало зрозумілим, що захист прав людини вимагає втручання держави, активних законотворчих і практичних дій з її боку, спрямованих на реалізацію гарантованих прав. У цей самий час виникли природно-правова та позитивістська теорії природи прав людини. Мета прихильників природно-правового підходу полягала в тому, щоб змусити державу визнати права людини невідчужуваними і недоторканними. Прихильники позитивістського підходу пропонували єдиним джерелом, у тому числі й прав людини, вважати державу.

Окремі прояви природно-правового та позитивістського підходів до природи прав людини і взаємин між особою та державою частково збережені й у сучасному праві, набуваючи характеру тенденцій. Суть першої тенденції полягає в тому, що підкреслюється самостійний статус прав людини, незалежно від того, наскільки повно вони відображені в позитивному законодавстві. Суть другої тенденції полягає у зосередженні уваги переважно на тих правах людини, що вже конституйовані в позитивних правових нормах, обсяг і зміст яких чітко визначені законодавцем.

Така розбіжність між двома підходами знаходить своє відображення в конституціях сучасних держав і документах міжнародного права. Так, у конституціях США, Франції, Італії, Іспанії втілена надпозитивна (природно-правова) концепція прав людини, а в конституціях Австрії, ФРН – позитивістська.

Виходячи з викладеного, ми пропонуємо розглядати право на безпеку як основне, базисне конституційне право людини та громадянина. Його базисний характер проявляється в тому, що реалізація цього права в усіх сферах життя та соціальної діяльності служить необхідною умовою реалізації всіх інших прав і свобод людини та громадянина, незалежно від природи й місця кожного з них у правовій системі особистості.

Особливий статус права на безпеку виражається ще й у тому, що його реалізація, як правило, передбачає певні обмеження інших основних прав і свобод. Саме цим, у першу чергу, їх характеризується правовий статус поняття «безпека». Аналіз методів забезпечення безпеки в різних сферах діяльності приводить до однозначного висновку про те, що їх реалізація, як правило, пов'язана з необхідністю обмеження деяких основних прав і свобод. Можливість таких обмежень передбачена в Основному Законі України. Згідно з п. 1 ст. 64 за умов воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень.

Як бачимо, можливість обмеження конституційних прав і свобод громадян може бути зумовлена двома вищевказаними видами обмежень. Ці та інші законодавчі норми, в яких фігурує поняття «безпека», вказують на те, що кінцевою метою законодавця є не захист безпеки як такий, а захист певних цінностей і прав, що охороняються законом, у першу чергу, життя та здоров'я людей. Безпека ж, як бачимо, є не що інше як стан надійної захищеності цих цінностей, необхідна умова реалізації відповідних прав.

Ми пропонуємо право на безпеку розглядати як одне з основних конституційних прав. Його положення в системі цих прав визначається тим, що воно є основним, базисним правом, без реалізації якого неможливе надійне, гарантоване забезпечення всіх інших прав людини та громадянина.

Безпека особи складається із суспільних відносин, що визначають систему внутрішніх і зовнішніх умов, які запобігають загрозам невизначеному колу осіб. Аналіз сфери особистої безпеки передбачає визначення та встановлення кола суспільних відносин, що становлять її зміст. До них можна віднести: відносини, що містять умови для безпеки особи; відносини, що складаються в процесі забезпечення безпеки особи; відносини, що безпосередньо забезпечують безпеку особи.

Ці відносини і визначають безпеку особи, під якою розуміють систему внутрішніх і зовнішніх умов економічного, політичного, соціального та іншого характеру, що запобі-

гають загрозам невизначеному колу осіб з метою забезпечення безпеки їх життя та здоров'я, прав і свобод, честі та гідності, недоторканності й свободи, а також суспільної моральності.

Підсумовуючи аргументи, наведені на користь визнання безпеки особи елементом її адміністративно-правового статусу, необхідно розкрити адміністративно-правову природу безпеки особи. Її можна визначити як стан захищеності прав і свобод особи від внутрішніх і зовнішніх загроз. Як об'єкт адміністративно-правового регулювання безпека особи являє собою стан захищеності прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина від внутрішніх і зовнішніх загроз за допомогою адміністративно-правових засобів. Установлені державою норми права визначають систему внутрішніх і зовнішніх умов, що запобігають загрозам особистої безпеки. Реалізація цих норм у суспільних відносинах становить основний зміст безпеки особи. Відмінність понять безпеки особи та особистої безпеки полягає в тому, що за особистої безпеки сукупність суспільних відносин спрямована на захист життя, здоров'я, недоторканності та свободи конкретної людини від внутрішніх і зовнішніх загроз. При забезпеченні ж безпеки особи передбачається невизначене коло осіб. Отже, безпеку особи можна визначити і як урегульований адміністративно-правовими нормами стан захищеності її прав, свобод і законних інтересів від зовнішніх і внутрішніх загроз.

В основі безпеки особи, громадського порядку та суспільної безпеки в державі лежать загальні принципи, до яких відносяться: законність, стабільність і гарантування, взаємна відповідальність особи, суспільства та держави щодо забезпечення безпеки, дотримання балансу життєво важливих інтересів людини, суспільства та держави.

Подібність безпеки особи, громадського порядку та суспільної безпеки виявляється у наступному: у будь-якій сукупності суспільних відносин домінують ті, які дають їй якісну визначеність. Тому сфера безпеки особи, суспільної безпеки може включати й зв'язки, характерні для громадського порядку, але останні є у цій сфері другорядними, такими, що не визначають її сутність. У цих випадках порушення суспільних відносин одночасно впливають і на відносини громадського порядку.

До питання безпеки особи: як це поняття співвідноситься з поняттями «особиста безпека громадян», «безпека суспільства й держави» тощо. Якими способами й методами вона забезпечується? На ці питання прямих відповідей в законодавстві й інших нормативних актах немає. Разом з тим підвищення ефективності наукових досліджень, зокрема, державно-правових передбачає розробку не лише прикладних тем, а й загальнотеоретичних основ науки, до яких відносяться, в першу чергу, поняття та визначення.

Ми поділяємо точку зору вчених, які стверджують, що слід подолати негативне ставлення до конструювання та визначення правових понять як до чогось формального, абстрактного, схоластичного, такого, що виходить за межі догматичного методу... [204, с.80]. Вивчення, дослідження наукових юридичних понять є безумовно необхідним, без цього не може розвиватися юридична наука, та правильно застосовуватися діюче право.

Проблема з'ясування поняття безпеки особи в юридичній літературі майже не досліджена. Лише протягом останніх років у працях С.В. Степашіна [3, с. 51], Б.П. Кондратшова [4, с. 5], В.О. Шамрая[7], й інших авторів спостерігаються спроби аналізу окремих аспектів даної проблеми.

Інститут безпеки є комплексним правовим інститутом, що характеризує організацію захисту життєво важливих інтересів особи, суспільства й держави від внутрішніх і зовнішніх загроз. У зв'язку з цим розрізняють безпеку особи, суспільства та держави.

Зміст і об'єм поняття тісно пов'язані одне з одним. Цей зв'язок виражається в законі зворотного відношення між об'ємом і змістом поняття, який встановлює, що збільшення змісту поняття веде до утворення поняття з меншим об'ємом; збільшення об'єму веде до створення поняття з меншим змістом. Так, розглядаючи зміст поняття «безпека особи» стосовно об'єкту, ми переходимо до понять «особиста безпека», «суспільна безпека», «державна безпека». Тому, виходячи із закону зворотного відношення, поняття «безпека» за обсягом буде ширшим, ніж поняття «національна безпека», «суспільна безпека», «безпека особи» тощо, а за змістом – меншим.

Безпека особи складається з суспільних відносин, що визначають систему внутрішніх і зовнішніх умов. Аналіз сфери безпеки особи передбачає визначення та встановлення кола суспільних відносин, складових її змісту. До них можна віднести такі суспільні відносини: що створюють умови для безпеки особи; що складаються в процесі забезпечення безпеки особи; що безпосередньо забезпечують безпеку особи.

Під безпекою особи слід розуміти систему внутрішніх і зовнішніх умов (економічного, політичного, соціального, екологічного, юридичного, техногенного й іншого характеру), що запобігають загрозі невизначеному колу осіб з метою уabezпечення їх життя та здоров'я, прав і свобод, честі й гідності, статевої недоторканності та свободи, а також суспільній моральності, що забезпечується державною владою та органами місцевого самоврядування у взаємодії з громадськими об'єднаннями.

У понятті «безпека особи» необхідно виділити такі елементи як зміст, правові засоби, мета, гарантії.

Розглядаючи співвідношення понять «національна безпека», «безпека особи», «особиста безпека», слід зазначити, що вони мають спільні ознаки, які дозволяють зіставляти їх один з одним. Наприклад, життєво важливі інтереси, об'єкти посягання. У змісті цих понять наявні ознаки, що вказують на їх схожість, ідентичність. Проте, розглянувши їх більш детально, бачимо, що одне поняття є складовою іншого, отже, вони не є тотожними.

Спірним залишається питання про те, що є більш важливим для держави – «безпека особи» чи «національна безпека». Якщо брати до уваги те, що система національних інтересів України визначається сукупністю основних інтересів особи, суспільства й держави, то на сучасному етапі інтереси особи полягають у реальному забезпечені прав і свобод, безпеки особи, а інтереси держави – у захисті конституційного ладу, суверенітету і територіальної цілісності. За такої постановки питання перевага надається людині, її правам, свободам, які є найвищою соціальною цінністю. Якщо будуть забезпечені права й свободи багатонаціонального народу в державі, то він, у свою чергу, захистить суверенітет, конституційний лад і територіальну цілісність держави, правопорядок, громадський порядок й суспільну безпеку.

Роглядаючи зв'язок безпеки особи, громадського порядку й громадської безпеки, слід підкреслити, що з'ясування близькості цих сфер дозволяє встановити межі суспільних відносин, що охороняються, більш чітко визначити межі компетенції у суміжних сферах суспільного життя й їх співвідношення.

Проблема співвідношення безпеки особи, громадського порядку та суспільної безпеки, на нашу думку, належить до недостатньо розроблених. З приводу цієї проблеми існує кілька думок. Прибічники однієї з них вважають суспільну безпеку складовою частиною громадського порядку, інші оцінюють суспільну безпеку як більш об'ємне явище щодо громадського порядку. Деякі в громадському порядку та суспільній безпеці вбачають самостійні категорії. Так, Ю.А. Соколов, відзначаючи органічний зв'язок громадського порядку з суспільною безпекою, виділяє останню як явище, хоча й близьке до громадського порядку, але таке, що має суттєві відмінності від останнього. А.В. Серьогін, спираючись на аналіз чинного законодавства, підкреслює тісний зв'язок громадського порядку з суспільною безпекою і вважає, що вони виступають як самостійні правові категорії [5, с. 134-135]. На нашу думку, безпека особи, громадський порядок і громадська безпека є тісно взаємозв'язані та взаємообумовлені категорії, що становлять складні соціальні явища, мають у своїй основі певні сукупності суспільних відносин, які охороняються спеціальними нормами. Найбільш суттєві та численні відносини регулюються нормами права. Однорідність суспільних відносин, складових змісту кожного з розглянутих явищ, і урегульованість їх певними сукупностями правових норм дозволяють розглядати їх як самостійні комплексні правові інститути, а поняття, що їх позначають, як міжгалузеві правові категорії.

В основі безпеки особи, громадського порядку та суспільної безпеки в державі лежать загальні принципи: законність, стабільність і гарантованість безпеки, взаємна відповідальність особи, суспільства й держави по забезпеченю безпеки, дотримання балансу життєво важливих інтересів людини, суспільства й держави.

Важко виділити відносини у сфері безпеки особи, громадського порядку або суспільної безпеки, які існували б ізольовано один від одного. У будь-якій сукупності суспільних відносин домінують ті, які додають цій сукупності якісної визначеності. Тому сфера безпеки особи, суспільної безпеки може включати й зв'язки, характерні для громадського порядку, але останні будуть у цій сфері другорядними, такими, що не визначають її суті. Порушення цих суспільних відносин одночасно впливає й на відносини громадського порядку. Наприклад, дотримання правил руху на об'єктах транспорту має своїм основним суб'єктом громадську безпеку, оскільки користування джерелами підвищеної небезпеки ставить під безпосередню загрозу життя та здоров'я людей. Разом з тим недотримання цих правил призводить до порушення суспільного спокою, нормального ритму життя, тобто громадського порядку, хоча основними в порушуваній сфері є все ж таки відносини суспільної безпеки. Ось чому завдання з охорони громадського порядку, забезпечення безпеки особи та суспільної безпеки у багатьох випадках вирішують одні й ті самі державні органи. Так, органи Держтехнагляду, забезпечуючи суспільну безпеку при здійсненні робіт на різних об'єктах транспорту (наприклад, під час ведення вибухонебезпечних робіт), сприяють збереженню суспільного спокою, нормального функціонування підприємств, установ та організацій, чим позитивно впливають на стан охорони громадського порядку й забезпечення безпеки особи.

Таким чином, хоча сфери безпеки особи, громадського порядку й суспільної безпеки тісно пов'язані між собою, домінуючими у кожній з них є відносини, зумовлені різними соціальними потребами. Відмінність у засобах регулювання. Тут можна виділити два аспекти.

По-перше, якщо засобами регулювання громадського порядку є правові та моральні норми, правила проживання, звичаї, то в регулюванні громадської безпеки, крім правових норм, широко використовуються техніко-юридичні й технічні правила. З розвитком науки і техніки все більше розширюється сфера соціально-небезпечних зв'язків, що виникають у процесі виробництва або зумовлені природними чинниками. Держава вимушена також брати під охорону ті технічні засоби, використання яких може привести до небезпечних для суспільства результатів. У зв'язку із цим технічні норми, які виражаюти виробничо-технічні вимоги, в окремих випадках набувають юридичного характеру й виступають як норми права. Більшість правових норм, якими регулюються відносини суспільної безпеки, мають у своїй основі технічні правила, встановлені або санкціоновані державою.

По-друге, правове регулювання відносин громадського порядку здійснюється головним чином нормами державного, кримінального й адміністративного права, тоді як значна частина відносин суспільної безпеки безпосередньо регулюється також нормами трудового й цивільного права. Безпека особи регулюється всіма галузями права.

Література:

1. Конституція України. – К., 1996. – Ст. 3.
2. Бойцова В.В. Служба защиты прав человека и гражданина: мировой опыт / В.В. Бойцова. – М.: Изд-во «БЕК», 1996. – 390 с.
3. Строгович М.С. Философия и правоведение / М.С. Строгович // Советское государство и право. — 1965. — № 5. — С. 83.
4. Кондрашов Б.П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения / Б.П. Кондрашов. – М., 1998. – 412 с.
5. Коренева А.П. Административная деятельность органов внутренних дел: Учебное пособие / А.П. Коренева. – М.: Профиздат, 1992. – 243 с.
6. Общая теория прав человека / под. ред. Е.А. Лукашева. – М.: Норма, 1996. – 488 с.
7. Шамрай В.О. Особиста безпека працівників Державної податкової служби України: навч. посіб. / В.О. Шамрай, В.С. Гаркуша, Ю.В. Корнеев. – К., 2005. – 568 с.

**Алоян Р.Т., аспирант кафедри адміністративного, фінансового и хозяйственного права
АТСО ФПУ**

Личная безопасность личности как элемент административно-правового статуса гражданина. В статье анализируется личная безопасность одного из элементов административно-правового статуса гражданина, определяются ее понятие, признаки. Анализируются

точки зрения ученых относительно правового закрепления прав граждан, человека и индивида с точки зрения соблюдения личной безопасности гражданина. Рассматривается соотношение понятия «безопасность личности», «личная безопасность граждан», «безопасность общества и государства».

Ключевые слова: безопасность, личность, национальная безопасность, общество, государство, гражданин, человек, порядок.

Aloyan R.T., Post-graduate student of the Department of Administrative, Financial and Economic Law of Academy of Labour and Social Relations of FPUU

Personal safety of the individual as an element of administrative-legal status of the citizen.
The article deals with the analysis of the personal safety as one of the elements of administrative-legal status of the citizen, its concepts, peculiarities. Different scientific points of view concerning legal guarantees of the citizens' rights, observance of personal safety of the citizen are revealed. The correlation of the concepts «safety of person», «personal safety of citizens», «safety of society and the state» is considered.

Key words: safety, individual, national safety, society, state, citizen, man, order.

УДК 343.137:502

Артеменко О.В.,

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

Особливості провадження у справах про проступки у сфері охорони навколишнього природного середовища

У статті висвітлюються стадії провадження у справах про екологічні проступки. Вказуються проблемні аспекти та особливості розгляду та вирішення адміністративних справ у сфері охорони навколишнього природного середовища. Зазначається, що для встановлення складу правопорушення у сфері забезпечення охорони навколишнього природного середовища необхідно довести наявність причинно-наслідкового зв'язку між протиправною поведінкою і виникненням шкоди. Зроблено висновок, що протокол про порушення екологічного законодавства є основним актом, який складають у сфері охорони навколишнього природного середовища суб'єкти органів державного контролю спеціальної компетенції, громадські, екологічні інспектори.

Ключові слова: адміністративна відповідальність; адміністративне провадження; адміністративний протокол; екологічне правопорушення.

Важливим елементом права охорони навколишнього природного середовища є інститут екологічної відповідальності, тобто відносини між державою в особі спеціально уповноважених органів та особою, яка здійснила екологічне правопорушення (фізична, посадова або юридична) по застосуванню до порушника відповідного стягнення [1, с. 163].

Вітчизняна юридична наука виділяє чотири види відповідальності за правопорушення у цій галузі: адміністративно-правову, цивільно-правову, дисциплінарно-правову, кримінальну. Але саме адміністративні відповідальності відводиться визначальна роль як владного стимулюючого регулятора суспільних екологічних правовідносин.

Важливою складовою адміністративного процесу є адміністративне провадження. Тому на сучасному етапі розвитку Української держави особливо актуальним є дослідження ходу адміністративного провадження з метою виявлення можливих помилок, причин їх скоєння, особливостей стадій тощо.

Метою нашої статті є висвітлення стадій провадження у справах про екологічні проступки, а також звернення уваги на проблемні аспекти розгляду та вирішення адміністративних справ у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Дослідження процесу та елементів адміністративного провадження знайшли своє відображення у працях відомих вітчизняних правознавців О.В. Кузьменка, О.І. Остапенко, С.М. Тараненко, І.О. Грибок, Д.С. Цалін та ін.

До науковців, які займались проблемами вдосконалення процесу провадження у сфері охорони навколошнього природного середовища слід віднести Ю. Шемшученка, І. Куян, В. Сіряк, О. Хіміч, К. Рябець та ін.

Справи про порушення у сфері охорони навколошнього природного середовища розглядаються у межах адміністративного провадження, під яким спеціалісти в галузі адміністративного права розуміють вид адміністративного процесу, який об'єднує послідовно здійснювані уповноваженими суб'єктами процесуальні дії щодо розгляду та вирішення індивідуальних справ [2, с. 19].

Відповідно до ст. 245 Кодексу України про адміністративні правопорушення (надалі – КУпАП), основним завданням провадження у справах про адміністративні правопорушення є своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності із законом, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що призводять до вчинення адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності [3].

Послідовність розгляду справи про адміністративні правопорушення в юридичній літературі прийнято називати стадіями, які вони вважаються порівняно самостійними частинами провадження, однак органічно пов'язані між собою. На кожній стадії здійснюються кілька пов'язаних між собою процесуальних дій, спрямованих на вирішення завдання провадження. Кожна стадія різничається кількістю учасників, завданням, характером процесуальних дій та оформлюється відповідним процесуальним документом (протоколом, постанововою). Як підкреслює В.К. Колпаков, провадження у справах про адміністративні правопорушення за своєю структурою схоже на кримінальний процес, проте воно значно простіше і містить менше процесуальних дій [4, с. 104-105].

На нашу думку, слід погодитися з О.В. Кузьменко, яка визначає стадії адміністративного процесу як відносно відокремлені частини адміністративного провадження, які є сукупністю процесуальних етапів, спрямованих на досягнення локального завдання в межах загальної мети вирішення індивідуально-конкретної справи. Кожна стадія має свої етапи, які характеризуються певними діями [2, с. 19].

У цілому правники виділяють чотири основні стадії (групи) провадження у справах про адміністративні правопорушення: 1) порушення справи та адміністративне розслідування; 2) розгляд та винесення рішення у справі; 3) оскарження рішення у справі; 4) виконання постанов про накладення адміністративних стягнень [5-7].

Провадження у справах про порушення екологічного законодавства розпочинається зі збирання та оцінки доказів. Докази збираються у процесі здійснення заходів державного контролю, планових і позапланових перевірок [3].

Для встановлення складу правопорушення в сфері забезпечення охорони навколошнього природного середовища необхідно довести наявність причинно-наслідкового зв'язку між протиправною поведінкою і виникненням шкоди. Однак, відсутність дієвих методик визначення шкоди здоров'ю людини, які могли б сприяти встановленню прямого причинного зв'язку між правопорушеннями і шкодою є однією з головних причин рідкісної появи в судах справ про забруднення навколошнього природного середовища і відшкодування збитку природі та громадянам [8, с.100].

Відповідно до ст. 251 КУпАП, доказами в справі про адміністративне правопорушення є будь-які фактичні дані, на основі яких у визначеному законом порядку орган (посадова особа) встановлює наявність чи відсутність адміністративного правопорушення, винність цієї особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи.

Після факту виявлення правопорушення з'ясовуються обставини, сутність його вчинення встановлюється суб'єкт правопорушення, визначається ступінь суспільної небез-

пеки, ознаки адміністративного правопорушення, відбувається обстеження місця події. Як правило, в екологічній сфері досить рідко застосовуються пояснення свідків.

Ця стадія закінчується складанням протоколу про адміністративне правопорушення. У протоколі фіксуються всі необхідні для правильного винесення рішення дані.

Таким чином, основними складовими цієї стадії адміністративного провадження є встановлення факту вчинення правопорушення, збирання необхідних матеріалів, доказів, встановлення особи порушника, потерпілих, вирахування розміру завданої екологічної шкоди.

В аспекті екологічних правопорушень, важливим є також врахування обставин, що виключають адміністративну відповідальність. До таких обставин чинне законодавство перш за все відносить: відсутність події і складу правопорушення; вчинення дії особою у стані крайньої необхідності або необхідної оборони; видання акта амністії, якщо він усуває застосування адміністративного стягнення; скасування акта, який встановлює адміністративну відповідальність; закінчення строків давності притягнення до адміністративної відповідальності; смерть особи, щодо якої було розпочато провадження у справі.

Відповідно до статті 254 КУпАП після вчинення адміністративного правопорушення складається протокол уповноваженими на те посадовою особою або представником громадської організації чи органу громадської самодіяльності.

Статтею 256 КУпАП визначається, що у протоколі про адміністративне правопорушення зазначаються: дата і місце його складення, посада, прізвище, ім'я, по батькові особи, яка склала протокол; відомості про особу, яка притягається до адміністративної відповідальності (у разі її виявлення); місце, час вчинення і суть адміністративного правопорушення; нормативний акт, яким передбачається відповідальність за вчинене правопорушення; прізвища, адреси свідків і потерпілих, якщо вони є; пояснення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, необхідні для вирішення справи; заподіяна матеріальна шкода; відмова правопорушника від підписання протоколу [3]. Крім того, у протоколі обов'язково зазначається наявність спричиненої екологічної шкоди, під якою слід розуміти таке погіршення стану навколошнього природного середовища, яке завдає шкоди або створює загрозу спричинення шкоди здоров'ю людини і, тим самим становить небезпеку для її життя [8, с.99].

Розмір спричиненої шкоди вираховується за встановленими методиками. Саме у цьому випадку необхідно повною мірою підтримати думку І.А. Куян, яка зауважує, що, зважаючи на складний характер справ про екологічні правопорушення, необхідно встановити норми щодо обов'язкової участі експерта у справах, пов'язаних із заподіянням екологічної шкоди (забрудненням навколошнього природного середовища, наднормативним використанням природних ресурсів тощо) [9, с.10].

Отже, протокол про порушення екологічного законодавства є основним актом, який складають у сфері охорони навколошнього природного середовища суб'єкти органів державного контролю спеціальної компетенції, громадські, екологічні інспектори.

Законодавством передбачені випадки, коли протокол може не складатися, але, враховуючи аналіз судової практики та виникаючи з приводу цього дискусії, вважаємо за доцільне запропонувати його складати у всіх випадках. Складання протоколу дасть можливість у випадку оскарження постанови пред'явити докази вини правопорушника, зазначені у протоколі.

Друга стадія – це розгляд та вирішення справи. В юридичній літературі цю стадію прийнято вважати основною, оскільки саме під час неї вирішується питання про винуватість суб'єкта правопорушення.

Як правило, фахівці у галузі адміністративного права вирізняють дві складові цієї стадії: розгляд та винесення рішення у справі. Але, на думку С.М. Тараненка, у цій стадії доцільно виділяти три складові: підготовка до розгляду справи, безпосередній розгляд справи та винесення постанови по справі [10, с. 10].

Відповідно до статті 276 КУпАП, справи про адміністративне правопорушення розглядаються за місцем його вчинення в 15-денний строк з моменту одержання органом, правомочним розглядати справу про адміністративне правопорушення, протоколу.

Згідно зі статтею 278 КУпАП перед початком безпосереднього розгляду справи, орган, посадова особа, уповноважена здійснювати розгляд справи, проводить перевірку зібраних матеріалів. Метою цієї перевірки є вирішення питань: чи належить до компетенції даного органу, посадової особи розгляд цієї справи; чи правильно складений протокол та інші матеріали справи про адміністративні правопорушення; чи сповіщено осіб, які беруть участь у розгляді справи, про час і місце її розгляду; чи витребувано необхідні додаткові матеріали; чи підлягають задоволенню клопотання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого, їх законних представників і адвоката.

Аналіз чинного адміністративного законодавства засвідчує, що предметом доказування в адміністративному провадженні є юридичний факт неотримання або ухилення від отримання дозволу на проведення екологонебезпечної діяльності, порушення, недотримання вимог, норм щодо забезпечення охорони навколошнього природного середовища у процесі здійснення господарської діяльності юридичних осіб, факт порушення екологонебезпечної законодавства фізичними особами, факт порушення екологічних прав інших осіб, держави.

Такі докази можуть встановлюватися протоколом про адміністративне правопорушення у сфері охорони навколошнього природного середовища, поясненнями посадових, службових осіб, потерпілих, свідків, висновком експерта, спеціаліста, даними фото-, відеозйомки тощо. Слід мати на увазі, що, відповідно до адміністративного законодавства, у провадженні і подальшому розгляді справи можуть бути використані тільки докази, отримані у встановленому законом порядку.

Відповідно до статті 252 КУпАП, докази оцінюються органом, посадовою особою, яка розглядає справу, за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтуються на принципах всебічного, повного і об'єктивного дослідження всіх обставин справи в їх сукупності, керуючись при цьому законом і правосвідомістю.

Здійснивши розгляд справи, компетентний державний орган, посадова особа на основі вимог КУпАП має право винести одну з постанов: про накладення адміністративного стягнення; про закриття справи.

Постанова про порушення у сфері охорони навколошнього природного середовища оголошується негайно після розгляду справи. Копія постанови протягом трьох днів вручається або надсилається поштою особі, щодо якої її винесено. Статтею 285 КУпАП визначено, що в той самий строк копія постанови надсилається потерпілому. Постанова вручається під розписку, а у випадках, коли надсилається поштою, робиться відповідне повідомлення.

Чинним адміністративним законодавством визначено, що постанова про закриття справи виноситься у таких випадках: при оголошенні усного зауваження; при передаванні матеріалів на розгляд товариства суду, громадської організації чи трудового колективу; при передаванні матеріалів прокурору, органу досудового слідства, дізнання; за наявності обставин, що виключають провадження у справі.

Слід мати на увазі, що в адміністративному процесі можливе поєднання кількох стадій, тобто розгляд справи відбувається на місці, з одночасним винесенням постанови. У такому разі особі відразу вручається копія постанови.

Зрозумілим є той факт, що особа, відносно якої винесена постанова про адміністративне правопорушення, може не погодитися з прийнятым рішенням. Тому законодавчо закріплена наступна стадія адміністративного провадження – оскарження і опротестування постанов про адміністративне правопорушення. Адміністративне законодавство передбачає дві форми оскарження рішень по адміністративній справі: оскарження до вищого органу або посадової особи (позасудовий) та судовий.

На нашу думку, стадія оскарження є гарантією забезпечення законності прав людини, юридичної особи, захисту від можливого свавілля та зловживання прав посадових осіб державних органів.

У процесі оскарження (опротестування) перевірці підлягають: наявність події адміністративного правопорушення у сфері охорони навколошнього природного середовища; дотримання процесуального порядку притягнення особи до адміністративної відпові-

дальності; присутність особи, щодо якої винесено постанову, причини її неявки, а також їх поважність; дотримання строків притягнення до адміністративної відповідальності; інші обставини, що можуть мати місце при вчиненні адміністративного правопорушення у сфері охорони навколошнього природного середовища.

Відповідно до статті 292 КУпАП скарга розглядається компетентним державним органом, посадовою особою, у порядку позасудового розгляду в десятиденний строк. За результатами перевірки може бути ухвалене, відповідно до статті 293 КУпАП, одне з таких рішень: залишення постанови без зміни, а скарги або протесту без задоволення; скасування постанови і надіслання справи на новий розгляд (тобто перегляд справи); скасування постанови і закриття справи; змінення заходу адміністративного стягнення.

Аналізуючи стадію оскарження, слід зазначити, що ця стадія має подвійний характер: з одного боку, можна оскаржити незаконне рішення до вищих інстанцій, з другого, безпосередньо до суду. Необхідно зазначити, що до моменту закінчення оскарження фактично відшкодування шкоди чи збитків є неможливим. Тобто стягнення їх у судовому чи позасудовому порядку є законодавчо обмеженим. Аналіз стадії оскарження адміністративного провадження дозволяє дійти висновку про взаємодію після цієї стадії трьох процесів: цивільного, господарського, адміністративного.

Не менш важливою є стадія виконання прийнятого рішення або постанови по адміністративній справі. Так, вони є обов'язковими для виконання всіма юридичними і фізичними особами на території України, і підлягає виконанню з моменту їх винесення, а у разі оскарження – опротестування з моменту винесення постанови по оскарженню. Орган, посадова особа, що винесла постанову, зобов'язана негайно передати постанову для виконання в державну виконавчу службу [11].

Слід зазначити, що незважаючи на процесуальну урегульованість та активну практичну реалізацію проваджень у справах про екологічні правопорушення, це не дає належного суспільного та правового ефекту, оскільки сьогодні існують такі проблеми, що потребують нагального вирішення: ухилення окремих посадових осіб від застосування адміністративних санкцій щодо порушників; недостатня урегульованість відповідальності юридичних осіб за правопорушення у сфері охорони навколошнього природного середовища та механізму її застосування; слабкість та малозначність адміністративних санкцій; неузгодженість та суперечності визначеніх правопорушень у Законі України «Про охорону навколошнього природного середовища» та КУпАП; суперечності між КУпАП і Кримінальним кодексом України та галузевими законодавчими актами у сфері забезпечення охорони навколошнього природного середовища, природоресурсним законодавством у цілому [1, с.173].

Підсумовуючи викладене, слід виокремити такі особливості провадження у справах про проступки у сфері охорони навколошнього природного середовища: 1) докази по справі збираються у процесі здійснення заходів державного екологічного контролю; 2) предметом доказування в адміністративному провадженні є недотримання законодавчих вимог, норм охорони навколошнього природного середовища у процесі здійснення господарської та іншої діяльності фізичними та юридичними особами; факти порушення екологічних прав інших осіб, держави тощо; 3) для встановлення складу правопорушення необхідно довести наявність причинно-наслідкового зв'язку між протиправною поведінкою і виникненням шкоди для навколошнього природного середовища; 4) обов'язковість зазначення у протоколі спричиненої екологічної шкоди; 5) у ряді випадків необхідним є залучення експертів для визначення екологічної шкоди; 6) процесуальні дії компетентних органів щодо притягнення особи до адміністративної відповідальності за екологічне правопорушення поєднується із зобов'язанням винної особи до повного відшкодування завданих збитків навколошньому природному середовищу та ін.

Література:

1. Лазаренко В.А. Адміністративно-правове регулювання екологічної безпеки в Україні: дис...канд. юрид. наук: 12.00.07 / В.А. Лазаренко. —К., 2010. — 210с.
2. Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі права: автореф. дис...докт. юрид. наук: 12.00.07 / О.В. Кузьменко. — К., 2006. — 20 с.

3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-Х // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122 (із змінами).
4. Корнієць В.В. Адміністративно-правові основи відповідальності за правопорушення у санітарно-епідеміологічній сфері в контексті адміністративно-правової реформи в Україні: дис...канд. юрид. наук: 12.00.07 / В.В. Корнієць. – З., 2010. – 209 с.
5. Адміністративне право: навч. посібник / О.І. Остапенко, З.Р. Кісіль, М.В. Ковалів. – 2-ге вид. – К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. – 536 с.
6. Бандурка О.М. Адміністративний процес: підручник для вищих навчальних закладів / О.М. Бандурка, М.М. Тищенко. – К: Літера ЛТД, 2001. – 336 с.
7. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т: Том 1: Загальна частина / [ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова)]. – К: Юридична думка, 2004. – 584 с.
8. Вербицький В.В. Правовое регулирование обеспечения экологической безопасности Российской Федерации: дис...канд. юрид. наук: 12.00.06 / В.В. Вербицкий. – М., 2003. – 167 с.
9. Куян І.А. Адміністративна відповідальність за екологічні правопорушення: автореф. дис...канд. юрид. наук: 12.00.07 / І.А. Куян. – К., 2001. – 20 с.
10. Тараненко С.М. Захист прав і свобод громадян у провадженні в справах про адміністративні правопорушення та їх забезпечення в діяльності міліції: автореф. дис...канд. юрид. наук: 12.00.07 / С.М. Тараненко. – К, 2010. – 20 с.
11. Про виконавче провадження: закон України від 21.04.1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 27. – Ст. 207.

Артеменко Е.В., канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедры административного и финансового права Национального университета биоресурсов и природопользования Украины

Особенности производства в делах о проступках в сфере охраны окружающей природной среды. В статье отражены стадии рассмотрения делам об экологических проступках. Указываются проблемные аспекты и особенности рассмотрения и разрешения административных дел в сфере охраны окружающей естественной среды. Обусловлено, что для состава преступления в отрасли обеспечения охраны окружающей среды необходимо доказать связь между поведением и наступивши вередом. Сделано взвод, что протокол о нарушении экологического законодательства есть основным документом, который составляют в сфере охраны окружающей среды субъекты органов государственного контроля специальной компетенции, общественные, экологические инспекторы.

Ключевые слова: административная ответственность; рассмотрение административных дел; административный протокол; экологическое правонарушение.

Artemenko E.V., Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor of the Department of Administrative and Financial Law of the National University of Bioresources and Environment of Ukraine

Peculiarities of cases on misdemeanors in the field of environmental protection. The article reveals the peculiarities of cases on misdemeanors in the field of environmental protection. The problematic aspects of consideration and review of administrative cases in the field of natural environment protection are pointed out. It is stated that the connection between the behavior and consequences must be proved to identify the fact of the crime. The author makes the conclusion that the protocol on environmental violation is the main document of the legislation, which is written by the state authority of special competence, public inspectors and inspectors of ecology.

Key words: administrative responsibility; administrative realization; administrative protocol; ecological offence.

УДК 342.9.038:351.073.55](477)

Гусейнов Р.Х.,

здобувач Національного університету
«Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

Шляхи новелізації законодавства, яким регулюється провадження за скаргами громадян в органах виконавчої влади

У статті обґрунтовується необхідність новелізації законодавства, яким регулюється провадження за скаргами громадян в органах виконавчої влади. Доведено недоцільність здійснення оскарження в адміністративному порядку на засадах змагальності, що пропонують автори проектів Адміністративно-процедурного кодексу. Такий висновок сформульований на підставі порівняльно-правового аналізу скарги і адміністративного позову із доведенням їх різної правової природи, та, відповідно різної процесуальної форми розгляду. Запропоновано розробити проект Закону України «Про адміністративне оскарження» та визначається концепція законопроекту.

Ключові слова: провадження за скаргами громадян, органи виконавчої влади, адміністративне оскарження, адміністративний позов, правова вимога, правовий спір, публічні права.

Реалізація права громадянина оскаржити рішення, дію або бездіяльність органів (посадових осіб), наділених владними повноваженнями, у позасудовому порядку стосується суттєвого вдосконалення Закону України «Про звернення громадян», прийнятого у 1996 р. [1]. З того часу до нього було внесено тільки сім змін, хоча концепція цього закону, а також окремі норми зазнають критики. Так, Н.Б. Писаренко, В.А. Сьоміна наводять критичні застереження професора Університету Гамбурга Отто Люхтергандта, який відзначав «щонайменше три його принципові слабкості». По-перше, він спирається не на сформоване відповідно до принципів правової держави адміністративне право, а ще на традиції радянського права, які суперечили принципам правової держави. Це проявляється у застосуванні закону не тільки до відносин між громадянином і представником публічного управління, а й між громадянином і недержавним суб'єктом права. Отто Люхтергандт зауважує, і з ним погоджуються Н.Б. Писаренко, В.А. Сьоміна про те, що таке становище суперечить Конституції України, оскільки відносини між недержавними суб'єктами врегульовано нормами цивільного, а не адміністративного права, а тому у випадку виникнення конфлікту між такими суб'єктами його має розв'язувати цивільний суд. По-друге, вченій стверджує, що законом регулюються різні за своєю суттю правові явища, тобто пропозиції, заяви та скарги і відзначає, що пропозиції, які за своєю європейською традицією належать до так званих петицій, не є «...безпосереднім інструментом реалізації конкретних індивідуальних суб'єктивно-публічних прав індивідуума стосовно держави, а тільки ... є проявом реалізації загального демократичного права на співучасть громадян в управлінні публічними справами». Заяви і скарги, всупереч пропозиціям, спрямовані на те, щоб реалізувати відповідні індивідуальні інтереси громадянина у відносинах з державою, а тому правила їх вирішення мають суттєво відрізнятись від неформальних процедур розгляду пропозицій. По-третє, вченій вбачає, що норми закону містять більше декларацій і програмних дій, аніж оперативно діючих контрольних директив, на підставі яких діє публічне управління. Отже, вони не спроможні забезпечити дієвої пов'язаності публічного управління законом і дотримання обов'язків перед громадянином [2, с.382].

Про недоліки законодавства, що регулює провадження за скаргами громадян в

органах виконавчої влади, зазначали В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, І.П. Голосніченко, Т.О. Гуржій, Е.Ф. Демський, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, М.М. Тищенко та інші дослідники загальних проблем розвитку теорії адміністративного процесу.

Сучасна полеміка серед вчених стосується оновлення законодавства у сфері позасудового захисту прав, свобод громадян. Не заперечуючи в цілому проти доцільності існування та плідності опрацьованих пропозицій, тим не менше, цілком доречним вдається науковий аналіз у напрямі встановлення відповідності сутності скарги тому порядку, який існує на сьогодні та можливого опрацювання пропозицій щодо його вдосконалення. Інша справа, якщо у ході такого аналізу буде виявлено невідповідність порядку сутності скарги. У такому разі доречним вдається запровадження процедури позасудового оскарження на засадах змагальності, що сьогодні відтворено у проекті Адміністративно-процедурного кодексу України (реєстр. №11472 від 03.12.2012р.) [3].

Порівнюючи сутність скарги і адміністративного позову, слід вказати наступне. Скарга являє собою правову вимогу, яка висувається особою, права, законні інтереси якої порушені, до суб'єкта, який їх порушив внаслідок вчинення дій або бездіяльності. Як недолік Закону України «Про звернення громадян» відзначається відсутність у ролі предмета скарги захист свобод громадянина. Також недоліком визначено той факт, що цим законом передбачено тільки процедуру захисту прав та законних інтересів громадянина, а не люди взагалі [4, с.405]. Хоча статтею 26 Конституції України встановлено, що іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, – за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України [5].

Етимологія терміну «вимога» означає строгое побажання виконати щось, тобто домагання, (категорично) ультиматум [6]. Відповідно – правова вимога стосується право домагання. Позов також розуміється як правова вимога. Ця вимога стосується захисту суб'єктивного права та законного інтересу. Таке розуміння позову вчені відзначають як незалежне від його галузевої належності та характеру посягання [7, с. 46-48; 8]. Різниця між скаrgою і позовом полягає у:

- предметі правової вимоги;
- змісті правової вимоги;
- суб'єкті, до якого здійснюється звернення із правовою вимогою.

Так, предмет правової вимоги, формою якої є позов (адміністративний позов) стосується не тільки суб'єктивних прав, а й об'єктивних прав у публічно-правових відносинах. На думку О.Ф. Скакун, під об'єктивним юридичним правом розуміється система чинних у державі правових норм і принципів, які встановлені (чи визнані) державою як регулятор суспільних відносин, забезпечені нею. Термін «об'єктивне» означає, що вони одержали об'єктивацію в офіційних державних актах, тому незалежні від індивідуального інтересу (волі) і свідомості суб'єкта права (окрім «автора» цих норм). Суб'єкт, вступаючи в громадське життя, вже стикається з «готовими» юридичними нормами, які виникли до нього і незалежно від нього [9, с. 240].

Зміст позову (адміністративного позову) становить правовий спір, на відміну від скарги, яка правового спору не стосується, а її зміст пов'язаний із правовим конфліктом. Як правильно зазначає А.К. Гасанова, такий правовий конфлікт слід віднести до управлінсько-правового. На думку дослідниці, управлінсько-правовим конфліктом у діяльності органів виконавчої влади названо адміністративно-правове явище, що виникає у процесі управлінської діяльності органів виконавчої влади за наявності умов об'єктивного та суб'єктивного характеру і полягає у обстоюванні його учасниками протилежних за суттю правових позицій, наслідки розв'язання яких можуть бути негативними (винна особа притягається до дисциплінарної чи адміністративної відповідальності або на неї покладаються обов'язки щодо відновлення порушеного права) чи позитивними, що не пов'язані із застосуванням примусових заходів (тобто відбуваються організаційні перетворення у самій системі органів виконавчої влади) [10, с.190-191].

Стосовно різниці у суб'єкті, до якого здійснюється звернення із правовою вимогою, оформленою скаргою або адміністративним позовом, слід вказати наступне. Громадянин звертається до органу, уповноваженому щодо вирішення правової вимоги, зокрема, органу виконавчої влади, із скаргою. Формою звернення до адміністративного суду є адміністративний позов.

Е.Ю. Швед відзначає наявність двох складових адміністративного позову – матеріально-правової та процесуально-правової. Матеріально-правова складова – вимога позивача до відповідача, джерелом якої є спір про право у публічно-правовій сфері, пов’язаний із порушенням публічних прав особи або з компетенцією суб’єкта владних повноважень. Дослідник акцентує увагу на тому, що хоча ця вимога виникає до моменту звернення до адміністративного суду, але лише із відкриттям провадження у адміністративній справі набуває судового адміністративного процесуального характеру. З цього зроблено правильний висновок про можливість підтвердження підходу, за яким адміністративний позов є процесуальною формою реалізації матеріальної норми закону, її примусового здійснення через адміністративне судове провадження. Процесуальною складовою адміністративного позову є вимога до суду про розгляд та вирішення цього спору про право у публічно-правових відносинах [11, с.91].

Наявність матеріально-правової і процесуально-правової складових можна відзначити і у скарги, однак їх сутність інша, порівняно з адміністративним позовом. Так, матеріально-правова складова скарги стосується правової вимоги, джерелом якої є управлінсько-правовий конфлікт, що стосується суб’єктивних прав особи. Стосовно процесуально-правової складової скарги, то вона стосується правової вимоги щодо поновлення прав і захисту законних інтересів громадян.

Ми поділяємо точку зору деяких вчених, що звернення громадян повинні сприйматись як: засіб захисту від порушень своїх прав, свобод і законних інтересів з боку органів виконавчої влади; можливість реального впливу на діяльність органів виконавчої влади та посадових осіб; можливість отримати позитивний для громадянина результат без застосування спеціальних юридичних знань для оформлення певних документів; показник становлення громадянського суспільства [12, с. 304].

Вищезазначене обумовлює необхідність вдосконалення позасудового порядку оскарження (адміністративного оскарження) не на засадах змагальності сторін, як пропонують автори проекту Адміністративно-процедурного кодексу України (реєстр. №11472 від 03.12.2012 р.). Слід вказати і на те, що спроби прийняття проекту Адміністративно-процедурного кодексу України були неодноразові. Маються на увазі такі проекти: реєстрац. №8413 від 29.12.2001 р., №2789 від 18.07.2008, №5462 від 29.04.2004 р. Серед перелічених проектів тільки проект Адміністративно-процедурного кодексу України (реєстр. №8413 від 29.12.2001 р.) не був відкліканий. Це вказує на надзвичайну складність уніфікації процедур адміністративного оскарження.

Пошук шляхів формування оптимального процесуального порядку оскарження лежить у площині окремого дослідження. Разом з тим, можна запропонувати структуру проекту Закону України «Про адміністративне оскарження», де окремими структурними складовими визначити, зокрема, стадії провадження за скаргами громадян. Саме такий підхід ґрунтуються на чисельних здобутках вчених, які аналізували проблематику вдосконалення правового регулювання відносин у сфері провадження за скаргами громадян у цілому та у окремих сферах суспільних відносин – у діяльності митної служби, податкової служби, органів внутрішніх справ та ін.

При розробці проекту Закону України «Про адміністративне оскарження» слід врахувати:

- недоцільність застосування зasad змагальності при розгляді скарги, оскільки існує різниця у правовій природі скарги і адміністративного позову як процесуальної підстави звернення до уповноваженого державного органу;
- встановлення суб’єктом звернення зі скаргою не тільки громадянина, а й фізичну чи юридичну особу, права, свободи та законні інтереси якої порушені;

- наявність специфіки процедур розгляду скарг у окремих органах виконавчої влади, зокрема, в органах внутрішніх справ, органах податкової служби, митних органах та ін., що обумовлене особливостями виконуваних завдань. Така специфіка проявляється у строках розгляду скарг, необхідності отримання певних відомостей, необхідних для об'єктивного й всебічного розгляду скарги;
- особливості реалізації адміністративної процесуальної правосуб'єктності певним органом виконавчої влади у сфері адміністративного оскарження;
- відносини у сфері визначення предмета оскарження та їх розмежування із суміжними відносинами. Це позначається, зокрема, на відносинах у сфері оскарження рішень, прийнятих за результатами здійснення дисциплінарного провадження;
- чітке окреслення прав фізичних та юридичних осіб, які звертаються зі скаргою, та обов'язків уповноважених суб'єктів щодо їх вирішення;
- процедури реєстрації скарги та встановлення початку і завершення перебігу строків розгляду скарги;
- чітке врегулювання темпоральних характеристик розгляду скарги та встановлення правої можливості збільшення процесуальних строків розгляду скарги, враховуючи необхідність забезпечення принципу досягнення об'єктивної істини при прийнятті рішення за результатами розгляду. При цьому для встановлення таких строків доцільне використання конструкції «розумний строк», передбаченої процесуальним законодавством, зокрема, Кодексом адміністративного судочинства України;
- встановлення відповідальності за неналежне реагування на звернення зі скаргою.

Однак, на нашу думку, порядок адміністративного оскарження має бути єдиним для усіх суб'єктів, до яких фізична чи юридична особа звертається зі скаргою. Це означає, що проект Закону України «Про адміністративне оскарження» може бути розроблений як рамковий, що не виключає певної деталізації його приписів, виходячи із специфіки реалізації правового статусу певного органу виконавчої влади.

Література:

1. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 №393/96-ВР// Відомості Верховної Ради України. – 1996. – N 47. – Ст. 256.
2. Писаренко Н.Б. Судовий і позасудовий порядок вирішення публічно-правових спорів, їх співвідношення і стан правового врегулювання в Україні/ Н.Б. Писаренко, В.А. Сьоміна // Зб. наук. праць «Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку»: VI Міжнародна науково-практична конференція «Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку» (м. Київ, 23-24 вересня 2011 р.). – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. – 600с.
3. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України (реєстр. №11472 від 03.12.2012) [Електронний ресурс]// офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?rf3511=44893 – Назва з екрану
4. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / за заг. ред. В.Б. Авер`янова. – К.: Наукова думка, 2007. – 586с.
5. Конституція України від 28.06.1996 р. 254к/96-ВР // Офіційний вісник України. – 2010. – № 72/1. Спеціальний випуск /. – С. 15. – Ст. 2598.
6. Полюга Л. Словник синонімів: Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.rozum.org.ua/index.php?a=term&d=23&t=640>
7. Осокина Г. Л. Иск (теория и практика) / Г.Л. Осокина. – М.: Городец, 2000. – 192 с.
8. Приходько І.А. Яким бути новому Арбітражному процесуальному кодексу Росії // Хозяйство і право/ І.А.Приходько, М.Ш. Папація. – 2001. – № 7. – С. 69.
9. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): підруч./ О.Ф. Скакун. – Х.: Еспада, 2006. – 776 с.
10. Гасанова А.К. Адміністративно-правові засади вирішення конфліктів в діяльності органів виконавчої влади: дис. канд. юрид. наук 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право/ Антоніна Керимівна Гасанова / Національний університет «Одеська юридична академія». – Одеса, 2011. – 215с.
11. Швед Е.Ю. Процесуальні акти-документи у адміністративному судочинстві: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право/ Едуард Юрійович Швед / Харківський національний університет внутрішніх справ. – Х., 2009. – 200с.

12. Курс адміністративного права України: підруч. / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко [та ін.]/ за ред. В.В. Коваленка. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 808с.

Гусейнов Р.Х., соискатель Национального университета «Юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого»

Пути новеллизации законодательства, которым регулируется производство по жалобам граждан в органах исполнительной власти. В статье обосновывается необходимость новеллизации законодательства, регулирующего производство по жалобам граждан в органах исполнительной власти. Доказана нецелесообразность осуществления обжалования в административном порядке на основе состязательности, что предлагаю авторы проектов Административно-процедурного кодекса. Такой вывод сформулирован на основе сравнительно-правового анализа жалобы и административного иска с обоснованием их различной правовой природы и, соответственно, различной процессуальной формы рассмотрения. Предлагается разработать проект Закона Украины «Об административном обжаловании» и определяется концепция законопроекта.

Ключевые слова: производство по жалобам граждан, органы исполнительной власти, административное обжалование, административный иск, правовое требование, правовой спор, публичные права.

Guseinov R.H., Researcher of the National University «Legal Academy of Ukraine named after Y. Mudryi»

Ways to legal innovations regulating proceedings on complaints of citizens in agencies of executive power. The article points out the necessity of legal innovations regulating proceedings on complaints of citizens in agencies of executive power. According to the author it is pointless to appeal for the administrative procedure on the basis of competitiveness as it is offered by the authors of the administrative procedural code. Such a conclusion is made on the basis of comparative-legal analysis of administrative complaints and a lawsuit taking into account their different legal nature and different forms of the procedure. The project of the law on administrative appeal, and the concept of the bill are considered to be developed.

Key words: procedure of working with complaints, agencies of executive power, administrative appeal, administrative claim, legal request, legal argument, public rights.

УДК 347.998.85:[342.84:342.533](477)

Діордіца І.В.,

канд. юрид. наук, завідувач кафедри кримінального права, процесу та криміналістики
АПСВ ФПУ

Практично-діяльнісна природа розгляду адміністративними судами справ, пов'язаних із застосуванням положень Закону України «Про вибори народних депутатів України»

У статті аналізується та досліджується практика розгляду та вирішення адміністративними судами справ, пов'язаних із застосуванням положень Закону України «Про вибори народних депутатів України». Встановлено, що основними причинами виникнення спорів у цій категорії справ є відсутність виборця у списку виборців, недотримання членами виборчих комісій під час та після виборів передбачених законом процедур, відмова ЗМІ опубліковати відповідь на публікацію недостовірної інформації, порушення правил передвиборної агітації тощо. Запропоновано відповідні напрями вдосконалення цієї проблематики.

Ключові слова: адміністративний суд, адміністративне судочинство, вибори народних депутатів, ухвала суду.

Конституцією України громадянам гарантується право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 38).

Статтею 69 Конституції України визначається, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії. Згідно зі статтею

71 Конституції України вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування; виборцям гарантується вільне волевиявлення.

Питання організації, порядок проведення виборів народних депутатів, здійснення виборчого процесу, його забезпечення та гарантування врегульовані Законом України «Про вибори народних депутатів України» від 17.11.2011 №4061-VI.

Відповідно до ч. 9 ст. 108 вказаного закону рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій, членів цих комісій, органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації, підприємств, установ, організацій, їх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації, кандидатів, довірених осіб, партій, їх посадових осіб та уповноважених осіб, офіційних спостерігачів, що порушують законодавство про вибори, можуть бути оскаржені у суді в порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України.

Відповідно до п. 6 частини другої ст. 17 КАС України юрисдикція адміністративних судів поширюється на спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом.

Особливості розгляду таких спорів передбачено спеціальними нормами КАС України, зокрема статтями 172-175, 177-179, за допомогою яких в адміністративному судочинстві здійснюються захист прав, свобод та інтересів громадян України, політичних партій та виборчих блоків, які закріплені Конституцією України. При цьому, адміністративні суди при розгляді відповідних спорів враховують не тільки правила КАС України, а й норми Закону України «Про вибори народних депутатів України».

Метою цієї статті є сприяння у формуванні єдиного підходу до вирішення спорів цієї категорії, однакового застосування законодавства при розгляді справ, пов'язаних з виборами народних депутатів України, виявлення проблемних питань, найбільш характерних порушень чи неправильного застосування судами норм матеріального та процесуального права у цій сфері правовідносин, підготовка пропозицій щодо їх усунення.

На нашу думку, основними причинами виникнення спорів у цій категорії справ є такі: відсутність виборця у списку виборців; недотримання членами виборчих комісій під час та після виборів передбачених законом процедур; відмова ЗМІ опубліковувати відповідь на публікацію недостовірної інформації; порушення правил передвиборної агітації; публікація матеріалів передвиборної агітації без укладення угоди та надходження коштів на рахунок редакції (видавця) друкованого засобу масової інформації; недопущення офіційного спостерігача до приміщення для голосування.

Основними ж причинами скасування судових рішень є:

- ❑ неправильне застосування норм процесуального права, зокрема, щодо визначення підсудності справи;
- ❑ неправильне застосування норм матеріального права, зокрема, ч. 2 ст. 67, ч. 6 ст. 74 Закону України «Про вибори народних депутатів України», ч. 22 ст. 74 Закону України «Про вибори народних депутатів України», п. 5.11 «Порядку ведення діловодства у виборчих комісіях з референдумів», затвердженого постановою Центральної виборчої комісії від 15.09.2010 № 350 та ч. 5 ст. 28 Закону України «Про вибори народних депутатів України».

При розгляді справ цієї категорії суди звертали увагу, що, виходячи із вимог ч. 2 ст. 172 КАС України виборець, оскаржуючи рішення, дії чи бездіяльність виборчої комісії, комісій з референдуму, членів цих комісій, у позовній заявлі повинен зазначати, яким чином таке рішення, дія чи бездіяльність порушує виборчі права або інтереси щодо участі у виборчому процесі чи процесі референдуму його особисто, крім спорів щодо уточнення списків виборців.

У разі, якщо до адміністративного суду зверталась особа, яка не є суб'єктом виборчого процесу, суди повертали позовні заяви у цій категорії справ.

Наприклад, у справі Рівненського окружного адміністративного суду № 2а/1770/3733/2012 позовну заяву про визнання дій окружної виборчої комісії протиправними подала уповноважена особа політичної партії Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина» [1].

Керуючись приписами ст. 172, ч. 2 ст. 178 КАС України, ч. 9 ст. 108 Закону України «Про вибори народних депутатів України», суд дійшов висновку, що уповноважена особа партії має право подати та підписати адміністративний позов до окружної виборчої комісії про визнання протиправними дій та зобов'язання вчинити певні дії, проте у ролі позивача в такому позові необхідно зазначати саме партію як суб'єкт виборчого процесу.

Отже, уповноважена особа політичної партії не має адміністративно-процесуальної діездатності для звернення до суду як позивач з вимогами у порядку ст. 172 Кодексу адміністративного судочинства України.

Підсудність справ

Чинним процесуальним законодавством визначено, що окружним адміністративним судам за місцезнаходженням відповідної комісії підсудні виборчі спори щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності територіальних (окружних) виборчих комісій, членів цих комісій щодо підготовки та проведення виборів народних депутатів України.

Крім того, справи щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб підсудні окружним адміністративним судам за їх місцезнаходженням.

Місцевим загальним судам (міським, районним, районним у містах, міськрайонним судам) за місцезнаходженням відповідної комісії, що діють як адміністративні суди, підсудні виборчі спори щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності виборчих комісій, членів цих комісій (крім тих рішень, дій чи бездіяльності, що оскаржуються до окружних адміністративних судів).

Адміністративні справи щодо уточнення списку виборців розглядаються місцевими загальними судами як адміністративними судами за місцезнаходженням відповідної комісії.

Справи щодо оскарження дій чи бездіяльності засобів масової інформації, підприємств, установ, організацій, їх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації, що порушують законодавство про вибори, підлягають розгляду місцевим загальним судом як адміністративним судом за їх місцезнаходженням.

Незважаючи на окреслені законодавчі приписи, на практиці трапляються помилки в їх застосуванні адміністративними судами, що було підставою для скасування рішень.

Так, при розгляді Рівненським окружним адміністративним судом справи № 2а/1770/4117/2012 за позовом кандидата в народні депутати України в одномандатному виборчому окрузі № 154 до Голови окружної виборчої комісії з виборів народних депутатів України одномандатного виборчого округу № 154 про визнання дій неправомірними, встановлення грубого порушення Закону України «Про вибори народних депутатів України», повертуючи адміністративний позов, суд виходив з того, що відповідно до ч. 5 ст. 172 КАС України, вказаний спір підлягає розгляду місцевим загальним судом як адміністративним, оскільки не пов'язаний з підготовкою та проведенням виборів народних депутатів України [2].

Однак, суд апеляційної інстанції з такими висновками суду не погодився.

Відповідно до частини четвертої ст. 172 КАС України рішення, дії чи бездіяльність виборчої комісії Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, у тому числі міст Києва та Севастополя, районних у містах виборчих комісій щодо підготовки та проведення місцевих виборів; територіальних (окружних) виборчих комісій щодо підготовки та проведення виборів Президента України, народних депутатів обласних комісій з референдуму і комісії Автономної Республіки Крим, Всеукраїнського референдуму, а також членів зазначених комісій оскаржуються до окружного адміністративного суду за місцезнаходженням відповідної комісії.

З матеріалів справи вбачається, що позивач – кандидат у народні депутати України в одномандатному виборчому окрузі № 154, оскаржував дії голови окружної виборчої комісії з виборів народних депутатів України одномандатного виборчого округу № 154 з приводу подій, які мали місце під час проведення культурного заходу – відкриття пам'ятника Степану Бандері у м. Здолбунів Рівненської області. В обґрунтвання позовних вимог позивач зазначав, що 21.10.2012 р. під час відкриття пам'ятника Степану Бандері у м. Здолбунів Рівненської області голова окружної виборчої комісії з виборів народних депутатів України одномандатного виборчого округу № 154 при проголошенні промови висловив подяку

іншому кандидату в народні депутати в одномандатному виборчому окрузі № 154 у зв'язку з його діяльністю у відкритті пам'ятника, чим порушене частину першу ст. 74 Закону України «Про вибори народних депутатів України».

На думку колегії суддів апеляційного адміністративного суду, предмет спору по цій справі, пов'язаний з підготовкою та проведенням виборів народних депутатів України, а тому відповідно до приписів ч. 4 ст. 172 КАС України позов підлягав розгляду окружним адміністративним судом за місцезнаходженням окружної виборчої комісії [3].

Іншим прикладом є справа Богунського районного суду м. Житомира № 2-а-878/12, де суд дійшов висновку, що справа не підсудна цьому суду, оскільки в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців не знайдено відомостей щодо відповідача у справі – газети «Народний тижневик «Субота».

Апеляційний адміністративний суд не погодився із таким висновком, виходячи з наступного [4].

Відповідно до ст. 93 Цивільного Кодексу України місцезнаходженням юридичної особи є адреса органу або особи, які відповідно до установчих документів юридичної особи чи закону виступають від її імені.

З матеріалів справи бачимо, що редакція газети «Народний тижневик «Субота» розташована по вул. Перемоги, 10 у м. Житомирі (Богунський район).

Відповідно до ст. 21 Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» від 16.11.1992 № 2782-XII підготовку та випуск у світ друкованого засобу масової інформації за дорученням засновника (співзасновників) здійснює редакція або інша установа, що виконує її функції. Редакція діє на підставі свого статуту та реалізує програму друкованого засобу масової інформації, затверджену засновником (співзасновниками). Редакція друкованого засобу масової інформації набуває статусу юридичної особи з дня державної реєстрації, яка здійснюється відповідно до чинного законодавства України.

Відповідно до положень статті 22 зазначеного закону статут редакції друкованого засобу масової інформації визначає виробничі, майнові, фінансові та інші умови її діяльності. Він може передбачати будь-які види господарської діяльності, які не заборонені законом і відповідають цілям її діяльності.

Отже, згідно із нормою зазначеної вище статті та положень ст. 83 Цивільного кодексу України редакція газети може створюватись у будь-якій організаційно-правовій формі, встановленій законом.

За змістом пункту 9 постанови Пленуму Верховного Суду України №1 від 27.02.2009 р. «Про судову практику у справах про захист гідності та честі фізичної особи, а також ділової репутації фізичної та юридичної особи», якщо позов пред'явлено про спростування інформації, опублікованої у засобах масової інформації, то належними відповідачами є автор і редакція відповідного засобу масової інформації чи інша установа, що виконує її функції, оскільки редакція або інша установа, яка виконує її функції, здійснює підготовку та випуск у світ друкованого засобу масової інформації.

У разі, коли редакція друкованого засобу масової інформації не має статусу юридичної особи, належним відповідачем є юридична особа, структурним підрозділом якої є редакція. Якщо редакція не є структурним підрозділом юридичної особи, то належним відповідачем виступає засновник друкованого засобу масової інформації.

У випадку, коли інформація була поширена у засобі масової інформації з посиланням на особу, яка є джерелом цієї інформації, ця особа також є належним відповідачем.

При опублікуванні чи іншому поширенні оспорюваної інформації без зазначення автора (наприклад, у редакційній статті) відповідачем у справі має бути орган, що здійснив випуск засобу масової інформації.

Вказане судом першої інстанції не було враховане при винесенні оскаржуваної ухвали, що стало підставою для її скасування за наслідками апеляційного перегляду.

Сроки розгляду справ

Враховуючи швидкоплинність виборчого процесу, чинним законодавством встановлено скорочені строки для звернення з адміністративним позовом у таких спорах – залеж-

но від часу прийняття рішення, вчинення дії або допущення бездіяльності, від дня проведення голосування та від виду комісії (ч. 6-8 ст. 172 КАС України).

Зокрема, звернення з позовною заявю щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій можливе протягом п'яти днів з дня прийняття рішення, вчинення дії або допущення бездіяльності. Днем допущення бездіяльності є останній день встановленого законом строку, в який мало бути вчинено дію або прийняте рішення.

Зазначений строк розповсюджується і на вимоги про оскарження дій чи бездіяльності засобів масової інформації, підприємств, установ, організацій, їх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації; про оскарження дій чи бездіяльності кандидатів, їх довірених осіб, партії (блоку), офіційних спостерігачів.

Скорочений строк встановлено і для подання позовної заяви щодо рішень, дій чи бездіяльності дільничної виборчої комісії, дільничної комісії з референдуму, членів цих комісій, що мали місце у день голосування, під час підрахунку голосів і встановлення результатів голосування на дільниці. Таку позовну заяву може бути подано до адміністративного суду протягом двох днів із дня прийняття рішення, вчинення дії або допущення бездіяльності.

Позовну заяву про уточнення списку виборців може бути подано не пізніше як за два дні до дня голосування.

Позовна заява або апеляційна скарга у спорах, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, залишається без розгляду, якщо позивач пропустив строк звернення до суду або її подано після закінчення встановленого строку для розгляду таких спорів.

Оскільки частиною п'ятою ст. 179 КАС України встановлено, що позовні заяви у спорах, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, подані з пропуском строку, залишаються без розгляду, то положення ст. 100 цього Кодексу в таких спорах не застосовуються.

За результатами проведеного дослідження суди залишали без розгляду переважно позовні заяви у справах про уточнення списків виборців, подані з пропуском строку, тобто дотримувалися вимог процесуального законодавства.

Таким прикладом є справа Сарненського районного суду Рівненської області № 1718/4167/12, де позивач звернувся у день виборів (28.10.2012) з вимогою про включення його до списку виборців. Виходячи із приписів ст. 99, ч. 3 ст. 173 КАС України, суд залишив без розгляду позовну заяву в зв'язку із пропуском строку звернення до адміністративного суду [5].

Водночас, виявлено й іншу позицію суду у вирішенні цього питання. Зокрема у справі № 615/1054/12 Народицький районний суд Житомирської області задовольнив позов про включення до списку виборців, який був поданий до суду в день голосування [6].

При цьому суд керувався ч. 2 ст. 42 Закону України «Про вибори народних депутатів України», згідно з якою у день голосування зміни до уточненого списку виборців вносяться винятково на підставі рішення суду.

Зважаючи на те, що Закон України «Про вибори народних депутатів України» набув чинності 10.12.2011 р., а остаточна редакція ч. 3 ст. 173 КАС України – 08.12.2005 р., на думку суду, підлягали застосуванню норм Закону України «Про вибори народних депутатів України» як такі, що набули чинності пізніше.

Оскільки це судове рішення не оскаржувалось в апеляційному порядку, вважаємо за необхідне зазначити, що суд першої інстанції вочевидь припустився помилки при вирішенні цього спору.

У контексті зазначеного вище слід зазначити, що судді Вищого адміністративного суду України, вітчизняні науковці й міжнародні експерти на різноманітних заходах (круглих столах, науково-практичних конференціях тощо), метою проведення яких було вивчення законодавства про вибори народних депутатів України (впродовж 2012 р.), неодноразово наголошували на неприпустимості розгляду справ щодо уточнення списку виборців поза межами строків, визначених ч. 3 ст. 173 КАС України.

Посилання суду першої інстанції на положення ч. 2 ст. 42 Закону України «Про вибори народних депутатів України», згідно з якою у день голосування зміни до уточненого списку

виборців вносяться виключно на підставі рішення суду, в цьому випадку є хибним, оскільки ця норма не дає можливості розглянути спір про включення до списку виборців у день голосування, а тільки надає можливість виборцю, який звернувся до суду у визначені ч. 3 ст. 173 КАС України строки та отримав рішення суду про включення його до списку виборців, звернутися з цим рішенням до дільничної виборчої комісії (у тому числі і в день голосування) для його включення до списку.

Література:

1. Ухвала Рівненського окружного адміністративного суду від 24.09.2012, справа № 2а/1770/3733/2012 [Електронний ресурс] / Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/26430443>.
2. Ухвала Рівненського окружного адміністративного суду від 26.10.2012, справа № 2а/1770/4117/2012 [Електронний ресурс] / Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/27200529>.
3. Постанова від 26.10.2012 // Архів Житомирського апеляційного адміністративного суду за 2012 р.
4. Ухвала Житомирського апеляційного адміністративного суду від 25.10.2012, справа № 2-а-878/12 [Електронний ресурс] / Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/26525485>.
5. Постанова від 28.10.2012, спр. № 1718/4167/12 // Архів Сарненського районного суду Рівненської області за 2012 р.
6. Ухвала від 28.10.2012, справа № 615/1054/12 // Архів Народицького районного суду Житомирської області за 2012 р.

Диордица И.В., канд. юрид. наук, заведующий кафедры криминального права, процесса и криминалистики АТСО ФПУ

Практическая природа рассмотрения административными судами дел, связанных с применением положений Закона Украины «О выборах народных депутатов Украины». В статье анализируется и исследуется практика рассмотрения и решение административными судами дел, связанных с применением положений Закона Украины «О выборах народных депутатов Украины». Установлено, что основными причинами возникновения споров в этой категории дел есть отсутствие избирателя в списке избирателей, несоблюдение членами избирательных комиссий во время и после выборов предусмотренных законом процедур, отказ СМИ опубликовать ответ на публикацию недостоверной информации, нарушение правил предвыборной агитации и др. Предложены соответствующие направления усовершенствования этой проблематики.

Ключевые слова: административный суд, административное судопроизводство, выборы народных депутатов, определение суда.

Diorditsa I.V., Candidate of Juridical Sciences, the Head of the department of the Criminal Law and Process of the ALSR FTUU.

Practical nature of the consideration of cases related to the application of the statements of the Law of Ukraine «On elections of the people's deputies of Ukraine». Practical nature of the consideration of cases related to the application of the statements of the Law of Ukraine «On elections of the people's deputies of Ukraine» is analyzed in the article. It is proved that the main reasons of arguments in this category are the lack of voter in the voting list, violations of the procedure during and after the elections by the members of election committee, Mass Media rejection to publish unreliable information, violations of the rules of election agitation. Corresponding ways of improving the situation are proposed.

Key words: administrative court, administrative proceeding, elections of people's deputies, court ruling.

УДК 347.65/.68:336.226.21](477+100)

Жук Л.Б.

адвокат, викладач кафедри міжнародних відносин
Інституту економіки та міжнародних відносин
Ужгородського національного університету

Сучасні тенденції оподаткування спадщини: вітчизняний та зарубіжний досвід

У статті досліджуються сучасні тенденції та національні особливості оподаткування спадщини в Україні та зарубіжних країнах. Визначено недоліки та переваги оподаткування спадщини як правового механізму регулювання соціально-економічного розвитку суспільства. Здійснено порівняльний аналіз національних особливостей оподаткування спадщини у різних країнах за критеріями: соціальна конфліктність, місце податку у податковій системі, ставки та база оподаткування, застосування податкових пільг.

Ключові слова: спадкове право, оподаткування спадщини, податок на спадщину, соціальна конфліктність, податкові пільги, податкова система.

За сучасних умов зростає актуальність дослідження інституту оподаткування спадщини та окремих елементів його правового механізму в зарубіжних країнах, що зумовлено об'єктивними реаліями розвитку суспільства:

- ❑ сучасна соціально-економічна та правова роль податків на спадщину у функціонуванні держави досить неоднозначна, що знаходить свій прояв у відміні багатьма країнами цього податку, призводить до соціальних конфліктів у суспільстві;
- ❑ у зв'язку із проживанням та роботою українців за кордоном є можливість отримання ними та їх нащадками спадщини за кордоном, що зумовлює необхідність дослідження практики оподатковування спадщини в інших країнах.

Проблеми спадкового права та формування ефективного механізму оподаткування спадщини знайшли чільне місце у працях основоположників фінансового права І.І. Янжула, Д. М. Львов, П.П.Гензель, І.Х. Озеров, В.А. Лебедев, С.Ю. Вітте, А.В. Толкушкін, Н. Раsterяєв, С.І. Іловайський, І.Т. Тарапов, В.О. Ключевський та ін. Серед сучасних українських учених, які плідно вивчають правовий механізм оподаткування спадщини, відзначимо публікації С.В. Савченко, Т.В. Тучаک, І.Г. Благун.

Однак, правові аспекти оподаткування спадщини, як власне і сам правовий механізм оподаткування у зарубіжних країнах, залишаються практично недослідженими вітчизняною правовою та економічною науками. Таким чином, вивчення сучасних тенденцій оподатковування спадщини у зарубіжних країнах вважаємо актуальною науковою проблемою як з теоретичної точки зору розвитку фінансового, спадкового й податкового права, так із практичної у зв'язку із необхідністю надання українським громадянам професійної правової допомоги щодо планування та отримання спадщини за кордоном.

Метою цієї статті є визначення сучасних тенденцій функціонування інституту оподаткування спадщини у зарубіжних країнах та в Україні. Для досягнення мети ставляться завдання: розкрити недоліки та переваги оподаткування спадщини як правового механізму регулювання соціально-економічного розвитку суспільства; визначити національні особливості та світові тенденції функціонування інституту оподаткування спадщини.

Питання правової, економічної та соціальної необхідності оподаткування спадщини завжди було важливою дискусійною проблемою, адже соціально-економічна та правова роль податків на спадщину у функціонуванні держави досить неоднозначна. На карті світу існують країни, в яких спадщина підлягає оподаткуванню (Франція, Німеччина, США, Італія, Україна), але водночас у багатьох країнах, серед яких Канада, Росія, Білорусь, Австрія, Кіпр, Ізраїль, Китай, Індія, Естонія та Латвія, не існує податку на спадщину (або іншого аналогіч-

ного податку на доходи, отримані у формі успадкування майна). Те, що у багатьох країнах нині податок на спадщину скасований, у першу чергу пов'язано з його економічною неефективністю та соціальною конфліктністю.

Однак, як будь-яке суспільне явище, податок на спадщину має свої позитивні та негативні риси. Саме тому як на користь, так і проти податків на спадщину висуваються аргументи теоретичного та практичного характеру. До основних позитивних рис функціонування податку на спадщину традиційно відносять такі:

- заохочення спадкоємців, що стають власниками успадкованого майна, до енергійної праці та ефективного використання отриманого спадку у зв'язку із необхідністю сплачувати податки на отриманий у власність капітал (податок на спадщину). Фактично необхідність платити податки змушує нового власника успадкованого багатства або продати майно, щоб знайти кошти для сплати податкових платежів, або шукати шляхи ефективного використання успадкованого капіталу, здатні генерувати ресурси для сплати податку. У першому випадку спадкоємець втрачає успадковане майно, що через угоду купівлі-продажу або відмову від спадку переходить новому більш ефективному власнику чи у користування держави. У другому випадку майно залишається у власності спадкоємця, проте підвищується ефективність використання такого майна.

Нині російські науковці акцентують увагу на виникненні такої проблеми в Росії, вважаючи, що відміна податку на спадок одночасно зі встановленням низької ставки оподаткування доходів фізичних осіб стали причиною монополізації економіки Росії, орієнтованої на захист найбагатших верств населення, внаслідок чого соціальна структура суспільства перетворюється на середньовічну [1];

- досягнення соціальної справедливості та контроль національного багатства через оподаткування спадщини багатих верств населення. Фахівці зазначають, що соціальна важливість податку на спадщину зростає за умов світової тенденції до радикального збільшення національного багатства у приватних руках [2]. Однак, не варто вважати цей податок ефективним знаряддям досягнення соціальної справедливості, оскільки в ринкових економіках усі податки не мають порушувати принципи захисту приватної власності;
- податок на спадщину виступає складовою механізму боротьби з відмиванням доходів, отриманих злочинним шляхом. Відповідно, його відміна може бути вигідною представникам тіньового бізнесу, які за відсутності оподаткування спадщини нелегальні доходи зможуть легалізувати за спадковою схемою.

Серед основних недоліків оподаткування спадщини слід виділити такі:

- незначну фіскальну роль податку на спадщину для держави. Основним мотивом оподаткування спадщини завжди було не наповнення державного чи місцевих бюджетів, а досягнення та підтримка соціальної справедливості розподілу суспільних благ шляхом оподаткування найбагатших верств населення [3];
- разовий характер платежу, пов'язаний з особливістю виникнення обставин, що зобов'язують платника платити визначений платіж – отримання спадщини [4];
- послаблення стимулів до заощадження, стимулювання розвитку сімейного бізнесу. За умов високого рівня оподаткування спадщини, громадяні країни намагаються витрачати свої доходи протягом життя, дарувати свої активи потенційним спадкоємцям з метою мінімізації податку на спадщину або шукати альтернативні варіанти передачі майна, не обтяжені податками на спадок;
- високий рівень ухилення від сплати податку. Податок на спадщину вважають одним з найбільш криміногенних у зв'язку із величезними масштабами податкових дельтів по ухиленню від сплати цього податку [5];
- загроза відтоку національного багатства в країни з більш сприятливими податковими умовами при високих ставках податку на спадщину.

Як зазначає А. М Соколовська, ураховуючи негативні та позитивні наслідки оподаткування спадщини для розвитку суспільства, податок на спадщину має утримуватися тоді, коли

заподіяна ним шкода (послаблення стимулів до заощаджень) буде меншою, ніж користь від запровадження (заохочення до енергійної праці). Така податкова система має спонукати до перетворення непродуктивного капіталу на продуктивний, а також забезпечення пропорційності в його розподілі між галузями виробництва [6, с.61].

Світова практика оподаткування спадщини надзвичайно різноманітна, оскільки системи оподаткування спадщини навіть серед країн ЄС не є стандартизованими. Зазначене зумовлює потребу дослідження адміністративно-правових аспектів даного податку у міжнародних порівняннях. У поданій таблиці наведено інформацію про особливості механізму оподаткування спадщини у зарубіжних країнах.

Таблиця

Характеристика механізму оподаткування спадщини в зарубіжних країнах

Характеристика механізму оподаткування спадщини	
<i>Немає податку на спадщину:</i>	
Канада, Білорусь, Австрія, Кіпр, Ізраїль, Китай, Індія, Естонія, Латвія	
<i>Немає податку на спадщину, але існують інші обов'язкові платежі: мита або збори при отриманні спадщини.</i>	
Росія – державне мито 0,3-0,6% вартості успадкованого майна.	
Португалія – гербовий збір по єдиній ставці 10%. Родичі від сплати збору звільняються. <i>Існує податок на спадщину або спадщина оподатковується у складі іншого податку.</i>	
Болгарія. Прогресивна шкала: 0,4-6,6%. Ставки залежать від ступеня споріднення й вартості майна. Неоподатковуваний мінімум (НМ) – 50 000 левів (12 785 євро). Податок не стягується із чоловіка (дружини), родичів по прямій лінії	
Великобританія. Прогресивна шкала: 0% – при вартості спадщини до 325000 фунтів стерлінгів, 40% – понад вказану вартість. Відмінності залежно від статусу спадкодавця та спадкоємця («Domicile»). Система відрахувань з бази оподаткування. Податок не сплачується чоловіком та дружиною (до 55 000 фунтів).	
Греція. Прогресивна шкала: 0-40%. Залежать від ступеня споріднення й вартості майна. НМ – 6000 – 95 000 євро залежно від ступеня споріднення. Система відрахувань із бази оподаткування.	
Іспанія. Прогресивна шкала: 7,65-34%. Система надбавок до основної суми податку. НМ немає. Складна система відрахувань і допомог до бази оподатковування.	
Італія. Спадок оподатковується за ставками 4-8%. Залежать від ступеня споріднення. Неоподатковуваний мінімум (НМ) -100 000 євро на спадкоємця.	
Німеччина. НМ – 100 000- 500 000 євро (залежить від ступеня споріднення). Прогресивна шкала: 7-50%, що залежать від ступеня споріднення та вартості майна	
Польща. Прогресивна шкала: 0-20%. Залежать від ступеня споріднення й вартості майна. НМ (ставка 0%) – 4092 злотих (1295 євро) – 9637 злотих (2486 євро) залежно від ступеня споріднення.	
США. Прогресивна шкала: 18-40%. Залежать від вартості майна. НМ – 5250000 доларів США. Складна система відрахувань з бази оподаткування. Податок не стягується з чоловіка (дружини) ☐ громадянами США.	
Україна. Прогресивна шкала: 0-15%. Залежать від ступеня споріднення, виду майна, резидентства спадкодавця й спадкоємця. НМ окремо для спадщини немає. Спадщина оподатковується податком на доходи фізичних осіб. Члени родини спадкодавця першого ступеня споріднення не сплачують податок (нульова ставка).	
Чехія. Прогресивна шкала: 1,5-20%. Залежить від ступеня споріднення й вартості майна НМ немає. Податок не стягується з прямих родичів та подружжя.	
Японія. Прогресивна шкала: 10-50%. Залежить від вартості майна. Єдиного НМ немає. Система відрахувань із бази оподатковування.	

Джерело: складено автором за даними [4; 7; 11-14].

Розглянемо світові тенденції (найбільш поширені у світовій практиці правові механізми) та національні особливості (найоригінальніші правові рішення) у сфері оподаткування спадщини.

Соціальна конфліктність оподаткування спадщини. Незважаючи на те, що соціальну роль податку на спадщину більшість дослідників вважають перевагою цього податку, зі світового досвіду бачимо, що створення справедливого механізму оподаткування спадщини у конкретній країні є практично недосяжним, а саме – оподаткування викликає у суспільстві масові протести та збурення, що взагалі піддає сумніву тезу про соціальну ефективність податку на спадщину.

Історія наводить досить давні приклади соціальної несправедливості та неефективності оподаткування спадщини. Ще за часів Стародавнього Риму для пенсійного забезпечення професійних солдатів армії було введено цільовий податок – 5% податок на спадщину, яким обкладалися тільки громадяни міста Рим [8,с.21]. Існують дані, що сума такого податку, сплачена двома-трьома поколіннями римських громадян, досягала повної вартості майна, що передавалось у спадок. Така втрата взаємозв'язку податків з народними інтересами певною мірою стала однією із причин падіння Риму [9,с.17]. Негативна суспільна роль високого податку на спадщину яскраво виявилася у Великобританії у часи Першої світової війни, коли не маючи коштів для сплати високих податків на спадщину за кожного загиблого у воєнних діях, сім'ї загиблих змушені були власноруч знищувати сімейні маєтки.

Однак, і в сучасному світі податок на спадщину стає причиною гострих соціальних конфліктів. На рівні кожної податкової системи постають проблеми знаходження відповідей на запитання: хто та за якою ставкою має сплачувати податок? Якщо податок мають платити багаті, які критерії віднесення громадянина до багатих? Чи повинні сплачувати податок близькі родичі, дружина або чоловік?

Недаремно податок на спадщину називають податком смерті або податком на смерть [10]. Така назва нині є більше популізмом, хоча дійсно видається дивним: якщо держава часто змінює ставку податку на спадщину (як це, наприклад, нині відбувається у США), то фактично дата смерті людини визначає, за якою ставкою та яку суму буде оподатковуватися його спадок для його нащадків.

Громадськість США в 2001– 2009рр. активно виступила проти податку на спадщину, розгорнувши бурхливу антиподаткову кампанію у засобах масової інформації. У законодавчих колах навіть було заявлено про скасування податку в 2010р. [4], але фактично цього не сталося (хоча у 2010 р. були створені особливі умови, що дозволяли використання нульової ставки податку), і нині податок на спадщину знову функціонує в США, як і раніше. Хоча слід зазначити, що протягом 1997 – 2013 рр. податкова політика США була спрямована на стабільне підвищення неоподатковуваного податком на спадщину мінімуму: з 600 тис. доларів у 1997р. [11] до 5 250 тис. доларів у 2013р. [12]. Максимальна ставка податку до 2012 р. включно мала тенденцію до зниження: 35% в 2012р. у порівнянні з 55% в 1997– 2001рр. Таким чином, у США мало місце цілеспрямоване зниження податкового тягаря з податку на спадщину. Але вже у 2013 р. відповідно до закону 2012р. «American Taxpayer Relief Act of 2012» [13] на тлі кризових явищ в економіці США й величезного державного боргу максимальна ставка збільшена до 40%.

На нашу думку, соціальні збурення американського суспільства є штучно створеними політиками та багатими громадянами. Адже за статистикою лише 2% найбагатших американців сплачують податок на спадок, а численні прогалини законодавства дозволяють більшості людей, навіть найбагатших, уникнути сплати податку або звести його суму до мінімуму, застосовуючи правові механізми створення цільових та благодійних фондів, подарунки родичам. Крім того, у податковому законодавстві США існують спеціальні правові норми, що захищають фермерів та власників малого бізнесу при передачі бізнесу у випадку смерті їх власників з метою зменшення податкового навантаження спадкоємців та недопущення втрати ними бізнесу. Тим не менше вдало організована прихильниками відміни податку на спадок антиподаткова компанія дала свої результати: за даними соціологічних опитувань майже 80% американців підтримують ідею відміни оподаткування спадщини, незважаючи на те, що податок приносить федеральному бюджету близько 662 млрд. доларів доходу щорічно [10].

Місце податку у податковій системі. Податок на спадщину як елемент оподаткування в розвинутих країнах світу насправді не відіграє відчутної ролі як джерело наповнення бюджету (наприклад, в Україні – не більше 1% надходжень від податку з доходів фізичних осіб).

З позицій рівня справляння у податковій системі податок на спадщину може займати різні позиції. У окремих країнах податок стягується лише на одному рівні влади (система взаємовиключного оподаткування): найчастіше, на центральному рівні влади (Великобританія), а в деяких країнах – на місцевому рівні (Франція, Німеччина). В ряді країн практикує система «паралельного» оподаткування, коли оподаткування спадщини присутнє одночасно на кількох рівнях (США, Іспанія, Швейцарія). Наприклад, у США податок на спадщину може бути присутнім на трьох рівнях податкової системи: є обов'язковим на федеральному рівні, але може встановлюватися одночасно як на рівні штатів, так і як місцевий податок. У Франції оподаткування спадку здійснюється виключно на місцевому рівні, однак, розміри податкових ставок регулюються центральною владою [5].

З позицій виокремлення правовідносин щодо оподаткування спадщини в окремий інститут податкового права зустрічаються також різні моделі: встановлення спеціального окремого податку – податку на спадщину (США); єдиний податок, яким оподатковується спадщина та дарування (Великобританія, Італія, Німеччина); відсутність спеціального податку на спадщину, оподаткування спадщини у складі іншого податку (наприклад, в Україні оподаткування спадщини здійснюється податком з доходів фізичних осіб [14]); відсутність податку на спадщину за наявності інших обов'язкових платежів: мита або збори при отриманні спадщини, що фактично замінюють податок (Росія, Португалія); відсутність оподаткування спадщини (Ізраїль).

Ставки та база оподаткування. У більшості країн світу оподатковування здійснюється за прогресивною шкалою, ставки якої залежать від вартості спадщини та ступеня споріднення спадкоємців і спадкодавця (табл.1). Найнижчі ставки податку на спадок характерні для податкових систем Болгарії, Італії, України та Чехії (максимальні ставки не перевищують 20%), тоді як найвищу максимальну ставку податку на спадок зустрічаємо в Японії – 50%. У більшості країн встановлено неоподатковувані мінімуми – вартість спадщини, що не оподатковується або для якої встановлено нульову ставку податку.

В українській юридичній практиці відповідно до Податкового кодексу України (ПКУ) [14] спадщина підлягає оподатковуванню податком на доходи фізичних осіб за прогресивною шкалою. Ставки податку на доходи, отримані фізичною особою у результаті прийняття нею у спадщину коштів, майна, майнових або немайнових прав визначаються в ст. 174.2 ПКУ. Ставка податку варіюється від 0% до 17% вартості успадкованого майна й залежить від ступеня споріднення спадкоємця й спадкодавця, виду наслідуваного майна, від місця знаходження майна (в Україні або за її межами), а також від того, чи є спадкоємець резидентом України.

Нульова ставка податку на доходи, отримані фізичною особою в результаті прийняття ним спадщини застосовується: до майна, успадкованому членами родини спадкодавця першого ступеня споріднення (батьки, діти, чоловік або дружина); для певних, визначених законодавцем видів майна, що успадковується інвалідами першої групи, дітьми-інвалідами або дітьми-сиротами; при успадкуванні коштів, розміщених в Ощадному банку України до 02.01.1992р. та деяких інших фінансових інвестицій часів СРСР, погашення яких не відбулося (ст.174.2.1 ПКУ). Ставка 5% встановлена для спадкоємців, які не є членами родини спадкодавця першого ступеня споріднення при спадкуванні будь-якого об'єкта спадщини (ст. 174.2.2, 167.2 ПКУ).

За ставкою 15% в Україні обкладається будь-який об'єкт спадщини, що успадковується спадкоємцем від спадкодавця-нерезидента й для будь-якого об'єкта спадщини, що успадковується спадкоємцем-нерезидентом від спадкодавця-резидента (ст. 174.2.3, 167.1 ПКУ). Якщо загальна сума отриманих платником податків у результаті прийняття спадщини або дарування доходів перевищує десятикратний розмір мінімальної заробітної плати, установленої законом на 1 січня податкового року, ставка становить 17% суми перевищення з урахуванням податку, сплаченого за ставкою 15% (ст. 174.2.3, 167.1 ПКУ).

Базою оподаткування, виходячи з якої власне розраховується податок на спадщину можуть бути сукупна вартість спадщини без урахування ступеня спорідненості або індивідуально оподатковується частка кожного спадкоємця.

В Україні певні особливості має визначення бази оподаткування при переході у спадщину нерухомого майна [15]. Так, тривалий час процедурою оформлення спадщини в Україні передбачалось, що при оформленні успадкованої нерухомості податок сплачувався виходячи з інвентаризаційної вартості житла, яку визначало Бюро технічної інвентаризації (БТІ), тоді як з 2012р. базою оподаткування стала ринкова вартість майна. Проблема полягає в тому, що законодавчо чітко не визначено, як розраховується вартість спадщини, з якої справлятиметься податок. Досі нотаріуси при виданні свідоцтв про право на спадщину враховували інвентаризаційну вартість квартир та будинків, визначену БТІ. Однак, БТІ нині перебувають на стадії реорганізації та згідно з наказом Мін'юсту № 809/5 від 30 травня 2012 р. перестали зазначати у своїх витягах інвентаризаційну вартість нерухомості, що зумовило необхідність звернення спадкоємців до приватних експертних оцінників. Зміни правового поля спричинили збільшення витрат спадкоємців, особливо, якщо вони не є близьким родичами спадкодавця:

- величина податку на спадщину суттєво зростає, оскільки ринкова вартість нерухомості суттєво перевищує її інвентаризаційну вартість (іноді в декілька разів);
- спадкоємці змушені за власний рахунок (навіть близькі родичі, для яких застосовується нульова ставка податку) оплачувати послуги приватних експертних оціночних компаній для визначення ринкової вартості майна (вартість таких послуг у 2012р. в м.Києві коливалася від 300 до 1500 грн.).

Крім податку з доходів фізичних осіб, в Україні зі спадкоємців за видачу свідоцтва про право на спадщину згідно з Декретом Кабінету Міністрів України «Про державне мито» від 21.01.1993р. [16] стягується державне мито у розмірі двох неоподатковуваних мінімумі доходів громадян (п.3 ст. 3). Від сплати державного мита за видачу свідоцтва звільняється значний перелік громадян (ст. 4 Декрету): при отриманні громадянами в спадщину житлового будинку (квартири), якщо вони проживали в ньому протягом шести місяців з дня смерті спадкодавця; при отриманні майна осіб фермерського господарства, якщо громадяни є членами цього господарства; неповнолітні спадкоємці; окремі категорії громадян, визначені законодавством.

Отже, порівняно з іншими країнами, правовий механізм оподаткування спадщини в Україні є досить демократичним, а ставки податку – невисокі. Як і в більшості країн, шкала оподаткування є прогресивною та залежить від ступеня спорідненості спадкоємця та спадкодавця. Проте Україна, порівняно з іншими країнами, має свою національну особливість – серед досліджуваних у цій статті країн, лише в Україні встановлено необґрунтовані, на нашу думку, вищі ставки податку для спадкоємців нерезидентів.

Застосування податкових пільг в оподаткуванні спадщини. У багатьох країнах оподатковується податком на спадщину база (вартість успадкованого майна) зменшується на визначений національним законодавством неоподатковуваний мінімум. Також оподатковувана база може зменшуватися на певні види видатків спадкоємців і боргів спадкодавця. Крім того застосування прогресивної шкали вже передбачає пільги (меншу ставку податку) для бідніших громадян з нижчою вартістю успадкованого майна.

Наприклад, у США при оподатковуванні спадщини спочатку розраховується валова вартість бази оподатковування, від якої потім віднімаються податкові відрахування (видатки на іпотеку, борги спадкодавця, вартість майна, що передається благодійним організаціям або чоловікові (дружині)-громадянинові США та ін.). Існує неоподатковуваний податком на спадщину мінімум, значення якого за останні роки збільшується. Після зменшення бази оподаткування на суму відрахувань, до бази оподатковування застосовуються податкові ставки.

Однією із найскладніших є система оподатковування спадщини в Іспанії [7], причому порядок розрахунків цього податку може відрізнятися в регіонах країни, а при розрахунку суми податку враховується складна сукупність різних відрахувань і надбавок. Так, оподатковувана база (вартість наслідуваного майна) може зменшуватися на вартість

зобов'язань за успадкованими активами (пенсії, ренти, видатки на довгострокову оренду), документально підтверджених боргів (іпотека, податки), певних видів видатків (на медичне обслуговування, у зв'язку з похоронами, на проведення судових процесів, пов'язаних із успадкованим майном) і інших видатків, визначених у нормативно-правових актах. Також існує система додаткових допомог, на величину яких може зменшуватися база оподатковування. Спадкоємці поділені на чотири групи залежно від їх віку й ступеня споріднення, і для кожної з яких визначена максимальна сума такої податкової допомоги. Законодавством також передбачено випадки повного звільнення від податку на спадщину (наприклад, для спадкоємців старше 65 років, якщо вони проживали разом із заповідачем останніх два роки його життя). Додатково розроблена система надбавок, які у певних випадках збільшують розмір податку на спадщину.

З викладеного доходимо висновку, що вивчення зарубіжного та вітчизняного досвіду оподаткування спадщини засвідчує, що кожна країна має свої національні особливості оподатковування спадщини, а саме – оподаткування спадщини як правовий механізм регулювання соціально-економічного розвитку суспільства характеризується своїми недоліками та перевагами. У більшості країн система оподатковування спадщини дуже складна, особливо для спадкоємців-громадян іншої країни, що створює потребу з боку спадкодавця в юридичних і податкових консультаціях з відповідними фахівцями з метою планування спадщини для мінімізації податку на спадщину для майбутніх спадкоємців. Вивчення національних особливостей оподатковування спадщини в зарубіжних країнах та Україні вважаємо актуальною та перспективною для подальших досліджень науковою проблемою: з теоретичної точки зору розвитку фінансового, спадкового, податкового права, з практичної точки зору у зв'язку із необхідністю надання українським громадянам професійної правової допомоги щодо планування спадщини.

Література:

1. Иванов В. Н. Сравнительный анализ институциональной и экономической динамики России и Беларуси (2000-е годы) / В.Н. Иванов, Ю.В. Овсиенко, А.О. Тихонов, Ю.М. Ясинский // Проблемы управления.–2010. – 4 (37). – С.100-113.
2. Благун І.Г. Реформування майнового оподаткування у контексті світового досвіду / І.Г. Благун, О.П. Буряк // Науковий вісник.–2007. – Вип. 17.3.– С.232-239.
3. Никитишин А.А. Роль налогообложения в обеспечении реализации социальной политики государства / А.А. Никитишин // Бизнеинфом. – 2010. – №10. – С.113-120.
4. Савченко С. В. Зарубіжний досвід застосування податку на спадщину та можливості його використання в Україні / С.В. Савченко // Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). – 2011. – №4(55).– С. 228-233.
5. Козырин А.Н. Налоговое право зарубежных стран: вопросы теории и практики/ А.Н. Козырин. – М., 1993. – 112 с.
6. Соколовська А. М. Податкова система держави: теорія і практика становлення /А.М. Соколовська. – К: Знання-Прес,2004. – 454 с.
7. The Global Property Guide [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.globalpropertyguide.com/>
8. Крупей Н.С. Податки і платежі: історичний аспект / Н.С. Крупей // Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики: Зб. наук. праць. – 2012. – № 1(12). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuu.gov.ua/portal/soc_gum/fkd/2012_1/part1/15.pdf
9. Налоги и налогообложение: учебник для бакалавров / под ред. Г.Б. Поляка. – М.: Изд-во Юрайт, 2012. – 463 с.
10. Joshua Green. Meet Mr. Death. The American Prospect – 2001, December, 19. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://prospect.org/article/meet-mr-death>
11. Garber J. Exemption From Federal Estate Taxes: 1997 – 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://wills.about.com/od/understandingestatetaxes/a/estatetaxchart.htm>
12. Tax Relief, Unemployment Insurance Reauthorization, and Job Creation Act («TRA 2010») [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-111hr4853enr/pdf/BILLS-111hr4853enr.pdf>
13. American Taxpayer Relief Act of 2012, on January 1, 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-112hr8eas/pdf/BILLS-112hr8eas.pdf>

14. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010р., № 2755-VI.
15. Спадщина стає золотою // Голос України. – 2012. – №71. – С.15.
16. Декрет Кабінету Міністрів України «Про державне мито» від 21.01.1993. – №7-93.

Жук Л.Б., адвокат, преподаватель кафедры международных отношений Института экономики и международных отношений Ужгородского национального университета

Современные тенденции налогообложения наследства: отечественный и зарубежный опыт. В статье исследуются современные тенденции и национальные особенности налогообложения наследства в Украине и зарубежных странах. Определены недостатки и преимущества налогообложения наследства как правового механизма регулирования социально-экономического развития общества. Осуществлен сравнительный анализ национальных особенностей налогообложения наследства в разных странах по критериям: социальная конфликтность, место налога в налоговой системе, ставки и база налогообложения, применение налоговых льгот.

Ключевые слова: наследственное право, налогообложение наследства, налог на наследство, социальная конфликтность, налоговые льготы, налоговая система.

Zhuk L.B., Lawyer, Lecturer of the Department of International Relations of Institute of Economics and International Relations of Uzhhorod National University

Modern trends of inheritance tax: domestic and foreign experience. The modern trends and the national characteristics of the inheritance tax in Ukraine and other countries are investigated in the article. The advantages and disadvantages of the inheritance tax are identified as a legal mechanism for the regulation of social and economic development of society. Also the comparative analysis of national features of inheritance tax in different countries is carried out according to the criteria: social conflict, the tax's role in the tax system, rates and base of inheritance tax, the tax exemptions.

Key words: inheritance law, taxation of inheritance, inheritance tax, social conflict, tax benefits, tax system.

УДК 342.511.077.6:342.4](477)

Капінус Р.Ю.,

аспірант кафедри адміністративного, фінансового та господарського права
АПСВ ФПУ

Питання системи нормативно-правових та інших актів Президента України

У статті розглядаються питання системи нормативно-правових та інших актів Президента України. На підставі аналізу норм Конституції України та законів України визначені види нормативних та інших актів глави держави, їх вплив на суспільні відносини. Зроблені висновки про те, що реалізація нормотворчої діяльності Президента України за умов глобалізації і міжнародної інтеграції вказує на певну актуальність зазначених проблем та їх неопрацьованість, а у деяких випадках – і про невизначеність у поточному законодавстві.

Ключові слова: глава держави, Президент України, Конституція України, нормативно-правові акти, укази, розпорядження.

Розвиток сучасних державотворчих процесів в Україні характеризується динамічністю і прагматизмом, прагненням усіх суб'єктів державно-управлінських відносин узгодити державницькі інтереси з інтересами громадянського суспільства та з правами і свободами людини громадяніна. Саме виходячи з цього, дослідження системи нормативно-правових актів Президента України набуває неабиякого значення.

Загалом слід зазначити, що інститут глави держави досліджувався в працях представників юридичного профілю. Серед них слід виділити відомих українських вчених В. Авер'янова, М. Козюбру, А. Колодія, В. Мельниченка, Н. Нижник, Н. Плахотнюк, В. Пого-

рілка, Ю. Тодику, О. Фрицького, В. Шаповала, В. Шатіла, Ю. Шемшученка, В. Яворського та ін. Дослідження цього конституційно-правового інституту з точки зору його нормотворчої діяльності були предметом наукового аналізу Ю. Барабаша, Я. Берназюка, Ю. Волошина, О. Євсеєва, В. Кравчука, В. Нестеровича, О. Носенка, М. Рачинської, А. Рачинського, О. Скрипнюка, В. Федоренка, В. Цоклана та ін.

Основним законодавчим актом незалежної України, яким було визначено функції та повноваження Президента України стала Конституція України від 28 червня 1996 р. Саме тому, аксіоматично, що переважну більшість функцій і повноважень Президент України реалізує шляхом видання власних актів, які фактично виступають зовнішньою формою діяльності глави держави. Як зазначає з цього приводу В. Шатіло, реалізація повноважень Президента України здійснюється через прийняття ним власних нормативно-правових актів. Повноваження глави держави щодо видання таких актів є засобом, без якого важко обійтися, оскільки воно не тільки дає можливість звільнити законодавство від детального регулювання, а й забезпечує цьому регулюванню швидке реагування на зміну певних обставин державно-політичного життя [1].

Повноваження глави держави щодо видання власних актів ґрунтуються передусім на положеннях ч. 3 ст. 106 Конституції України, в якій встановлено, що «...Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України».

Аналіз зазначененої норми Конституції України дає можливість зробити деякі висновки щодо основних ознак актів Президента України:

1. Існують два основних види правових актів глави держави – укази і розпорядження.
2. Правові акти Президента України видаються на основі Конституції та законів України.
3. Правові акти Президента України видаються на виконання Конституції та законів України.
4. Правові, насамперед нормативно-правові акти Президента України, є обов'язковими до виконання.

5. Акти Президента України діють на всій території України.

Кожна з цих ознак актів Президента України потребує спеціального дослідження, в тому числі з урахуванням системного підходу до норм, які містяться в Конституції України. Отже, зупинимося на цьому питанні більш детально.

Розмежовуючи дві основні форми правових актів Президента України (указ та розпорядження), Конституція України не дає чіткої відповіді на питання, яка між ними різниця.

Лише в пункті 3 Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України [2] встановлено перелік з 29 повноважень Президента України, реалізація яких оформляється указами. Крім того, цим Положенням передбачено, що указами глави держави оформляються також інші рішення, якщо хоча б одне з положень рішення розраховано на постійну або багаторазову дію (має нормативний характер), а також рішення, прийняття яких у формі указу передбачено законами України.

Таким чином, указ, на відміну від розпорядження, як правило, є нормативно-правовим актом, під яким у Юридичній енциклопедії розуміється офіційний документ уповноваженою суб'єкта правотворчості, що встановлює (змінює, скасовує) правові норми з метою регулювання суспільних відносин та забезпечується державою відповідно до закону [3].

Водночас, на нашу думку, нині дискусійним залишається питання щодо інших форм актів Президента України, існування яких, у тому числі, передбачено Конституцією України.

Так, Основним Законом України передбачається можливість глави держави реалізовувати свої повноваження у формі таких актів як:

- ❑ **вимога** (відповідно до частини 2 статті 83 на вимогу Президента України скликається позачергова сесія Верховної Ради України);
- ❑ **вмотивована і сформульована пропозиція** (згідно з частиною 2 статті 94 наявність вмотивованих і сформульованих пропозицій є підставою для повернення Президентом України прийнятого Верховною Радою України закону для його повторного розгляду);
- ❑ **подання** (відповідно до п. 9 ч. 1 ст. 85 за поданням Президента України Верховна

Рада України оголошує про стан війни і укладення миру, згідно з п. 18 і 21 ч. 1 ст. 85 за поданням Президента України Верховною Радою України призначаються на посаду та звільняються з посади Голова Національного банку України та члени Центральної виборчої комісії);

- ❑ **послання** (відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 106 Президент України звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України);
- ❑ **рішення** (відповідно до ч. 2 ст. 77 позачергові вибори до Верховної Ради України проводяться в період 60 днів з дня опублікування рішення Президента України про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України; згідно з п. 9 ч. 1 ст. 85 рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України схвалюється Верховною Радою України; відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 106 Президент України приймає рішення про визнання іноземних держав; згідно з пунктом 9 частини 1 статті 106 приймає рішення про відставку Прем'єр-міністра України; відповідно до ч. 9 та 10 ст. 118 за результатами розгляду питання про недовіру обласній чи районної ради голові відповідної місцевої державної адміністрації Президент України приймає рішення);
- ❑ **погодження** (відповідно до ч. 3 ст. 136 за погодженням із Президентом України Верховна Рада Автономної Республіки Крим призначає на посаду та звільняє з посади Голову Ради міністрів Автономної Республіки Крим);
- ❑ **обґрунтovanа відповідь** (відповідно до ч. 9 ст. 118 Президент України зобов'язаний надати обґрутовану відповідь обласній чи районній раді, які висловили недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації);
- ❑ **звернення** (відповідно до ч. 2 ст. 37, ч. 2 ст. 150 та ч. 1 ст. 15 і за зверненням Президента України Конституційний Суд України перевіряє на відповідність Конституції України (конституційність) закони та інші правові акти Верховної Ради України, нормативно-правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим, дає висновки про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість);
- ❑ **міжнародний договір** (відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 106 Президент України укладає міжнародні договори України).

На нашу думку, із зазначених дев'яти особливих форм правових актів (письмових рішень) Президента України спеціальну форму мають звернення до Конституційного Суду України та міжнародні договори. Послання є особливим офіційним документом глави держави. Рішення, які згадуються з Конституції України, мають оформлятися відповідними указами. Пропозиція є підставою повернення закону до Верховної Ради України – додатка до листа Президента України. Подання, як правило, має форму проекту постанови Верховної Ради України. Решта актів (вимога, погодження, відповідь) має довільну форму та, зазвичай, оформляється як листи Президента України.

Варто зазначити, що не лише Конституцією України регламентуються особливі форми актів глави держави. Деякі специфічні письмові рішення Президента України передбачаються і в законах України. Насамперед це стосується законів, якими регулюються відносини у сфері забезпечення національної безпеки і оборони України.

Так, у ч. 2 ст. 6 Закону України «Про оборону України» зазначено, що Президент України як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України у межах повноважень, визначених Конституцією України, видає, крім указів і розпоряджень, також *директиви і накази* з питань оборони.

Крім того, статтею 7 Закону України «Про Раду національної безпеки та оборони України» Президент України як Голова Ради національної безпеки і оборони України наділяється правом давати *доручення* членам Ради національної безпеки і оборони України.

Законом України «Про Кабінет Міністрів України» (ст. 25, 46) передбачається такі форми актів глави держави як *доручення, програма Президента України та запит*.

Очевидно, що всі ці письмові рішення (директива, наказ, доручення) Президента України мають оформлятися відповідними указами. Це, зокрема, підтверджується позицією Конституційного Суду України, який у своєму рішенні (справа про управління нафтовою галуззю) [4] дійшов висновку про те, що Президент України у виданих ним актах може формулювати *вказівки (доручення)*.

На нашу думку, багатоманітність форм актів Президента України пов'язана з наявністю у нього «резервної» влади (правом власними актами створювати первинні норми права), яку він повинен застосовувати для виконання широкого кола встановлених у Конституції України статусних повноважень, а саме:

- ❑ забезпечувати державний суверенітет та територіальну цілісність України (ч. 2 ст. 102);
- ❑ гарантувати дотримання Конституції України (ч. 2 ст. 102);
- ❑ забезпечувати реалізацію прав і свобод людини та громадянина (ч. 2 ст. 102);
- ❑ забезпечувати державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави (п. 1 ч. 1 ст. 106);
- ❑ здійснювати керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави (п. 3 ч. 1 ст. 106);
- ❑ здійснювати керівництво у сферах національної безпеки і оборони (п. 17 ч. 1 ст. 106);
- ❑ здійснювати керівництво Кабінетом Міністрів України (ч. 3 ст. 113).

Зазначені та інші функції Президента України повинен реалізовувати незалежно від наявності повноцінного законодавчого регулювання. Президент України не може відмовитися виконувати свої конституційні обов'язки.

Слід погодитися з С. Серьогіною, яка, досліджуючи теоретико-правові засади функціонування інституту президентства в Україні, дійшла висновку, що право Президента України видавати нормативно-правові акти надає положення пункту 17 ч. 1 ст. 106 Конституції України. Це закріплює за главою держави право здійснювати керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави. На її думку, термін «керівництво» передбачає й право компетентного органу чи посадової особи впливати на відповідну сферу суспільних відносин шляхом встановлення правових норм [5].

Конституційний Суд України, розглядаючи одну із справ, з'ясував, що для реалізації своїх функцій Президент України приймає рішення, які мають силу законодавчих актів, а у разі необхідності безпосередньо втручається в критичну ситуацію з метою усунення будь-якої загрози для держави та її громадян [6].

На думку Л. Окунькова, необхідність прийняття главою держави указів у повсякденному житті зумовлюється значним відставанням законодавчого регулювання у сфері економіки, соціального та державного розвитку. Неприйняття таких рішень з питань, які вимагають своєчасного вирішення, рівнозначне допущенню серйозних помилок у державному управлінні [7].

Інший російський вчений В. Чиркін вважає, що статус глави держави дає йому велику свободу маневру, оскільки саме він змушений заповнювати прогалини в законодавстві «повільного» парламенту і, звичайно, робить це відповідно до своїх поглядів [8].

Наближеною, але нетотожною проаналізованим точкам зору, є й правова позиція вітчизняних правознавців. Так, на думку Н. Нижник, функція гаранта Основного Закону України передбачає широкі повноваження Президента України діяти на свій розсуд, заповнюючи прогалини у правовій системі і реагуючи на передбачені Конституцією України ситуації виходячи не лише з її норм, але й з духу Конституції та законів України; лише глава держави може визначити порушення чи загрозу порушення суверенітету, територіальної цілісності та вжити відповідних оперативних заходів [9].

З точки зору О. Волощук за загальним правилом Президент України не може видавати укази з питань, що вже регламентовані відповідними законами. Він також не може видавати укази з питань, які за Конституцією України мають бути врегульовані виключно законами [10]. Якщо ж з того чи іншого питання, яке передбачав законодавче регулювання,

закон ще не прийнятий, воно може бути врегульовано указом Президента України. Водночас, вважає науковець, повноту правового регулювання в Україні необхідно забезпечити шляхом оптимального поєднання законів і пов'язаних з ними правових актів Президента України.

Згідно з поглядами М. Козюбri нормативні укази глави держави мають спрямовуватися не на заповнення прогалин у законах, що є виключно компетенцією парламенту, а на організацію їх виконання, тобто мати переважно процедурно-допоміжний характер [11].

Дещо іншою є позиція В. Головатенка, який вважає, що Конституція України не обмежує Президента України переліком питань, з яких він має право видавать власні акти, здійснюючи правове регулювання. Проте, на його думку, ст. 92 Основного Закону України окреслюється коло найважливіших питань, правове регулювання яких має визначатися та встановлюватися виключно законами України. Тому обмеження нормотворчої компетенції глави держави полягає в тому, що він не може видавать укази з питань, які вже регламентовані законом чи щодо яких Конституція України містить прямі вказівки про те, що вони мають бути регламентовані законом. Предмет і сфера «указаного» регулювання в конкретних сферах мають базуватися на компетенції Президента України, яка визначена передусім у Розд. V Конституції «Президент України». Та й з правових позицій більш раціональним видається прийняття парламентом нехай навіть фрагментарного закону (за пропозицією глави держави чи уряду), ніж випереджальне видання главою держави аналогічного за змістом указу. Це пояснюється тим, що розроблення, обговорення і прийняття законів передбачає більш складну процедуру, ніж видання будь-якого іншого правового акта [12].

Отже, ми бачимо, що Конституцією України відкривається широке поле для первинної нормотворчості Президента України, яке створюється шляхом втілення доктрини абсолютно обмеженої компетенції вищого представницького органу українського народу. Ця доктрина акумульована у ст. 92 Конституції України, де визначено коло питань, які Верховна Рада України вирішує шляхом прийняття законів. Зазначеною статтею Основного Закону України обмежується сфера законодавчої діяльності парламенту, оскільки приймати закони з питань, які не входять до переліку, Верховна Рада України не має права [13].

Підтвердженням цього є рішення Конституційного Суду України (справа про комунальні послуги), яким визнано неконституційним Закон України «Про тимчасову заборону підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, що надаються громадянам України». Приймаючи таке рішення, суд виходив з того, що парламент привласнив повноваження Кабінету Міністрів України [14].

Акти Президента України видаються на основі Конституції та законів України.

На нашу думку, видання актів глави держави може базуватися на підставі як норм Конституції України, так і законів України.

Обґрунтовуючи твердження щодо можливості видання Президентом України власних актів виключно на підставі Конституції України, опоненти апелюють передусім до рішень Конституційного Суду України у справі про гарантії діяльності народного депутата України [15], у справі щодо недоторканності та імпічменту Президента України [16], у справі щодо строків перебування на посту Президента України [17], у яких єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні обґруntовує позицію про те, що «відповідно до Конституції України повноваження Президента України вичерпно визначені Конституцією України, а це унеможливило прийняття законів, які встановлювали б інші його повноваження (права та обов'язки)». Інакше кажучи, деякі науковці схильні розуміти вказану правову позицію Конституційного Суду України як обов'язок Президента України видавать акти виключно у випадках, передбачених Конституцією України.

Таке розуміння правової позиції Конституційного Суду України щодо основ (правових підстав) видання актів Президента України є помилковим. Дійсно, Конституційний Суд України у своїх рішеннях унеможливи прийняття самостійних законів України, які б встановлювали інші повноваження глави держави, ніж це визначено Основним Законом України. Але слід звернути увагу на те, що термін «встановлювати» застосовується в юридичній науці для визначення правотворчої діяльності установчого характеру й означає

встановлення в законах України принципово нових, відмінних від закріплених у Конституції України, повноважень Президента України.

Водночас система законодавства України допускає й передбачає прийнятним розвиток і деталізацію положень Конституції України в законах України та інших нормативно-правових актах.

Наведена позиція щодо легітимності актів Президента України, виданих на основі законів України, підтверджується і рішеннями Конституційного Суду України у справі про запровадження державної монополії у сфері контролю за виробництвом окремих видів продукції [18], у справі про управління нафтовою галуззю [19] та у справі про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в районах міста Києва [20], які визнали конституційними положення певних указів Президента України, що ухваливалися Главою держави на основі закону.

Д. Мазур вважає, що укази Президента України видає не лише в порядку реалізації повноважень, закріплених у Конституції України, а й тих, що містяться в конституційних (органічних) законах, тобто законах, що безпосередньо випливають з Конституції України [21]. Так, Глава держави на виконання ст. 22 Закону України «Про громадянство України» видав Указ «Питання організації виконання Закону України «Про громадянство України» [22], яким затверджує Положення про Комісію при Президентові України з питань громадянства та Порядок провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України і виконання прийнятих рішень.

3. Акти Президента України видаються на виконання Конституції та законів України.

Нормативний зміст формули «на виконання Конституції і законів України», яка міститься в ч. 4 ст. 106 Основного Закону України, вказує на те, що Президент України, реалізуючи свої конституційні повноваження (права та обов'язки), зобов'язаний виконувати як Конституцію України, так і закони України.

З огляду на те, що згідно з Конституцією України Президент України видає свої акти на виконання Конституції і законів України, вважається, що саме це є підтвердженням підзаконності актів глави держави.

Підзаконність актів Президента України ґрунтується також на положеннях ст. 75 Конституції України, відповідно до якої єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України.

Таким чином, системний аналіз Конституції України дає підстави погодитися з тим, що переважна більшість актів Президента України має підзаконний характер, тобто видана на підставі закону, який, у свою чергу, базується на положеннях Основного Закону України.

Разом з тим, деякі положення Конституції України вказують на те, що акти глави держави можуть видаватися й безпосередньо на виконання Основного Закону України та створювати норми нрава. До цих положень Конституції України слід віднести ч. 2 ст. 8, якою передбачається, що закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і мають відповідати їй; ч. 2 ст. 57, якою встановлюється, що закони та інші нормативно-правові акти, якими визначаються права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення; ч. 1 ст. 58, згідно з якою закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи.

Оскільки в ієрархії нормативно-правових актів за юридичною силою після законів йдуть укази Президента України, всі ці положення Конституції України, безумовно, охоплюють укази, що видаються Главою держави.

Отже, згідно із ч. 2 ст. 8, ч. 2 ст. 57 та ч. 1 ст. 58 Основного Закону України рішення Президента України, які мають форму нормативно-правових актів, можуть визначати права і обов'язки громадян та встановлювати для них відповідальність.

До актів Глави держави, які безпосередньо спрямовані на виконання законів України, слід віднести укази Президента України «Питання організації виконання Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [23] та «Питання організації виконання Закону України «Про імміграцію» [24].

Досить важливим аспектом досліджуваної теми є роль та місце актів Президента України для центрального органу в системі органів виконавчої влади – Кабінету Міністрів України та системи органів виконавчої влади взагалі.

Відповідно до ч. 3 ст. 113 та п. 1 ч. 1 ст. 116 Конституції України Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується актами Президента України, а також забезпечує їх виконання.

Крім того, пунктом 1 ч. 1 ст. 119 Основного Закону України встановлено, що місцеві державні адміністрації зобов'язані на відповідній території забезпечувати виконання актів Президента України.

Особливість та значення актів Президента України для Кабінету Міністрів України та всієї системи органів виконавчої влади деталізує Закон України «Про Кабінет Міністрів України».

Цим Законом передбачаються норми, згідно з якими:

- ❑ виконання актів Президента України відноситься до основних завдань Кабінету Міністрів України (ч. 1 ст. 2);
- ❑ Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу міністерств та інших нейтральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та виконання актів Президента України (ч. 1 ст. 22, 23 та 24);
- ❑ Кабінет Міністрів України на основі та на виконання актів Президента України видає власні акти: постанови і розпорядження (ч. 1 ст. 52).

Деяло пов'язаними з порушенням аспектом досліджуваної теми є питання реалізації ч. 4 ст. 106 Конституції України, яка передбачає, що акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених п. 3 (представлення держави в міжнародних відносинах, здійснення керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави, ведення переговорів та укладання міжнародних договорів України), п. 4 (прийняття рішення про визнання іноземних держав), п. 5 (призначення та звільнення глав дипломатичних представництв України за кордоном і при міжнародних організаціях), п. 8 (припинення повноважень Верховної Ради України), п. 10 (призначення членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припинення їхніх повноважень), п. 14 (призначення на посади та звільнення з посад Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України), п. 15 (утворення, реорганізація та ліквідація міністерств та інших центральних органів виконавчої влади), п. 17 (призначення та звільнення з посад вищого командування Збройних Сил України, інших військових формувань), п. 18 (здійснення керівництва Радою національної безпеки і оборони України), п. 21 (прийняття рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошення окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації), п. 22 (призначення третини складу Конституційного Суду України), п. 23 (утворення судів), п. 24 (присвоєння вищих військових звань, вищих дипломатичних рангів та інших вищих спеціальних звань і класних чинів) цієї самої статті, скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання.

У частині 3 ст. 25 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» встановлено, що Прем'єр-міністр України і міністр, відповідальний за акт Президента України, зобов'язані скріпити його своїми підписами у п'ятиденний строк з дня надходження акта для скріplення. Єдиним шляхом (способом) Прем'єр-міністра України та/або відповідного міністра відмовитися від скріплення підписами акта Президента України є процедура їх відставки, передбачена ч. 2 ст. 115 Конституції України.

У решті випадків така відмова має бути розцінена як замах на правовий порядок у державі та виступати об'єктом перевірки з боку правоохоронних органів на предмет наявності в таких діях складу адміністративного проступку або злочину.

Водночас, Н. Плахотнюк вважає, що в Україні процедура контрасигнування (скріпленні підписом) не відповідає класичному уявленню про неї, оскільки не передбачена подальша доля акта в разі відмови від його підписання головою уряду чи міністром [25].

З метою посилення такої ознаки актів Президента України як *обов'язковість* пропонується вжити певні заходи правового та організаційного характеру. Так, до заходів правового характеру слід віднести пропозицію внести зміни до Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України, які передбачатимуть, що в указах Президента України можуть надаватися доручення як Кабінету Міністрів України, так і іншим органам виконавчої влади. Крім того, в цьому Положенні потрібно встановити, що розробник проекту указу в сформульованих у ньому дорученнях повинен передбачати конкретні (деталізовані) заходи, які мають вживатися виконавцем, а також конкретні терміни (строки) виконання цих заходів, тобто указ Президента України, який містить доручення, повинен передбачати проблему, шляхи її розв'язання, виконавця та строк, який йому надається для виконання цієї проблеми.

До організаційних заходів доцільно віднести запровадження практики підготовки Адміністрацією Президента України проектів указів, які міститимуть доручення Кабінету Міністрів України та/або іншим органам влади, в тому числі щодо вирішення питань соціально-економічного характеру щоразу після: проголошення щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє та зовнішнє становище України; регіональних та закордонних поїздок глави держави; тематичних зустрічей з громадськими організаціями, галузевими асоціаціями, профспілками, конкретними посадовими особами; публічних виступів, зустрічей та інших заходів за участю Президента України.

Це сприятиме підвищенню відповідальності Кабінету Міністрів України, інших органів влади перед Президентом України та підвищенню ефективності їх роботи, а також виконанню Президентом України свого статусу гаранта додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина; дасть змогу персоніфікувати відповідальність уряду, інших органів виконавчої влади за соціально-економічне становище в державі та відповідно зняти відповідальність за стан справ у цій сфері з Президента України; приверне увагу широкого кола суб'єктів до тієї чи іншої проблеми, яку порушено перед главою держави.

5. Акти Президента України діють на всій території України

Наступна ознака актів Президента України передбачає, що їх дія поширюється на всю територію України, яка включає в себе відповідно до Закону України «Про державний кордон України» сушу, море, озера та інші водойми, надра землі в межах кордонів України, а також повітряний простір над сушою і водним простором, у тому числі й над територіальними водами (територіальним морем); військові та невійськові кораблі, які перебувають під прапором України; військові та невійськові повітряні судна України, які перебувають під розпізнавальним знаком України.

Разом з тим, деякі нормативно-правові акти Глави держави діють поза межами території України. Така екстериторіальна дія указів зумовлена правом екстериторіальності держав – порядком, згідно з яким установи або фізичні особи, що перебувають на території іншої держави, розглядаються як ті, що перебувають на власній національній території та підпорядковані законам і юрисдикції власної держави. Наприклад, Указом Президента України від 02 квітня 1994 р. «Про Консульський статут» передбачається, що консульські установи України захищають за кордоном права та інтереси України, юридичних осіб і громадян України та здійснюють свою діяльність відповідно до свого Статуту, законодавства України, міжнародних договорів України та міжнародних звичаїв.

Отже, досліджуючи питання системи нормативно-правових та інших актів Президента України, доходимо висновку, що аналіз деяких питань реалізації нормотворчої діяльності Президента України за умов глобалізації і міжнародної інтеграції вказує на певну актуальність зазначених проблем та їх неопрацьованість, а у деяких випадках – й про невизначеність у поточному законодавстві.

Література:

1. Шатіло В.А. Теоретичні проблеми інституту президентства в Україні: дис.... канд. юрид. наук; 12.00.02 / В.А. Шатіло; Нац. пед. ін-т ім. М.П Драгоманова. – К., 2005. – С. 109.

2. Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України: Указ Президента України від 15 листопада 2006 р. № 970 (із змінами)// Офіційний вісник України. – 2006. – № 47. – Ст. 3123.
3. Юридична енциклопедія: У 6 т./ Ред. кол. Ю.С. Шемшученко та ін. – К.: Укр. енцикл. – Т. 4: Н-П. – 2002. – С. 192.
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 52 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Указу Президента України «Про заходи щодо підвищення ефективності управління нафтовою галуззю» від 16 липня 2004 р. № 814 (справа про управління нафтовою галуззю) від 5 жовтня 2005 р. № 7-рп/2005 // Офіційний вісник України. – 2005 – № 42. – Ст. 2661.
5. Серьогіна С.Г. Теоретико-правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні / С.Г. Серьогіна. – Х.: Інформ.- прав. центр «Ксилон», 2001. – С. 156.
6. Ухвала Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням Романчука Миколи Павловича щодо офіційного тлумачення положення ст. 102 Конституції України від 8 травня 1997 р. № 11-з. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=vzl1 и710-97>.
7. Окуньков Л.А. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика / Л.А. Окуньков. – М.: ИНФРА-Норма, 1996. – С. 98.
8. Чиркин Б.Е. Президентская власть / Б.Е. Чиркин // Государство и право. – 1997. – № 5. – С. 15-23.
9. Нижник Н.Р. Проблемы президентської влади в Україні / Н.Р. Нижник // Бюллетень законодавства і юридичної практики України. – 1999. – № 8. – С. 14-15.
10. Волощук О.Т. Інститут Президента у Франції, Росії та Україні: конституційні норми і політична практика: дис.... канд. юрид. наук: 12.00.02 / О.Т. Волощук; Чернівецький національний ун-т ім. Юрія Федьковича. – Чернівці, 2008. – С. 195-196.
11. Козюбра М.І. «Нова диктатура» чи цивілізована влада? / М.І. Козюбра // Віче. – 1992. – № 2. – С. 7-8.
12. Головатенко В. Правові акти Президента України: юридична природа, статус, функції / В. Головатенко // Право України. – 2004. – № 3. – С. 15-16.
13. Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика: монографія / відп. ред. В.Ф. Погорілко. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України; А.С.К., 2003. – С. 327-328.
14. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про тимчасову заборону підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, що надаються громадянам України» (справа про комунальні послуги) від 2 березня 1999 р. № 2-рп/99 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 10. – С. 61.
15. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України про офіційне тлумачення положень частини другої, третьої статті 17, частини другої статті 27 Закону України «Про статус народного депутата України» (справа яро гарантії діяльності народного депутата України) від 10 квітня 2003 р. № 7-рп // Офіційний вісник України. – 2003. – № 17. – С. 131. – Ст. 789.
16. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 105, частини першої статті 111 Конституції України (справа щодо недоторканності та імпічменту Президента України) від 10 грудня 2003 р. № 19-рп // Офіційний вісник України. – 2003. – № 51. – Т. 1. – Ст. 2704.
17. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 53 і 47 народних депутатів України про офіційне тлумачення положення частини третьої статті 103 Конституції України (справа щодо строків перебування на посту Президента України) від 25 грудня 2003 р. № 22-рп // Офіційний вісник України. – 2003. – № 52. – Т. 1. – С. 327.
18. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про заходи щодо запровадження державної монополії у сфері контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів» (справа про запровадження державної монополії у сфері контролю за виробництвом окремих видів продукції) від 31 березня 2004 р. № 8-рп/2004 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 14. – Ст. 977.
19. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 52 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Указу Президента України «Про заходи щодо підвищення ефективності управління нафтовою галуззю»

- від 16 липня 2004 р. № 814 (справа про управління нафтовою галуззю) від 5 жовтня 2005 р. № 7-рп/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 42. – Ст. 2661.
20. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 61 народного депутата України про офіційне тлумачення положень п. 10 частини першої ст. 106, частин першої, другої, четвертої ст. 118, частини третьої ст. 133, частини другої ст. 140 Конституції України, частини четвертої ст. 1, частини другої ст. 8, частини четвертої ст. 9 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», п. 2 р. VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про столицю України — місто-герой Київ» (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в районах міста Києва) від 13 жовтня 2005 р. № 9-рп/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 42. – Ст. 2663.
21. Мазур ДВ. Акти правотворчості Президента в республіках зі змішаною формою правління (загальнотеоретичний аспект): дис.... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Д.В. Мазур; Харків. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2006. – С. 68.
22. Питання організації виконання Закону України «Про громадянство України»: Указ Президента України від 27 березня 2001 р. № 215 (із змінами) // Офіційний вісник України. – 2001. – № 13. – Ст. 533.
23. Питання організації виконання Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»: Указ Президента України від 21 серпня 2004 р. № 965 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 35. – Ст. 2331.
24. Питання організації виконання Закону України «Про імміграцію»: Указ Президента України від 7 серпня 2001 р. № 596 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 32. – С. 152. – Ст. 1465.
25. Плахотнюк Н.Г. Інститут Президентства в Україні: конституційно-правовий аспект: автореф. дис.... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Н.Г. Плахотнюк – Х., 1999. – С. 11.

Капінус Р.Ю., аспирант кафедри адміністративного, фінансового и хозяйственного права АТСО ФГУ

Вопросы системы нормативно-правовых и других актов Президента Украины. В статье рассматриваются вопросы системы нормативно-правовых и других актов Президента Украины. На основании анализа норм Конституции Украины и законов Украины определены виды нормативных и других актов главы государства, их влияние на общественные отношения. Сделаны выводы о том, что реализация нормотворческой деятельности Президента Украины в условиях глобализации и международной интеграции свидетельствует об определенной актуальности указанных проблем и их непроработанности, а в некоторых случаях — и о неопределенности в текущем украинском законодательстве.

Ключевые слова: глава государства, Президент Украины, Конституция Украины, нормативно-правовые акты, указы, распоряжения.

Kapinus R.Y., Post-graduate student of the Department of Administrative, Financial and Business Law of the ALSR FTUU

Issues on the normative-legal system and legal acts of the President of Ukraine. The article deals with the issues of the normative-legal system and legal acts of the President of Ukraine. Due to the analysis of the norms of Constitution of Ukraine and laws of Ukraine, the kinds of normative and other President's acts are defined. The author concludes that implementing the regulatory activities by the President of Ukraine in the context of globalization and international integration means the importance of the above issues and their inadequate elaboration, and points out the problems in the current Ukrainian legislation.

Key words: head of the state, President of Ukraine, Constitution of Ukraine, legal regulations, decrees, orders.

Короп О.В.,

здобувач відділу проблем державного управління та адміністративного права
Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

Сутність і призначення митного контролю після пропуску товарів через митний кордон

У статті аналізується термінологія, пов'язана зі здійсненням митного контролю після пропуску товарів через митний кордон. Констатується проблемність цього питання, що переважає розвитку цього інституту митного контролю в Україні. Проведено термінологічне порівняння дефініцій «документальна перевірка», «контроль на основі методів аудиту», «інспектування», «аудит». Визначені розбіжності в сутності цих понять, надані рекомендації у частині вдосконалення визначень термінів, що має безпосереднє відношення до конкретизації процедури митного контролю після пропуску товарів через митний кордон.

Ключові слова: контроль на основі методів аудиту, документальна перевірка, ревізія, інспектування.

Реформи політичного і економічного характеру, що проводяться в Україні, спричинили зміни у сфері державного управління та державного контролю. Однією з таких сфер є митна справа, через яку реалізується митна політика держави, що становить важливу частину внутрішньої і зовнішньої політики України.

Проведення митної політики Україною має на меті захищення економічних інтересів країни, інтересів українських виробників і споживачів, заохочування експорту і розвитку імпортозамінного виробництва, забезпечення залучення капіталу у країну.

У сучасний період докладаються зусилля до перетворення митних органів на реально діючий інструмент державного регулювання української зовнішньої торгівлі, що вимагає створення сучасної митної служби з новою системою управління, розробки нової стратегії у сфері контролю та вдосконалення використовуваних традиційних митних процедур.

Основною метою цих зусиль є пошук найефективніших і раціональних шляхів вирішення завдань, що стоять перед митними органами у сфері проведення митної політики, регулювання зовнішньої торгівлі і забезпечення економічної безпеки держави. У зв'язку з цим можна зазначити, що контроль на основі методів аудиту стає наразі ефективним інструментом митного контролю, який забезпечує високу ефективність діяльності митних органів, відповідає сучасним тенденціям лібералізації митної справи.

За останні роки значно зросла науковий інтерес до проблем контролю на основі методів аудиту. У працях Т.С. Єдинац, П.В. Пашка, Ю.О. Ліханіної, Є.П. Луньової, Д.І. Минюк розглядаються його інструменти, місце в системі митного контролю та організаційні засади. Але подальший аналіз цієї форми митного контролю, з точки зору його відносної новизни, є безумовно необхідним, оскільки митним правом остаточно не визначеною залишається сутність контролю на основі методів аудиту та не конкретизоване його призначення у митній справі.

Як наголошує Т.С. Єдинац, митний постаудит контролю [термін відсутній у законодавстві, але використовується у науковій літературі як ототожнення «контролю на основі методів аудиту»] – це дієва форма митного контролю, оскільки дозволяє застосовувати різні аналітичні процедури, поєднувати різні форми митного контролю, які дають можливість більш ефективно виконувати поставлені перед митними органами завдання. Проте, цей інструмент митного контролю буде насправді дієвим та ефективним лише в тому разі, коли його розуміння відповідатиме його сутності, а його призначення повністю вкладатиметься в загальнонаукову концепцію митного контролю [1].

Таким чином, метою цієї статті є спроба на рівні сучасних наукових досліджень у галузі митного права визначити сутність та призначення митного контролю після пропуску товарів через митний кордон.

Існування державного контролю у митній сфері об'єктивно обумовлене контрольною функцією держави у сфері зовнішньоекономічної діяльності. Така обставина зумовлює те, що роль контролю у митній сфері проявляється в результаті практичного використання спеціальних функцій, покладених на уповноважені органи державної влади, які реалізують їх в інтересах підвищення ефективності використання економічних ресурсів Української держави. Чітке розуміння сутності різних форм митного контролю, у тому числі контролю на основі методів аудиту, створює необхідні підстави для належної реалізації контрольних функцій митними органами, вдосконалення організації митної справи та законодавства України, що регулює цю сферу митного права.

Контроль на основі методів аудиту є новим поняттям у теорії та у практиці митної справи, а його поява зумовлена наявністю одночасно трьох умов:

1) розвитку зовнішньої торгівлі, її лібералізації та включення України у міжнародний товарообіг;

2) практичної неможливості здійснення повного комплексу процедур митного контролю безпосередньо під час митного оформлення товарів та їх пропуску через митний кордон щодо всіх суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності;

3) наявності відповідної нормативно-правової бази, на підставі якої митні органи здійснюють контрольні процедури, що дає змогу визначення змісту, цілей та функцій таких контрольних процедур.

Перші дві умови є першопричинами виникнення розглядуваної форми митного контролю, третя умова надає митним органам можливість здійснювати контроль на основі методів аудиту шляхом проведення документальних перевірок.

Аналіз нормативно-правових актів, якими регулюються питання контролю на основі методів аудиту, вказує на те, що існує кілька термінів такої контрольної процедури, тотожних за своєю суттю, але не тотожних за визначенням.

Відповідно до розділу 2 Загального додатку до Міжнародної конвенції про спрошення і гармонізацію митних процедур (ратифікована Законом України від 15.02.2011 № 3018-VI) (далі – Кіотська конвенція), контроль на основі методів аудиту – сукупність заходів, за допомогою яких митна служба переконується у правильності заповнення декларацій на товари та достовірності зазначених у них даних, перевіряючи наявні у причетних до декларування осіб відповідні книги обліку рахунків, документи, облікову документацію та комерційну інформацію [5].

Таке визначення розкриває сутність елементів процедури проведення контролю на основі методів аудиту: предмет, особи, які перевіряються, документація, яку може бути перевірено.

Зокрема, предмет контролю на основі методів аудиту можна розглядати у двох значеннях: правильність заповнення декларацій на товари та достовірність внесених до них відомостей. Під перевіркою правильності заповнення слід розглядати як безпосередньо належне заповнення полів декларації із внесенням всіх необхідних відомостей, так і підтвердження розрахунково-математичних відомостей, які містяться у деклараціях. Під перевіркою достовірності відомостей митних декларацій мається на увазі встановлення відповідності даних, занесених суб'єктом зовнішньоекономічної діяльності до декларації, на відповідність фактичним відомостям про такий товар, на який подано декларацію, що містяться у документації із різних джерел про такий товар.

Коло осіб, яких можуть перевіряти згідно із Кіотською конвенцією, обмежується критерієм наявності або відсутності факту залучення до зовнішньоекономічної операції. У Кіотській конвенції йдеться про «...осіб, причетних до декларування...» [2].

Такі особи можуть бути умовно поділені на три категорії:

1. Особа – платник податків, яка здійснює безпосередньо декларування товарів або від імені якої здійснюється декларування товарів. Згідно із чинним податковим законодавством

та законодавством з питань державної митної справи, визначення платника податків наводиться у ст. 276 Митного кодексу України [4], ст. 180, 212 Податкового кодексу України [6].

2. Особа, яка здійснює декларування товарів від імені особи – платника податків. Зазвичай, це митні брокери, яким доручається здійснювати юридичні дії із декларуванням товарів.

3. Особи, які тим чи іншим способом причетні до декларування. Ця категорія осіб є найважливішою при проведенні контролю на основі методів аудиту, з огляду на наявність відомостей, які підтверджують ті чи інші показники (дані), наявні у декларації на переміщувані товари або у супровідній документації та такі товари. Це можуть бути: особи, які тим чи іншим способом надавали супутні послуги при переміщенні товарів (навантажувально-розвантажувальні, транспортні, експедиційні, страхові, фінансові тощо); особи, з якими безпосередньо укладені зовнішньоекономічні контракти; інші державні органи, які надавали дозволи, ліцензії при здійсненні зовнішньоекономічної операції.

З огляду на це, формулюванням, яке міститься у Кіотській конвенції, передбачається, що коло осіб, які можуть бути перевірені у межах процедури контролю на основі методів аудиту, не може обмежуватись лише особою – платником податків. Натомість, це формулювання враховує той факт, що для повного та всебічного аналізу зовнішньоекономічної операції, розуміння її економічної сутності необхідно дослідити, порівняти та оцінити відомості з різних джерел, у тому числі від інших державних органів.

Окремої уваги потребує встановлення обсягу досліджуваних документів при проведенні контролю на основі методів аудиту. Згідно з формулюванням, наданим у Кіотській конвенції, це можуть бути «...книги обліку рахунків, документи, облікова документація та комерційна інформація» [2]. Перелік не є конкретним, тому можна зазначати, що зазначені чотири категорії документів разом надають митним органам можливість перевірки будь-якої документації, пов'язаної із переміщуваними товарами або із наданням супутніх послуг при вказаному переміщенні, або ж містить відомості про подальше використання таких товарів тощо.

У той самий час, разом із наявністю терміну «контроль на основі методів аудиту» у Кіотській конвенції, у чинному українському законодавстві використовується термін «документальна перевірка».

Згідно з п. 1 ст. 345 Митного кодексу України документальна перевірка – це сукупність заходів, за допомогою яких митні органи переконуються у правильності заповнення митних декларацій, декларацій митної вартості та у достовірності зазначених у них даних, законності ввезення (пересилання) товарів на митну територію України або на територію вільної митної зони, вивезення (пересилання) товарів за межі митної території України або за межі території вільної митної зони, а також своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати митних платежів [4].

Якщо порівняти дослідження двох визначення, то предмет документальної перевірки є ширшим за предмет контролю на основі методів аудиту. Спільним предметом документальної перевірки, а також контролю на основі методів аудиту є перевірка правильності заповнення митних декларацій та достовірності зазначених у них даних. У той самий час, предметом документальної перевірки додатково є порушення, пов'язані із питаннями законності при переміщенні товарів через митний кордон. Зокрема, такий предмет може включати перевірку факту подачі митної декларації на товари, перевірку наявності дозволів, ліцензій на переміщення товарів тощо. Хоча у ст. 345 Митного кодексу України законність переміщення товарів через митний кордон визначається як окремий напрям при проведенні документальних перевірок, механізму реалізації такого напряму чинне законодавство не містить.

Своєчасність, достовірність та повноту нарахування та сплати митних платежів не можна вважати самостійним предметом документальних перевірок, а лише окремим напрямом іншого предмета правильності заповнення митних декларацій та достовірності зазначених у них відомостей.

Отже, сьогодні наявні та втілені в практику два таких предмети документальних перевірок, які є тотожними із предметами контролю на основі методів аудиту:

1. перевірка правильності заповнення митних декларацій;

2. перевірка достовірності даних (відомостей), внесених у митні декларації.

Положеннями Митного кодексу України у частині врегулювання питань, пов'язаних із проведеннями документальних перевірок, імплементовано до українського законодавства та вітчизняної практики митної справи контрольні процедури після завершення процедур пропуску та митного оформлення товарів через митний кордон. Декларативні положення Кіотської конвенції хоча і зазначають елементи такої контрольної процедури (предмет, коло осіб, документація, що підлягає перевірці), але не містять механізму її реалізації. При цьому у Митному кодексі України наявний не лише механізм її проведення, а й послідовність дій посадових осіб митних органів, з одного боку, та посадових осіб підприємства, – з другого, при проведенні кожного етапу такого контрольного заходу.

Коло осіб, щодо яких може проводитись документальна перевірка Митним кодексом України, чітко не окреслюється. У статті 346 «Підстави та порядок проведення митними органами документальних виїзних перевірок» у частині визначення особи, до якої проводиться документальна виїзна перевірка, використовується слово «підприємство» [4].

Відповідно до п. 38 п. 1 ст. 4 Митного кодексу України підприємство – це будь-яка юридична особа, а також громадянин-підприємець [4]. Таке визначення при застосуванні митного законодавства надає змогу під терміном «підприємство» розуміти юридичних осіб, у тому числі непідприємницьких (об'єднання підприємств, громадські об'єднання, релігійні організації тощо).

У деяких положеннях цієї статті Митного кодексу України при окресленні кола осіб, які можуть бути перевіреними у ході документальної перевірки, опосередковано зазначається термін «підприємство». Наприклад, відповідно до п. 3 цієї ж статті Митного кодексу України проведення документальних планових виїзних перевірок здійснюється, виходячи з аналізу зовнішньоекономічних операцій підприємств. Тобто, документальні планові виїзni перевірки можуть проводитись лише щодо підприємств, які здійснюють зовнішньоекономічні операції.

Наразі, визначення терміну «зовнішньоекономічна операція» у чинному законодавстві відсутнє. При цьому, у Законі України «Про зовнішньоекономічну діяльність» [11] надається визначення терміну «зовнішньоекономічна діяльність» – діяльність суб'єктів господарської діяльності України та іноземних суб'єктів господарської діяльності, побудована на взаємовідносинах між ними, що має місце як на території України, так і за її межами. Якщо виходити з того, що зовнішньоекономічна операція за своїм лексичним значенням здійснюється в межах зовнішньоекономічної діяльності та з логічної точки зору є терміном вужчим за зовнішньоекономічну діяльність, то документальні планові перевірки можуть проводитись лише щодо осіб – суб'єктів господарської діяльності України, які мають взаємовідносини із особами – іноземними суб'єктами господарської діяльності.

Водночас, згідно з п. 2 п. 7 ст. 346 Митного кодексу України документальна позапланова перевірка проводиться у разі виявлення фактів або отримання документальної інформації, які вказують на порушення підприємством вимог законодавства з питань державної митної справи. Виходячи з цього формулювання, позапланова виїзна перевірка може проводитись щодо питань, пов'язаних із дотриманням підприємствами законодавства з питань митної справи, а не лише тими, які проводять зовнішньоекономічні операції. Наприклад, у таких випадках документальна позапланова перевірка може проводитись у тому числі щодо підприємств, які здійснюють види діяльності, контроль за провадженням яких здійснюється митними органами відповідно до ст. 404 Митного кодексу України [4].

Стосовно документів та відомостей, які можуть бути дослідженні під час проведення документальної перевірки, то такі документи можна розподілити на три категорії: документи та відомості, що можуть бути дослідженні; документи та відомості, яких витребовують митні органи; документи та відомості, які використовуються при формуванні висновків за результатами перевірки. Перша категорія, тобто документи та відомості, які можуть бути дослідженіми, є необмеженою. Це будь-які документи та відомості, які стосуються або певним чином пов'язані із зовнішньоекономічною діяльністю підприємства. Друга категорія детально зазначена у п. 1 ст. 347 Митного кодексу України та охоплює широкий перелік

документів та відомостей, який не є вичерпним, що можуть витребовуватись під час проведення документальної перевірки. І найважливіший – перелік документів та відомостей третьої категорії, зазначений у ст. 352 Митного кодексу України. Цей перелік також не є вичерпним. Okрім цього, п. 6 п. 1 ст. 352 Митного кодексу України є за своєю суттю (але не за нормотворчою технікою) відсилочною нормою, оскільки надає можливість використовувати при формуванні висновків за результатами перевірки документи, які були отримані (витребувані) у порядку та спосіб, передбачений цим Кодексом та іншими законами України. Тобто, за наявності цієї норми, третя категорія – документи та відомості, що можуть бути використані при проведенні перевірок, поглинає другу категорію – документи, що можуть бути витребувані.

Також, з метою оцінки сутності контролю після пропуску товарів і транспортних засобів через митний кордон, така процедура потребує дослідження у порівнянні із аналогічними процедурями перевірок, що застосовуються у суміжних сферах.

Законом України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» [9] передбачено наявність трьох форм контрольних заходів: фінансовий аудит, перевірка державних закупівель, інспектування.

Чіткий механізм проведення фінансового аудиту наразі відсутній. У цьому контексті процедура інспектування є найбільш поширеною у практиці діяльності контрольно-ревізійних органів та у багатьох аспектах є схожою із процедурою контролю після пропуску товарів через митний кордон.

Згідно з ч. 5 ст. 2 Закону України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» [9] інспектування здійснюється у формі ревізії та полягає у документальній і фактичній перевірці певного комплексу або окремих питань фінансово-господарської діяльності підконтрольної установи, яка повинна забезпечувати виявлення фактів порушення законодавства, встановлення винних у їх допущенні посадових і матеріально відповідальних осіб. Результати ревізії викладаються в акті.

Як і документальна перевірка, інспектування у формі ревізії спрямоване на виявлення порушень чинного законодавства. При цьому у ревізії предмет є значно ширшим, ніж у документальної перевірки чи контролю на основі методів аудиту, це – перевірка будь-якого аспекту фінансово-господарської діяльності підприємства не лише правильності заповнення митних декларацій та достовірності внесених до них відомостей.

Відповідно до п. 3 Порядку проведення інспектування Державною фінансовою інспекцією, її територіальними органами затвердженого постанови Кабінету Міністрів України від 26.04.2006 № 550 «...фінансово-господарська діяльність підконтрольного об'єкту – це сукупність рішень, дій та операцій, які об'єкт контролю приймає та здійснює в частині володіння, використання та розпорядження фінансовими ресурсами, необоротними та іншими активами» [10].

Тобто, інспектування у формі ревізії спрямоване на перевірку питань, пов'язаних із управлінням активами або іншими фінансовими ресурсами, дотримання законодавства при прийнятті рішень або інших дій у процесі здійснення такого управління, його ефективності. При цьому, основною спрямованістю документальної перевірки, що проводиться митними органами, є дотримання законодавства при заявленні особами юридично значущих відомостей при переміщенні товарів або ж встановлення фактів неподання таких відомостей при переміщенні товарів. Метою інспектування і документальної перевірки є дотримання вимог законодавства. Відмінність полягає за предметом таких перевірочних заходів, описаних вище. Відповідно, у зв'язку із відмінністю предмета контрольного заходу різничається і механізм проведення такої процедури.

Також, відмінність між інспектуванням відповідно до Закону України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» та документальною перевіркою полягає у колі осіб, які можуть бути перевіреними. При проведенні інспектування коло осіб, окреслене у ч. 2 ст. 2 Закону України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні», а саме: міністерства та інші органи виконавчої влади, державні фонди, бюджетні установи, суб'єкти господарювання державного сектору економіки, підприємства і в організації, які отримують

(отримували в періоді, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів та державних фондів або використовують (використовували у періоді, який перевіряється) державне чи комунальне майно [9].

У той самий час, як зазначалось вище, особи, які можуть бути перевірені при проведенні документальної перевірки митними органами, визначаються за критерієм причетності до зовнішньоекономічної операції.

Документи, що можуть бути перевіреними при проведенні інспектування, зазначені у положеннях ст. 10 Закону України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні». Так, зокрема, це можуть бути: грошові та бухгалтерські документи, звіти, кошториси й інші документи, що підтверджують надходження і витрачення коштів та матеріальних цінностей [9].

Чіткий розподіл на документи, які можуть бути витребувані та документи, які можуть бути використаними при проведенні інспектування відповідно до Закону України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» відсутній.

Окрім цього, багато схожих характеристик документальної перевірки присутні при здійсненні процедури аудиту відповідно до Закону України «Про аудиторську діяльність».

Згідно із ст. 3 Закону України «Про аудиторську діяльність», аудит – перевірка даних бухгалтерського обліку і показників фінансової звітності суб'єкта господарювання з метою висловлення незалежної думки аудитора про її достовірність в усіх суттєвих аспектах та відповідність вимогам законів України, положень (стандартів) бухгалтерського обліку або інших правил (внутрішніх положень суб'єктів господарювання) згідно із вимогами користувачів [7].

Предметом аудиту є перевірка достовірності даних бухгалтерського обліку, показників фінансової звітності та дослідження («висловлення незалежної думки» згідно із законодавчим формулюванням) у частині відповідності таких показників вимогам законодавства та інших правил згідно із вимогами користувачів [7].

Тобто, предмет аудиту схожий із предметом документальної перевірки. В аудиті – це перевірка правильності внесення даних бухгалтерського обліку та показників фінансової звітності, а також дослідження їх на відповідність законодавству, у документальній перевірці – це правильність та достовірність внесення відомостей згідно з вимогами законодавства. Але процедура аудиту здійснюється згідно із вимогами користувачів.

Визначення терміну «користувач аудиту» або «користувач даних бухгалтерського обліку» у чинному законодавстві відсутнє. Користувач фінансової звітності згідно із ст. 1 Закону України «Про бухгалтерський обік та фінансову звітність» – це фізичні або юридичні особи, які потребують інформації про діяльність підприємства для прийняття рішень [8]. Тобто, користувачами фінансової звітності у даному розумінні може бути необмежене коло осіб, яким потрібна інформація про діяльність підприємства.

Але, згідно із ч. 5 ст. 3 Закону України «Про аудиторську діяльність» аудит може проводитися з ініціативи суб'єктів господарювання, а також у випадках, передбачених законом (обов'язковий аудит) [7]. Тому, у цьому контексті «фактичними» користувачами, які можуть скористатись результатами проведеного аудиту, можна вважати: безпосередньо суб'єкта господарювання, стосовно якого проводиться аудит; інших осіб у частині проведення обов'язкового аудиту.

У першому випадку («добровільний аудит»), напрями, за якими потрібно провести процедуру аудиту, встановлюються безпосередньо суб'єктом господарювання, на якому проводиться така процедура. Відповідно, скористатись результатами проведеного аудиту може особа – замовник такого аудиту – «фактичний» користувач. Таким напрямом, зокрема, може бути підтвердження та достовірність даних бухгалтерського обліку та показників фінансової звітності щодо дотримання суб'єктом господарювання законодавства з питань державної митної справи за певний період його діяльності.

У другому випадку («обов'язки аудиту»), напрями, за якими проводиться аудит, встановлені законом, зокрема, ст. 6 Закону України «Про аудиторську діяльність».

З огляду на це, процедура аудиту є значно ширшою, ніж процедура документальної перевірки, оскільки охоплює перевірку правильності та достовірності даних бухгалтерського обліку та показників фінансової звітності щодо будь-яких напрямів діяльності підприємства.

Також існує відмінність в ініціюванні досліджуваних контрольних заходів. Так, процедура аудиту ініціюється суб'єктом господарювання в імперативній («обов'язковий аудит») та диспозитивній («добровільний аудит») формах. Ініціювання документальної перевірки відбувається виключно митним органом. Хоча суб'єкт господарювання може звернутись до митного органу із заявою про проведення документальної перевірки щодо нього, але достаточне рішення з цього приводу належить митному органу. Можливість подання такої заяви опосередкована передбачена у п. 10 ст. 346 Митного кодексу України. Водночас, у чинній редакції Митного кодексу України відсутня вимога імперативного ініціювання митним органом документальної перевірки у разі подання заяви суб'єктом господарювання (підприємства) про її проведення щодо нього.

Також, процедура аудиту відповідно до Закону України «Про аудиторську діяльність» не передбачає процесу планування контрольних заходів, зважаючи на те, що здійснюється за вимогою. Відсутня так звана аналітична складова процесу контрольних заходів, яка полягає у цілеспрямованому виборі об'єкту контролю. Коло осіб, щодо яких може проводитись процедура аудиту та документи, що можуть бути використані при його проведенні, є необмеженими.

З викладеного доходимо таких висновків:

Контроль на основі методів аудиту передбачає два предмети такого заходу: правильність заповнення декларацій на товари та достовірність внесених до них відомостей.

Предмет документальної перевірки додатково до зазначених окремо передбачає перевірку законності переміщення товарів через митний кордон.

Нині у національному законодавстві відсутній механізм реалізації митними органами такого додаткового предмету документальної перевірки.

Водночас, у разі виявлення при проведенні перевірки порушень законності ввезення товарів (наприклад, неподання митної декларації) та наведення належної та допустимої доказової бази такого порушення реалізацію таких висновків чинне законодавство не забороняє.

Тому, наразі є доцільним регламентувати механізм проведення досліджуваного контрольного заходу за напрямом перевірки законності переміщення товарів через митний кордон.

Сутність і призначення будь-якої контрольної процедури неможливо розкрити лише через її визначення або порядок проведення. Порівнюючи документальну перевірку із суміжними контрольними заходами доходимо таких висновків:

1. Документальна перевірка має свій чітко окреслений предмет, який різниеться і від процедури інспектування, що проводиться органами контрольно-перевірочної служби, і від процедури аудиту, яка проводиться незалежними аудиторами.

2. Коло осіб, щодо яких проводиться перевірка, є обмеженим – особи, які причетні до зовнішньоекономічних операцій. У Митному кодексі України наявні опосередковані посилання на те, що документальні перевірки проводяться щодо підприємств. Зважаючи на відсутність конкретного переліку осіб, щодо яких може проводитись документальна перевірка у чинному законодавстві, такий контрольний захід може бути проведено щодо підприємств, які не є платниками податків у розумінні податкового законодавства та законодавства з питань державної митної справи. Наприклад, це можуть бути підприємства, що здійснюють посередницьку діяльність у сфері митної справи.

З огляду на зазначену вище невизначеність щодо кола осіб при проведенні документальних перевірок, є належним зазначення цього переліку за аналогією із процедурою інспектування відповідно до Закону України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні».

3. Документальна перевірка потребує розподілення документації та відомостей на три категорії: так звані досліджувані документи та відомості; витребовувані; використовувані. Третя категорія є найбільш значущою, оскільки на підставі таких документів та відомостей формуються висновки за результатами документальної перевірки. Окрім цього, така категорія має відповісти критеріям належності та допустимості, встановленими законодавством про адміністративне судочинство. Наприклад, при проведенні аудиту за ініціативою суб'єкту господарювання ступінь важливості такого розподілу є значно нижчим, адже користувачу подальших результатів процедури аудиту важливо не тільки можливість

використання того чи іншого документа про формування висновків, а реальний стан дотримання підприємством вимог законодавства з метою прийняття подальших рішень.

Таким чином, документальна перевірка є самостійним методом митного контролю, яка включає елементи аудиторської перевірки, але не співпадає із нею як за своїм предметом та призначенням, так і за колом досліджуваних питань, суб'єктів та об'єктів контролю.

Література:

1. Єдинак Т. С. Класифікація методів постмитного аудиту / Т.С. Єдинак, 2009. – Режим доступу: http://www.nbuvgov.ua/portal/Soc_Gum/Vamsu_econ/2009_1/Yedynak/Yedynak.htm
2. Киотська Конвенція. Руководства к Генеральному Приложению. Глава 6. – Режим доступу: <http://www.carecinstiute.org/uploads/events/2004/> Risk-Management-Workshop/Kyoto-Convention-Ch6-Customs-Control-ru.pdf
3. Лунева Е.П. Методические и организационные основы таможенного аудита экспортно-импортных операций участников внешнеэкономической деятельности: монография / Е.П. Лунева / под общ. ред. докт. экон. наук, проф. Л.А. Поповой. – М.: РИО РТА, 2003. – 220 с.
4. Митний кодекс України від 13.03.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4495a-17>.
5. Міжнародна конвенція про спрошення і гармонізацію митних процедур від 08.05.1973 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_643/print1329894267297676.
6. Податковий кодекс України від 02.12.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4495a-17>.
7. Про аудиторську діяльність: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – N 23. – Ст. 243. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3125-12>
8. Про бухгалтерський обік та фінансову звітність: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – N 40. – Ст.365. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/996-14>
9. Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – N 13. – Ст.110. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2939-12>
10. Про затвердження Порядку проведення інспектування Державною фінансовою інспекцією, її територіальними органами: Постанова КМ України від 20.04.2006 № 550. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/550-2006-%D0%BF>
11. Про зовнішньоекономічну діяльність: Закон України // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – N 29. – Ст. 377. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/959-12>

Короп А.В., соискатель отдела проблем государственного управления и административного права Института государства и права им. В.М. Корецкого НАН Украины

Сущность и назначение таможенного контроля после пропуска товаров через таможенную границу. В статье анализируется терминология, связанная с проведением таможенного контроля после пропуска товаров через таможенную границу. Констатируется проблемность этого вопроса, что препятствует развитию указанного института таможенного контроля в Украине. Проведено сравнение термина «документальная проверка», «контроль на основе методов аудита», «инспектирование», «аудит». Предоставлены выводы в части совершенствования определений упомянутых терминов, что имеет непосредственное отношение к конкретизации процедуры таможенного контроля после пропуска товаров через таможенную границу.

Ключевые слова: контроль на основе методов аудита, документальная проверка, ревизия, инспектирование.

Korop A.V., Researcher of the Department of Public Administration and Administrative Law of the Institute of State and Law named after V. Koretskyi of NAS of Ukraine.

The essence and purpose of the customs control within the goods transferring through the customs border. The article presents the analysis of terminology related to the implementation of the customs control within the goods transferring through the customs border. It is stated that the development of the institution of customs control in Ukraine is the problematic issue. A comparison of the terms "documentary check", "control-based audit techniques", "inspection", "audit" is made. The conclusions in terms of improving the definition of those terms that has a direct attitude to the specification of the procedure of customs control within the goods transferring through the customs border are made.

Key words: control-based audit techniques, documentary verification, audit, inspection.

Мельник О.М.,

канд. юрид. наук, доцент кафедри фінансового права
Національного університету Державної податкової служби України

Сутність та особливості реалізації адміністративно-правового статусу працівника митної служби України

У статті розглядається природа та деякі шляхи реалізації адміністративно-правового статусу працівника митної служби. Доводиться, що для забезпечення успішного виконання покладених на працівників митної служби завдань, докорінного поліпшення потребують не тільки форми і методи їх діяльності, а й зміни у законодавстві з питань митної справи. Стверджується, що зміни необхідні у всіх сферах митної діяльності шляхом визначення завдань і функцій, систематизації прав і обов'язків працівників митної служби, поліпшення юридичних гарантій та соціального захисту, уточнення понятійного апарату, підвищення рівня організаторської і кадрової діяльності, визначення оновленого підходу до адміністративно-правового статусу працівника митної галузі у контексті проведення адміністративної реформи в Україні.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, працівники митної служби, правовідносини, законодавство з питань митної служби, понятійний апарат, адміністративна реформа.

Сучасні правотворчі процеси в Україні, метою яких є практична реалізація положень Конституції України щодо побудови демократичної, соціальної, правової держави, визнання особи найвищою соціальною цінністю, а також спрямованість України на вступ до Європейського Союзу пов'язані з удосконаленням і підвищенням якості роботи державних органів, зокрема, Державної митної служби України.

Важливою умовою її діяльності є наявність ефективного адміністративно-правового і митного законодавства України, належного кадрового забезпечення та ефективного функціонування митної галузі.

Для забезпечення успішного виконання покладених на працівників митної служби завдань, докорінного поліпшення потребують не тільки форми і методи їх діяльності, а й зміни у законодавстві з питань митної справи. Насамперед потребують внесення суттєвих коректив практично всім сферам митної діяльності, шляхом визначення завдань і функцій, систематизації прав і обов'язків працівників митної служби, поліпшення юридичних гарантій та соціального захисту, уточнення понятійного апарату, підвищенню рівня організаторської і кадрової діяльності, визначення оновленого підходу до адміністративно-правового статусу працівника митної служби в контексті проведення адміністративної реформи в Україні.

Як бачимо, проблеми визначення адміністративно-правового статусу працівника митної служби є актуальними і сьогодні у зв'язку із невирішеннюм багатьох теоретичних і практичних питань.

В юридичній літературі написано багато праць, присвячених адміністративно-правовому статусу працівників державних органів: Н.О. Армащ, О.В. Артеменко, С.О. Баранова, К.В. Бережної, Ю.П. Битяка, І.О. Бондаренко, В.Т. Білоуса, В.М. Василенко, А.В. Васильєва, А.В. Дусик, Ю.М. Дъомина, Л.М. Давиленко, Я.В. Журавля, В.Т. Комзюка, Т.В. Корневої, О.О. Крестьянінова, І.М. Коросташевої, А.М. Куліша, К.Б. Левченко, А.В. Мазура, В.В. Мозоль, А.П. Павлова, Д.В. Приймаченко, П.І. Павленко, А.А. Пилипенко, В.Я. Настюк, В.В. Нижникової, О.Л. Соколенко, О.І. Ткачука, С.В. Шестакова та ін.

У довідковій літературі термін «status» з латинської мови перекладається як становище, положення, з англійської мови – постановляю, вирішу, а отже, у правовій науці він покликаний позначати певне місце суб'єкта правовідносин серед інших [1, с. 58]. У тлумачному словнику української мови поняття «статус» характеризується як зведення правил, якими визначаються завдання, структура, функції та порядок діяльності певної установи [2, с. 1387].

Перші згадування про юридичний статус зустрічаються в працях давньоримських учених. У

перекладі з латини *status* означає – становище, стан у будь-якій ієрархії, структурі, системі [3, с. 545].

Близьке до сучасного розуміння поняття «статус» було введено у науковий обіг на початку ХХ ст. розробниками ролевої теорії особистості: американськими соціологами та психологами Р. Ліntonом, Я. Морено, Т. Парсонсом. Така потреба була викликана необхідністю опису соціальної структури суспільства, яка складається з певного становища людей у суспільстві [4, с. 81].

Значний внесок у розвиток теорії правового статусу особи зробили радянські юристи, серед яких С.С. Алексеєв, Д.Н. Бахрах, С.М. Братусь, М.В. Вітрук, В.М. Горшеньов, Н.І. Матузов, В.М. Манохін, В.В. Мальков, В.І. Новосьолов, Р.С. Павловський та ін.

Дискусія на рубежі 70 – 80-х років дозволила виробити наукові підходи до проблеми, розвинути понятійний апарат, розкрити сутність явища тощо. Більшість авторів збігаються у погляді, що правовий статус індивіда з найбільшою повнотою відбиває єдність суспільної ролі особи та її соціального престижу. Це поняття поєднує у собі функціональну та оціночну сторони, засвідчує, що індивід може чинити, що він робить, які результати його дій та як вони оцінюються іншими людьми та суспільством [5, с. 176].

Правовий статус юридично опосередковує найважливіші, основні зв'язки між індивідами, державою, суспільством. Його характерною рисою є урегульованість нормами права [3, с. 547]. Цей юридичний феномен визначає місце, яке особа посідає в політичному, соціально-економічному, культурному житті країни, у сфері управління державними та суспільними справами [6, с. 339-340].

За допомогою правового статусу суспільство створює реальні можливості для виконання суб'єктами права своїх соціальних функцій. Його зміст визначає межі діяльності особи щодо інших осіб, колективів, держави, межі її активної та пасивної життєдіяльності та самоствердження [7, с. 117].

В.М. Чхиквадзе стверджує, що це поняття охоплює соціально допустимі і необхідні можливості особи не тільки як індивіда, а й як громадянина [8, с. 86]. У свою чергу, М.В. Вітрук включає до структури правового статусу правосуб'єктність як обов'язковий елемент його передумови [7, с. 31]. Хоча в літературі висловлюються й інші думки щодо цього елементу у структурі правового статусу, вважаємо, що правосуб'єктність є його підставою, оскільки саме вона передбачає здатність суб'єкта бути учасником правових відносин.

На думку С.Д. Губарєва, феномен правового статусу особи визначає «...співвідношення особи та права, за допомогою якого держава окреслює для суб'єкта межі можливої діяльності, його становище відносно інших суб'єктів, і залежно від індивідуальних або типових ознак, які властиві суб'єктам, у праві відбуваються повнота правового становища особи, її певна уніфікація або обмеження» [9, с. 41].

Щодо адміністративно-правового статусу працівника (державного службовця) митної служби, необхідно зазначити, що в адміністративно-правовій літературі дослідженню правового статусу державних службовців приділяється достатня увага, на що вказують автори кількох досліджень з цієї проблеми. Це, насамперед, праці О.В. Артеменко, І.В. Арістової, Ю.П. Битяка, М.І. Іншини та ін.

О.П. Альохін, розглядаючи інститут радянського державного службовця [6, с. 125], звертає увагу на такі елементи його правового стану, як обов'язки та права, похідні від конкретного державного органу. В свою чергу М.І. Іншин для чіткого визначення статусу державного службовця серед елементів його статусу виділяє загальні та особливі (основні, неосновні або додаткові) права, обов'язки та обмеження, гарантії, економічне забезпечення та відповідальність [10, с. 47].

С.Д. Дубенко визначає правовий статус державних службовців як сукупність прав, свобод, обов'язків, обмежень, заохочень, відповідальності, встановлених законодавством та гарантованих державою [11, с. 44]. У свою чергу, Н.Р. Нижник формулює визначення правового статусу державного службовця як встановлені й гарантовані державою заходи необхідної і можливої поведінки державного службовця в галузі державно-службових відносин [12, с. 166-167].

З огляду на викладене, пропонуємо під адміністративно-правовим статусом працівника митних органів розуміти систему закріплених у нормативно-правових актах ознак, якими визначається його роль, місце та призначення у системі правовідносин, вказують на його відмінність від інших суб'єктів і порядок взаємовідносин між ними. А до елементного складу правового статусу працівника митної служби необхідно відносити: права; обов'язки; відповідальність; а також обмеження, пов'язані зі службою; морально-правові вимоги до поведінки працівників; соціально-правовий захист та гарантії діяльності.

Адміністративно-правовий статус працівника митного органу виникає з моменту вступу останнього на державну службу в митні органи, спеціалізовані митні установи та організації і видання наказу про призначення на посаду, саме тоді виникають державно-службові правовідносини або з моменту підписання трудового договору (якщо працівник не вступає на державну службу), тоді виникають трудові відносини.

Оскільки державна служба безпосередньо пов'язана з діяльністю державних органів і, в першу чергу, органів державної виконавчої влади, державно-службові відносини характеризуються певними ознаками притаманними адміністративним правовідносинам. Поряд із цим, як зазначає О.С. Продаєвич, вони мають особливі ознаки, зокрема [13, с. 18-20]:

- 1) державно-службові відносини – це правові відносини, передбачені законом, тобто для їх регулювання застосовується виключно метод законодавчого регулювання;
- 2) державно-службові відносини – це державно-правові «владовідносини»;
- 3) державно-службові відносини характеризуються особливими публічними правами та обов'язками, якими наділені державні службовці;
- 4) державно-службові відносини, переважно являють собою відносини щодо забезпечення виконання повноважень державних органів;
- 5) переважна частина державно-службових відносин регулюється нормами публічного права: конституційного, адміністративного, фінансового, кримінального. Частина відносин, що регулюється нормами приватного права – переважно трудового – є незначною;
- 6) домінуюча роль серед державно-службових відносин належить суспільним відносинам, що пов'язані з державним управлінням, організацією діяльності, переважно, органів державної виконавчої влади;
- 7) державно-службові відносини характеризуються тим, що однією із сторін, як правило, є фізична особа, наділена певними державно-владними повноваженнями.

Ось чому, зовнішньою системою щодо адміністративно-правового статусу працівника є правовідносини, за допомогою яких права енергія, що міститься в нормах права, втілюється в конкретній поведінці індивідів. Правовідносини – це головний засіб, за допомогою якого здійснюється реалізація юридичних норм [14, с. 130-131].

Вихідну передумову виникнення правовідносин, учасниками яких є митні органи та їх працівники, становлять правові норми. У нормативно-правових актах, якими регулюється діяльність митних органів, констатується, що у своїй діяльності вони керуються Конституцією України, Митним кодексом України, законами, іншими нормативно-правовими актами України та міжнародними правовими нормами, ратифікованими у встановленому порядку. У процесі своєї діяльності працівники митних органів вступають у різноманітні правовідносини.

Особливість правовідносин за участю працівника митного органу полягає також у тому, що працівник вирішує завдання, які стоять перед митними органами – одного із суб'єктів правоохоронної діяльності, у своїй діяльності для реалізації свого правового статусу чи компетенції вирішує завдання, неприманні іншим органам, які не входять до складу суб'єктів правоохоронної діяльності.

Саме завдяки діяльності працівників митної служби здійснюється митна справа в Україні, дотримується додержання законодавства у цій сфері, чим забезпечується економічні інтереси та безпека України. Зазначимо, що на працівників митних органів покладено здійснення сукупності реалізації різних (за правою природою) видів державних функцій – фіскальних, регулятивних, правоохоронних, надання митних послуг. З цієї позиції І.П. Жилка [15, с. 166] зазначає, що кожна з цих функцій здійснюється в певних рамках дії законів (та заснованих на них інших нормативних актах), тобто, крім загальних консти-

туційних вимог дотримання законності в діяльності органів виконавчої влади, залежно від змісту тієї або іншої функції митної системи, повинні бути застосовні і специфічні засоби забезпечення законності їх здійснення.

Однак основні функції митних органів – це поповнення дохідної частини загально-державного бюджету (фіскальна функція), боротьба з митними правопорушеннями у зовнішньоекономічній сфері держави (правоохоронна функція) і адміністративно-правове регулювання митної справи (адміністративна функція). Тому, на нашу думку, до функцій митної служби України належить також:

- 1) участь у розробці митної політики України та її реалізації;
- 2) забезпечення у межах своєї компетенції економічної безпеки України;
- 3) забезпечення дотримання митного законодавства України;
- 4) захист економічних інтересів України;
- 5) застосування заходів митного регулювання торгово-економічних відносин;
- 6) стягнення мит, податків та інших платежів;
- 7) боротьба із контрабандою, іншими злочинами в сфері митної справи та порушеннями митних правил;
- 8) ведення митної статистики та статистики зовнішньої торгівлі;
- 9) здійснення валютного контролю у межах своєї компетенції та ін.

Ще однією визначальною особливістю правовідносин, що виникають у діяльності працівника митного органу, є те, що вони мають владний характер. Це вказує на те, що ці працівники діють від імені держави і є носіями відповідних повноважень державно-владного характеру.

Працівник митного органу є представником влади, його повноваження носять не галузевий характер, а публічний, тобто ці повноваження реалізуються щодо всіх громадян, незалежно від місця роботи і професії.

Особливістю представників влади є те, що вони в межах своєї компетенції наділені правом висувати вимоги і приймати рішення, обов'язкові для виконання громадянами чи підприємствами, організаціями, установами незалежно від їх відомчої приналежності і форм власності. Діяльність представника влади будується на взаєминах з особами, які не знаходяться у його службовому підпорядкуванні. Багато представників влади взагалі не мають підлеглих їм по службі осіб, але мають владні повноваження, які стосуються широкого, невизначеного кола осіб.

Володіння державно-владними повноваженнями визначає і особливості змісту розглянутих правовідносин, взаємозв'язок їх суб'єктивних прав і юридичних обов'язків. Відповідно до компетенції працівника митного органу він є представником влади, а його суб'єктивні права носять владний характер – обов'язковий для виконання іншим суб'єктом правовідносин. Так, згідно зі ст. 409 Митного кодексу України [16] законні розпорядження та вимоги посадових осіб митної служби України є обов'язковими для виконання. Також зазначимо, що опір законним розпорядженням або вимогам посадових осіб митної служби України є підставою для застосування заходів фізичного впливу (ст. 424 Митного кодексу України).

Специфіка правового статусу працівників митних органів обумовлена особливостями виконуваних ними завдань та функцій, а також сутністю і соціально-юридичною природою службово-трудових відносин, змістом яких є не тільки управлінська правоохоронно-фіскальна діяльність з притаманними їй функціями організаційно-розпорядчого характеру, а й наділення повноважень з виконання матеріально-технічних операцій, які створюють умови для обслуговування самого процесу управління та виконання роботи, що вимагає додаткових знань або трудових навичок у певній галузі.

Крім того, з того факту, що адміністративно-правовий статус працівника митного органу є елементом правовідносин, випливає необхідність його регламентації у комплексі з кореспонduючими повноваженнями інших суб'єктів правовідносин. Одночасно вже на рівні правового регулювання повинні бути закладені конкретні гарантії як реалізації своїх повноважень особовим складом митних органів, так і захисту прав та законних інтересів іншої сторони правовідносин від незаконного втручання правоохоронних органів. До

числа гарантій може бути віднесено встановлення юридичної відповідальності, врегулювання питань відшкодування збитків тощо.

Література:

1. Словничок юридичних термінів: навч. посіб. / Уклад. В.П. Марчук. – К.: МАУП, 2003. – 128 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [голов. ред. В.Т. Бусел, редактори-лексикографи: В.Т. Бусел, М.Д. Василега-Дерибас, О.В. Дмитрієв, Г.В. Латник, Г.В. Степенко]. – К: Ірпінь: Перун, 2005. – 1728 с.
3. Большой юридический словарь / Авт.-сост.: В.Н. Додонов и др.; под ред. А.Я. Сухарева и др. – М.: Инфра М, 1998. –790 с.
4. Лукашевич Н.П., Туленков Н.В. Введение в социологию: учеб.-метод. пособ. – Киев: МАУП, 1996. – 124 с.
5. Алексеев С.С. Право: азбука-теория-философия: Опыт комплексного исследования. – М.: Статут, 1999. – 712 с.
6. Советское административное право: государственное управление и административное право / И.А. Азовкин, А.П. Алехин, П.Т. Василенков и др; Редкол.: Ю.М. Козлов и др. – М.: Юрид. лит., 1978. – 358с.
7. Витрук М.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. – М., 1979. – 239 с.
8. Чхиквадзе В.М. Гуманизм, мир, личность. – М., 1981. – 229 с.
9. Гусарев С.Д. Теоретичні аспекти забезпечення правового статусу особистості в Україні // Науковий вісник Дніпропетр. юридичного ін.-ту МВС України. – 2000. – № 1. – С. 39–44.
10. Іншин М.І. Поняття та елементи статусу державного службовця органів внутрішніх справ // Форум права. – 2006. – № 1. – С.45–50 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuu.gov.ua/e-journals/FP/2006-1/06im_iovc.pdf.
11. Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні: навч.-метод. посіб. – К: Ін Юре, 1999. – 242 с.
12. Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування: зб. наук. праць – К: Вид-во УАДУ, 2000. – Ч. 1. – 220 с.
13. Продаєвич О.С. Проходження державної служби в Україні: організаційно-правовий аспект: дис....канд. юрид. наук: 12.00.07 / О.С. Продаєвич. – Одеса, 2008. – 238 с.
14. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. – М.: Юрид. лит., 1966. – 187 с.
15. Жилка І.П. Поняття законності в діяльності митних органів України / І.П. Жилка // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 162–167 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuu.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09gipmou.pdf>.
16. Митний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 38–39. – Ст. 288.

Мельник О.М., канд. юрид. наук, доцент кафедри фінансового права Національного університета Государственої податкової служби України

Сущность и особенности реализации административно-правового статуса работника Таможенной службы Украины. В статье рассматривается природа и некоторые пути реализации административно-правового статуса работника таможенной службы. Утверждается, что для успешного исполнения деятельности работников таможенной службы необходимы не только улучшения форм и методов деятельности таможенной службы, но и изменение действующего законодательства о таможенном деле. Сделан вывод, что изменения необходимы во всех отраслях таможенного дела в смысле определения задач и функций, систематизации прав и обязанностей работников таможенной службы, улучшения юридических гарантий и социальной защиты, уточнения понятийного аппарата, повышения уровня организационной и кадровой деятельности, обусловить новый подход к административно-правового статуса работника таможенной службы в рамках проведения административной реформы в Украине.

Ключевые слова: административно-правовой статус, работники таможенной службы, правоотношения, законодательство по вопросам таможенной службы, понятийный аппарат, административная реформа.

Mel'nyk O.N., Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor of the Department of Financial Law of National University of the State Tax Service of Ukraine

Essence and peculiarities of administrative law status realisation of customs officer. The essence and peculiarities of administrative law status realisation of customs officer are covered in the article. The successful implementation of the objectives imposed upon the officers of the customs service is noted to be provided not only by their activity forms and techniques, but also through changes in the customs legislation. The conclusion is made that almost all spheres of customs activities are needed to

be corrected due to the following aspects: determination of the objectives and functions, customs officers powers and duties systematization, legal guarantees and social protection improvement, conceptual framework specification, stiffening of administrative and personnel activities, determination of renewed approach to the customs officer administrative law status for the purposes of administrative reform implementation in Ukraine.

Key words: administrative-legal status, customs officers, legal relations, customs law, thesaurus, administrative reform.

УДК 336.226.322:336.564.2](477)

Пирога С.С.,

аспірант кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права
Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки

Сутність бюджетного відшкодування ПДВ

У статті проаналізовано підходи до визначення понять «бюджетне відшкодування» та «фактично сплачений податок». Доведено, що визначене у Податковому кодексі поняття «бюджетне відшкодування» не відповідає суті здійснюваної операції. Запропоновано зміни до ст. 14.1.18 Податкового кодексу України, спрямовані на покращення функціонування системи бюджетного відшкодування. Повернення надміру сплачених сум передбачено здійснювати у спосіб, який не передбачає реальних виплат з бюджету.

Ключові слова: ПДВ, бюджетне відшкодування, платник, непрямий податок, фактично сплачений податок, надмірна сплата податку, ухилення від оподаткування, незаконне відшкодування.

Бюджетне відшкодування ПДВ – основний і єдиний недолік цього податку [1]. Найбільше проявилися недоліки чинної системи бюджетного відшкодування ПДВ в період кризи 2009 р. За даними Державної податкової адміністрації України, платниками податку на додану вартість у 2009 р. до відшкодування заявлено 58 млрд. 309,3 млн. грн., що на 9 млрд. 654,4 млн. грн., або 19,8 %, більше, як у попередньому році. Зростання задекларованих платниками до відшкодування з бюджету сум податку на додану вартість відбувалося за умов значного скорочення експорту товарів – на 40,3 %. Станом на початок березня 2010 р. заборгованість держави з повернення підприємствам ПДВ перевищила 25 млрд. грн. [2]. Упродовж усіх років незалежності вражают розбіжності вітчизняної статистики та статистики держав, до яких ми експортуємо товари. Так, ми продаємо за кордон у 1,5–2 рази більше, ніж ці країни купують у нас [3, с.20].

Передбачена Законом можливість відшкодування в поєднанні зі звільненням від ПДВ операцій експорту і прирівняннях до нього робить цей податок вразливим до застосування шахрайських схем, які дозволяють одночасно уникати сплати податкових зобов'язань та отримувати відшкодування несплаченого податку з бюджету. Діючі схеми ухилення від оподаткування, описані у листі ДПАУ від 14.06.2007 р. №891/7/16-1417 [4, с.27–31]. Відшкодування бюджетної заборгованості з ПДВ перетворилося в Україні на досить прибутковий кримінальний бізнес і водночас на підґрунтя для корупційних зловживань чиновників [5, с. 248–249].

Нездатність налагодити дієвий контроль за відшкодуванням із бюджету час від часу підігрівало інтерес до його скасування і заміну архаїчним податком з продажу. Однак прагнення України до інтеграції у Європейський економічний простір (наявність ПДВ є обов'язковою умовою для вступу нових членів до Європейського Союзу) змусило залишити ПДВ у числі основних податків і внести до Податкового кодексу України деякі зміни до системи адміністрування ПДВ та порядку бюджетного відшкодування.

Механізм, який дозволяє позбутися бюджетного відшкодування як такого (reverse charge VAT), розроблено в Німеччині. Суть його у тому, що ПДВ стягується у період поставок

від платників ПДВ неплатникам і одразу передається до бюджету. Під час операцій між платниками ПДВ податок узагалі не нараховується, що дозволяє зупинити вимивання обігових коштів. Експортер не сплачує вихідний ПДВ під час закупівлі сировини й матеріалів та комплектуючих і, відповідно, не потребує відшкодування. Основними завданнями зареєстрованого платника є стягнення ПДВ при постачанні незареєстрованим платникам і негайна передача його до бюджету. Непотрібними стають податковий кредит (вихідний ПДВ), податкова накладна, податковий вексель, а також податковий період, оскільки податкове зобов'язання (або його відсутність) визначатимуться і стягуватимуться при кожній операції окремо, а не за результатами роботи за певний період.

Цей механізм не позбавлений недоліків. З точки зору держави недолік полягає у тому, що істотно звужується сфера застосування ПДВ, а отже, і надходження до бюджету від цього податку. За умов бюджетного дефіциту цей недолік може стати на заваді застосування методу оподаткування ПДВ, який не передбачає його відшкодування. Одночасно порушується принцип справедливості оподаткування. Адже не всі споживачі продукції несуть тягар по сплаті ПДВ. Якщо платник податку закуповує будь-які матеріали для власного споживання – він користується пільгою зі сплати ПДВ (тобто узагалі не сплачує ПДВ), тоді як неплатник податку такою пільгою не користується. Автоматизована система нарахування, справляння і відшкодування ПДВ має істотні переваги, оскільки податковий тягар розподілений між усіма споживачами, а можливості зловживання практично відсутні [6]. Непотрібними стають податковий кредит (вихідний ПДВ), податкова накладна, податковий вексель, а також податковий період, оскільки податкове зобов'язання (або його відсутність) визначатимуться в реальному масштабі часу різницею двох рахунків: на одному обліковуються суми, сплачені при купівлі сировини, матеріалів і комплектуючих, на другому – отримані при продажах продукції. Зайвою стає і податкова звітність.

Питання функціонування ПДВ часто ставали предметом наукових досліджень учених М.П. Кучерявенка, Г.В. Бех, О. Данилова, І. Лютого, А. Дриги, Л. Новицької, М. Петренка, С. Салівона, А. Сігайова, І. Луніної, В. Мельника, Б. Карпінського, В. Копилова та ін. Практично у всіх працях вказувалося на недоліки системи бюджетного відшкодування ПДВ як основної причини його неефективності в українських умовах розвитку податкової системи.

Мета цієї статті полягає у з'ясуванні суті поняття «бюджетне відшкодування», аналізі встановленого порядку відшкодування, трактуванні понять «фактично сплачений податок» та «надміру сплачений податок».

Особливість непрямих податків полягає в тому, що платник перераховує до бюджету кошти, які надані йому покупцем або споживачем. У цьому випадку кошти реального платника податку сплачує до бюджету формальний платник, який отримав їх при розрахунку за надану продукцію, роботу чи послугу. Якщо при прямих податках платник реалізує всю сукупність податкових обов'язків, то при непрямих – цілісна система обов'язків фактично розривається і за реальним платником залишається обов'язок щодо сплати податків, тоді як до формального платника переходить обов'язок щодо ведення податкового обліку та звітності. Реальним платником є особа (фізична або юридична), яка купує товари (роботи, послуги) для власного споживання. Виключно за рахунок коштів споживача здійснюється сплата непрямих податків. Формальним же платником податків є продавець – особа, яка реалізує товари (роботи, послуги) та отримує кошти від покупця. У Податковому кодексі України цей факт до уваги не взятий, у зв'язку з чим виникають проблеми, пов'язані із визначенням прав, обов'язків і відповідальності платника податків.

Особливість статусу платника ПДВ викликає до життя такий елемент правового механізму податку як відшкодування з державного бюджету. Порядок відшкодування сум податку, що входять до ціни товарів, робіт та послуг, є предметом наукових дискусій не лише в Україні, а й у країнах, що його застосовують. Бюджетне відшкодування не є специфічним елементом, притаманним правовому механізму ПДВ. Відшкодування передбачає повернення платників ПДВ тієї частини сплачених коштів, яка утворилася у зв'язку із надмірною сплатою податку. Цей надлишок формується як різниця суми ПДВ, отриманої при реалізації товарів (робіт, послуг), і суми ПДВ, сплаченої платником за придбані ним

товари (роботи, послуги), що використані у виробництві реалізованої партії продукції. Порядок відшкодування визначається положенням ст. 200.1 Податкового кодексу України: «200.1. Сума податку, що підлягає сплаті (перерахуванню) до Державного бюджету України або бюджетному відшкодуванню, визначається як різниця між сумаю податкового зобов'язання звітного (податкового) періоду та сумаю податкового кредиту такого звітного (податкового) періоду» [7].

Відшкодуванню підлягає виключно сплачений податок або до бюджету, або постачальникам сировини, матеріалів і комплектуючих. Наголошуємо на тому, що поверненню підлягає тільки сплачений податок, ми підсумовуємо, що від'ємне значення податкового зобов'язання може виникнути лише у тому випадку, якщо платник податку сплатив більшу суму, ніж мав сплатити за нормами Податкового кодексу України. Право на відшкодування виникає при фактичній надмірній сплаті ПДВ, а не з самого факту існування зобов'язання по сплаті цього податку в ціні товару.

Отже, від'ємне значення податкового зобов'язання з ПДВ виникає виключно у зв'язку з тим, що платником податку було сплачено податок у більшому розмірі, ніж це визначено Податковим кодексом України. У цьому випадку термін «відшкодування з бюджету» не відображає реальної суті тієї операції, яка виконується. Насправді здійснюється повернення надміру сплаченої суми. Порядок повернення у цьому випадку регламентується нормами ст. 43 Податкового кодексу України.

У цій ситуації важко погодитися з точкою зору М.П. Кучерявенка, що механізм регулювання бюджетного відшкодування навряд чи можна віднести винятково до сфери податкових відносин. Йдеться про те, що з аналізу змісту податкового обов'язку суми податку (які підлягають сплаті або відшкодуванню) є предметом як податково-правового регулювання, так і бюджетно-правового (перерахування коштів з державного бюджету). З таких позицій можна говорити, що цілісність регулювання в цьому випадку обумовлює існування комплексної конструкції фінансово-правових інститутів: бюджетного й податкового права [8]. Враховуючи, очевидно, цю позицію, Г.В. Бех відзначає, що «...відносини, пов'язані з бюджетним відшкодуванням, доцільно виділити в окремий законодавчий акт, а в Законі України «Про податок на додану вартість» використати відсильні норми. Має сенс закріпити механізм бюджетного відшкодування в законодавчому акті, що регулює загальні основи бюджетної системи України (Загальна частина Бюджетного кодексу). Пояснююється це тим, що бюджетне відшкодування пов'язане з рухом коштів, що надходять із Державного бюджету, а податкові правовідносини регулюють надходження коштів у бюджети» [9].

Недолік таких міркувань, на думку дослідника, полягає у тому, що до бюджету безпідставно зараховуються кошти, сплачені надміру, що не передбачено жодним законодавчим актом. Вони підлягають безумовному і автоматичному поверненню після того, як факт переплати буде документально встановлено. Така ситуація можлива не тільки з бюджетним відшкодуванням ПДВ, а й з будь-яким іншим податком, якщо буде документально підтверджено, що сплачена більша suma, ніж це визначено Податковим кодексом України. Термін «бюджетне відшкодування» фактично не відповідає змісту здійснюваної операції. З метою чіткої термінологічної визначеності понять, що вживаються у Податковому кодексі України, пропонуємо вилучити термін «бюджетне відшкодування» або принаймні визначити його так, щоб він відповідав тому змісту, який вкладається у це поняття. Правильне, на думку Г.В. Беха, визначення дається у ст. 1 п. 1.8 Закону України «Про податок на додану вартість»: «...бюджетне відшкодування – це suma, що підлягає поверненню платнику податку з бюджету у зв'язку із надмірною сплатою податку» [10]. Причому введене поняття може стосуватися будь-якого податку, за яким виникла переплата. Як правило, відшкодування здійснюється у спосіб, яким передбачається зменшення податкових зобов'язань наступних податкових періодів на всю суму переплати відповідного податку. Однак порядок повернення (відшкодування) може відрізнятися. Зокрема, якщо протягом звітного року вартість експортуваної продукції без ПДВ становить менше або рівно 50 % від вартості виробленої продукції (без ПДВ), відшкодування доцільно здійснювати виключно за рахунок взаємозаліку (зменшення податкового зобов'язання з ПДВ наступних податкових періодів).

Трактування терміна «фактично сплачений податок» протягом тривалого часу залишалося дискусійним. Зокрема суди вважали [11, 12], що законодавцем передбачено прямий зв'язок між правом позивачів на бюджетне відшкодування і фактичною сплатою податку продавцями (постачальниками) товарів, робіт, послуг. На цій підставі у разі несплати податку до бюджету контрагентами позивачів суди відмовляли у задоволенні позовів платників податків щодо бюджетного відшкодування ПДВ. Подібна правова позиція була висловлена, зокрема, у постанові Верховного Суду України від 9 серпня 2005 р. [13]. Для обмеження можливостей одержання незаконного відшкодування деякі фахівці стверджують, що його належить здійснювати лише у випадку фактичного надходження коштів від постачальників продукції до бюджету [14, с. 248–249].

Останнім часом у судовій практиці переважають рішення, що вказують на принципово інший підхід. Зміна позиції у судовій практиці насправді більше відповідає правовій природі і суті такого елементу правового механізму ПДВ як бюджетне відшкодування. Постановою Верховного Суду України від 09.09.2008 N 08/158 передбачено, що єдиною підставою для формування податкового кредиту є наявність у платника податку – покупця належно оформленої податкової накладної [15]. Якщо контрагент позивача не виконав свого зобов'язання зі сплати ПДВ до бюджету, настає відповідальність та відповідні негативні наслідки саме щодо цієї особи. Невиконання контрагентом своїх зобов'язань по сплаті ПДВ не є підставою для позбавлення платника права на відшкодування ПДВ, якщо останній виконав усі передбачені законом умови по отриманню такого відшкодування і має необхідні документальні підтвердження розміру свого податкового кредиту. Єдиним документом, що підтверджує сплату покупцем податку на додану вартість у ціні товару, є податкова накладна.

Викладені діаметрально протилежні правові позиції були крайніми полюсами, між якими велися дискусії про застосування відповідних правових норм. Очевидно, що судові дискусії про право і порядок застосування бюджетного відшкодування ПДВ є недоліками чинного законодавства. Зі змісту поняття «відшкодування» зрозуміло, що відшкодуванню підлягають тільки ті кошти, які безпосередньо сплачені до бюджету. Оскільки плата до бюджету і одержання відшкодування часто стосується різних осіб, то, ставлячи у залежність відшкодування одній особі, сплатою відповідного податку іншою ми порушуємо законні права осіб, які мають право на одержання відшкодування сплачених сум. Солідарна відповідальність платників ПДВ законом не передбачена.

Очевидно, що несприятливі правові наслідки несплати ПДВ до бюджету повинні покладатися лише на ту особу, яка власне не сплатила податок, а не на його контрагентів. Сумлінний платник податків має право на включення до складу податкового кредиту і бюджетне відшкодування документально підтверджених сум ПДВ, які були сплачені ним у ціні придбаних товарів чи послуг за умови реального здійснення господарських операцій з придбання таких товарів або послуг.

Після прийняття Податкового кодексу України остаточно зникла законодавча норма, яка могла трактуватися як кореляція між фактами надходження до бюджету та відшкодуванням податку. Відшкодування ПДВ тепер залежить виключно від формування від'ємного значення ПДВ на підставі підтвердження правомірності сум бюджетного відшкодування податку за результатами перевірки платника. Порядок формування від'ємного значення з ПДВ у Податковому кодексі України в основному відповідає тому порядку, що існував протягом 2005–2010 рр., згідно з нормами Закону України «Про податок на додану вартість». Формування складу податкового кредиту з ПДВ та бюджетного відшкодування з цього податку передбачає визначення реальності здійснення господарських операцій на шляху товарів (послуг) від виробника (часом через посередників) до споживача. У ланцюжку посередників зазвичай «губляться» суми ПДВ, які повинні надходити до бюджету і за рахунок яких (фактично, а не юридично) повинно здійснюватися своєчасне бюджетне відшкодування ПДВ.

Утверждений принцип формування від'ємного значення ПДВ також не позбавлений недоліків. Формальне вирішення спорів щодо адміністрування ПДВ може у певних випадках

призвести до ущемлення інтересів або бюджету, або платників. Принцип «немає надходжень – немає відшкодування» болісно б'є по сумлінних платниках податку. Формальне документальне підтвердження призведе до значного поліпшення умов діяльності фіктивних підприємств.

З метою запобігання мінімізації податкових зобов'язань чи зловживань правом на бюджетне відшкодування ПДВ у Податковому кодексі України були введені такі обмеження як право на реєстрацію платника ПДВ, суми відшкодування, введено електронний реєстр податкових накладних, запроваджено перевірки та ін. У відповідь на обмеження прав підприємств на реєстрацію як платника ПДВ або відсутність підстав для бюджетного відшкодування (ст. 181, 200.5 Податкового кодексу України), з'явилися пропозиції з продажу «чистих» підприємств з ПДВ, створення обороту в 300 тис. грн., вирішення питань у податковій службі (інспекції), одержання свідоцтва ПДВ та інші послуги. Застереження, зроблені у Податковому кодексі України, не зняли гостроти проблеми бюджетного відшкодування ПДВ. У кращому випадку змінюються пропорції розподілу сум ПДВ не сплачених до бюджету або незаконно отриманих як бюджетне відшкодування. Обмеження добровільної реєстрації платника ПДВ згодом були скасовані.

Проблеми формування від'ємного значення і відшкодування ПДВ виникають виключно у зв'язку із недосконалістю механізму адміністрування ПДВ, що частково можна вважати наслідком нехтування різниці між реальним і формальним платником цього податку. Такий механізм адміністрування ПДВ не відповідає ні його правовій природі, ні економічній суті податку. Приведення механізму адміністрування ПДВ у відповідність з його правою природою вважаємо головним завданням у сфері реформування адміністрування ПДВ.

З урахуванням викладеного вище, пропонуємо викласти ст. 14 підпункт 14.1.18 Податкового кодексу України у такій редакції: «...бюджетне відшкодування – це сума, що підлягає поверненню платників податку з бюджету у зв'язку з надмірною сплатою податку. Відшкодування здійснюється у спосіб, що передбачає зменшення податкових зобов'язань наступних податкових періодів на всю суму переплати відповідного податку, якщо інше не передбачено цим Кодексом».

Література:

1. Податок на додану вартість та прогнозування його надходжень до бюджету: монографія / [Азаров М.Я., Ярошенко Ф.О., Єфіменко Т.І. та ін.]. – К: Науково-дослідний фінансовий інститут, 2004.– 344 с.
2. Шляхи удосконалення порядку бюджетного відшкодування податку на додану вартість. Міністерство юстиції України. Роз'яснення 18.01.2011 – [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0013323-11>.
3. Податкова система: якою вона може бути. Проект Миколи Катеринчука // Податкове планування. – 2007. – №9 (83). – С.18–26.
4. Тиравська Г. 10 типових схем ухилення від оподаткування / Г.Тиравська // Податкове планування. – 2007. – №10 (84). – С.27–31.
5. Дудоров О.О. Кримінально-правова протидія безпідставному відшкодуванню податку на додану вартість / О.О.Дудоров // Науковий вісник Національного університету Державної податкової служби України. – 2008. – N 1(40). – С. 248–256.
6. Пирога І.С. Державне регулювання економіки: від противаг до консенсусу: монографія /І.С. Пирога, С.С. Пирога. – Луцьк: Вежа, 2003. – 210 с.
7. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI із змінами, внесеними згідно із Законом N 2856-VI від 23.12.2010 //Голос України: газета Верховної Ради України / засновник: Верховна Рада України. – 2010. – 4 груд.
8. Кучерявенко М.П. Податковий Кодекс України. Постатейний коментар. У 2-х ч. Ч.1 / М.П. Кучерявенко. – Харків: Право, 2011. – 704 с.
9. Бех Г.В. Правове регулювання непрямих податків в Україні: монографія / Г.В. Бех / за ред. проф. М.П. Кучерявенка. – Харків: Легас, 2003. – 160 с.
- 10.Про податок на додану вартість: Закон України від 3 квітня 1997 р., №168/97 ВР// Відомості Верховної Ради України: щотиж. нормат. бюл.: офіц. текст / засновник: Верховна Рада України. – К: Парлам. вид-во, 1997. – № 21. – С.156.

11. Постанова Верховного Суду України від 19 квітня 2005 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0009700-05>
12. Постанова Верховного Суду України від 7 червня 2005 року N 5/1198-19/165 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v_165700-05
13. Постанова Верховного Суду України від 9 серпня 2005р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0077700-05>
14. Кулик П. Л. Особливості відшкодування ПДВ у різних видах товарно-грошових операцій /П.Л. Кулик // Науковий вісник Національного університету ДПС України. – 2009. – № 2(45). – С. 113–117.
15. Постанова Верховного Суду України від 09.09.2008 р. № 08/158 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v_158700-08

Пирога С.С., аспирант кафедри конституційного, адміністративного и фінансового права Восточноєвропейського національного університета імені Лесі Українки

Сущность бюджетного возмещения НДС. В статье проанализированы подходы к определению понятий «бюджетное возмещение» и «фактически уплаченный налог». Доказано, что понятие «бюджетное возмещение», определенное в Налоговом кодексе, не соответствует сути осуществляющей операции. Предложены изменения в ст. 14.1.18 Налогового кодекса Украины, направленные на улучшение функционирования системы бюджетного возмещения. Возврат излишне уплаченных сумм предусмотрено осуществлять способом, который не предусматривает реальных выплат из бюджета.

Ключевые слова: НДС, бюджетное возмещение, плательщик, косвенный налог, фактически уплаченный налог, излишняя уплата налога, уклонения от налогообложения, незаконное возмещение.

Pyroga S.S., Post-graduate student of Constitutional, Administrative and Financial law of the Eastern European National University named after Lesya Ukrainka

The essence of the budget value added tax compensation. The paper analyzes the approaches to the definition of the terms "budgetary compensation" and "tax actually paid." It is proved that the concept of "budgetary compensation" as defined in the Tax Code does not match the essence of the carried out operation. The changes to the Article 14.1.18 of the Tax Code of Ukraine aimed at improving the functioning of the budgetary compensation are proposed. Refund overpaid amounts will be used by a method that does not involve actual payments from the budget.

Key words: VAT, refund, payer, indirect tax, actually paid tax, overpayments of tax evasion, illegal refunds.

УДК 342.951:502

Пиць В.М.,

здобувач кафедри адміністративного, фінансового та господарського права АПСВ ФПУ

Адміністративно-правові засоби забезпечення екологічного правопорядку

У статті розглядаються адміністративно-правові засоби забезпечення екологічного правопорядку, а саме – профілактика екологічних правопорушень як засобу забезпечення екологічного правопорядку. Стверджується, що організація профілактики екологічних правопорушень як засобу забезпечення екологічного правопорядку може розглядатися як перспективна мета суспільства і держави у сфері відновлення та збереження сприятливого стану навколошнього середовища з огляду на його чистоту (незабрудненість) і запаси ресурсів.

Ключові слова: профілактика, екологічні правопорушення, екологічний правопорядок, юридична відповідальність, навколошнє середовище, причини забруднення.

Право на сприятливе навколошнє середовище належить до природних (екологічних) прав людини. Воно має пріоритет порівняно з політичними, економічними та іншими правами й інтересами громадян, охорона яких здійснюється шляхом організації профілактики екологічних правопорушень як засобу забезпечення екологічного правопорядку.

У науковому та практичному аспектах поняття «профілактика екологічних правопорушень» може вживатися як елемент охорони навколошнього середовища з урахуванням того, що відповідна діяльність спрямована на збереження або відновлення сприятливого стану довкілля.

Організація профілактики екологічних правопорушень як засобу забезпечення екологічного правопорядку може розглядатися також як перспективна мета суспільства і держави у сфері відновлення та збереження сприятливого стану навколошнього середовища з огляду на його чистоту (незабруднення) і запаси ресурсів.

Профілактика екологічних правопорушень як один із найважливіших напрямів діяльності природоохоронних органів поширюється і на галузь охорони навколошнього середовища, включаючи як їх попередження, так і запобігання сконню цього виду правопорушень.

Дослідженнями, де висвітлюються ті чи інші аспекти проблеми охорони навколошнього середовища, є праці В.І. Андрейцева, А.І. Бобильова, С.Б. Гавриша, В.І. Івакіна, С.М. Кравченко, В.Л. Мунтяна, Н.І. Титової, Ю.С. Шемщученка та ін.

На думку М. Малишко, профілактика екологічних правопорушень як засіб забезпечення екологічного правопорядку дозволяє:

- ❑ виявляти, а потім усувати або стримувати, нейтралізувати, послабляти причини забруднення (детермінантів правопорушень);
- ❑ посилювати й удосконалювати соціальний контроль за станом правоохоронної охорони природи, сукупності суспільних відносин у сфері взаємодії з навколошнім середовищем;
- ❑ забезпечувати дії правових природоохоронних та екологічних норм, підвищувати результативність юридичної відповідальності;
- ❑ поліпшувати ставлення населення до природоохоронних заходів, забезпечувати соціальну активність громадян у цій сфері [1, с. 13].

Під профілактикою правопорушень у галузі охорони природи слід розуміти сукупність заходів, спрямованих на виявлення й усунення причин і умов, що сприяють порушенню природоохоронного законодавства, на припинення конкретних протиправних зазіхань у цій галузі.

Екологічні, як й інші правопорушення, мають свої причини, під якими розуміються ті явища і процеси, які підбурюють вчинити протиправні дії, формують негативний моральний імідж правопорушників.

Екологічне правопорушення характеризується такими рисами як екологічна спрямованість, екологічна небезпека, екологічна протиправність. Сутність екологічної спрямованості правопорушення полягає у тому, що поведінка правопорушника спрямована на негативну зміну стану навколошнього природного середовища, порушення правового режиму природних ресурсів. Екологічна небезпека включає не лише ймовірність порушення екологічних інтересів суспільства, а й підвищену небезпеку для чинних екологічних зв'язків у самих екосистемах. Екологічна протиправність полягає у повному або частковому невиконанні вимог, ігноруванні правил, закріплених нормами екологічного законодавства [2, с. 174].

Кожне вчинене екологічне правопорушення характеризується не тільки об'єктом, на який воно посягало, а й іншими чинниками, такими як суб'єктивна, вольова сторона порушення, а також характер наслідків протиправного діяння. Один і той самий об'єкт навколошнього природного середовища може бути предметом різних правопорушень. Це пояснюється змістом цілей, мотивів та іншими вольовими установками суб'єкта правопорушення, якими характеризуються особливості посягання на об'єкт довкілля.

Забезпечення екологічних прав людини здійснюється за допомогою значного комплексу соціальних і державно-правових заходів, з-поміж яких особливе значення надається профілактиці екологічних правопорушень адміністративно-правовими засобами.

А. Сахаров зазначає, що адміністративно-правова профілактика як засіб забезпечення екологічного правопорядку є одним із напрямів соціальної профілактики, у межах якої вивчаються фактори, що чинять шкідливий вплив, зокрема, на екологічну ситуацію,

застосовуються заходи превентивного характеру, які стимулюють свідоме дотримання нормативних приписів екологічного законодавства громадянами і посадовими особами та сприяють усуненню виявленіх причин скоєння екологічних правопорушень [3, с. 54 – 55].

Виявлення й усунення умов, що сприяють порушенню екологічного законодавства, а такими умовами є конкретні недоліки у діяльності юридичних осіб, окремих посадових осіб і громадян, є першочерговим у профілактичній діяльності органів загальної та спеціальної компетенції у сфері організації екологічної безпеки.

Причини здійснення екологічних правопорушень можна умовно поділити на три групи:

- соціальні (економічні, психологічні, культурологічні);
- організаційно-правові;
- технологічні.

У групі соціальних, зокрема соціально-психологічних, причин учинення екологічних правопорушень основною є точка зору про те, що природні багатства є невичерпним джерелом прибутків, тому їхнє використання й охорона не потребують державно-правового регулювання.

Таке споживацьке ставлення має місце навіть у тих адміністративно-територіальних одиницях України, де природні багатства не є основним джерелом існування, а є лише предметом аматорського полювання, рибальства тощо.

Ще одна причина екологічних правопорушень соціального характеру – низька екологічна культура населення. Її підвищення досягається проведенням бесід і лекцій для населення, організацією зустрічей громадян з представниками мерії у форматі відповідей на питання щодо екологічного стану території: про нове будівництво, проблеми гаражів, організацію майданчиків для вигулювання собак, захист зелених насаджень, прибирання та благоустрій територій тощо.

Кілька організаційно-правових причин здійснення екологічних правопорушень обумовлена насамперед недосконалістю адміністративно-правового статусу спеціально уповноважених державних органів, а також відсутністю сформованої системи заходів державно-правового примусу в цій сфері.

Ефективність профілактики як засобу забезпечення екологічного правопорядку багато в чому залежить від рівня організації роботи й адміністративно-правового статусу спеціально уповноважених органів виконавчої влади у сфері забезпечення екологічної безпеки, що дозволяють залучати широкі верстви населення до охорони природних ресурсів; від уміння організувати роботу так, щоб жодне порушення правил охорони природних ресурсів не залишалося без покарання.

Більшість заходів адміністративно-правової профілактики екологічних правопорушень соціально прийнятні та виконуються населенням добровільно.

Однак, коли попереджувальний вплив цих заходів недостатній для організації екологічної безпеки, виникає необхідність у застосуванні спеціальних попереджувально-примусових заходів при відсутності правопорушення (наприклад, заборона руху автотранспорту по окремих магістралях унаслідок надмірного забруднення ними повітря, карантин тощо).

Особливості застосування адміністративно-профілактичних заходів дозволяють виділити їх в окрему групу класифікації. Здійснення цих заходів, як слухно зазначає Д. Калаянов, відбувається за виняткових обставин і пов'язане з обмеженням суб'єктивних прав і свобод громадян [4, с. 12].

Соціально-правове значення заходів профілактики як засобів забезпечення екологічного правопорядку полягає в тому, що у системі припинення, попередження й адміністративних стягнень повинна враховуватися можливість застосування заходів відновлення порушеного порядку, що має неабияке значення для зміцнення законності, оскільки є особливим видом адміністративного примусу.

При визначенні заходів адміністративного примусу, застосування яких тягне за собою адміністративну відповіальність, виходимо з того, що юридична відповіальність – це самостійний юридичний інститут, утримування якого зазвичай виходить за межі примусу

до виконання існуючого обов'язку, у процесі якого хоча й відбувається відновлення порушеної законності, але це не супроводжується покладанням на винну особу нових юридичних обов'язків примусового характеру. Як зазначає М.О. Духно, юридичні види відповідальності з-поміж інших заходів мають найвищий рівень правоспонукання суб'єктів суспільних відносин до слідування шляхом, визначеним законом. Вони для них – «юридичний локомотив», який сперечається з «реактивною силою» економічного інтересу, також спонукально правозобов'язаного слідувати у вказаному ними напрямі [5, с. 213–214].

Правовий інститут відповідальності є обов'язковим елементом механізму правового регулювання суспільних відносин. Він спрямовує поведінку правозобов'язаного суб'єкта та уповноваженої особи до належної поведінки. Способи і заходи такого спонукання різноманітні. Їх сукупність становить загальноправову категорію юридичної відповідальності.

Примушуючи до виконання того чи іншого обов'язку у сфері забезпечення екологічної безпеки й охорони навколошнього середовища, правозастосовчі органи приводять учасників правовідносин у той стан, в якому вони повинні були перебувати відповідно до вимог закону.

Примусовим виконанням зобов'язань у сфері забезпечення екологічної безпеки, звичайно, відновлюється порушення законності, але не вирішується питання про покарання правопорушника.

Адміністративно-правові й адміністративно-процесуальні відносини, що реалізуються у сфері застосування запобіжного заходу, можуть унеможливити подальше вчинення екологічних правопорушень, які одночасно спрямовані на досягнення двох цілей:

- відновлення порушених інтересів особи та держави;
- притягнення винних до відповідальності.

Стосовно забезпечення екологічної безпеки найбільш доцільною є така диференціація заходів адміністративного примусу: попередження, припинення, адміністративні стягнення.

Цільова спрямованість кожного заходу різна, але адміністративно-правова природа їх єдина. Вона надає можливість вибору, поєднання цих засобів як передумов профілактики та безпосереднього усунення причин екологічних правопорушень.

Отже, з викладеного доходимо висновку про те, що практика виявлення й усунення причин та умов здійснення екологічних правопорушень засвідчує, що система соціально-правової, зокрема, адміністративно-правової, профілактики як засобу забезпечення екологічного правопорядку обумовлена характером їх походження.

Література:

1. Малишко М.І. Юридична відповідальність за екологічні правопорушення / Микола Іванович Малишко. – Українська наукова асоціація, Українська екологічна академія наук. – К., 2001. – 27 с.
2. Екологічне право / За ред. А.П. Гетьмана, М.В. Шульги. – Х., 2005. – 374 с.
3. Сахаров А.Б. Социальная система предупреждения преступлений/ А.Б. Сахаров //Сов. государство и право. – 1972. – № 11. – С. 66.
4. Калаянов Д.П. Адміністративні проступки, підвідомчі міліції, та їх профілактика: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. – теорія управління; адміністративне право та процес; фінансове право / Одеська держ. юридична академія / Дмитро Петрович Калаянов. – Одеса, 1998. – 16 с.
5. Духно Н.А. Экологический правопорядок: понятие, структура, управление, способы защиты / Н.А. Духно. – М., 2000. – 301 с.
6. Петров В.В. Закон Российской Федерации об ответственности за экологические преступления (Проект) [Текст] // Вестник Моск. ун-та. – Серия 11: Право. – 1993. – № 4. – С. 54.

Пиць В.М., соискатель кафедры административного, финансового и хозяйственного права АТСО ФПУ

Административно-правовые средства обеспечения экологического правопорядка. В статье рассматриваются административно-правовые средства обеспечения экологического правопорядка, а именно – профилактика экологических правонарушений как средства обеспечения экологического правопорядка. Утверждается, что организация профилактики экологических правонарушений как средства обеспечения экологического правопорядка может рас-

сматриваться как перспективная цель общества и государства в сфере восстановления и сохранение благоприятного состояния окружающего среды учитывая его чистоту (незагрязненность) и запасы ресурсов.

Ключевые слова: профилактика, экологические правонарушения, экологический правопорядок, юридическая ответственность, окружающая среда, причины загрязнения.

Pyts' V.M., Researcher of Administrative, Financial and Commercial Law department of ATCO FPUU

Administrative and legal means of providing environmental law and order. The article deals with the legal and administrative means of providing environmental law and order which is, namely, prevention of environmental crime as a method of environmental law enforcement. It is argued that the organization of prevention of environmental crime as a method of environmental law and order can be regarded as a long-term goal of society and the state in the field of restoration and preservation of a favorable environment taking into account its purity (non-contaminated) and resource reserves.

Key words: prevention, environmental violations, environmental law and order, legal responsibility, the environment, the causes of pollution.

УДК 347.998.85.03(477)

Рибченко А.О.,

суддя Вищого адміністративного суду України

**Забезпечення належного застосування
адміністративними судами принципу верховенства
права при здійсненні правосуддя (на прикладі роз'яснень
Вищого адміністративного суду України)**

У статті обґрунтовується необхідність розроблення роз'яснень змісту основних зasad принципу верховенства права Вищим адміністративним судом України для адміністративних судів першої та апеляційної інстанцій в аспекті застосування їх при здійсненні правосуддя. Аналізується сучасний стан розробки проблеми визначення змісту принципу верховенства права на доктринальному рівні, розуміння змісту принципу верховенства права суддями адміністративних судів, практика застосування ними цього принципу при вирішенні адміністративних справ.

Ключові слова: верховенство права, адміністративне судочинство, правосуддя, роз'яснення Вищого адміністративного суду, перша та апеляційна інстанція, верховенство права.

Відповідно до ч. 1 ст. 8 Конституції України [1], у державі визнається і діє принцип верховенства права. Це положення знайшло реалізацію у галузевому законодавстві. Так, відповідно до ст. 8 Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV (далі – КАС України) [2], при вирішенні справи суд керується принципом верховенства права. З моменту прийняття КАС України і до сьогоднішнього дня минув досить великий проміжок часу. Однак, аналіз практики застосування адміністративними судами принципу верховенства права під час здійснення правосуддя дає підстави стверджувати про достатню рідкість його безпосереднього застосування. У результаті ж аналізу тих випадків, коли судді його застосовують, виявляється, що відсутнє однозначне розуміння його окремих положень. Наразі доводиться констатувати про збереження в цілому позитивістського підходу у суддів щодо правозастосування.

Проблеми верховенства права останнім часом досліджувались як вітчизняними, так і зарубіжними вченими, такими як В.Б. Авер'янов, В.М. Баранов, С.П. Головатий, Б. Таманага, П.М. Рабінович та ін. Втім, слід відзначити передусім теоретичну спрямованість їх досліджень, що певною мірою знецінює їх з точки зору правозастосування. Крім того, ці точки

зору характеризуються певними розбіжностями з окремих ключових питань принципу верховенства права. Проблемам принципу верховенства права в адміністративному судочинстві було приділено увагу в гл. 6 другої книги монографії «Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики», виданої у 2008 р. під відповідальною редакцією В.Б. Авер'янова [3]. Але, як і у попередніх випадках, це дослідження не дає чітких критеріїв для суддів щодо застосування цього принципу при відправленні правосуддя.

Метою цієї статті є обґрутування необхідності розроблення роз'яснень змісту основних засад принципу верховенства права Вищим адміністративним судом України для адміністративних судів першої та апеляційної інстанцій в аспекті застосування їх при здійсненні правосуддя. Із цією метою доцільним вбачається дослідити відповідні особливості зазначеного принципу.

У Великому енциклопедичному юридичному словнику наводиться таке визначення верховенства права: «...верховенство права – це панування соціально-природного права у життєдіяльності громадян». Дія в Україні принципу верховенства права означає підпорядкованість держави соціально-природним, основоположним правам людини, визнання їх пріоритету перед іншими соціальними нормами (нормами державних законів, моралі, звичаїв тощо) у разі невідповідності останніх таким правам» [4, с. 74].

Схоже за змістом тлумачення зазначеного поняття наводить В.Б. Авер'янов. Він вказує мінімум як на дві складові доктринального тлумачення цього принципу. Вони розкриваються через такі вимоги: підпорядкування діяльності всіх без винятку державних інститутів потребам реалізації та захисту прав людини; пріоритетності цих прав перед усіма іншими цінностями демократичної, соціальної, правової держави [3, с. 31].

Досить розгорнуте та повне визначення верховенства права наведене Конституційним Судом України у рішенні від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004 (далі – рішення Конституційного Суду України № 15-рп/2004) [5]. Відповідно до абз. 2-4 пп. 4.1 п. 4 зазначеного рішення, під верховенством права слід розуміти «...панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у законі, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним з проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаїв тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України. Таке розуміння права не дає підстав для його ототожнення із законом, який іноді може бути й несправедливим, у тому числі обмежувати свободу та рівність особи. Справедливість – одна з основних засад права, є вирішальною у визначені його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права. Зазвичай справедливість розглядають як властивість права, виражену, зокрема, в рівному юридичному масштабі поведінки й у пропорційності юридичної відповідальності вчиненому правопорушенню. У сфері реалізації права справедливість проявляється, зокрема, у рівності всіх перед законом, відповідності злочину і покарання, цілях законодавця і засобах, що обираються для їх досягнення».

З іншого боку, як зазначається у юридичній літературі, поняття верховенства права не піддається формальному визначенню [6, с. 54-55]. Зміст права в цілому є рухливою категорією, яка змінюється із розвитком суспільства. Це обумовлює наявність тенденції до зміни засад принципів верховенства права. На цю обставину вказувалось у науковій літературі як на обставину, що істотно ускладнює дослідження змісту та сутності цього принципу тенденцію постійну зміну [7, с. 154-155]. У зв'язку із наведеним рухливість категорії верховенства права пов'язується із наступним. По-перше, це тісний зв'язок верховенства права з практичною діяльністю державних органів. Завжди існує небезпека зниження рівня верховенства права у певній правовій системі, а не тільки його підвищення чи сталість. По-друге, верховенство права як певною мірою похідна від моралі, звичаїв тощо категорія, є підвищено залежною від особливостей розвитку суспільства у конкретній країні.

Тому запозичення міжнародного досвіду у цій сфері є ускладненим. Разом із тим, певною мірою ця задача полегшується шляхом застосування певних міжнародних стандартів верховенства права [7, с. 155]. Але, тим не менш, уявляється, що у подібних ситуаціях особливості розвитку суспільства та правової системи України підлягають підвищенню врахуванню у порівнянні із звичайним порівняльним вивченням інших правових інститутів. По-третє, немає єдиної наукової бази цього поняття (розуміння верховенства права з точки зору правових ідей щодо прав особистості, визначення природи цих прав, уявлень про саму правову систему як таку, де діє верховенство права). Звідси випливає також невизначеність методологічних меж цього поняття, суті самого явища [7, с. 155-156]. Зазначені складнощі, що стосуються визначення поняття та надання юридичної характеристики верховенства права в цілому, стосуються також визначення цього поняття і в сфері адміністративного судочинства. Разом із тим, як зазначається, ці гносеологічні труднощі не є непереборними. Необхідним є чітке визначення завдання наукового дослідження, передбачувані результати з пізнавального боку, і особливо, з точки зору юридичної практики [7, с. 156]. Враховуючи це, наведені вище точки зору щодо змісту та сутності цього принципу слід скоріше сприймати як такі, що висвітлюють його найбільш характерні риси.

Неможливо уявити собі правильне застосування цього принципу у судовій практиці без врахування рухливості цієї категорії. Разом із тим, відстеження зазначених вище змін навряд чи можна ставити у завдання конкретному судді. Втім, досвід дослідження принципу верховенства права вказує на те, що, можливим є виділення мінімального переліку конкретних за своїм змістом вимог цього принципу на конкретному етапі розвитку суспільства, які можуть бути застосовані практично. Перший крок у цьому напрямі вже зробив законодавець, виклавши окремі засади цього принципу у вже згадуваний ст. 8 КАС України. Разом із тим, з часом можуть бути визначені додаткові засади верховенства права. Так, наприклад, виходячи з рішення Конституційного Суду України № 15-рп/2004, уявляється, що зasadами верховенства права, що підлягають застосуванню при здійсненні адміністративного судочинства, сьогодні можна також вважати такі: справедливість; неприпустимість явного нехтування нормами моралі та звичаїв. Втім, уявляється, що суд не може керуватись цими положеннями безпосередньо, оскільки буде порушено ст. 1, ч. 1 ст. 5, ч. 1 ст. 9 КАС України, а отже, й ч. 2 ст. 19 Конституції України. Крім того, враховуючи істотний змістовний обсяг засад досліджуваного принципу, для суддів бажаним, на нашу думку, є конкретні за змістом роз'яснення окремих зasad.

Відповідно до ч. 1 ст. 36 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» 07.07.2010 р. № 2453-VI (далі – Закон України «Про судоустрій та статус суддів») [8], Пленум Вищого спеціалізованого суду діє у складі всіх суддів вищого спеціалізованого суду для вирішення питань, пов’язаних із забезпеченням єдності судової практики у справах відповідної судової юрисдикції, та інших питань, віднесених до його повноважень цим законом. Відповідно до п. 6 ч. 2 ст. 36 цього закону Пленум Вищого спеціалізованого суду за результатами узагальнення судової практики дає роз’яснення рекомендаційного характеру з питань застосування спеціалізованими судами законодавства при вирішенні справ відповідної судової юрисдикції. Згідно з п. 1.2 Положення про Науково-консультативну раду при Вищому адміністративному суді України, затвердженого постановою Пленуму Вищого адміністративного суду України від 28.12.2006 р. № 7 (далі – Положення про Науково-консультативну раду) [9], Науково-консультативна рада є дорадчим органом і утворюється з числа висококваліфікованих фахівців у галузі права для попереднього розгляду проектів рішень Вищого адміністративного суду України, підготовка яких потребує наукового забезпечення. Відповідно до п. 3.1 Положення про Науково-консультативну раду, Науково-консультативна рада вивчає питання, що виникають у судовій практиці, і на підставі вимог закону та наукового аналізу судової практики розробляє і подає Вищому адміністративному суду України рекомендації, зокрема, щодо проектів роз’яснень Пленуму Вищого адміністративного суду України, а також щодо питань правового характеру, що виникають у судовій практиці.

Зважаючи на викладене, доцільним є покладання завдання щодо визначення змісту верховенства права в аспекті його практичного застосування на конкретному етапі

розвитку суспільства саме на зазначену Науково-консультативну раду, і подання нею до Вищого адміністративного суду України рекомендацій щодо проектів роз'яснень Пленуму Вищого адміністративного суду України.

Принцип верховенства права закріплений на найвищому рівні національного законодавства – конституційному. Якщо певний нормативний акт (не має значення матеріальний чи процесуальний) або його конкретні норми за своїм змістом суперечитимуть основним засадам принципу верховенства права, то застосування цих норм у такому їх значенні фактично означає порушення принципу верховенства права. У такому випадку доведеться констатувати, що конкретний нормативний акт або його конкретні норми не відповідають ч. 1 ст. 8 Конституції України. Відповідно до ч. 5 ст. 9 КАС України, у разі виникнення в суду сумніву під час розгляду справи щодо відповідності закону чи іншого правового акта Конституції України, вирішення питання про конституційність якого належить до юрисдикції Конституційного Суду України, суд звертається до Верховного Суду України для вирішення питання стосовно внесення до Конституційного Суду України подання щодо конституційності закону чи іншого правового акта.

У разі невідповідності нормативно-правового акта Конституції України, закону України, міжнародному договору, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, або іншому правовому акту суд застосовує правовий акт, який має вищу юридичну силу (ч. 5 ст. 9 КАС України). Відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 156 КАС України, суд зобов'язаний зупинити провадження у справі в разі, зокрема, неможливості розгляду цієї справи до вирішення іншої справи, що розглядається в порядку, зокрема, конституційного провадження – до набрання законної сили судовим рішенням в іншій справі. Відповідно до ч. 1 ст. 57 Закону України «Про Конституційний Суд України» [10], строк провадження у справах за конституційними поданнями та конституційними зверненнями не повинен перевищувати трьох місяців. Таким чином, ситуації, коли суддя доходить висновку про необхідність звернення до Верховного Суду України відповідно до ч. 5 ст. 9 КАС України, небажані також з точки зору оперативності розгляду та вирішення адміністративних справ.

У цьому світлі зазначені вище роз'яснення змісту принципу верховенства права з метою його застосування видаються особливо необхідними. Адже без них існує небезпека, по-перше, надходження до Верховного Суду України та Конституційного Суду України надвеликої кількості звернень, і по-друге, затягування розгляду адміністративних справ.

Література:

1. Конституція України. –К., 1996. – Ст. 141.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32 (26.08.2005). – Ст. 1918.
3. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики: монографія. У 2 кн. / [голов. редкол. Шемшученко Ю.С. [та ін.]. – К.: Конус-Ю, 2008. – Кн. 2: Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві / [ред. В.Б. Авер'янов]. – К.: Конус-Ю, 2008. – 314 с.
4. Великий енциклопедичний юридичний словник / [ред. Ю.С. Шемшученко]. – К.: Юридична думка, 2012. – 1020 с.
5. У справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання): рішення Конституційного Суду України від 02.11.2004 р. № 15-рп/2004 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 45 (26.11.2004). – Ст. 2975.
6. Конституція України. Науково-практичний коментар / [голов. редкол.: Тацій В.Я. [та ін.]. – Х.: Право, 2011. – 1128 с.
7. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики: монографія: у 2 кн. / [голов. редкол. Ю.С. Шемшученко [та ін.]. – К.: Конус-Ю, 2008. – Кн. 1: Верховенство права як принцип правової системи: проблеми теорії / [ред. Н. М. Оніщенко]. – К.: Конус-Ю, 2008. – 314 с.
8. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.2010 р. № 2453-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 55/1. – Ст. 1900.

9. Положення про Науково-консультативну раду при Вищому адміністративному суді України: Постанова Вищого адміністративного суду від 28.12.2006 р. № 7 // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2007. – № 2.

10. Про Конституційний Суд України: Закон України від 16.10.1996 р. № 422/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 49. – Ст. 272.

Rybchenko A.A., судья Высшего административного суда Украины

Обеспечение надлежащего применения административными судами принципа верховенства права при осуществлении правосудия (на примере разъяснений Высшего административного суда Украины). В статье обосновывается необходимость разработки разъяснений содержания основных начал принципа верховенства права Высшим административным судом Украины для административных судов первой и апелляционной инстанций в аспекте применения их при осуществлении правосудия. Анализируется современное состояние разработки проблемы определения содержания принципа верховенства права на доктринальном уровне, понимание содержания принципа верховенства права судьями административных судов, практика применения ими этого принципа при рассмотрении административных дел.

Ключевые слова: верховенство права, административное судопроизводство, правосудие, разъяснение Высшего административного суда, первая и апелляционная инстанция, верховенство права.

Rybchenko A.A. Judge of the Supreme Administrative Court of Ukraine

Providing proper application of the administrative courts, the rule of law in the administration of justice (for example, the explanation of the Supreme Administrative Court of Ukraine). The article explains the need for clarifying the content of the basic principles of the rule of law by the Supreme Administrative Court of Ukraine for the administrative courts of first instance and appeal in the aspect of using them in the exercise of justice. The current state of development of the problem of determining the content of the rule of law at the doctrinal level, the understanding of the principle of the rule of law by judges of administrative courts, practice of using this principle in administrative cases are analyzed.

Key words: supremacy of law, administrative legal procedure, justice, legality.

УДК 42.9:351.072.2]:[712.253:582.09](477-751.2)

Родік Т.П.,

викладач кафедри всесвітньої історії та правознавства
Уманського державного педагогічного університету імені Павла Тичини

Поняття адміністративно-правового механізму державного регулювання діяльності дендрологічних парків України

У статті узагальнено теоретичні підходи щодо розкриття сутності і змісту поняття адміністративно-правового механізму. Запропоновано новий підхід до визначення поняття «адміністративно-правовий механізм державного регулювання діяльності дендрологічних парків України». Проаналізовано сутність і зміст цього механізму та особливості формування для подальшого його ефективного застосування.

Ключові слова: механізм, механізм правового регулювання, державне регулювання, державне управління, механізм державного регулювання.

Збереження, використання і охорона природних ресурсів є невід'ємною умовою економічного та соціального розвитку держави. Одним із складових елементів здійснення екологічної політики та адміністративної реформи в Україні є формування мережі заповідних територій і об'єктів, організація функціонування системи органів державної влади. Сформована сучасна правова база не забезпечує належне використання і охорону територій і об'єктів природно-заповідного фонду. Деякі питання залишаються не врегульованими, деякі – врегульовані лише частково, що, відповідно, призводить до зниження ефективності діяльності органів державної влади, наукових установ тощо.

Сьогодні одним з першочергових завдань органів державної влади в Україні є формування дієвих адміністративно-правових зasad регулювання діяльності об'єктів та територій природно-заповідного фонду. Існування ефективного механізму, форм та методів регулювання діяльності об'єктів та територій природно-заповідного фонду України є основою забезпечення якісного стану довкілля, раціонального використання природних ресурсів та високих досягнень в галузі науки.

Формування ефективного механізму адміністративно-правового регулювання діяльності об'єктів та території природно-заповідного фонду України загалом як цілісного об'єкта залежить від формування механізму регулювання діяльності кожної окремої категорії природно-заповідного фонду.

У зв'язку з цим особливої актуальності набула проблема дослідження адміністративно-правового регулювання діяльності дендрологічних парків, які є однією з категорій природно-заповідного фонду України та одночасно як науковою установою, так і природоохоронною територією. Сфера діяльності таких парків вимагає надання пропозицій щодо удосконалення правового регулювання їх діяльності, а також запровадження відповідних змін у практичній діяльності державних органів управління та пропозицій щодо удосконалення чинного національного законодавства у цій сфері і практики його реалізації.

Забезпечення результативності й ефективності державного управління у певній сфері суспільного життя ускладнюється недостатньо розвинутим понятійно-категоріальним апаратом окремих науковців та галузі науки.

Іноді для певного терміну чи поняття існує визначення, закріплене у нормативно-правовому акті, а у науковців немає єдиної думки стосовно цього терміну, вони по-різному підходять до тлумачення одних і тих самих понять. Ще більше ускладнюється становище з визначенням понять та термінів, які виникають на межі різних галузей наук.

Метою цієї статті є розкрити сутність і зміст наукової категорії «механізм державного регулювання» діяльності дендрологічних парків України в адміністративно-правовому аспекті.

Серед загальновживаних наукових категорій поняття «механізм» досить часто зустрічається як у точних, так і у гуманітарних науках. Різні науки, галузі діяльності, дослідники і практики вкладають у поняття «механізм» настільки різний зміст, що виникає питання, що не можна назвати механізмом.

Досліджуване нами питання є досить широким, оскільки стосується різних сфер, зокрема, права, екології, економіки, філософії. Однак право істотно вирізняється серед перелічених галузей тим, що його норми загальнообов'язкові для дотримання та виконання.

Тлумачення сучасного розуміння механізмів публічної сфери розглядали у своїх наукових дослідженнях О.Батанова, А.Кузнєцова, Є.Морозова, О.Федорчак. окремі аспекти економічних, організаційних, правових, соціальних та інших механізмів державного управління розкривають такі науковці як: О. Амосов, Г. Астапова, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, Н. Брюховецька, І. Булєєв, О. Коротич, М. Лисенко, В. Малиновський, Н. Нижник, О. Оболенський, Г. Одінцова, З. Румянцева, В. Шамрай, Л. Юзькова та ін.

Дослідження механізму адміністративно-правового регулювання діяльності дендрологічних парків неможливе без з'ясування змісту його основних понять.

З'ясування змісту цього поняття проводиться, перш за все, на основі тлумачення термінів, які застосовуються в юридичних актах і науковій літературі.

Під механізмом (від гр. μηχανή mechane – «машина») класично розглядається сукупність штучних рухомо-сполучених елементів, що здійснюють завданій рух [9, с.380], пристрій (сукупність рухомих ланок або деталей), що передає чи перетворює (відтворює) рух [14], внутрішній устрій, система функціонування чого-небудь, апарат будь-якого виду діяльності [19, с. 245].

Професор М. Фарукшин зазначає, що «...політична система будь-якого суспільства характеризується наявністю певних механізмів, які гарантують йому стійкість та життєздатність. За допомогою цих механізмів вирішуються соціальні суперечності й конфлікти, координуються зусилля різних суспільних груп, організацій і рухів, гармонізуються суспільні відносини досягається консенсус щодо основних цінностей, цілей і напрямів суспільного розвитку» [20].

Деякі вчені визначають поняття «механізм» як «...систему державних організацій, яка включає в себе не тільки державні органи, а й підприємства, установи, а також двосторонні зв'язки між ними» [11, с. 29-32], або як «...систему державних органів, які здійснюють функції держави» [5, с. 65-68; 10, с. 6].

Оскільки держава є соціальним інститутом, створеним людьми, то всі механізми держави, від найпростішого до найскладнішого, є продуктом організованої людської діяльності. Як зазначає О. Добролюбов, «...ідеальний механізм демократичної влади – той, який розраховано на неідеальних політичних діячів (а не на вождів та геніїв), оскільки лише така державна машина матиме змогу надійно функціонувати довготривалий час, успішно переживаючи поганих і гарних, посередніх і видатних керівників» [15, с. 15].

Державний механізм та механізм державного регулювання є прикладом найскладніших механізмів, які тисячоліттями еволюціонували з механізмів упорядкування життєдіяльності племені, роду до сучасної цивілізації та які мають чітку правову регламентацію.

Поняття «механізм правового регулювання» теоретики держави та права розкривають так: «...це узята в єдності система правових засобів, способів і форм, за допомогою яких нормативність права переводиться в упорядкованість суспільних відносин, задовільняються інтереси суб'єктів права встановлюється і забезпечується правопорядок («належне» у праві стає «сущим»)» [16, с. 498]; «...сукупність правових засобів, з допомогою яких поведінка суб'єктів суспільних відносин приводиться у відповідність до приписів, що містяться у нормах права» [18, с. 261] тощо.

Механізм правового регулювання вимагає: норми права; акти реалізації права; індивідуальні вимоги, направлені на казуальну регламентацію суспільних відносин; акти державних органів, направлені на примусову реалізацію юридичних суспільних обов'язків у випадку невиконання об'єктом державного управління умов і норм права, актів казуальної

регламентації або індивідуальних вимог – у забезпеченні їх виконання; правовідносини, пов’язані з реалізацією перелічених елементів механізму правового регулювання суб’єктом державного управління [2, с. 38].

Що стосується терміна «державне регулювання», то насамперед слід відзначити, що у чинному законодавстві немає його загального визначення. Натомість лише у трьох законах є визначення «державного регулювання ринків фінансових послуг», «державного регулювання ринку цінних паперів» та «державного регулювання і контролю обігу продукції, що негативно впливає на суспільну мораль» [7, с. 6].

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови термін «регулювати» означає «...впорядковувати що-небудь, керувати чимось, підкоряючи його відповідним правилам, певній системі» [4, с.1207].

Проте переважна частина науковців використовує цей термін як суту економічну категорію. Так, В.Малиновський надає таке його визначення: «Державне регулювання – економічний метод державного управління, який є системою типових заходів законодавчого, виконавчого і контрольного характеру, що здійснюються відповідними державними органами та громадськими організаціями з метою стабілізації та пристосування існуючої соціально-економічної системи до постійно змінюваних умов» [13, с.46]. В. Воротін наводить таке визначення: «Державне регулювання являє собою свідому та цілеспрямовану діяльність, пов’язану з реалізацією державно-владних повноважень суб’єктами публічної влади та регламентовану правовими нормами економічну діяльність» [6, с.30]. О. Оболенський розглядає «державне регулювання» як «...здійснення державою комплексних заходів (організаційних, правових, економічних тощо) у сфері соціальних, економічних, політичних, духовних та інших суспільних процесів з метою їх упорядкування, встановлення загальних правил і норм суспільної поведінки, а також запобігання негативним явищам у суспільстві» [8, с.69]. Визначення, зроблене О.Оболенським, є найбільш повним, оскільки державне регулювання можна і потрібно проводити не лише економічними методами та засобами.

Оскільки в сучасній науковій літературі співвідношенню понять «державне управління» та «державне регулювання» майже не придано уваги, відповідно і немає закріпленого загальноприйнятого тлумачення поняття «державне регулювання». Маючи спільні риси ці два терміни ототожнюються або взаємо замінюються. Проте, розрізняти ці поняття слід за відмінними рисами.

Слід зазначити, що і державне управління, і державне регулювання – це організуюча діяльність органів державної влади, яка має на меті впорядкування тієї чи іншої сфери суспільного життя. Така спільність окремих рис наводить на думку про тотожність змісту регулювання і управління, що є логічно, бо частина завжди виражає основні ознаки цілого.

Автори академічного курсу з адміністративного права пояснюють спільність цих понять тим, що «...державне регулювання не може бути використане без застосування методів безпосереднього впливу на об’єкти управління, і тому державне регулювання зрештою неможливе без державного управління» [1, с. 66].

Авторами «Юридичної енциклопедії» тлумачиться відмінні риси даних понять. Поняття «державне регулювання» вважається ширшим, за поняття «державне управління», оскільки останнє для досягнення своїх цілей застосовує насамперед адміністративні методи впливу [21, с. 118].

Професор О.Лазор у монографії «Державне управління у сфері реалізації екологічної політики в Україні: організаційно-правові засади» зазначає, що «державне регулювання здійснюється відповідно до чинного законодавства і складається з адміністративно-правового, економічного та специфічно-територіального регулювання». Водночас державне регулювання за свою суттю ширше, ніж поняття «державне управління», оскільки останнє для досягнення своїх мети використовує адміністративні впливи, тобто методи прямого зв’язку [12, с.79, 85].

З цього питання існують і інші думки. У своїй праці О. Бойко-Бойчук «Семантичний аналіз та визначення категорії «державне регулювання» у «Віснику Національної академії

державного управління», на основі виокремлення смислових полів категорій «державне управління» та «державне регулювання» формулює твердження про те, що процес державного управління спрямований на створення нової характеристики об'єкта управління, а процес державного регулювання спрямований лише на впорядкування, налагодження внутрішнього простору об'єкта управління та підвищення рівня його внутрішньої цілісності [3, с.54-56].

Як вже з'ясовано вище, більшість науковців розглядає державне управління як «регулюючий» вплив держави чи органів державної влади, а регулятивна функція відноситься до основних функцій державного управління. Необхідно також зазначити, що здійснення окремих регулювальних заходів має тимчасовий характер і спрямоване на усунення негативних явищ, що виникли у конкретній сфері суспільного життя. Виходячи із цього, можна дійти висновку, що категорії «державне управління» та «державне регулювання» між собою співвідносяться як загальне і часткове.

У сфері природно-заповідної справи застосовуються різні механізми державного регулювання, зокрема, організаційні, адміністративні, правові, політичні, економічні.

Прикладом застосування політичного й організаційно-правового механізму державного регулювання є Указ Президента України від 23 травня 2005 р. № 838 «Про заходи щодо дальшого розвитку природно-заповідної справи в Україні». Цим Указом Президент визнав розвиток природно-заповідної справи одним із найважливіших пріоритетів довгострокової державної політики та дав кілька організаційних завдань Кабінету Міністрів України щодо подальшого розвитку природно-заповідної справи.

Я.В.Малиновський до адміністративних механізмів державного регулювання відносить організаційно-розпорядчі методи, що пронизують усі відносини у сфері державного управління і є сукупністю прийомів та впливів, заснованих на використанні об'єктивних організаційних відносин між людьми та загальноорганізаційних принципів управління [13, с.65].

Як зазначає О.В. Соловйова, характерними особливостями адміністративних механізмів є такі:

- прямий вплив на керований об'єкт шляхом установлення його повноважень (прав та обов'язків);
- односторонній вибір суб'єктом управління найближчої та кінцевої мети, завдань управлінського процесу, порядку, термінів їх виконання об'єктом, ресурсного забезпечення, умов виконання завдань на кожному конкретному етапі;
- юридична обов'язковість актів управління (указів, постанов, рішень, розпоряджень, наказів і резолюцій), невиконання яких розглядається як порушення обов'язків та може спричинити не тільки адміністративну чи дисциплінарну відповідальність, а й кримінальну.

Виділяють три основні групи адміністративних механізмів державного регулювання: регламентаційні, розпорядчі, нормативні [17, с.130].

Під правовими механізмами державного управління Я.В. Малиновський розуміє методи державного управління, які, визначаючи законодавчу сферу розвитку управлінських структур, мають сприяти вільній дії адміністративних механізмів. Правові механізми використовуються: по-перше, для юридичного зміцнення управлінських відносин, що вже склалися, і, по-друге, для розвитку цих відносин відповідно до поставлених управлінських цілей. Закріплення й розвиток відносин управління за допомогою правових механізмів державного управління спрямовані на досягнення цілей функціонування системи та забезпечення застосування методів згідно із законодавством. До правових механізмів управління відносяться правове регулювання, переконання й примус, субординацію й координацію [13, с.124].

На думку О.В. Соловйової, проаналізувавши ці два визначення механізмів, можна зробити спробу об'єднати їх в один механізм – адміністративно-правовий, для більш грунтовного його вивчення та ефективного застосування [17, с.130].

Наука адміністративного права під адміністративно-правовими механізмами визначає способи та прийоми безпосереднього і цілеспрямованого впливу виконавчих органів (посадових осіб) на підставі закріпленої за ними компетенції у встановлених межах та відповідній формі на підпорядковані їм органи та громадян.

Механізми управлінського впливу є адміністративно-правовими механізмами. Саме в них виявляються всі якості державно-управлінської діяльності, у межах якої реалізується виконавча влада. За допомогою адміністративно-правових механізмів суб'єкт виконавчої влади здійснює управлінський вплив на об'єкт шляхом використання адміністративно-правових форм управління. В адміністративному праві загальнознано, що метод і форма управління є взаємопов'язаними складовими процесу управління. Саме у відповідній формі механізм управління реально виконує роль способу (засобу) управлінського впливу.

Адміністративні механізми, як правило, кваліфікуються як способи або засоби впливу на діяльність підприємств, установ та організацій, посадових осіб та громадян шляхом прямого встановлення їх прав і обов'язків через систему наказів. Суб'єкт управління в межах своєї компетенції приймає управлінське рішення, юридично обов'язкове для об'єкта управління. Такий прямий управлінський вплив виходить безпосередньо із владної природи управління – так реалізується виконавча влада. Без використання адміністративних механізмів неможливе досягнення мети впорядкуваного впливу на поведінку різних учасників управлінських суспільних відносин. Адміністративні механізми використовуються разом з економічними, що виступають способами чи засобами економічного або непрямого впливу з боку суб'єктів державно-управлінської діяльності на відповідні об'єкти управління через їх інтереси [17, с.130].

Проте й цим надскладним механізмом і з новими специфічними ознаками притаманні ті самі ознаки, що й механізмам примітивним, найпростішим.

Отже, з огляду на викладене, пропонуємо таке визначення «адміністративно-правовий механізм державного регулювання діяльності дендрологічних парків – це здійснення уповноваженими органами державної влади комплексу заходів щодо упорядкування, контролю, охорони дендрологічних парків як об'єктів природно-заповідного фонду з метою збереження природної різноманітності ландшафтів, рослинного світу та підтримання загального екологічного балансу держави».

Література:

1. Адміністративне право України. Акад. курс: підруч.: У 2-х т. Т. 1: Загальна частина / Ред. кол.: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Юридична думка, 2004. – 584 с.
2. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве/ С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1966. – 183 с.
3. Бойко-Бойчук О. Семантичний аналіз та визначення категорії «державне регулювання» / О. Бойко-Бойчук // Вісник НАДУ. – 2007. – № 3. – С. 46-58.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. – 1736 с.
5. Власов В.А. Советский государственный аппарат/ В.А. Власов. – М.: Госиздат, 1959. – 181 с.
6. Воротін В. Е. Макроекономічне регулювання в умовах глобальних трансформацій: монографія / В.Є. Воротін. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 392 с.
7. Данилюк О.О. Державне регулювання розвитку природно-заповідної справи: дис. канд. наук з держ. упр./ О.О. Данилюк; Нац. академія держ. упр. при Президентові України. – К., 2010. – 243с.
8. Державне управління та державна служба: словник-довідник / уклад. О.Ю. Оболенський. – К.: КНЕУ, 2005. – 480 с.
9. Энциклопедический словарь / [гл. ред. Б.А. Введенский]. – М.: Большая советская энциклопедия, 1954. – Т. 2. – 720 с.
10. Ковачев Д.А. Механизм правотворчества социалистического государства. / Д.А. Ковачев // Вопросы теории. – М.: Юрид. лит., 1977. – 112 с.
11. Копейчиков В.В. Механизм советского государства/ В.В. Копейчиков. – М.: Юрид. лит., 1968. – 189 с.
12. Лазор О.Я. Державне управління у сфері реалізації екологічної політики в Україні: організаційно-правові засади: монографія / О. Я. Лазор. – Львів: Ліга-Прес, 2003. – 542 с.
13. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління / В.Я. Малиновський. – Вид. 2-ге, доп. і випр. – К.: Центр сприяння інституцій розв. держ. служби, 2005. – 254 с. – (Серія «Бібліотека молодого державного службовця»).
14. Механізм // Вільна енциклопедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki/Механізм>.

15. Рудницька Р.М. Механізми державного управління: сутність і зміст / Р.М. Рудницька, О.Г. Сидорчук, О.М. Стельмах; [за наук. ред. М.Д. Лесечка, А.О. Чемериса]. – Л.: ЛРІДУ НАДУ, 2005. – 28 с.
16. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручн./ О.Ф. Скакун / Пер. з рос. – Х.: Консум, 2001. – 656с.
17. Соловйова О.В. Адміністративно-правовий механізм державного регулювання розвитку рекреаційних послуг в Україні / О.В. Соловйова / Держава та регіони. Серія: Державне управління, 2009. – № 4. – С. 129 – 134.
18. Теорія держави і права: навч. посіб. / А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та ін.; за заг. ред. С.Л. Лисенкова, В.В. Копейчикова. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 368 с.
19. Толковый словарь русского языка: В 4 т.: собр. соч. [Электронный ресурс] / [под ред. Д.Н. Ушакова]. – М.: Адепт, 2004. – Т.2.
20. Фарукшин М.Х. Политическая система общества [Электронный ресурс] / М.Х. Фарукшин // Политнаука: политология в России и в мире. – Режим доступа: <http://www.politnauka.org/library/teoria/faruksin.php>.
21. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемщченко (відп. ред.) та ін. – К.: Укр. енцикл., 1998. – Т. 2: Д-Й. – 744 с.

Родик Т.П., преподаватель кафедры всемирной истории и правоведения Уманского государственного педагогического университета имени Павла Тычины

Понятие административно-правового механизма государственного регулирования деятельности дендрологических парков Украины. В статье обобщено теоретические подходы, касающиеся раскрытия сути и содержания понятия административно-правового механизма. Предложено новый подход определения понятия "административно-правовой механизм государственного регулирования деятельности дендрологических парков Украины". Проанализировано его суть, содержание и особенности формирования для дальнейшего эффективного применения.

Ключевые слова: механизм, механизм правового регулирования, государственное регулирование, государственное управление, механизм государственного регулирования.

Rodik T.P., Lecturer of World History and Jurisprudence Department of Uman' State Pedagogical University named after Paul Tychyna

The concept of administrative and legal mechanism of state regulation of dendrology parks in Ukraine. The essence and the concept of the term "administrative and legal mechanism" are revealed in the article. A new approach to the definition of "administrative and legal mechanism" of state regulation of dendrology parks in Ukraine is proposed. The essence, content and features of the formation for further effective use are analyzed.

Key words: mechanism of legal regulation, state regulation, governance, mechanism of state regulation.

УДК 342.95.038:351.713.077.6](477)

Убогий С.А.,

здобувач Національного університету ДПС України

Мельник О.М.,

канд. наук з державного управління, доцент кафедри адміністративного, господарського та фінансового права АПСВ ФПУ

Право на оскарження рішень податкових органів як дієва правова гарантія захисту прав та законних інтересів платника податків

У статті розглядаються питання прав і свобод людини, які є головним обов'язком держави. Держава відповідальна перед людиною та суспільством за свою діяльність. Обґрунтовується теза про те, що на забезпечення охорони та захисту прав і законних інтересів платників податків спрямовані різноманітні заходи контролю, нагляду та інші види правоохоронної діяльності державних органів і громадських організацій. Стверджується, що головним з них є юрисдикційний спосіб, в якому виявлене реакція держави і суспільства на вчинене правопорушення або спір про право, що виник. Висвітлюється діяльність податкових органів України як різновид зазначених органів, які повинні забезпечити реалізацію наданих їм повноважень, виходячи з пріоритетності прав і свобод людини.

Ключові слова: права платника, адміністративне оскарження, демократизація суспільства

Закріплення права на оскарження дій та рішень органів державної влади на рівні конституційних норм сприяє зміцненню демократичних принципів, підвищенню гарантій захисту прав і свобод громадян. За таких обставин держава бере на себе зобов'язання забезпечити права особи юридичними, економічними, соціальними та іншими гарантіями.

Зміст права на оскарження тісно пов'язаний з обов'язком забезпечувати реалізацію цього права. Однак, у Конституції України право оскарження виражене в узагальненій формі – без конкретизації предмета, порядку і способів дій суб'єктів. Конкретні механізми реалізації права на оскарження мають бути визначені нормами законодавства, які повинні забезпечити практичну реалізацію конституційної норми. У нормах податкового права такі механізми визначені не досить чітко.

Важливою ознакою права на оскарження рішень є той факт, що воно виступає не просто як закріплене в законі суб'єктивне право, а як дієва правова гарантія захисту інших прав та законних інтересів [1, с. 122]. Зокрема, права власності платника податків, гарантованого ст. 41 Конституції України. Адже неправомірні дії чи рішення органів державної податкової служби можуть порушувати це право – характерною ознакою податку є перехід права власності на частину коштів із власності платника у власність держави. У тому випадку, коли податковий орган визначає зобов'язання платника сплатити певну суму коштів до бюджету всупереч нормам законодавства, це є прямим зазіханням на право власності платника податку, а право на оскарження неправомірних дій та рішень податкових органів є однією з основних гарантій захисту порушеного права. Так само неправомірні дії чи рішення органів податкової служби суттєво обмежують визначене ст.42 Конституції України право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом.

Як справедливо зазначають вчені, право на оскарження дій та рішень органів Державної податкової служби є абсолютним, необмеженим і невідчужуваним правом платника податків. Для його реалізації не потрібно отримувати чиось згоду чи видання будь-яких актів управління.

Ми погоджуємось з тим, що ефективність захисту прав платників податків шляхом оскарження рішень органів Державної податкової служби залежить як від дій самого платника податків, так і від правозастосовної діяльності податкових органів, їх посадових осіб, від прийняття ними відповідних рішень. Процедура адміністративного оскарження покликана забезпечити максимально швидку і повну реалізацію права платника на оскарження рішень органів Державної податкової служби, а її здійснення слід розглядати як один із напрямів розвитку юридичних гарантій захисту прав платників податків.

Суб'єктом права на оскарження дій та рішень органів Державної податкової служби є безпосередньо платник податків, який подає скаргу особисто чи через уповноваженого представника.

На нашу думку, чинне податкове законодавство, визначаючи суб'єктний склад осіб, які мають право на оскарження рішень органів Державної податкової служби в адміністративному порядку (обмежуючи його виключно платниками податків), не враховують і не забезпечують права та охоронювані законом інтереси інших суб'єктів податкових правовідносин, зокрема, податкових агентів та осіб, які сприяють сплаті податків. У той самий час деякі норми податкового законодавства передбачають юридичну відповідальність саме вказаних суб'єктів.

Процедура оскарження рішень органів Державної податкової служби повинна базуватися на певних принципах. Частково загальні принципи сформульовані в нормативних актах, якими регулюються правовідносини між платниками податків та податковими органами.

Ми підтримуємо точку зору авторів, що основоположним принципом оскарження рішень податкових органів в адміністративному порядку є принцип законності. Він забезпечує безумовне і точне виконання і застосування законів та інших правових актів, норм податкового законодавства.

Як слушно зазначають дослідники, надзвичайно важливе значення має принцип публічності. Один із його проявів – покладення на відповідний державний орган повноважень вести провадження по справі за рахунок держави, забезпечувати сторонам безперешкодно користуватися процесуальними правами і виконувати відповідні обов'язки. Цей принцип тісно переплітається з принципом гласності. У сфері реалізації і захисту прав платників податків гласність є однією з основних умов забезпечення соціальної справедливості. Гласність проявляється у відкритому характері процедури адміністративного оскарження, у гарантованій можливості знайомитися з матеріалами справи. Реалізація цього принципу, в свою чергу, передбачає нормативне встановлення винятків, зокрема, стосовно питань, які становлять державну або комерційну таємницю.

З такими принципами у тісному взаємозв'язку знаходиться принцип матеріальної істини. Він виражається в обов'язку органу державної податкової служби під час розгляду скарги платника податків встановити в процесі з'ясування обставин матеріальну істину, тобто справжній стан справ, і з цією метою вивчити докази, від яких залежить прийняття законного і обґрунтованого рішення.

До загальних принципів можна віднести принцип економічності процесу, згідно з яким орган Державної податкової служби повинен розглянути скаргу платника податків швидко, без затримок і зволікань, з максимально можливими меншими витратами та затратами часу. Цьому сприяють встановлені законом обмежені строки розгляду скарги і правило, встановлене законодавчими нормами, відповідно до якого невчасно розглянута скарга платника податків вважається задоволеною на його користь. Однак принцип економічності не повинен перешкоджати повному, всебічному і об'єктивному дослідженю обставин справи.

Правове регулювання порядку оскарження платниками податків рішень органів Державної податкової служби має велике значення. Від того, наскільки чітко він регламентований у законодавстві і застосовується на практиці, залежить здатність платника податків дієво реалізовувати своє право на оскарження неправомірних рішень податкових органів та дій їх посадових осіб, добиватися захисту і відновлення порушених прав [2, с. 214].

Деякими науковцями недооцінюється значення процедури адміністративного оскарження та роль структурних підрозділів органів Державної податкової служби, уповноважених розглядати скарги платників податків в адміністративному порядку. Як стверджує О.М. Федорчук, аналіз нормативних актів, якими регулюється діяльність управління апеляцій, дає підстави для висновку про те, що у цей період згадані підрозділи, зважаючи на їх правову природу, практично не можуть, у повному розумінні цього поняття, здійснювати захист прав та законних інтересів платників податків. Їх реальною компетенцією, фактично, є досудова оцінка податкових конфліктів [3, с. 125].

З іншого боку, Д.Г. Мулявка, навпаки, дещо ідеалізує процедуру адміністративного оскарження, стверджуючи, що платники податків, які мають сумніви щодо правомірності застосованих до них податковими органами фінансових санкцій або адміністративних стягнень, повинні звертатись насамперед до відділів апеляцій, де їх скарги буде обов'язково об'єктивно розглянуто [4, с. 74].

Діюча процедура адміністративного оскарження рішень органів податкової служби, поряд з позитивними рисами, має суттєві недоліки як правового регулювання, так і практичного застосування.

Негативно впливають на захист прав платників податків порушенні, які мають місце під час розгляду скарг платників податків через несумлінне ставлення службових осіб до виконання обов'язку дотримуватися прав платників податків. Ліквідація цих причин пов'язана головним чином з підвищеннем ефективності інституту юридичної відповідальності [5, с. 215].

Крім того, не сприяє швидкому захисту порушених прав встановлене нормою закону правило, відповідно до якого керівник податкового органу, який розглядає скаргу платника податків, має право продовжити строк розгляду скарги до 60 днів. Застосування вказаного максимального терміну на практиці часто призводить до затягування строків розгляду скарги. Можна зауважити, що за великим рахунком інтересів платника податку від цього не можуть постраждати, зважаючи на неузгодженість суми податкового зобов'язання аж до закінчення процедури апеляційного узгодження. Однак, з огляду як на інтереси платника податків, так і держави, норми податкового права повинні забезпечити швидкий і ефективний захист порушених прав, а не породжувати тяганину, навіть якщо вона всіх влаштовує.

Надалі автор стверджує, що одним із найбільш суттєвих недоліків процедури розгляду скарг платників податків в адміністративному порядку є недостатній рівень об'єктивності органів Державної податкової служби при прийнятті рішень за наслідками розгляду скарг, що викликане відомчим впливом на посадових осіб, уповноважених розглядати такі скарги, їх підпорядкованістю керівним посадовим особам, які вирішують насамперед фіiscalні завдання. Орган Державної податкової служби в цілому і його посадові особи зокрема зацікавлені у недопущенні або у значному обмеженні кількості скасованих рішень за наслідками процедури адміністративного оскарження, оскільки скасування рішень, по-перше, негативно впливає на показники податкового органу щодо донарахованих за наслідками документальних перевірок податків і зборів (обов'язкових платежів) і застосованих штрафних санкцій, а по-друге, тягне за собою, як правило, притягнення до дисциплінарної відповідальності посадових осіб, винних у прийнятті незаконного рішення. Тому, враховуючи вказані фактори, при прийнятті рішень за наслідками розгляду скарг платників податків у адміністративному порядку в багатьох випадках не дотримується принцип об'єктивності, не застосовується правило про конфлікт інтересів («всі сумніви – на користь платника податків»), і навіть якщо має місце спірна, неоднозначна ситуація, скарга платника податків залишається без задоволення [2, с. 98].

На нашу думку, захист прав і законних інтересів платників податків – це обов'язок держави, що випливає з принципу, визначеного ч. 2 ст. 3 Конституції України. Механізм захисту прав платників податків повинен базуватися на авторитеті держави, її можливостях застосовувати заходи державного примусу до порушників таких прав з метою припинити протиправні діяння, відновити порушене право. Держава може забезпечити виконання свого обов'язку щодо захисту прав платників податків через державні органи, що

уповноважені представляти державу у податкових правовідносинах. Рішення уповноваженого державного органу повинно носити обов'язковий характер, а чинна система адміністративного управління фактично виключає обов'язковий характер рішень органів, сформованих із числа недержавних інституцій.

Як стверджує Д.Г. Мулявка, необхідно постійно вдосконалювати систему адміністративного оскарження рішень і дій податкових органів, процедуру розгляду скарг платників податків уповноваженими державними органами, забезпечивши при цьому законність, повноту і об'єктивність розгляду скарг.

Для розширення і підвищення ефективності захисту прав платників податків необхідне існування як ефективної системи адміністративного розгляду скарг платників податків, що здійснюватиметься уповноваженими органами державної виконавчої влади, так і найбільш важливого інструменту захисту прав – органів правосуддя.

Законом визначено, що працівник податкового органу, який уповноважений розглядати скаргу платника податків у межах адміністративної апеляційної процедури, має право пропонувати такому платнику податків компромісне рішення спору, яке полягає у задоволенні частини скарги платника податків під зобов'язання останнього погодитися з рештою податкових зобов'язань, нарахованих контролюючим органом.

Ставлення теоретиків і практиків до явища податкового компромісу неоднозначне. З одного боку, він має явні переваги: скасування хоча б незначної частини податкових зобов'язань позитивно вплине на фінансовий стан суб'єкта підприємницької діяльності і, можливо, збільшить вірогідність надходження грошових коштів до державного бюджету, а не в банки офшорних територій. Однак інститут податкового компромісу може виступати, а часто і виступає надзвичайно вигідним засобом для фінансових махінацій і зловживань як з боку платників податків, так і з боку контролюючих органів [4, с. 72].

Про те, що норми, які регулюють застосування податкового компромісу є недосконалими, вказує неврегульованість багатьох питань. Зокрема, передбачаючи, що податковий компроміс повинен бути обґрунтowany фактами та доказами по суті поданої платником скарги, які саме «докази» і «факти» можуть бути достатніми для податкового компромісу, законом не визначається.

Крім того, застосування у законодавстві такого інституту як податковий компроміс, на нашу думку, не узгоджується з основоположними принципами фінансового права, якими визначається метод фінансово-правового регулювання та характер фінансово-правових норм.

У фінансовому праві основним методом правового регулювання є метод владних приписів, який характеризується категоричністю та обмеженням оперативної самостійності суб'єктів фінансових правовідносин. Головна особливість правових норм полягає в тому, що вони мають державно-владний, імперативний характер. Фінансово-правові норми складаються із письмово сформульованих вимог, виражених у категоричній формі, що не допускає їх довільної зміни, вони повинні точно і вичерпно визначати обсяг прав і обов'язків фінансово-правових відносин [6, с. 32].

Ми погоджуємося, що норма ж про податковий компроміс значною мірою нівелює імперативність норм податкового законодавства, які визначають права та обов'язки суб'єктів податкових правовідносин та порядок визначення податкових зобов'язань. Застосування податкового компромісу призводить до того, що податкові зобов'язання платника податку визначатимуть не згідно з імперативною нормою податкового законодавства, а за своєрідною домовленістю між податковим органом та платником податку у випадку, якщо у суб'єктів, які уповноважені пропонувати платнику податків податковий компроміс і приймати відповідне рішення, складеться враження, що така домовленість приведе до більш швидкого та/або більш повного погашення податкового зобов'язання, порівняно з результатами, які можуть бути отримані внаслідок передання такого спору на вирішення суду.

Як справедливо зазначає науковець, у будь-якому випадку податковий компроміс означає певною мірою відступ від імперативної правової норми. Отже, за великим рахунком у випадку його застосування імперативна норма податкового права може бути підмінена суб'єктивними факторами «доцільності», коли у випадку суперечливості правової норми

замість того, щоб спромогтися правильно застосувати норму і прийняті законне та обґрунтоване рішення, суб'єкти податкових правовідносин домовляються про розмір податкового зобов'язання, який залежить уже не від правила, встановленого правою нормою, а від припущення, на чию користь може бути вирішений у суді спір щодо правильності визначення того чи іншого податкового зобов'язання.

Платник податку вправі оскаржити будь-яке рішення, якщо він вважає, що воно якимось чином порушує його права чи законні інтереси. Однак, таким підзаконним правовим актом як Положення про порядок подання та розгляду скарг платників податків органами державної податкової служби, затвердженого наказом ДПА України № 1001 від 23.12.10, визначається такий перелік.

З одного боку, може здатися, що це вносить визначеність у питання щодо оскарження рішень контролюючих органів. Разом з тим, вказаний підзаконний акт дещо звужує право платників податків на захист у порівнянні з нормами закону. Так, проаналізувавши норми згаданого Порядку, в переліку рішень податкових органів, що підлягають оскарженню в адміністративному порядку, ми не знаходимо податкових вимог, що надсилаються платникам податків відповідно до чинного законодавства. Чи виправдана така позиція? Центральний податковий орган, обґрунтовуючи обставину невиключення податкових вимог до переліку рішень, що підлягають оскарженню, посилається на те, що процедура адміністративного оскарження податкових зобов'язань є способом їх апеляційного узгодження, внаслідок застосування якої спірна сума податкових зобов'язань вважається неузгодженою. Податкові ж вимоги надсилаються на узгоджені суми податкових зобов'язань, які вже не підлягають оскарженню в адміністративному порядку.

Однак процедура оскарження рішень податкового органу в адміністративному порядку як один із засобів захисту прав платників податків повинна за своїм змістом розглядатися ширше і не обмежуватись адміністративним оскарженням податкових зобов'язань, адже законом надається можливість платнику оскаржити як податкове зобов'язання, так і будь-яке інше рішення контролюючого органу. Звичайно, правила щодо неузгодженості податкових зобов'язань та деякі інші наслідки оскарження податкових зобов'язань не можна застосувати до випадків оскарження всіх інших рішень контролюючого органу, які не визначають податкових зобов'язань як таких. Але, незважаючи на це, платник податків не може бути обмежений у праві застосувати на власний розсуд цей засіб правового захисту порушених прав щодо оскарження в адміністративному порядку будь-якого іншого рішення. Платник податків у кожному разі повинен мати можливість реалізувати в повному обсязі своє право на захист і оскаржити рішення, яке, як він вважає, порушує його права та законні інтереси в адміністративному порядку, а контролюючий орган зобов'язаний розглянути скаргу по суті, дати правову оцінку оскарженому рішенню, а у випадку, якщо воно не відповідає закону, – скасувати його і поновити порушене право платника податку. Будь-яка конкретизація, як за змістом, так і за можливими порушеннями, повинна мати орієнтуючий, але не вичерпний характер [4, с. 81].

Таким чином, навіть з прийняттям Податкового кодексу, в системі захисту прав платників податків залишилося ще багато проблем та неузгодженностей. Вирішення цих проблем дасть можливість удосконалити процедуру розгляду скарг платників і зробить захист прав платників податків більш ефективним.

Література:

1. Погорілко В.В. Права та свободи людини та громадянина в Україні: монографія / В.В. Погорілко, В.В. Головко, М.І. Сірий. – Київ. 1997. – 340 с.
2. Гаврилюк Р. До питання про юридичну природу прав платників податків // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: Мат. IX регіон., наук.-практич. конф. — Львів, 2003. – 227 с.
3. Федорчук О.М. До питання захисту прав платників податків / О.М. Федорчук // Наукові записки Острозької академії. – Ч. 1. Т.2. – Острог, 1999. – 185 с.
4. Мулявка Д.Г. Адміністративно-правові заходи забезпечення прав платників податків: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07 / Дмитро Григорович Мулявка. – К., 2004. – 178 с.

5. Мельник В.М. Управління податкоспроможністю суб'єктів господарювання / В.М. Мельник. – Ірпінь: Академія ДПС України, 2001. – 157 с.
6. Захарченко Є. Захист прав та інтересів платників податків — основне завдання АГПУ/ Є. Захарченко // Вісник Податкової служби України. – 2007. – № 8. – С. 32.

**Убогий С.А., соискатель Национального университета ДПС Украины,
Мельник О.М., канд. наук с государственного управления, доцент кафедры
административного, хозяйственного и финансового права АТСО ФПУ**

**Право на обжалование решений налоговых органов как действенная правовая
гарантия защиты прав и законных интересов налогоплательщика.** В статье
рассматриваются вопросы прав и свобод человека, которые являются основной обязанностью
государства. государство ответственное перед человеком и обществом за свою
деятельность. Обосновывается тезис о том, что на обеспечение охраны и защиты прав и
законных интересов налогоплательщиков направлены различные разные меры контроля,
надзора и другие виды правоохранительной деятельности государственных органов и
общественных организаций. Утверждается, что основным из них есть юрисдикционный образ,
в котором выявленная реакция государства и общества на содеянное правонарушение или спор
о праве, который виник. освещается деятельность налоговых органов Украины, как
разновидность указанных органов какие должны обеспечить реализацию предоставленных им
полномочий, исходя из приоритетности прав и свобод человека.

Ключевые слова: права плательщика, административное обжалование, демократизация
общества

**Ubohyi S.A., Researcher of National University of DPS of Ukraine,
Melnyk O.M., Candidate of Public Administration Sciences, Associate Professor of Public
Administration, Administrative, Economic and Financial Law department of ALSR of FTUU**

**The right to appeal decisions of the tax authorities as a guarantee of effective legal
protection of rights and legitimate interests of the taxpayer.** The article deals with the human rights
and freedoms of a person that are the primary responsibility of the state. The state is responsible for the
individual and society in their actions. The thesis about ensuring the safety and protection of the rights
and legitimate interests of taxpayers by various directed control measures, surveillance and other
enforcement activities of state bodies and public organizations is substantiated. It is alleged that the main
measure is a jurisdictional way in which the reaction of the state and society on the offense or issue of
law is revealed. The activity of tax authorities of Ukraine as a form of these bodies which should ensure
the implementation of their powers based on the priority of human rights and freedoms is highlighted.

Key words: payer's rights, administrative appeal, the democratization of society

УДК 351.741.078(410+44)

Юнін О.С.,

канд. юрид. наук, доцент, докторант
Національної академії внутрішніх справ

Особливості адміністративної діяльності поліції Великобританії та Франції

У статті досліджуються питання розвитку та реалізації адміністративної діяльності в різних правових системах на прикладі Великобританії та Франції. Розглядаються різні підходи щодо боротьби з правопорушеннями за кордоном. Розкриваються різні точки зору у питаннях реалізації функції адміністративної діяльності поліцейських підрозділів з урахуванням особливостей правових систем, за якими вони розвивалися. Наголошується, що функції, які в Україні належать до сфери адміністративної діяльності міліції, у Франції та Великобританії виконуються іншими агенціями й формуваннями, що самостійно виявляють правопорушників та притягають їх до відповідальності через суди.

Ключові слова: поліція, адміністративна діяльність, адміністративна поліція, судова поліція, жандармерія, правова система, нормативні акти.

Дослідження проблем реалізації адміністративної діяльності поліцейськими підрозділами допоможе правильно і в межах правового поля вдосконалити відповідні підрозділи міліції України.

Сьогодні поліцейські формування країн світу є складними управлінськими структурами, відособленими від інших частин виконавчої влади, що побудовані за принципом галузевої спеціалізації. Їх основними компонентами є такі служби: патрульна, кримінальної поліції, «оперативного втручання», політичної поліції та ін. У моделях їх внутрішньої організації знаходить відображення поєднання цілей, яких прагне досягти поліція, і вимог, що висуваються до неї населенням. Подолання «внутрівідомчої роз'єднаності» досягається вертикальним підпорядкуванням персоналу, а також деякими заходами, спрямованими на забезпечення системного і скоординованого характеру його роботи, для чого здійснюються збір, узагальнення і аналіз різnobічної інформації про об'єкти поліцейської діяльності, її результати, стратегічне, оперативне й тактичне планування і систематична інспекція.

Для зручнішого проведення дослідження слід зазначити, що проблема розглядається з урахуванням поділу правових систем зарубіжних країн на загальну (система статутного права, до яких належить Велика Британія) та континентальна, представником якої є Франція [1]. Існують і інші концепції поділу правових систем [2, с. 3], але більше підходить для цього дослідження система, згадана вище.

Такий поділ викликаний кількома причинами. Головною з них є те, що в країнах континентального права існують «писані», тобто прийняті вищими органами законодавчої влади кримінальні, кримінально-процесуальні і інші кодекси, які регламентують діяльність правоохоронних органів та процес виявлення правопорушень та їх попередження, а також покарання правопорушників.

У країнах загального (статутного) права такі детальні систематизовані кодекси відсутні і діяльність правоохоронних органів регламентується тут Статутами (актами парламенту), які приймаються щорічно, або судовими прецедентами, так зване прецедентне право.

У Великій Британії існує усталена система статутів, прийнятих парламентом і які, з певними припущеннями, можна вважати кодифікованим законодавством, яким регулюється діяльність правоохоронних органів та поліції зокрема [3; 4].

В юридичній літературі України та країн СНД також поширена думка, що сутністю адміністративної діяльності є реалізація функцій з практичного забезпечення особистої

безпеки громадян, з охорони громадського порядку та громадської безпеки, яка має свої складові, тобто поділяється на адміністративно-наглядову, адміністративно-роздорядчу та адміністративно-юрисдикційну [5, с. 7; 2, с. 84].

Адміністративно-управлінську діяльність, як окрему складову частину адміністративної діяльності, більшість авторів не виділяють. Але ми вважаємо, що цей вид адміністративної діяльності існує.

На нашу думку, зміст адміністративної діяльності включає такі складові: адміністративно-управлінська діяльність, адміністративно-наглядова діяльність, адміністративно-роздорядча діяльність та адміністративно-юрисдикційна діяльність.

У діяльності поліції Великої Британії термін «адміністративна діяльність» застосовується досить часто. Але на практиці адміністративна діяльність, яка охоплюється цим терміном, визначає діяльність поліції у таких сферах: підготовка протоколів, довідок, свідчень та інших матеріалів для розгляду у суді; перевірка протоколів, проведення запитів, додаткових оглядів місць правопорушення, виявлення додаткових обставин сконення правопорушення, якщо такі спостерігаються; допити свідків, правопорушників, опитування населення та інші дії з метою встановлення найбільш повної картини сконення правопорушення [3]. Крім того, до адміністративної діяльності належить діяльність з управління підпорядкованими органами та структурами, видання наказів, розпоряджень та ін.

У Великій Британії рішення по справах приймаються виключно судами, тому поліція немає жодного відношення до прийняття рішень та їх виконання. Робота британської поліції з охорони громадського порядку, попередженню правопорушень, затриманню та ізоляції правопорушників, виданню окремих розпоряджень та нормативних актів, спрямованих на покращання стану громадського порядку та громадської безпеки адміністративною діяльністю не називається. У деяких випадках вживається термін «охорона королівського порядку» [6] та термін «охорона публічного порядку».

Питання про те, хто конкретно займається охороною громадського порядку та попередженням правопорушень у юридичній літературі Великої Британії, також не ставиться, оскільки всі поліцейські, які носять форму, повинні цим займатися.

«Адміністративна діяльність» до цієї роботи поліції не включена. Але, як засвідчує статистика, робота із запобігання злочинності та правопорушенням, охорони громадського порядку та громадської безпеки займає понад 55–60 % всього робочого часу поліції Великої Британії [7, р. 111].

З вкладеного доходимо висновку, що британська поліція більшість часу займається адміністративною діяльністю, хоч практично ця діяльність так не називається.

Деякі автори називають адміністративну діяльність, яка виділяється в роботі поліції Великої Британії, «паперовою роботою» у зв'язку з тим, що при виконанні цієї роботи використовується багато паперу, унаслідок чого зміст адміністративної діяльності поліції Великої Британії можна визначити як юрисдикційну діяльність, яка спрямована на фіксування правопорушень та роботу з підготовки до притягнення правопорушників до відповідальності. Таким чином, можна констатувати, що поліція Великої Британії більш як половину робочого часу займається діяльністю, подібною до адміністративної діяльності міліції України. Принципи та зміст цієї діяльності збігається, але назва у неї різна.

З іншого боку, адміністративною діяльністю в юридичній літературі країн загального права та практичною діяльністю також називається діяльність із підготовки матеріалів для розгляду в судах і в деяких випадках діяльність з управління силами та засобами поліції.

На відміну від країн загального права поняття «адміністративна діяльність» є чітко сформованим у кількох країнах континентального права. Найбільш стисло та чітко це поняття окреслено Ж. Веделем у його праці «Адміністративне право Франції». Він демонструє насамперед систему розділу поліції Франції, поділену на адміністративну й судову. Цей поділ також закріплено і у законодавчому порядку. Згідно із законодавством поліція і жандармерія Франції поділяються на два види: судову й адміністративну.

До завдань судової поліції, сформульовані у ст.14 Кримінально-процесуального кодексу Франції, входить констатація сконеного правопорушення, збирання доказів про його

скоєння та розшуку злочинців, які його вчинили тощо.

Адміністративна ж поліція (це може бути як поліція, так і жандармерія), її призначення – як підтримання порядку, так і виявлення правопорушень, які посягають на громадський порядок та передачу матеріалів для розслідування судовій поліції. Ці завдання сформульовані в різних законах, але найбільш конкретно про це йдеться в ст. 59 Декрету від 20 травня 1903 р. Розділ другий цього Декрету має назву «Завдання жандармерії і її підпорядкованість міністерствам». У ст. 59 цього розділу визнано, що завданням адміністративної поліції є підтримання порядку відповідно до законодавства і застосування заходів, передбачених законодавством до порушників.

Ж. Ведель формулює цей розділ таким чином: діяльність судової поліції має репресивний характер, а адміністративної поліції – превентивний характер. Обидва види поліції значною мірою мають спільний особовий склад. Так, наприклад, інспектор державної поліції є водночас агентом як адміністративної, так і судової поліції. Навіть префект з огляду на ст. 30 Кримінально-процесуального кодексу Франції може діяти як офіцер судової поліції [384]. Але особовий склад адміністративної та судової поліції не співпадає. Існують органи судової поліції, які не можуть у жодному випадку виконувати функції адміністративної поліції. Наприклад, судовий слідчий немає адміністративних функцій. Суперінтендант, навпаки, є органом адміністративної поліції і жодних функцій судової поліції не виконує і не може виконувати.

З одного боку, існує тісний взаємозв'язок між діяльністю адміністративної та судової поліції, який базується на тому, що хоч мета їх діяльності теоретично різна, загальний результат, до якого вони прагнуть визначається діяльністю як однієї, так і другої поліції. Адже, якщо в країні забезпечується невідворотність покарання за правопорушення, то це значною мірою полегшує діяльність адміністративної поліції та зменшує число злочинів і правопорушень. З іншого боку, якщо активно працює адміністративна поліція, то судова поліція намагається забезпечити невідворотність покарань за скоені правопорушення, що, у свою чергу, приводить до зменшення правопорушень.

В адміністративній поліції Франції виділяються два види: загальна та спеціальна. Водночас можна виділити і два види адміністративної діяльності поліції та жандармерії Франції.

Загальна адміністративна діяльність має своїм призначенням охорону громадського порядку та громадської безпеки у найбільш широкому змісті цих слів. Або, як пише Ж. Ведель, досягнення того, що записано в Муніципальному кодексі Франції (ст. 97) – безпека, спокій (зразковий порядок) та дотримання санітарних норм і правил, тобто охорона здорового навколошнього середовища.

Спокій або зразковий порядок – це стан справ у суспільстві, який є попередженням та усуненням деяких обставин, які виходять за межі звичайних нормативних незручностей життя в суспільстві, наприклад, непомірний гамір, перешкоди при пересуванні, загрози нападу з боку осіб, які знаходяться в нетверезому стані, загрози спричинення тілесних ушкоджень та ін.

У Франції відсутній кодекс про адміністративні правопорушення, всі правопорушення, що виявляються поліцією, зафіковані в кримінальному кодексі. Але у Франції є також спеціальні нормативні акти, якими наділяється адміністративна поліція певними повноваженнями у сфері торгівлі продовольчими товарами, проведення лотерей, ігор, організації та проведення відпочинку, проведення природоохоронних заходів та ін.

З іншого боку, адміністративний орган, наділений повноваженнями загальної поліції, не може втрутатись в іншу сферу адміністративної діяльності, крім забезпечення безпеки, спокою та санітарії. Спеціальна адміністративна діяльність, яку виділяє Ж. Ведель у Франції, здійснюється у двох видах. Один з них – це адміністративна діяльність поліції у небезпечних для здоров'я громадян закладах та сферах, які підпорядковуються спеціальному юридичному режиму. Це поліція залізниць, аеропортів, морських та річкових портів, метрополітенів та ін.

Другий вид спеціальної адміністративної діяльності – це нагляд за речами та станами, які не належать до компетенції загальної поліції. Сюди можна віднести діяльність поліції з

нагляду за повноваженням, поліції моралі, поліції естетики, поліції, яка стежить за проведенням лотерей, ігор, розваг тощо.

Усі перераховані вище види адміністративної діяльності поліції Франції, як і в Україні, мають логічне завершення в адміністративно-процесуальній діяльності. Поліція та жандармерія Франції складають протоколи на правопорушників, доправляють правопорушників до суду, який карає їх за скоені правопорушення, видають письмові приписи, обов'язкові для виконання особами, які порушують законодавство та ін.

Але адміністративно-процесуальна діяльність поліції Франції відрізняється від подібної діяльності міліції України. У Франції поліція не має права притягувати громадян, які скочили правопорушення, до відповідальності за винятком дрібних порушень правил дорожнього руху (перехід вулиці у невстановленому місці, недотримання правил проїзду перехрестя, якщо це не створило аварійної ситуації та деякі інші).

Діяльність адміністративної поліції завершується підготовкою матеріалів до розгляду у поліцейських судах (трибуналах). Відповідно поліція Франції має більше часу для того, щоб займатись адміністративною діяльністю.

З викладеного доходимо висновку, що адміністративна діяльність поліції розглянутих країн у тому розумінні, як це прийнято в Україні, окремо, як вид діяльності, не виділяється. Але зміст діяльності поліції у тих сferах громадського життя в попередженні, виявленні та припиненні дрібних правопорушень здебільшого збігається з адекватною діяльністю міліції України.

Під поняттям «адміністративна діяльність» у країнах загального права розуміють в основному діяльність поліції щодо виконання арештів, виданню різних довідок, допитів потерпілих та підозрюваних, свідчення в суді, збирання інших матеріалів та навіть проведення різних нарад. З точки зору українських правознавців ми можемо констатувати, що це частина адміністративно-розпорядчої внутрішньо-організаційної діяльності та частина адміністративно-процесуальної діяльності.

Сутність адміністративної діяльності міліції України та поліції зарубіжних країн не співпадають повністю, але основний напрям цієї діяльності як в Україні, так і у розглянутих країнах збігається.

У Великобританії та Франції, законодавство та діяльність поліції яких порівнювалось із законодавством та діяльністю міліції України спостерігається тенденція активізації роботи у сфері, пов'язаній із адміністративною діяльністю. Один з основних напрямів підвищення ефективності діяльності поліції у цьому плані – це спроба залучення до роботи з охорони громадського порядку та громадської безпеки широких верств населення (так зване комунальне поліцювання).

Поліцейські Великобританії та Франції мають значно більше часу на проведення заходів з попередження, виявлення та припинення правопорушень, оскільки вона немає дискретних повноважень з притягнення правопорушників до відповідальності. В усіх країнах світу правопорушників до відповідальності притягує лише суд, оскільки всі правопорушення є лише кримінальними правопорушеннями.

Багато функцій, які в Україні належать до сфери адміністративної діяльності міліції, у Франції та Великобританії виконуються іншими агенціями та формуваннями, які самостійно виявляють правопорушників та притягають їх до відповідальності через суди. До цих органів належать різного роду інспекції та комітети, які у зарубіжних країнах працюють набагато ефективніше і чіткіше, ніж подібні організації в Україні і не потребують втручання поліції.

Література:

1. Pomorsky S. American Common Law and Principle «Nullum Crimen Sine Llege». – Warsawa, 1985. – P. 10 – 17.
2. Молдован В.В. Порівняльне кримінально-процесуальне право: Україна, ФРН, Франція, Англія, США: навч. посіб. / В. В. Молдован, А.В. Молдован. – К: Юрінком Інтер, 1999. – 400 с.
3. English I., Card R., Butterworth's Police Law, 6-th edition, Butterworth, London, 1999. – 1, 2, 18, 46, 109, 182, 467, 468, 457 – 472, 520, 691 – 694.
4. Dalley M.I., Landry P. R. Changing the Way We Do Business into the Twenty – First Century, Gazette, Vol. 62, # 1, 2000. – PP. 33 – 40.

5. Административная деятельность органов внутренних дел: учебник / Под ред. А.П. Коренева [Московский юридический институт МВД России]. – М.: Щит-М, 1997. – 543 с.
6. Lord Hailshame of Maryenborne, Laws of England, Butterworths. – London, 1990. – PP. 112.
7. Report of the Commissioner of Police of the Metropolis 1995/96, Secretary of State for the Home Department, London 1996. – Р. 111.

**Юнин А.С., канд. юрид. наук, доцент, докторант Национальной академии внутренних дел
Особенности административной деятельности полиции Великобритании и Франции.**

В статье исследуются вопросы развития и реализации административной деятельности в разных правовых системах на примере Великобритании и Франции. Рассматриваются разные подходы к борьбе с правонарушениями за границей. Раскрываются разные точки зрения в подходах к реализации функции административной деятельности полицейских подразделений с учётом особенностей правовых систем по которым они развивались. Отмечается, что функции, относящиеся в Украине к сфере административной деятельности милиции, во Франции и Великобритании реализуются другими агентствами и формированиями, которые самостоятельно выявляют правонарушителей и привлекают их к ответственности через суд.

Ключевые слова: полиция, административная деятельность, административная полиция, судебная полиция, жандармерия, правовая система, нормативные акты.

Yunin A.S., Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Doctorate student of the National Academy of Internal Affairs

Features of administrative police activities in the UK and France. The article is devoted to the study of development and realization of administrative activity in different legal systems on the example of Great Britain and France. The different approaches to the fight against offences abroad are considered. The various points of view in realization of administrative activity functions of police units taking into account the features of the legal systems through which they have been developed are disclosed. It is marked in the article that there are functions, relevant to the sphere of administrative activities of the militia in Ukraine, but in France and in the UK similar type of functions are implemented by other agencies and formation that self-identify offenders and hold them accountable in court.

Key words: police, administration, administrative police, the judicial police, the gendarmerie.

Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право

УДК 343.97:343.359.3+342.951:351.85

Гайворонський Є.П.,

канд. юрид. наук, доцент кафедри фінансового та адміністративного права
Українського державного університету фінансів та міжнародної торгівлі

Загальносоціальне запобігання контрабанді культурних цінностей

У статті описуються основні напрями загальносоціального запобігання контрабанді культурних цінностей. Пропонується необхідність реалізації підвищення правосвідомості й правової культури громадян, зниження рівня безробіття, посилення соціальної захищеності незаможних, розвиток патріотизму й прищеплювання моралі, боротьби з корупцією. Розглядаються питання налагодження співробітництва державних органів з колекціонерами, бізнесменами, громадськими організаціями, науковими установами. Наголошується на необхідності вдосконалення чинного законодавства з досліджуваних питань.

Ключові слова: контрабанда, культурні цінності, попереџення злочинності, правова культура, правосвідомість, корупція, безробіття.

У системі заходів запобігання злочинності за рівнем розрізняють загальносоціальні, спеціально-кримінологічні та індивідуальні заходи запобігання злочинності. Загальносоціальне запобігання злочинності – це комплекс перспективних соціально-економічних і культурно-виховних заходів, спрямованих на подальший розвиток та вдосконалення суспільних відносин і усунення або нейтралізацію разом з тим причин і умов злочинності [1, с. 95]. Заходи загальносоціального запобігання контрабанді культурних цінностей є дещо схожими із засобами запобігання іншим злочинам у сфері господарської діяльності, наполягаючи на зменшенні соціальних суперечностей та рівня безробіття, на підвищенні якості життя населення, на створенні умов для законного отримання громадянами достатніх прибутків, в оздоровленні морального клімату в суспільстві та ін. Зазначимо, що заходи, які стимулюють розвиток економіки, здійснюють попереджувальний вплив опосередковано, через зростання добробуту громадян та країни у цілому.

Загальносоціальне запобігання злочинності взагалі досліджували в своїх працях такі науковці як В.В. Голіна, І.М. Данышин, О.М. Костенко, О.Г. Кальман, О.М. Джужа, О.М. Литвақ, В.В. Стасис, В.І. Шакун та ін. Зокрема, розробці теоретичних зasad запобігання злочинності присвячені публікації В.В. Голіни [2].

Питання запобігання контрабанді розглядалися в наукових доробках В.І. Адамовича, С.О. Баранова, В.О. Білецького, В.П. Будюка, М.М. Василини, С.І. Дмитрова, Є.В. Додіна, Л.В. Дорош, Ю.М. Дьоміна, М.І. Камлика, Я.Ю. Кондратьєва, Є.П. Озернюка, О.М. Омельчука, А.П. Павлова, І.В. Пшеничного, Б.В. Романюка, В.А. Титула, О.Й. Токарчука та ін.

Проте дослідження запобігання такому специфічному різновиду контрабанди як контрабанда культурних цінностей, ані в СРСР, ані в незалежній Україні не здійснювалося.

Завданням цієї статті є окреслення основних напрямів загальносоціального попередження контрабанді культурних цінностей.

За умов ринкових відносин слід ефективніше використовувати економічні важелі. Наприклад, це використання різноманітних економічних методів, які стимулювали б

законослухняну поведінку та попереджували корисливі антисуспільні дії. Зокрема, пристойну платню мають отримували особи, які мають доступ до культурних цінностей по службі – наприклад, співробітники закладів культури та органів Міністерства культури України; належна матеріальна забезпеченість підвищить рівень ефективності їх праці й відверне від спокуси протиправної діяльності.

Законодавство необхідно скоригувати таким чином, щоб підприємствам, банкам, бізнесменам було вигідно й престижно вкладати гроші в розвиток і збереження вітчизняної культурної сфери. На збереження культурної спадщини повинна бути спрямована значна частина коштів, що надходять до держави за рахунок краєзнавчого туризму (коли метою подорожуючих є відвідання історико-культурних і ландшафтно-природничих пам'яток, краєзнавчих та інших музеїв) [3, с. 5], оскільки культурні об'єкти, власне кажучи, саме і є однією з причин туристичних мандрівок до України і надходження грошей до бюджету. Відповідно, туризм повинен стати джерелом фінансування для збереження української культурної спадщини. Наприклад, у 2004 р. кількість громадян різних країн, що помандрували у відпустку за кордон, досягло 760 млн. осіб [4]. У 2011 р. обсяг туристів у світі становив 980 млн. осіб [5], а у 2012 р. – перевищив 1 млрд. [6].

З метою запобігання незаконному вивезенню культурних цінностей з України доцільно сприяти розвиткові легального антикварного ринку, заохочувати вітчизняних колекціонерів створювати картотеки власних колекцій. Наприклад, експонати загальновідомих українських приватних колекцій С. Платонова та О. Поліщука добре відомі вітчизняним і зарубіжним вченим, багаторазово публікувалися в каталогах. Отже, якщо якийсь з цих предметів нелегально з'явиться на міжнародному ринку, його буде негайно повернуто до України, оскільки всі експонати перерахували, зареєстрували та сфотографували. За словами О.Поліщука, власника приватного музею Трипілля, «...експонати, що сьогодні знаходяться в приватних колекціях музею Трипілля і «Платар», – це те, що вдалося врятувати від вивезення за кордон. Якби це не зібрали ми із Сергієм Платоновим, то цих речей ніхто більше не побачив» [7].

Нешодавно померлий бізнесмен і колекціонер С. Платонов неодноразово заявляв, що почав збирати колекцію саме через стурбованість вивезенням безцінних скарбів України в інші країни, наслідки чого неодноразово бачив у закордонних поїздках. Платонов витрачав чималі кошти на збереження національного культурного набутку від контрабандного вивезення. На некорисливість бізнесмена вказує те, що у 2001 р. він передав свою скіфську колекцію вартістю 60 млн. доларів музею історичних коштовностей України, а трохи пізніше також безоплатно передав частину своїх експонатів Історичному музею. Приватна колекція «Платар» зареестрована у статусі недержавного музеюного фонду України, тому її складові частини не можуть ані продаватися, ані обмінюватися. Платонов зберіг для України найцінніше зібрання давніх творів, вік яких від 5 до 7 тис. років [8].

Економічне стимулювання слід застосовувати й у боротьбі з корупцією серед митників та прикордонників. По-перше, необхідно піднести рівень їх матеріальної забезпеченості, що підвищило б престиж служби та разом з посиленням виконавчої дисципліни та відповідальності сприяло б викоріненню корупції і скороченню контрабандної діяльності. Низький рівень заробітної платні, відсутність пільг сприяють проявам безініціативності у роботі, някісному її виконанню або ж вчиненню корупційних діянь. З урахуванням особливостей служби в митних та правоохоронних органах та з метою запобігання корупційним діянням серед їх працівників, слід створити такі матеріальні умови проходження державної служби, щоб кожен дорожив займаною посадою, боявся її втратити. Отже, слід підтримати пропозиції, висловлені О.В. Тодошаком щодо підвищення рівня соціального забезпечення митників (піднесення рівня заробітної плати, додаткових виплат, підвищення пенсій тощо) [9, с. 13]. З цією метою мають використовуватися такі заходи як обов'язкове державне страхування, пільгове кредитування, пенсійне забезпечення, безоплатна освіта, безоплатне медичне забезпечення, санаторно-курортне обслуговування, сприяння у вирішенні житлових проблем, допомога молодим сім'ям тощо. Можуть також запроваджуватися нові

ефективні програми матеріального заохочення, які відновлять стимулююче значення заробітної платні.

Як найкраще стимулювати боротьбу з контрабандою серед правоохоронців буде створення правового механізму майнової зацікавленості відповідних посадових осіб у запобіганні контрабанді, швидкому, безсторонньому та повному розслідуванню та притягненню винних до відповідальності. Для вирішення проблеми матеріального забезпечення та стимулювання боротьби з контрабандою вважаємо за необхідне розробити та ввести в дію «Положення про порядок розподілу та використання грошових коштів, отриманих від реалізації конфіскованих за постановами і рішеннями судів товарів та інших предметів, вилучених митними органами, на зміщення матеріально-технічного забезпечення правоохоронних органів та заохочення їх співробітників», в якому передбачити преміювання співробітників, завдяки зусиллям котрих було виявлено та припинено вчинення контрабанди у розмірі кількох відсотків від вартості предмета контрабанди. Оскільки вилучені культурні цінності безкоштовно передаються у музей або релігійні організації, преміювання співробітників, які затримали контрабандно переміщувані предмети, має здійснюватися за рахунок коштів держави, отриманих від реалізації інших конфіскованих предметів контрабанди.

Необхідним є упорядкування законодавства, яким регулюється переміщення культурних цінностей через митний кордон України та боротьбу з їх контрабандою. На особливу увагу в цьому сенсі заслуговує Закон України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» [10]. У Законі повинен бути вказаний конкретний перелік документів, які можуть підтверджувати право власності на культурні цінності, що дасть змогу позбутися неоднозначного тлумачення цієї норми. Слід також передбачити ситуацію, коли добросовісний власник не має відповідних документів (отримав спадщину або ж культурна цінність тривалий час зберігалася в його родині і немає точних відомостей про джерело її походження). Відповідно до Закону сумлінний власник не має можливості у такому випадку вивезти предмети, що неправомірно обмежує його права з володіння, користування та розпорядження відповідною річчю. Незрозуміло, чи зобов'язаний власник продавати заявлений до вивезення раритет державі або може відмовитися від такої пропозиції, тому стаття 20 Закону, якою передбачається придбання у державну власність культурних цінностей, заявлених до вивезення, потребує уточнення.

До свідоцтва на право вивезення культурних цінностей повинен додаватися список з детальним описом кожного предмету, що вивозиться, і комплект фотографій, візуваний відповідними посадовими особами, що унеможливить підміну менш цінної речі на більш цінну перед вивезенням за кордон і дасть змогу митникам це проконтролювати. У зв'язку з цим до ст. 13 Закону України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» мають бути внесені потрібні зміни. Також у цьому Законі має міститися вказівка на орган, який повинен контролювати експертів. Доцільно також заборонити іноземним громадянам отримувати право власності (шляхом продажу, дарування, одержання в спадщину тощо) на предмети, які мають культурну цінність.

Важливим є підвищення правової культури населення, надання йому консультаційної допомоги з питань переміщення культурних цінностей. Отже, належна увага з боку державних органів має приділятись інформаційно-роз'яснювальній роботі з метою підвищення патріотизму та правосвідомості. Має бути активізоване роз'яснення негативних наслідків контрабанди для збереження духовності й самобутності українського народу.

До основних заходів у цьому напрямі можна віднести такі:

1) прищеплювання патріотизму, почуття любові та відповідальності за долю країни та її майбутнє, дбайливого ставлення до культурної спадщини, яке є підставою єдності та життєздатності української нації;

2) систематичне висвітлення в ЗМІ положень митного законодавства з метою поліпшення правової обізнаності населення з питань організації і здійснення митної справи в Україні та запобігання правопорушень у цій сфері. Правова пропаганда може проводитися у формі навчальних передач, репортажів із залу суду, бесід за круглим столом та ін.;

2) на основі існуючого досвіду (як вітчизняного, так і закордонного) розроблення спеціальних пам'яток, листівок, плакатів, буклетів, а також іншої наочної агітації, спрямованої на запобігання можливої протиправної поведінки учасників митних відносин;

3) виступ співробітників митних та правоохоронних органів перед громадянами у періодичній пресі, по радіо, телебаченню із роз'ясненням правил поведінки в тій чи іншій ситуації при перетинанні кордону з наведенням прикладів. Особливу увагу слід приділяти ілюстрації невідвортності відповідальності за контрабанду і порушення митних правил;

4) з метою інформування громадян прикордонних областей про особливості українського та закордонного законодавства слід налагодити співпрацю з прес-службами митних та прикордонних служб та органами ЗМІ сусідніх країн.

Інформаційно-роз'яснювальні заходи щодо недопущення вчинення контрабанди культурних цінностей повинні, перш за все, спрямовуватись на «групи ризику» – дипломатичних працівників, колекціонерів, бізнесменів, які займаються підприємницькою діяльністю у сфері обігу антикваріату.

Вирішуючи питання протидії контрабанді, правоохоронним та іншим державним органам слід також залучати допомогу різноманітних громадських, релігійних організацій, наукових установ, колекціонерів та інших громадян, які займають активну позицію у житті суспільства

Заходами запобігання контрабанді культурних цінностей є відповідні дії, спрямовані на усунення або зменшення впливу його детермінант. Важливі значення мають заходи загальносоціального запобігання, які полягають у зменшенні соціальних суперечностей, підвищенні якості життя населення, в оздоровленні морального клімату в суспільстві тощо. Зазначимо, що заходи, які стимулюють розвиток економіки, здійснюють запобіжний вплив опосередковано, через зростання добробуту громадян та країни в цілому. Важливим заходом є створення умов, сприятливих для вкладення підприємцями коштів у фінансування збереження й охорони культурного надбання, сприяння розвитку легального антикварного ринку. Необхідно підвищити рівень матеріальної забезпеченості працівників Державної митної служби України, для чого слід застосувати механізми матеріального заохочення, що посилють заінтересованість відповідних службовців у боротьбі з контрабандою. Належна увага з боку Міністерства культури і туризму України, Міністерства освіти і науки України та інших державних органів і громадських організацій має бути приділена роз'ясненню важливості охорони культурної спадщини для збереження духовності й самобутності українського народу, прищепленню почуття патріотизму, відповідальності за майбутнє країни, дбайливого ставлення до культурного надбання, яке є підґрунтам єдності й життєздатності української нації. Потребує зниження загальний рівень безробіття в країні шляхом створення нових робочих місць, підготовки й перепідготовки працівників, надання безробітним підтримки в організації власної підприємницької діяльності.

Проблема збереження культурної спадщини вимагає комплексного і всебічного рішення за участю всіх зацікавлених державних структур. На жаль, сьогодні система запобігання контрабанді культурних цінностей має суттєві недоліки й потребує поліпшення. Тому вимагає активізації наукова діяльність стосовно пошуку шляхів подальшого вдосконалення системи заходів збереження культурної спадщини й запобігання незаконному переміщенню предметів культури й мистецтва через митний кордон України.

Література:

1. Кримінологія. Загальна та Особлива частини: підруч. / за ред. І.М. Даньшина. – Х.: Право, 2003. – 352 с.
2. Голіна В.В. Попередження злочинності: конспект лекції / В.В. Голіна. – Х., 1994. – 40 с.
3. Трушкевич І. Туристична галузь – невіддільна складова розвитку нашої держави / І. Трушкевич // Аспекти самоврядування. – 2005. – № 1. – С. 5-8.
4. Приходько О. Экономическое оздоровление? Туристическое возрождение! / О. Приходько // Зеркало недели. – 2005. – 12 марта. – № 9. – С. 23.
5. В 2011 г. в мире насчитано почти миллиард туристов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://world.lb.ua/news/2012/01/17/132083_v_2011_godu_v_mire_naschitali_pochti.html. – Заголовок з екрану.

6. Кількість туристів у світі вперше перевищила 1 млрд. осіб [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua.korrespondent.net/business/economics/1441070-kilkist-turistiv-u-sviti-vpershe-perevishchila-1-milyard-osib>. – Заголовок з екрану.
7. Рингис А. Монополизм хуже грабежа / А. Рингис // Киевские ведомости – 2006. – 21 марта (№ 59).
8. Юрченко А. Последняя благотворительная акция Сергея Платонова / А. Юрченко // 2000. – 2005. – 25 февр. – 3 марта (№ 8).
9. Тодошак О. В. Служба в митних органах України (адміністративно-правовий і соціально-правовий аспекти): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / О. В. Тодошак; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2001. – 20 с.
10. Про вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей: Закон України від 21.09.1999 р. № 1068-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 48. – Ст. 405.

Гайворонский Е.П., канд. юрид. наук, доцент кафедры финансового и административного права Украинского государственного университета финансов и международной торговли

Общесоциальное предотвращение контрабанды культурных ценностей. В статье очерчиваются основные направления общесоциального предотвращения контрабанды культурных ценностей. Предлагается необходимость реализации повышения правосознания и правовой культуры граждан, снижение уровня безработицы, усиление социальной защищенности малоимущих, развитие патриотизма и привитие морали, борьбы с коррупцией. Рассматриваются вопросы сотрудничества государственных органов с коллекционерами, бизнесменами, общественными организациями, научными учреждениями. Подчеркивается необходимость усовершенствовать действующее законодательство по перечисленным вопросам.

Ключевые слова: контрабанда, культурные ценности, предупреждение преступности, правовая культура, правосознание, коррупция, безработица

Haivoronskyi Ye. P., Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor of Financial and Administrative Law Department of Ukrainian State University of Finance and International Trade.

General-social prevention of cultural values contraband. The basic directions of general-social prevention of cultural values contraband are outlined in the article. The necessity of sense of justice and citizens' legal culture implementation as well as decrease in unemployment, strengthening social protection of the poor, development of patriotism and morality, fight against corruption is proposed. The problems of establishing cooperation between state bodies and collectors, businessmen, NGOs, scientific institutions are considered in the article. The importance of improving the current legislation on the listed questions is proved.

Key words: contraband, cultural values, crime prevention, legal culture, sense of justice, corruption, unemployment.

УДК 343.137:343.224-053.6

Гумін О.М.,

докт. юрид. наук, доцент, завідувач кафедри кримінального права і процесу
Навчально-наукового інституту права та психології
Національного університету «Львівська політехніка»

Криміналістично значущі особливості неповнолітніх та їх дослідження в ході досудового розслідування

У статті досліджуються криміналістично значущі особливості неповнолітніх, як самостійних суб'єктів кримінального провадження, та обґрунтуються основні принципи їх використання у практиці розслідування злочинів. Розглядається криміналістично значуща поведінка, що обумовлюється особистісними рішеннями, криміналістично значущими особливостями кожної особи.

Ключові слова: слідчий, неповнолітній, кримінальне провадження, досудове розслідування, криміналістична характеристика, поведінка, психіка.

Неіснує абсолютно однакових злочинів, так само, як і осіб, які їх вчинюють. Кожна з них володіє своїми особистісними особливостями, стосується це і неповнолітніх.

Криміналістично значуща поведінка багато у чому обумовлюється особистісними рішеннями. Зрозуміти особливості і причини будь-якої поведінки, і злочинної у тому числі, неможливо, якщо обійти проблеми, пов'язані з особою злочинця. Звичайно, аналіз особи важливий і для розкриття природи і причин злочинності. Але якщо уявити собі злочинну поведінку і обставини, які її породжують у вигляді ланцюжка, то саме особа — її перша і абсолютно необхідна ланка. Інакше їй не може бути, оскільки тільки особа є носієм причин злочинних дій, їх джерелом, вона вирішує, бути їм чи ні. Саме це створює основу, на якій будується можливість притягнення особи до кримінальної відповідальності. Усі зовнішні обставини, що сприяють вчиненню злочину, не більше як умови.

Різним аспектам дослідження особи злочинця, проблемам використання отриманої інформації про характеристику винної особи у процесі розкриття і розслідування злочинів, питанням пошуку та затримання злочинця присвячено праці таких відомих вчених як Ю.П. Аленін, В.П. Бахін, Г.Г. Зуйков, А.І. Іщенко, О.М. Колісниченко, В.О. Коновалова, В.Г. Лукашевич, В.О. Образцов, О.Р. Ратинов, М.В. Салтевський, В.Ю. Шепітко, П.П. Цвєтков.

Незважаючи на те, що вивчення особи злочинця перебуває в зоні постійної уваги вчених-криміналістів, сьогодні проблема моделювання особи неповнолітніх злочинців залишається недосить вивченою як з теоретичної, так і з практичної сторони. Наявна неузгодженість використуваної термінології, недостатня теоретична обґрунтованість окремих положень, недостатня кількість практичних рекомендацій з їх використання у процесі виявлення та розслідування злочинів. У зв'язку з цим з'ясування криміналістично значущих особливостей неповнолітніх є актуальним.

Криміналістично значуща поведінка більшою мірою обумовлена особистісними рішеннями, криміналістично значущими особливостями кожної особи. Однак багато вчених виділяють особливості, які притаманні певній групі осіб, котрі багато в чому пояснюють, які види та способи вчинення злочинів властиві саме даній категорії осіб. Також знання цих особливостей допомагає встановленню психологічного контакту з особою і сприяє вибору тактики проведення слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій.

Вчені виділяють такі категорії, які мають особливості, притаманні саме цим особам: особливості неповнолітніх; особливості жінок; особливості членів організовано-злочинних груп; особливості осіб, які раніше відбували покарання у місцях позбавлення волі та ін.

Метою цієї статті є дослідження криміналістично значущих особливостей, притаманних неповнолітнім як самостійним суб'єктам кримінального провадження, обґрутування основних принципів їх використання у практиці розслідування злочинів.

Криміналістична оцінка злочину немислима без урахування даних про криміналістично значущі властивості особи. Результати будь-якої злочинної діяльності містять сліди особи, яка її вчинила. Для криміналістичної характеристики злочинів велике значення мають соціальні, соціально-демографічні та соціально-психологічні властивості особи злочинця. Сюди входять: відомості біографічного, анкетного характеру (стать, вік, рід занять, освіта, співставлення місця проживання з місцем злочину та ін.); відомості, що характеризують особистісні прояви в основних сферах діяльності нашого суспільства (поведінка на роботі, в побуті і у вільний час); соціально-психологічні властивості особи (темперament, наявність психічних відхилень); відношення цих суб'єктів незалежно до закону (колишні судимості тощо).

Будь-яка особа поєднує у собі як загальносоціальні риси, так і особливі, індивідуальні. Дослідження особи злочинців застосовується на всіх етапах оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування. Воно має на меті виявлення та аналіз тих загальних і специфічних рис особи, які безпосередньо детермінували злочин або мають безпосереднє відношення до його вчинення. Це необхідно для підготовки плану досудового розслідування, вибору психологічних засобів і методик у процесі встановлення контакту та складання прогнозу поведінки цієї категорії осіб під час слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій.

Особа (особистість) — безмежний предмет дослідження багатьох наук. Криміналістична теорія і практика використовує термін «особистість» у найширшому сенсі цього слова, включаючи до властивостей особистості всю сукупність криміналістично значущих людських якостей: морфологічні, фізіологічні, психічні, соціальні. Так, криміналісти традиційно використовують словосполучення «встановлення особи злочинця», «встановлення особи потерпілого», розуміючи під цим процесом виявлення і використання сукупності властивостей різного рівня [1, с. 40].

Поняття особи злочинця, тобто особи, яка винно вчинила суспільно небезпечне діяння, заборонене законом під загрозою притягнення до кримінальної відповідальності, виявляє його соціальну сутність, складний комплекс властивостей, зв'язків, відносин, які його характеризують, моральний і духовний світ, взяті у розвитку, взаємодія із соціальними умовами, з психологічними особливостями, які тією чи іншою мірою вплинули на вчинення ним злочину [2, с. 21].

Отже, під криміналістичним аспектом вивчення особи неповнолітнього передбачається отримання такої інформації, яка може бути використана для вибору найбільш ефективних у цьому випадку тактичних прийомів проведення слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій, найбільш ефективних способів впливу на нього з метою отримання повної та об'єктивної інформації. Знання поглядів, інтересів, потреб, ціннісних орієнтацій, характерних, вольових і емоційних особливостей і властивостей неповнолітнього дозволяє дати криміналістичну оцінку його поведінки. Вивчення слідчим особи неповнолітнього спрямоване, насамперед, на отримання такої інформації, за допомогою якої можна прогнозувати його поведінку в процесі спілкування.

Типова характеристика особи можливого злочинця є самостійним елементом криміналістичної характеристики злочинів. Знання про типового злочинця дозволяють звузити коло осіб, серед яких може бути винний. Крім того, така характеристика дає можливість висунути версії про мотиви і цілі злочину, про спосіб його вчинення, місце знаходження речових доказів та ін.

Вивчення особи складається зі скрупульозного аналізу таких основних елементів: соціально-демографічні та соціально-рольові особливості; морально-психологічний і правовий статус, стан здоров'я.

Виявлення суб'єктної інформації за допомогою джерел криміналістично значущих форм вираження особистості в первинній інформації про подію злочину і в ході

розслідування дозволяє скласти уявлення про загальні, а потім і окремі особливості особи неповнолітнього. Відстеження зв'язку цієї інформації з виявленими даними про спосіб, механізм і обстановку вчинення злочину створює нову самостійну інформацію, що дозволяє правильно визначити напрям і спосіб розшуку, затримання і подальшого викриття злочинців, тобто обрати з урахуванням інших відомостей у кримінальному провадженні оптимальні методи розслідування. Тому особа неповнолітнього злочинця є об'єктивним об'єктом самостійного криміналістичного вивчення, а дані про нього — важливим елементом криміналістичної характеристики попередження.

Різноманіття ситуацій, що виникають у ході злочинної діяльності і під час розслідування кримінальних правопорушень, створює передумови до того, що при вивченні особи неповнолітнього злочинця криміналістично значущою може бути будь-яка з безлічі його людських властивостей: від анатомічних і біологічних (папілярні візерунки, група крові, запах та ін.) до психологічних і соціальних (особливості перебігу психічних процесів, професія та ін.). По-перше, криміналістично значущими є такі властивості неповнолітнього, які проявляються при вчиненні злочину і які відображаються у вигляді матеріальних та ідеальних слідів у навколоишньому оточенні та свідомості людей. Для виявлення і дослідження цих слідів, а через них і характеристики особи злочинця необхідна ланка у встановленні фактичної картини злочину. По-друге, криміналістично значущими стають ті властивості учасників процесу розслідування, які впливають на його ефективність і визначають його тактичну сутність. Для цього слідчому доводиться вивчати особу підозрюваного.

Аналіз сучасного стану психології і фізіології вказує на те, що в основі формування навичок лежать закономірності психічної і вищої нервової діяльності людини. Закріплени в результаті численних свідомих повторних вправ, навик набуває характеру мимовільних реакцій за рахунок звільнення свідомості від контролю над виконанням прийомів дій і перемикання його на цілі та умови дій. Перебудова структури психічної діяльності при набутті досвіду обумовлена фізіологічними процесами, що відбуваються в організмі людини, особливо в центральній нервовій системі. Своєму виникненню і сталому прояву навички сприяють надзвичайно розвинутій здатності мозку запам'ятовувати, фіксувати, об'єднувати і відтворювати послідовність організованих нервових процесів і функціональних станів. У корі головного мозку створюється система умовно-рефлекторних тимчасових зв'язків, яка має назву динамічного стереотипу, що дає можливість навичкам проявлятися у вигляді дій, які відбуваються автоматизовано. Вплив психологічних і фізіологічних процесів на формування, розвиток і прояв навичок і звичок необхідно враховувати при вирішенні діагностичних і ідентифікаційних задач при використанні криміналістично значущої інформації про властивості особи при розкритті та розслідуванні злочинів [3, с. 4-7].

На необхідності вивчення психологічних особливостей особи підозрюваного з метою вирішення кримінально-правових та кримінально-процесуальних завдань розслідування акцентував увагу відомий російський науковець А.Ф. Коні: «Вивчення його (тут — обвинуваченого) на суді може бути тільки корисним для правосуддя, якщо їм роз'яснюються такі властивості обвинуваченого, якими викликані рушійні прояви його злочинного діяння або, навпаки, з якими це діяння знаходиться в прямій суперечності» [4, с. 155].

В основі дослідження лежить структура, оскільки не можна зrozуміти механізм злочинної поведінки, не дізнавшись про тип особистості [5, с. 12].

Неповноліття охоплює досить великий проміжок часу, всередині якого виділяються різні періоди розвитку дітей та підлітків, які характеризуються неоднаковим ступенем доступності явищ зовнішнього світу для їх сприйняття, різними особливостями психічних процесів, що протікають у них і, відповідно, різну здатність відтворювати в процесі слідчих дій сприйняття раніше. Педагогіка і психологія розрізняють шість вікових груп неповнолітніх залежно від їх віку та психічного розвитку: 1) дитячий вік (від народження до року); 2) раннє дитинство (від року до трьох років); 3) дошкільний вік (від 3 до 7 років); 4) молодший шкільний вік (від 7 до 11 років); 5) підлітки (від 11 до 14–15 років); 6) старший шкільний вік (від 14–15 до 17–18 років) [6, с. 284-285].

Діти першої вікової групи погано розбираються в причинних зв'язках, сприймають подію не в цілому, а лише окремі факти, другорядні його сторони.

Діти другої вікової групи можуть правильно відрізнати головне від другорядного, тому відсутність знань замінюють уявою і фантазією, а їх результати видають за справжню дійсність. При сприйнятті просторових відносин вони схильні до перебільшення, не завжди здатні описати предмети, які бачать, але добре їх впізнають.

Підлітки від 11 до 14-15 років не завжди правильно сприймають вчинки людей. Тому іноді зустрічаються випадки, коли вони схвалюють негативні дії морально нестійких людей. Діти цього віку схильні до навіювання, яке особливо сильно проявляється в тих випадках, коли обставини, що підлягають з'ясуванню при допиті, були предметом обговорення дорослих у присутності дітей. У цій ситуації діти повторюють висловлювання дорослих.

Школярі старшого віку (з 14-15 до 17-18 років) характеризуються прагненням до самостійності і незалежності, перебільшеною уявою про свої здібності та можливості, їх поведінці притаманна підвищена активність і рухливість, велика збудливість і різка зміна настрою. Іноді підлітки цього віку неспроможні відрізнати хороше від поганого, сміливість від молодецтва, свободу від свавілля, почуття власної гідності від себелюбства, реальну мрію від фантазії; бувають готові заради помилкового геройства і неправильно зрозумілого товариства вчинити злочин, взяти на себе чужу вину [7, с. 289].

Не викликає сумнівів, що здібності будуть різними у п'ятирічної дитини і 15-річного підлітка. Однак не тільки в теорії, а й на практиці часто не проводиться будь-якого розмежування тактичних прийомів, що застосовуються до неповнолітніх свідків та потерпілих різного віку [8, с. 18–19].

Ефективність проведення слідчої (розшукової) дії за участю неповнолітнього безпосередньо залежить від знання слідчим як основних психологічних характеристик тієї вікової групи, до якої належить допитуваний, так і його особистісних якостей. Відомо, що нервова система неповнолітнього перебуває в стадії формування і що в процесі утворення проміжних і перехідних форм темпераменту спостерігається певна непостійність у виробленні гальмівних реакцій, ослаблення контролю кори головного мозку над корою (порівняно з дорослими). У підлітків-правопорушників з яскраво вираженими рисами агресивної поведінки ослаблене усвідомлення значущості словесних подразників (другої сигнальної системи). Тому саме цю категорію осіб часто називають «важковихованими». Непостійність процесу вироблення гальмівних реакцій не може не впливати на мотиваційну сторону агресивного діяння. Неповнолітній здатний здійснити такий акт, не змислюючись над його наслідками, під впливом несподіваного і швидко минаючого потягу до того чи іншого об'єкта агресії. Самі переживання посилюють ці властивості особистості, в результаті чого неповнолітній значно легше, ніж дорослий, у стані афекту може реалізувати свій протиправний умисел із застосуванням насильства.

Підліток ще не вміє належним чином стримувати свої емоції, повністю керувати своїми вчинками, його рішення і вчинки часто рефлексивні, безпосередньо випливають із ситуації, завжди емоційнозабарвлені. Підвищена емоційність тягне коливання настрою, дратівливість і запальність, у своїх діях підліток керується не розумом, а емоціями.

Недолік життєвого досвіду, який нерідко полягає у неправильних оцінках конкретної ситуації, виборі у ролі зразка для наслідування особи з антигromадськими установками, спотвореного трактування таких понять як сміливість, товариство, дорослість та ін., виборі лінії поведінки в конкретній життєвій ситуації під впливом емоцій, без серйозної оцінки її значення і наслідків. Переоцінка своїх сил і фізичних можливостей, часто невідповідність його бажань фактичному стану речей, завищена самооцінка [9, с. 316], надання особливого значення думці осіб з найближчого оточення, наслідування і копіювання дій і поведінки інших осіб, особливо старших, підвищена сугестивність і податливість переконанням, умовлянням, обіцянкам і загрозам. Це часто призводить до сліпого слідування нормам поведінки, прийнятим у тій групі, з якою підліток близько зв'язався у зв'язку із навчанням, роботою або проведеним часу. Побоювання втратити свій престиж в очах приятелів може

підштовхнути підлітка на вчинення таких діянь, які він сам по собі, за своєю ініціативою, ніколи б не вчинив.

У підлітків сильно розвинені самовпевненість і самолюбство, протікає неврівноваженість у поведінці, велика чутливість до зауважень оточення, іноді різкість і грубість, некритична оцінка своїх вчинків і недостатня твердість волі. Бажання їх часто не відповідають реальним можливостям, тому у них ще зберігається схильність до фантазій і вигадки. Підлітки легко піддаються навіюванню, яке особливо вразливе у тих випадках, коли обставини, що підлягають з'ясуванню при допиті, були предметом обговорення дорослих у присутності дітей.

Враховуючи підвищенну сугестивність неповнолітніх, уточнюючи та доповнюючи питання слід ставити з особливою обережністю. Так само не слід забувати про таку особливість неповноліття як схильність до фантазування.

Патологічні зміни в центральній нервовій системі, впливаючи на процес розвитку психіки підлітків, зумовлюють появу особливо специфічних саме для підліткового віку розладів, об'єднаних під назвою пубертатного кризу, який являє собою особливу групу для підвищення кримінальної активності, пов'язаної, насамперед, із надзвичайно агресивними проявами внаслідок інтенсивного виникнення в цей період у неповнолітніх ідей помсти, неприязні, вбивства, своїх страхів, хворобливого фантазування і прагнення до самоутвердження, некритичного ставлення до своїх можливостей, пов'язаного з прагненням до негайної реалізації таких ідей, а також збочених потягів (садистських, сексуальних) у вигляді прояву небезпечних діянь. Цим багато в чому пояснюється специфічний психолого-гічний механізм вчинення кримінальних діянь особами цієї категорії [10, с. 7-8].

Неповнолітніми вчиняються злочини як насильницького (вбивства, заподіяння шкоди здоров'ю), так і майнового (крадіжки, грабежі, розбій) характеру. Виділення даних злочинів в єдину методику пов'язане, насамперед, з віковими психологічними особливостями злочинців: з одного боку, це вже не діти, а з другої — ще не дорослі. Звідси підвищена конфліктність, прагнення до самоствердження, в тому числі і ціною наслідування асоціальних форм поведінки, упертість, негативізм (неприйняття виховних заходів). Все це знаходить відображення у вчинюваних ними злочинах і має враховуватися в ході розслідування. Зокрема, при вивчені особистісної сторони такого виду злочинів як хуліганство не можна не враховувати того, що вдосконалення м'язового апарату, розвиток кісткової системи впливають на формування у неповнолітнього свідомості своєї сили, почуття своєї гордості, прагнення похизуватися, продемонструвати цю силу, що часом виливався в акти агресії та насильства.

Злочини, вчинені неповнолітніми, характеризуються відсутністю цілеспрямованої, продуманої підготовки до злочину; нескладними шляхами проникнення в приміщення, вибором способів злому, що не вимагають великої фізичної сили; використанням для проникнення вузьких проходів; малою вагою викраденого; відсутністю професійних і злочинних навичок, використанням у ролі знарядь злочину предметів повсякденного вжитку; непослідовністю дій на місці злочину, розкидуванням предметів навколошнього оточення, не викликаним необхідністю їх знищення, вчиненням на місці злочину бешкетних і цинічних дій; заподіянням множинних ушкоджень потерпілим; невживанням заходів до приховування злочину.

Найбільш часто неповнолітні вчинюють злочини групою. При цьому вони рідко об'єднуються в групи тільки з метою вчинення злочину. Зазвичай такі групи виникають як ігрові. Підлітки гуртується на основі однакових можливостей у проведенні вільного часу і відсутності контролю за ними, прагнуть задовольнити свою потребу у бажанні, щоб їх зрозуміли. Тяжкість вчинених групою злочинів, як правило, залежить від участі в ній дорослого або підлітка, що вже має злочинний досвід [11, с. 109-110].

Отже, на підставі проведеного аналізу ми дійшли висновку, що визначити універсальний і вичерпний перелік криміналістично значущих властивостей особи неповнолітнього не є можливим у зв'язку із його різноманіттям. До них відносяться біологічні, соціально-демографічні, соціально-рольові особливості; психологічний і правовий статус, стан

здоров'я та ін. Однак, вивчення та аналіз цих властивостей учасника кримінального процесу мають вплив на встановлення психологічного контакту з цією особою, попередження і вирішення конфліктних ситуацій, що виникають у ході слідства, вибір тактики проведення слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій, прогнозування поведінки учасників процесу.

Література:

1. Яблоков Н.П. Криміналистика в вопросах и ответах: учеб. пособ. / Н.П. Яблоков. – М.: Юристъ, 2000. – 224 с.
2. Кудрявцев В.Н. Личность преступника / В.Н. Кудрявцев. – М.: Юрид. лит., 1975. – 270 с.
3. Чулахов В.Н. Навыки и привычки человека как источник криминалистически значимой информации: автор. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.09. / В.Н. Чулахов. – М., 1998. – 23 с.
4. Кони А.Ф. Избранные произведения: В 2-х т. / А.Ф. Кони. – М.: Госюризатд, 1959. – Т. 1. – 627 с.
5. Долгова А.И. Проблемы типологии несовершеннолетних преступников / А.И. Долгова, В.Д. Ермаков, Н.В. Беляева // Вопросы борьбы с преступностью. – 1976. – Вып. 24. – С. 12.
6. Андреев И.С. Криминалистика: учеб пособ. / И.С. Андреев, Г.И. Граммович, Н.И. Порубов. – Минск: Высшая школа, 1997. – 334 с.
7. Шурухнов Н.Г. Криминалистика: учебник / Н.Г. Шурухнов. – М.: Юристъ, 2004. – 639 с.
8. Скичко О.Ю. Тактико-психологические особенности допроса несовершеннолетних свидетелей и потерпевших на предварительном следствии: дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.09. / О.Ю. Скичко. – Саратов, 2005. – 21 с.
9. Гаврилин Ю.В. Криминалистическая методика расследования отдельных видов преступлений: курс лекций / Ю.В. Гаврилин, Н.Г. Шурухнов. – М.: Книжный мир, 2004. – 466 с.
10. Габа А.И. Криминалистическая характеристика и особенности расследования общественно опасных деяний несовершеннолетних с отклонениями в психике: автор. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.09. / А.И. Габа. – Минск, 2002. – 24 с.
11. Резван А.П. Криминалистическая методика расследования отдельных видов преступлений: учеб. пособ. в 2-х ч. / А.П. Резван, М.В. Субботина. – М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2002. – Ч. 2. – 232 с.

Гумін А.М., докт. юрид. наук, доцент, заведуючий кафедри кримінального права и процесса Учебно-научного института права и психологии Национального университета «Львівська політехніка»

Криміналистично значущі особеності несовершеннолетніх і їх доследование в ході досудебного доследования. В статье исследуются криминалистически значимые особенности несовершеннолетних как самостоятельных субъектов уголовного судопроизводства, и обосновываются основные принципы их использования в практике расследования преступлений. Рассматривается криминалистически значащее поведение, которое обуславливается личностными решениями, криминалистически значащими особенностями каждого лица.

Ключевые слова: следователь, несовершеннолетний, уголовное судопроизводство, досудебное расследование, криминалистическая характеристика, поведение, психика.

Humin O.M., Doctor of Juridical Sciences, Associate Professor, Head of Department of Criminal Law and ProcedureTraining of Research Institute of Law and Psychology of National University "Lviv Polytechnic"

Forensic important juveniles` features and their study within the pre-trial investigation. This article investigates forensic significant features of juveniles as independent subjects of criminal proceedings and justifies the basic principles in the practice of investigating crimes. The significant forensic behavior, which is caused by personal decisions and forensic significant features of each individual, is considered.

Key words: investigator, minor, criminal justice, pre-trial investigation, forensic characteristics, behavior, psyche.

Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність

УДК 343.982.35.06

Кушнір Г. А.,

канд. юрид. наук,
доцент кафедри адміністративного та фінансового права України
НУБіП України

Використання даних судової трасології при розслідуванні дорожньо-транспортних пригод

У статті розглядаються питання про механізм утворення слідів на місці ДТП та роль судової трасології при розслідуванні цих злочинів. Стверджується, що використання даних судової трасології дозволяє успішно вирішувати завдання судово-транспортної діагностики і обумовлює можливість формування в системі судово-транспортної трасології як окремого для експертного дослідження напряму – техніко-діагностичної трасології. Доводиться необхідність заполучення до огляду місця події представників владних повноважень спеціалістів-автомехніків та транспортної трасології. Обґрунтовується, що сліди в техніко-діагностичній трасології можна поділити на дві різновидності: субстратні та торрологічні.

Ключові слова: транспортна трасологія, сліди технічних засобів, механізм ДТП, судово-автомехнічна експертиза, судово-транспортна діагностика.

Судово-транспортна трасологія сформувалась як галузь криміналістичних та судово-експертних знань, що вивчає закономірності виникнення слідів технічних засобів на місці ДТП і на цій основі розробляє прийоми, методи і засоби їх виявлення, фіксації вилучення і дослідження з метою ототожнення технічного засобу, встановлення механізму ДТП, окремих його сторін та моментів [1, с 12]. Як засвідчує практика судово-автомехнічних експертіз, результати судової трасології можуть успішно використовуватися не тільки при дослідженні механізму ДТП, дій його учасників, а й для вирішення діагностичних судово-експертних завдань по встановленню технічного стану транспортних засобів, визначеню місця розміщення, причин і часу виникнення технічних несправностей, дослідженю причинних залежностей у зв'язку із ДТП.

Таким чином, використання даних судової трасології дозволяє успішно вирішувати завдання судово-транспортної діагностики. При цьому особливістю судово-діагностичних досліджень є те, що від судового експерта вимагається уміло «прочитати» сліди на місці пригоди, використовуючи не тільки загальні закономірності слідоутворення в трасології, знання устрою та функціонування технічного засобу, а й теоретичні та методичні положення технічної діагностики, характеру і змісту завдань, які вона при цьому вирішує.

Зазначене вище обумовлює можливість формування в системі судово-транспортної трасології як окремого для експертного дослідження напряму – техніко-діагностичної трасології. В її основі є поняття технічної діагностики як науки, що вивчає прийоми, способи і засоби дослідження технічних систем. Таким чином, цим терміном визначається, що йдеться про судову трасологію, яка тісно пов'язана з діагностикою технічного стану автомототранспорту [1, с. 7].

При судово-технічному діагностуванні автомототранспорту методи трасології відіграють допоміжну роль. У зв'язку з цим теоретичні й методичні положення цього виду

судово-експертного трасологічного дослідження можуть розроблятись у межах судово-транспортної трасології. Однак існують деякі проблемні питання: так, причина виникнення технічних несправностей, місце їх розміщення, питання часу, коли скочена подія ДТП можуть бути вирішенні тільки шляхом судово-трасологічного аналізу суб'єкта дослідження. Це може у подальшому відіграти важливу роль при розслідуванні ДТП. Таким чином, допоміжний характер трасологічних методів дослідження при технічному діагностуванні технічного засобу не відіграє важливої ролі. Предмет дослідження в техніко-діагностичній трасології має свою специфіку, оскільки йдеться про вивчення закономірностей формування та дослідження інформації про сліди, що характеризують стан автомототранспорту, виникнення несправностей тощо.

У сучасний період необхідність формування техніко-діагностичної трасології як складової частини судово-транспортної трасології являє собою об'єктивні передумови удосконалення практичної діяльності експертів при проведенні судово-автотехнічної експертизи і розвитком самої галузі судово-експертних знань – судової транспортної трасології, що має свої специфічні риси [3, с.60]

Транспортна техніко-криміналістична трасологія, на нашу думку, повинна включати комплекс теоретичних і методологічних положень, а також техніко-криміналістичні засоби і методи виявлення, фіксації і дослідження матеріальних слідів, визначення технічного стану автомототранспорту, встановлення локалізації і причин, часу виникнення в них несправностей, дослідження причинно-слідчого зв'язку між несправністю технічного засобу ДТП, а також взаємозв'язок між діями водія і несправністю.

У зв'язку з тим, що об'єктом дослідження в судовій трасології є слід і механізм слідоутворення, то розглядати сутність техніко-діагностичної трасології слід почати із визначення специфіки її об'єкта дослідження – слідової інформації [3, с. 58].

Сліди в техніко-діагностичній трасології можна поділити на дві різновидності: субстратні та торрологічні. Вони відображають зміни в елементах автомототранспорту його вузлів, агрегатів, складових механізмів, окремих деталей, які визвані як експлуатаційними, так причинами аварії, а також іншими факторами на місці ДТП.

В основу поділу цих слідів на субстратні та торрологічні лежить форма вираження носія слідової інформації. Субстратні сліди – це сліди, відтягування, натягування. Окремі частини від механізмів чи деталей, частин матеріального субстрата, що виникають у результаті механічних, термічних, хімічних та інших впливів при ДТП. У названих інформативних слідах виступає сам матеріальний об'єкт (поршень, стінки циліндрів, уплотнювальні кільця, частинки металу в маслі піддону картера та ін.

За кількістю металевих частинок які утворюють субстратний слід, є можливість визначити час наробітки двигуна та його технічний стан [2, с. 28].

Субстратні сліди термічного та хімічного походження підлягають ретельному вивчення при діагностичних дослідженнях електричних світильників при вирішенні питання чи горіло світло у фарі в момент її пошкодження. При потраплянні повітря до колби лампочки з ниткою, що горіла на поверхні нитки утворюється наліт окису вольфраму білого чи світло-жовтого кольору. Наявність на поверхні нитки відмічених окислів вказує на те, що до моменту проникнення повітря до колби лампочка світилась.

Таким чином, дослідження субстратних слідів дозволяє не тільки встановлювати локалізацію технічної несправності її причину, а й визначити відносний час її походження, до чи після пригоди, чи у момент самої пригоди.

У зв'язку з цим у транспортній техніко-діагностичній трасології дослідженню субстратних слідів приділяється значна увага.

Морфологічний слід являє собою зміну форми слідосприймаючого об'єкта, структури його поверхні в результаті взаємодії на нього іншого об'єкта – слідоутворюючого. У цьому сліді інформацією є зовнішньо-структурні зміни об'єкта, що виступає носієм слідової інформації на місці ДТП.

У техніко-діагностичній трасології морфологічні сліди найбільш поширені. До них відносяться:

- а) сліди тертя;
- б) сліди ударно-силової дії;
- в) деформації, здигту, крученння, вигибу, розтягнення, стиснення, деструкції, тобто розршення.

Діагностична сутність слідів тертя використовується при дослідженні автомототранспорту і роботі його механізмів, внаслідок чого здійснюється зміна характерних робочих поверхонь деталей у вигляді різних деформацій, що є ознаками слідів зношенння [3,с.12/1].

В судово-трасологічних дослідженнях техніко-діагностичного характеру сліди тертя дозволяють визначити правильність режиму роботи елементів технічної системи, час їх експлуатації, можливість для подальшого використання, наприклад, за характером слідів тертя на протекторі шини передніх коліс автотранспорту можна визначити правильність встановлення чи неправильність їх розвалу чи кута сходження.

Діагностика технічного стану автомототранспорту при ДТП передбачає вміння диференціювати недоліки в технічному засобі, які були до пригоди і які виникли під час пригоди.

Важливу роль при вирішенні цього завдання відіграють сліди ударно-силової спрямованості, тобто локальні сліди на місці ДТП. При наїзді колесами автомототранспорту на перешкоду значна частина ударної сили діє на підшипники колес. Від дії ударної сили підшипники не руйнуються, але на їх робочих поверхнях залишаються контактно-ударні сліди [6,с.137].

Наявність цих слідів – це свідчення наїзду автомототранспорту колесами на перешкоду.

Поряд з цими слідами в діагностиці технічного стану автомототранспорту, який був задіяний у ДТП, значна роль належить слідам-деформаціям і слідам-деструкціям.

Транспортні засоби розраховані на таку експлуатацію, яка не призводить до змін об'єму і форми елементів технічної системи під дією виникаючих при роботі навантажень. Деформація елементів технічної системи здійснюється в результаті напруг, що перевищують максимальні допустимі характеристики матеріалу, з якого вони виготовлені. У зв'язку з цим присутність деформацій і пошкоджень вказує на аварійний характер їх походження. Аналіз слідів-деформацій у практиці проведення трасологічних техніко-діагностичних досліджень технічних засобів, які брали участь у ДТП, дозволяє вирішувати завдання щодо встановлення причин і часу [5,с.100] виникнення пошкоджень.

У зв'язку з цим сліди як об'єкт дослідження в техніко-діагностичній трасології має свою специфіку. Слід зазначити, що у техніко-діагностичній трасології слідам відводиться роль своєрідної діагностичної ознаки – структурної або вихідної. В експертній практиці відомо, що сліди ковзання (гоза) колес автомототранспорту є своєрідним параметром для визначення працездатності стану його гальмівної системи.

Таким чином, до техніко-діагностичної трасології входять дані про сліди, які мають відомості про справність об'єкта діагностичного дослідження, а також ті, що непридатні та непрацюючі.

Особливе значення при цьому мають сліди, які характеризують несправність доаварійну, аварійну та поставарійну. У ролі доаварійних несправностей виступають: помилки конструювання, технологічні та експлуатаційні у результаті роботи.

До аварійних відносяться несправності, що виникли при ДТП. Поставарійні сліди можуть утворитися при неправильному переміщенні з місця ДТП, у процесі демонтажу механізму, деталей, а також у результаті навмисних дій особи з метою завадити встановленню істинної причини ДТП [4,с.25].

У транспортній техніко-діагностичній трасології аналіз слідів здійснюється в тісній ситуаційній взаємодії всіх елементів місця події: водій – автомобіль – дорога – погодні умови. Це визначається особливостями автотранспортної діагностики, при встановленні технічного стану експерт-автотехнік вивчає всі зв'язки і відношення в системі водій – автомобіль – дорога – погодні умови.

У процесі судово-діагностичного діагностування в комплексі досліджуються і дорожні обставини, за яких здійснено ДТП, аналізуються дії водія – учасника події чи причетних до нього осіб у тій частині, що пов'язана з виникненням несправностей та її аварійним проявом. Такий підхід до експертного дослідження має відношення і до транспортної

техніко-діагностичної трасології, що повинно враховуватися при розробці методик судово-експертних досліджень.

Попередні дослідження слідів ДТП дозволяють надати орієнтовану інформацію щодо будь-якого елементу злочину. Початкові закладки при розслідуванні ДТП випливають із визначення слідових ознак місця скоєної події. Для визначення часу протікання ДТП важливе значення має визначення відносності слідів протектора коліс до розслідуваної події, оскільки частина тих слідів могла бути на цьому місці раніше. Визначення способу компактної взаємодії технічного засобу слід розуміти як віднесення конкретного зіткнення – зустрічне, покутнє, перехресне, під кутом тощо. З розгляду виду зіткнення випливатиме і правильна інтерпретація просторового розміщення автомобілів на місці події у кульмінаційний момент, а також правильне пояснення утворення масиву слідів на полотні дороги.

Підсумовуючи викладене, необхідно зазначити, що у зв'язку із неочевидністю випадків ДТП, визначеності їх проходження багатьма факторами, вплив кожного з яких не є однозначним, а також нешвидкоплинністю механізму слідоутворення важлива рекомендація щодо застосування до ОМП представників владних повноважень спеціалістів-автомеханіків та транспортної трасології.

Література:

1. Богатырев М.Г. О транспортной трасологии, ее предмете и системе / М.Г.Богатырев // Рефераты докладов второй научной конференции Ташкентского НИНСЭ. – Ташкент,1961.
2. Справочник инженера автомобильной промышленности. – М. 1963.
3. Крылов И.Ф. Криминалистическое учение о следах/ И.Ф. Крылов. – Л.,1976.
4. Осмотр места ДТП: учеб. пособ. – Волгоград,1980.
5. Грановский Г.Л. Основы трасологии(общая часть) / Г.Л. Грановский. – М.,1965.
6. Огляд місця події при розслідуванні окремих видів злочинів: наук.-практ. посіб. / за ред. Н.І. Клименко. – К.: Юрінком Інтер, 2005.

Kushnir G.A., канд. юрид. наук, доцент кафедри адміністративного и фінансового права України НУБіП України

Использование данных судебной трасологии при расследовании дорожно-транспортных происшествий. В статье рассматриваются вопрос о механизме образования следов на месте ДТП и роль судебной трасологии при расследовании этих преступлений. Утверждается, что использование данных судебной трасологии позволяет успешно решать задачу судебно-транспортной диагностики и обуславливает возможность формирования в системе судебно-транспортной трасологии как отдельного для экспертного исследования направления – технико-диагностической трасологии. Доказывается необходимость привлечения к осмотру места события представителей властных полномочий специалистов-автомехаников и транспортной трасологии. Обосновывается, что следы в технико-диагностической трасологии можно поделить на две разновидности: субстратные и торрологические.

Ключевые слова: транспортная трасология, следы технических средств, механизм ДТП, судебно-автомехническая экспертиза, судебно-транспортная диагностика.

Kushnir G.A., Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Department of Administrative and Financial Law of Ukraine NUB P of Ukraine

The usage of the judicial trasology during the investigations of the traffic accidents. The questions on the mechanisms of the creation of tracks on the scene of crime and the role of judicial trasology during the investigations of these crimes are described in this article. It is alleged that the use of forensic data trasology can successfully meet the challenges of forensic diagnostics and transport as well as can make possible the formation of the judicial system as a separate transport trasology for expert research directions - technical and diagnostic trasology. The need to involve the representatives of vehicles and transport trasology authorities to the inspection of event is proved. It is proved that the traces in the technical and diagnostic trasology can be divided into two types: substrate and torrological.

Key words: transport trasology, tracks of motor transport, mechanism of traffic accident, forensic autotechnical expertise, forensic transport diagnostics

УДК 343.352:343.14

Ляш А.О.,

канд. юрид. наук, доцент, професор кафедри кримінального права та процесу
Київського національного університету культури і мистецтв

Ліщенко В.М.,

канд. юрид. наук

Документи як докази у справах про одержання хабара

У статті проаналізовано наукові праці українських і зарубіжних авторів, законодавство України і практику, що стосуються поняття документів, їх ознак, відмінності документів – доказів від документів – речових доказів, а також використання документів як доказів під час досудового кримінального провадження про одержання хабара. Запропоновано внести зміни до ст. 99 КПК України і виокремити «протоколи слідчих (розшукових) і негласних слідчих (розшукових) дій», «протоколи оперативно-розшукових заходів» та інші документи.

Ключові слова: документи, докази, речові докази, одержання хабара, кримінальне провадження, протоколи слідчих дій.

Основним змістом кримінально-процесуальної діяльності органів досудового розслідування є робота з доказами, а саме – збирання, перевірка, оцінка і використання. На основі сукупності зібраних доказів, керуючись законом, слідчий, прокурор, слідчий суддя, суд оцінюють їх і приймають процесуальні рішення та виконують передбачені законом процесуальні дії з метою встановлення обставин, що підлягають доказуванню.

Проблеми використання документів у кримінальному процесі розглядали у своїх працях такі українські та зарубіжні вчені як А.І. Винберг, І.М. Доронін, А.П. Запотоцький, О.М. Коп'єва, Н.О. Кузнецова, О.М. Ларін, В.К. Лисиченко, Ю.М. Прокоф'єв, М.О. Селіванов, С.М. Стаківський та ін.

Однак попри це ступінь наукової розробленості використання документів під час доказування фактів одержання хабара у зв'язку із набранням чинності нового КПК України недостатній і потребує удосконалення.

Метою цієї статті є аналіз наукових праць, норм чинного КПК України і практики використання документів на досудовому кримінальному провадженні за фактами одержання хабара.

Під час досудового провадження за фактами давання й одержання хабара у ролі доказів використовують різноманітні документи.

Термін «документ» (documentum) у перекладі з латинської мови означає свідоцтво, доказ [1, с. 106]. У Великому Тлумачному словнику сучасної української мови дається кілька тлумачень терміна документ*.

У процесуальній літературі відсутнє єдине поняття документ. Більшість авторів справедливо стверджують, що документ – це предмет матеріального світу, змістом якого є дані про факти, але вони розходяться в думках щодо можливих способів викладення цього змісту та інших елементах. Так, Ю. М. Прокоф'єв визначає документ-доказ як спеціально виготовлений поза межами кримінального судочинства посадовими особами та громадянами, що не є суб'єктами кримінально-процесуальної діяльності, предмет матеріального світу, який зберіг сліди цілеспрямованої діяльності та призначений для фіксування й передачі інформації, а

© Ляш А.О., Ліщенко В.М., 2013

* 1. Матеріальний об'єкт (напр., фотоплівка, перфокарта), в якому міститься певна інформація.
2. Письмове свідчення, що підтверджує будь-який факт або право на щось; у праві – складений відповідно до вимог закону акт, що посвідчує факти, які мають юридичне значення (диплом про освіту, заповіт, свідоцтво). Платіжний електронний документ – банківське повідомлення, що містить інформацію у вигляді комп'ютерного файлу.
3. Офіційне посвідчення особи (паспорт, трудова книжка тощо) [2, с. 258–259].

також для використання з іншими цілями [3, с. 16]. Подібне за змістом визначення наводить Н.О. Кузнецова, але зауважує, що такий документ виготовлений не тільки поза межами, а й у межах кримінального судочинства [4, с.12]. О.М. Ларін вважає, що документ – це тільки письмовий акт [5, с.64]. О.М. Коп'єва характеризує документ-доказ як предмет матеріального світу, на якому письмовим, фотографічним або іншим способом зафіксовано відомості про факти, що мають значення для кримінальної справи [6, с. 6]. Близьким за змістом є визначення документа, запропоноване й іншими авторами [7, с. 25; 8, с. 117].

На думку С.М. Стаківського, документ у кримінальному судочинстві – це письмовий акт чи інший матеріальний об'єкт, який містить відомості про факти, що мають значення для справи, надходить від посадової особи чи громадянинів і одержаний органом розслідування чи судової влади в установленому законом порядку [8, с. 253]. Крім того, науковець наголошує на важливості способів виготовлення документів (фіксації інформації), що має важливе значення в теорії і на практиці, а також виділяє електронний документ*, виникнення якого пов'язано з розвитком комп'ютерних технологій [8, с. 246]. Подібне за змістом визначення поняття документа наводить І. М. Доронін, але не застосовує словосполучення «матеріальний об'єкт» і наголошує, що це є офіційний письмовий акт... [10, с. 45].

Немає єдності щодо визначення поняття документ і у законі. Так, у частині 1 ст. 83 КПК від 28.12.1960 р. було зазначено, що документи є джерелом доказів, якщо в них викладені або засвідчені обставини, які мають значення для справи [11]. У Законі України «Про інформацію» від 02.10.1992 р. (ст. 27) документ визначається як передбачена законом матеріальна форма одержання, зберігання, використання та поширення інформації шляхом фіксування її на папері, магнітній, кіно-, фотоплівці чи на іншому носії [12]. У зв'язку з прийняттям цього закону та пропозиціями учених-процесуалістів Законом України від 25 грудня 2008 р. було внесено зміни до КПК України від 28.12.1960 р., якими врегулювались деякі положення науковців щодо переліку окремих видів носіїв інформації, які вважають документами [13]. Таким чином, документами у кримінальному процесі було визнано предмети, на яких за допомогою письмових знаків, звуку, зображення тощо зафіксована певна інформація. До документів могли належати матеріали фотозйомки, звукозапису, відеозапису та інші носії інформації (у тому числі електронні), які містять відомості про обставини, встановлені в ході кримінального судочинства органом дізнатання, слідчим, прокурором чи судом у порядку, встановленому КПК (ч. 2, 3 ст. 83 КПК 1960 р.) [11].

У чинному Кримінальному процесуальному кодексі (ч. 1 ст. 99) зазначається, що документом є спеціально створений з метою збереження інформації матеріальний об'єкт, який містить зафіксовані за допомогою письмових знаків, звуку, зображення відомості, які можуть бути використані як доказ факту чи обставин, що встановлюються під час кримінального провадження. А у ч. 2 цієї статті наведено перелік окремих видів документів. До них, зокрема, належать: матеріали фотозйомки, звукозапису, відеозапису та інші носії інформації (у тому числі електронні); матеріали, отримані внаслідок здійснення під час кримінального провадження заходів, передбачених чинними міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України; складені в порядку, передбаченому цим Кодексом, протоколи процесуальних дій та додатки до них, а також носії інформації, на яких за допомогою технічних засобів зафіксовано процесуальні дії; висновки ревізій та акти перевірок за умови наявності в них відомостей, передбачених ч. 1 ст. 99 КПК.

Крім того, матеріали, в яких зафіксовано фактичні дані про противправні діяння окремих осіб та груп осіб, зібрани оперативними підрозділами з дотриманням вимог Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», за умови відповідності вимогам ст. 99 КПК, є документами та можуть використовуватися в кримінальному провадженні як докази [14].

Таким чином, законодавець визначив поняття документів, їх перелік (види) залежно від способу фіксації інформації, але не розмежував їх за процесуальною формою і суб'єктом складання на протоколи та інші документи.

* У вивчених нами 185 кримінальних справах про одержання хабара, провадження по яких проводилися за КПК України від 28.12.1960 р., таких документів ми не виявили.

Письмо – це один із можливих способів фіксації звукової мови, яка може бути зафіксована не тільки письмово, а й іншим способом, наприклад, шляхом записування на магнітну відеострічку тощо. Отже, цілком правильною є і відповідає сьогоденню позиція, згідно з якою документами можуть бути не тільки письмові акти, а й графічні схеми, плани, карти, малюнки, фото- і кінодокументи, відеограми, фонограми, табуляграми, інформація, яка записана в комп’ютерній формі та іншим способом. За допомогою документів можна фіксувати не тільки звукову мову, а й розташування об’єктів на місцевості, дії людей і механізмів тощо, причому не обов’язково шляхом описування цих дій і об’єктів. Наочно можна зафіксувати це на карті, схемі, малюнку, фотографії, кіноплівці, відеоплівці тощо.

Джерелами доказів у кримінальній справі, як правильно зазначають автори одного з коментарів до КПК, є тільки ті документи, що відповідають вимогам допустимості, яка забезпечується такими умовами: а) вони містять дані про факти й обставини, які мають значення у справі; б) є дані, що вказують на те, яким чином документ опинився в матеріалах справи (супровідний лист, протокол); в) дотримані встановлені реквізити службових документів або вказані дані про громадянина, який направив документ; г) є дані щодо джерел поінформованості особи, яка склала документ (посилання на назву нормативного акта, номер і дату архівного документа, осіб, від яких отримані дані, тощо) [15, с. 163]. Відсутність хоча б однієї з вказаних ознак позбавляє документ доказового значення, оскільки викликає сумнів щодо достовірності даних, які в ньому містяться, або засвідчує, що вони не стосуються кримінального провадження, тобто є неналежними.

Як відомо, в окремих випадках документи набувають значення речових доказів, тому необхідно розрізняти документи – докази і документи – речові докази. М.О. Селіванов, О.М. Коп’єва та інші дослідники пропонують розмежувати документи – самостійні джерела доказів і документи – речові докази за характером їх формування, за змістом, за способом їх процесуального оформлення в кримінальній справі, а також за сукупністю тих ознак, що притаманні документам – самостійним джерелам доказів: офіційність, дійсність, обумовленість їх доказової сили виключно тим значенням змісту, з огляду на який річ стає документом [16, с. 7–8; 6, с. 9–10].

І. М. Доронін вважає, що розмежовувати документ – речовий доказ та власне документ потрібно за такими критеріями: документ – доказ містить інформацію, що стосується досліджуваних у справі обставин; а документ – речовий доказ має на собі сліди злочину чи у своєму змісті – дані, що відображають діяння, належать до об’єктивної сторони складу злочину; документ – доказ повинен відповідати певним вимогам як щодо його змісту, так і щодо форми, а документ – речовий доказ може не відповідати їм, що не впливає на його доказове значення [10, с. 39].

А.П. Запотоцький пропонує п’ять критеріїв розмежування документів – джерел доказів від документів – речових доказів: відомості, які зафіксовані у документах – речових доказах, відрізняються від інформації, що міститься в «інших документах», за своїм процесуальним статусом; доказове значення у документах – джерелах доказів має лише зміст, а їх форма має допоміжне значення. На відміну від них, документи – речові докази значущі у справі не лише за змістом, а й за своїм зовнішнім виглядом, місцем, часом їх виявлення тощо; документи – джерела доказів можуть бути замінними, тоді як документи – речові докази внаслідок того, що зміні, які відбулися з ними, пов’язані з подією злочину, не можуть бути замінені на інші, оскільки сліди, відбиті у них, є унікальними й існують в одиничному примірнику; документи як джерела доказів можуть копіюватися з наступним процесуальним оформленням, що не зменшує їх доказового значення, а речові докази практично завжди унікальні і неповторювані; документ – джерело доказів містить у собі відомості, які складаються з опису події злочину чи фактів його вчинення за допомогою письма або інших умовних знакових кодів тощо, на відміну від документа – речового доказу, що закріплює не опис матеріальних слідів злочину чи фактів його сконення, а самі сліди злочину, які збереглися на ньому [17, с. 8–9].

Ми вважаємо, що запропоноване І. М. Дороніним розмежування спрощене, а критерії, визначені А.П. Запотоцьким, занадто ускладнені. Тому пропонуємо розмежовувати документи як самостійний вид джерел доказів і документи – речові докази не за окремо

взятою ознакою, а за сукупністю їх характерних властивостей. З цією метою можна виділити такі основні положення: документи є речовими доказами, якщо вони мають одну з ознак, вказаних у ч. 1 ст. 98 КПК. У такому разі їх необхідно приєднувати до справи спеціальною постанововою (ухвалою); у документах – самостійних джерелах доказів, визначальним є їх зміст. Форма таких документів має допоміжне значення. Документи як речові докази важливі для справи за зовнішнім виглядом, індивідуальними ознаками, місцем, часом їх виявлення тощо. Зміст документа – речового доказу, як правило, значення не має. Винятком є ті документи, які набувають статусу речових доказів, зберігаючи при цьому значення документів як самостійних джерел доказів (наприклад, підроблені документи); документи – речові докази є незамінними внаслідок своїх властивостей і у зв'язку з обставинами, що мають стосунок до справи. Документи, що не є речовими доказами, можуть бути замінені копіями [7, с. 26–27].

Недостатня увага приділяється виявленню і огляду документів, що мають значення речових доказів. У вивчених нами справах про одержання хабара слідчі обмежувалися лише витребуванням або виїмкою таких документів, але проводили це не в кожній справі і не завжди своєчасно. Наприклад, у справі по обвинуваченню Я. в одержанні хабара (всього п'ять епізодів) ні витребування ні виїмки документів чи обшуку за місцем його роботи з метою виявлення документів і викриття учинені злочину взагалі не проводили. Це, на нашу думку, негативно вплинуло на остаточне рішення у цій справі. Вина Я. під час судового розгляду не була доведена і судом постановлено виправдувальний вирок [18].

У кримінальних справах про одержання хабара, які ми розглянули, документи можна поділити на такі групи (види):

- які характеризують службову особу: паспорт (копія), посвідчення особи (копія), характеристика, довідка про стан здоров'я, довідка психоневрологічного і наркологічного диспансера (центру психічного здоров'я населення), особовий листок з обліку кадрів, особова картка (копія), довідка про судимість, довідка про стан сім'ї тощо;
- які вказують на службовий (посадовий) стан особи: наказ (витяг), розпорядження засновника приватного підприємства, про призначення на посаду, протокол засідання правління (кооперативу, товариства з обмеженою відповідальністю тощо), наказ про створення приймальної (предметної) комісії, трудовий договір;
- які мість перелік службових (посадових) повноважень: статут (приватного підприємства, товариства з обмеженою відповідальністю, житлово-будівельного кооперативу тощо), свідоцтво про державну реєстрацію (перереєстрацію) юридичної особи, положення (про управління, відділ, відділення, приймальну комісію тощо), правила прийому до навчального закладу, посадова інструкція, атестаційний лист;
- які безпосередньо пов'язані з одержанням хабара: ліцензія на право зайняття певним видом діяльності, договір оренди, протокол погодження договірної ціни, довідка про встановлення групи інвалідності, свідоцтво про смерть, листи – погодження (висновки, дозволи) органів санітарного та пожежного контролю, екзаменаційна (залікова) відомість, свідоцтво про закінчення навчального закладу тощо [19, с. 194–195].

На підставі викладеного вважаємо за доцільне у ст. 99 КПК України виокремити «протоколи слідчих (розшукових) і негласних слідчих (розшукових) дій», «протоколи оперативно-розшукових заходів» та «інші документи», оскільки вони істотно відрізняються між собою за процесуальною формою і суб'єктом їх складання, мають різний правовий статус.

Література:

1. Локшина С. М. Краткий словарь иностранных слов / С.М.Локшина. – М.: Сов. энциклопедия, 1971. – 384 с.
2. Сучасний тлумачний словник української мови: 100 000 слів / за заг. ред. В.В.Дубічинського. – Х: Школа, 2009. – 1008 с.
3. Прокофьев Ю. Н. Понятие и сущность документов как доказательств в советском уголовном процессе: [учеб. пособ.] / Ю.Н.Прокофьев. – Иркутск: Иркутск. гос. ун-т.,1977. – 78 с.
4. Кузнецова Н. А. Собирание и использование документов в качестве доказательств по уголовным делам: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Н. А. Кузнецова – М., 1996. – 21 с.

5. Ларин А. М. Работа следователя с доказательствами / Ларин А. М. – М.: Юрид. лит., 1966. – 156 с.
6. Копьева А. Н. Документы как доказательства в советском уголовном процессе / А.Н. Копьева. – Иркутск: Иркут. ун-т, 1973. – 43 с.
7. Ляш А. О. Вещественные доказательства в досудебных стадиях уголовного процесса: [учеб. пособ.] / А. О. Ляш. – Киев: НИИРИО КВШ МВД СССР им. Ф. Э. Дзержинского, 1991. – 81 с.
8. Арсеньев В. Д. Вопросы общей теории судебных доказательств в советском уголовном процессе / В.Д. Арсеньев. – М.: Юрид. лит., 1964. – 179 с.
9. Стажівський С. М. Теорія і практика кримінально-процесуального доказування: [монографія] / С.М. Стажівський. – К: Тернограф, 2005. – 272с.
10. Доронін І. М. Документи як вид доказів у кримінальному процесі України: [монографія] / І.М. Доронін. – К: ПАЛИВОДА А. В., 2006. – 144 с.
11. Кримінально-процесуальний кодекс України від 28 грудня 1960 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1961. – № 2. – Ст. 15 (втратив чинність).
12. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
13. Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України: Закон України від 25 грудня 2008 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – №19. – Ст. 261.
14. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012р. // Голос України. – 2012. – № 90–91.
15. Комментарий к уголовно-процессуальному кодексу РСФСР / под. ред. А.М. Рекункова, А. К. Орлова. – М.: Юрид. лит., 1985. – 687 с.
16. Селиванов Н. А. Вещественные доказательства (криминалистическое и уголовно-процессуальное исследование) / Н.А. Селиванов. – М: Юрид. лит., 1971. – 200 с.
17. Запотоцький А. П. Документи як процесуальні джерела доказів у кримінальному судочинстві: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. П. Запотоцький. – К., 2009. – 18 с.
18. Кримінальна справа №1–134/04. – Архів Рівненського міського суду Рівненської області, 2004 р.
19. Ліщенко В. М. Доказування на досудових стадіях кримінального процесу у справах про одержання хабара: дис. ... канд. юрид. наук / Владислав Миколайович Ліщенко. – К., 2010. – 261 с.

Ляш А.А., канд. юрид. наук, доцент, профессор кафедры уголовного права и процесса Киевского национального университета культуры и искусств,

Лищенко В.Н., канд. юрид. наук

Документы как доказательства по делам о получении взятки. В статье проанализированы научные работы украинских и зарубежных авторов, законодательство Украины и практика, касающиеся понятия документов, их признаки, отличие документов – доказательств от документов – вещественных доказательств, а также использование документов при досудебном уголовном производстве о получении взятки. Предложено внести изменения в статью 99 УПК Украины и разграничить «протоколы следственных (розыскных) и негласных следственных (розыскных) действий», «протоколы оперативно-розыскных мероприятий» и «иные документы»

Ключевые слова: документы, доказательства, вещественные доказательства, получение взятки, криминальное производство.

Liash A.A., Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Professor of Department of Criminal Law and Process of Kyiv National University of Culture and Arts.

Lishchenko V. M., Candidate of Juridical Sciences

Documents as evidence in the cases of bribery. The scientific works of Ukrainian and foreign authors, the Ukrainian legislation and practice relating to the concept of the documents, their features, difference of documents - evidence from documents – material evidence, and the use of documents in pre-trial criminal proceedings for bribery are analyzed in the article. It is proposed to amend Article 99 of the Code of Criminal Procedure, and to distinguish the «investigative protocols (search)» from the «covert investigation (search) operation», the «protocols of efficient search activities» from «other documents»

Key words: documents, evidence, material evidence, criminal proceedings, bribe taking.

Міжнародне право

УДК 351.741.078(44)

Беззубов Д.О.,

канд. юрид. наук, доктор філософії, зав. кафедри правознавства
Київського професійно-педагогічного коледжу ім. А. Макаренка

Напрями забезпечення безпеки в діяльності поліції Франції

У статті проаналізовано діяльність поліції Франції щодо забезпечення громадської та суспільної безпеки як основного завдання діяльності поліції. Розкрито формування компетентнісного підходу до функціонування посадових осіб поліції Франції, розкрито підходи до формування компетенцій під час навчання. Визначено структуру окремих видів компетенцій за напрямами діяльності поліції Франції. Окреслено можливості імплементації досвіду поліції Франції у діяльність органів внутрішніх справ України та сучасне законодавство України.

Ключові слова: громадська та суспільна безпека, поліція, діяльність, компетенція, поліція Франції, імплементація досвіду, органи внутрішніх справ України.

Наприкінці ХХ ст. Україна стала на шлях побудови демократичної, правової держави і цивільного суспільства. Відбуваються процеси створення постсоціалістичної державності, докорінних змін у всіх сферах суспільного життя, змін, що торкнулися всіх інститутів Російської держави.

Змінюються суспільство, функції держави, а, отже, змінюються і функції правоохоронних органів. Створення нової системи безпеки припускає суспільне єднання в неприйнятті ксенофобії, насильства і того, що живить ідеологію тероризму. Практичне вирішення завдань, що стоять перед сучасною державою, неможливе без глибокого і всебічного, науково обґрунтованого осмислення суті і кардинальних тенденцій розвитку основоположних інститутів держави. До проблем управління державою належить також і особливе місце в ній органів внутрішніх справ.

Процес інтеграції органів внутрішніх справ України в міжнародне співтовариство правоохоронних органів вимагає широкого ознайомлення з теорією і практикою організації і діяльності поліцейських відомств зарубіжних країн, оскільки поліція – один з найдавніших і невід'ємних компонентів світової цивілізації, що відіграє головну роль у забезпеченні внутрішньої безпеки будь-якої країни. Через це необхідне теоретичне осмислення інституту поліції і її діяльності через призму «...сучасної правової держави з конституційним закріпленням невідчужуваних прав і свобод людини, розділенням владетель».

На поліцію, як одну з найважливіших складових державного механізму, покладається виконання багатьох функцій, у тому числі і забезпечення права, свобод і законних інтересів громадян, охорона громадського порядку і боротьба із злочинністю [1, с. 13].

Роль органів поліції у державах тоталітарних, правових чи демократичних різна. У цьому контексті в юридичній літературі розглядається поняття апарату держави і його матеріальних придатків. Згідно з цією точкою зору державний апарат і його матеріальні придатки як самостійна ланка (у тому числі і поліція) становлять механізм держави [2, с.56]. Проте це швидше за все відноситься до механізму тоталітарної держави, де завдання поліції полягають, перш за все, у використанні репресивних форм діяльності при реалізації волі держави.

У правовій, демократичній державі органи поліції виступають в іншій якості. Репресивні та каральні функції, здебільшого поступаються місцем завданням забезпечення право-

порядку і суспільної безпеки, профілактики і контролю над злочинністю, надання широкого спектру соціальних послуг населенню.

Через це органами поліції вирішуються також найважливіші завдання професійної соціалізації, підвищення рівня правосвідомості і професійної культури своїх співробітників. Тому вивчення організації і діяльності поліції такої демократичної держави як Франція має не тільки теоретичне, а й практичне значення в плані впровадження в діяльність органів внутрішніх справ України сучасних форм і методів правоохоронної діяльності.

Слід відзначити, що в радянській юридичній науці дослідження суті буржуазної держави, його функцій, форм і механізму здійснювалося на основі класового підходу і зводилося до критики як держави в цілому, так і його правоохоронних органів, у тому числі і поліції. Зверталася особлива увага на нібито постійне поглиблення пріоритетів між інтересами правлячої верхівки і народом, таке, що приводить до різних форм соціальних конфліктів, в яких поліція, будучи опорою існуючих режимів, виступала як репресивний, каральний орган [3, с.78].

Систематизація типології поліцейської діяльності по забезпеченням безпеки і визначення функцій поліції вимагають, на нашу думку, вивчення процесу організаційного і правового становлення поліцейських органів різних країн на основі аналізу різних форм державного пристроя.

Виходячи з того, що поліція є однією із основних ланок механізму держави, необхідно розглянути напрями поліцейської діяльності, що забезпечують захист існуючого державного ладу і безпеку як держави в цілому, так і окремих його громадян.

Дослідження практики правового забезпечення поліцейської діяльності в різних країнах, теоретичні основи визначення компетенції поліції і рівень її відносної самостійності в рамках механізму держави необхідні для розгляду її місця і ролі в сучасному суспільстві і державі.

В основу статті покладені наукові праці вітчизняних вчених-правознавців: В.Б. Авр'янова, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, В.В. Богуцького, В.І. Бордюнюка, І.Л. Бородіна, А.С. Васильєва, І.П. Голосніченка, В.М. Горшеньова, В.О. Заросила, І.О. Іерусалімової, Р.А. Калюжного, Л.В. Коваля, А.М. Колодія, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюка, В.В. Копейчикова, О.Л. Копиленка, В.І. Курила, які зробили величезний внесок в юридичну теорію і практику у сфері забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Важливим є не тільки дослідження існуючих організаційних та функціональних моделей поліцейських відомств, а й виявлення основних закономірностей і тенденцій розвитку поліцейської діяльності, а так само шляхів підвищення її ефективності.

Методологічною і теоретичною основою цієї статті є законодавство і інститути механізму, а також праці, що стосуються суті поліції, форм і методів поліцейської діяльності у Франції [4].

Враховуючи загальнотеоретичний аспект цього дослідження, ми використовували загальнонаукові методи пізнання, а також аналізували конституційне і поточне законодавство Франції, яким регламентується діяльність поліції.

Теоретичними джерелами цієї статті стали праці як вітчизняних, так і зарубіжних правознавців, філософів, соціологів, психологів, а так само дослідників поліції («поліцейств»).

Наукова новизна статті полягає у виробленні нового авторського підходу до оцінки діяльності поліції Франції як самостійного державно-правового механізму регулювання специфічних суспільних відносин, що виникають у сфері охорони громадського порядку і безпеки населення. Основні положення, якими керувалися, виконуючи аналіз діяльності по забезпеченням безпеки поліції Франції, такі:

1. Сучасна концепція демократичної правоохоронної держави виходить з положення про державу-гарант, особливість якої полягає в тому, що воно не тільки декларує загально-людські цінності, прав і свободи особи, а й проводить заходи після їх реального втілення в життя. Поліція у цьому випадку виступає одним з найважливіших інструментів (засобів) держави в забезпеченні подібних гарантій. Унікальність діяльності поліції полягає в тому, що, будучи частиною державного механізму реалізації державних інтересів і державної політики, вона є найбільш ємним за обсягом виконуваних правоохоронних функцій, інститутом забезпечення гарантій, прав і свобод громадян.

2. Поліція і її діяльність є складним державно-правовим і соціальним інститутом, що історично змінюється. Структурно-функціональні зміни поліції обумовлені постійно змінними умовами суспільного життя. У зв'язку з цим суть поліцейської діяльності визначається, насамперед, формою пристрою державної влади, завданнями, що стоять перед конкретною державою, і діючим політичним режимом.

3. Поліцейська діяльність у сучасній демократичній державі визначається, на нашу думку, двома основними моделями її організації: континентально-европейською і англо-саксонською (британською). Перша модель характеризується жорстким централізованим управлінням поліцейськими відомствами з боку держави, владною «вертикалю» і широким об'ємом повноважень поліції. До цієї групи входять Австрія, Німеччина, Італія, Іспанія, Франція. Друга (британська) модель відрізняється децентралізацією управління, владною «горизонталлю», підвищением рівня повноважень місцевих органів влади і меншими за обсягом поліцейськими функціями. До цієї моделі відноситься поліція Великобританії і США. Кожна з представлених моделей володіє власними правовими рамками, визначуваними відмінностями між двома найбільш розвинутими правовими системами – романо-германською і англо-саксонською.

4. Виходячи з компетенції і вирішуваних завдань, поліцію у зарубіжних демократичних країнах можна підрозділяти також на «комунальну», до функції якої входить надання різного роду соціальних послуг, і «оперативну» (власне правоохоронну), до завдань якої входять попередження і боротьба з протиправними діяннями. Разом з цим, поліцейській діяльності в сучасному демократичному суспільстві і державі притаманні інституційні, функціональні та соціальні ознаки дуалізму. Відносна самостійність поліції у механізмі сучасної держави пов'язана з реалізацією в її діяльності «поліцейського розсуду».

5. Специфіка діяльності поліції зумовлює організацію і здійснення відповідного суспільного і державного контролю за її діяльністю. При цьому за умов демократичної держави найефективнішими є соціальні форми контролю. Поліція виступає як галузева підсистема прямого і зворотного зв'язку в інформаційних відносинах «суспільство–держава». Особлива увага в цьому контексті приділяється відповідній професійній підготовці кадрів, в основі якої лежать загальні принципи і технології висококваліфікованого менеджменту.

6. На основі вивчення форм і методів діяльності поліції зарубіжних демократичних держав зроблений висновок, що вдосконалення діяльності органів внутрішніх справ України нерозривно поз'язане із використанням позитивного досвіду роботи поліції цих країн, у тому числі із навчання та підготовки кадрів. Зміцнення взаємодії органів внутрішніх справ України з поліцейськими відомствами також сприятиме боротьбі з транснаціональною злочинністю і міжнародним тероризмом.

У діяльності поліції Франції особлива увага в рамках безпеки приділяється особистій безпеці співробітників поліції. Враховуючи досвід інших країн, основним і особливим підходом до забезпечення безпеки визначений компетентнісний підхід при підготовці співробітників поліції. Поліція Франції особливу увагу приділяє первинній підготовці поліцейських, в основі якої лежить навчання техніки безпеки і безпечної поведінки. Становленню системи професійної підготовки національної поліції передували події як політичного, так і економічного характеру. Високе зростання злочинності, невмотивована агресія громадян, тероризм, а також підвищені вимоги у забезпечені безпеки пред'являє як до органів влади, так і до органів поліції багатьох країн шукати ефективніші методи підготовки співробітників поліції.

«Комpetентнісний підхід — це сукупність загальних принципів визначення цілей освіти, відбору змісту освіти, організації освітнього процесу і оцінки освітніх результатів» [5, с.14]. Основоположним у застосуванні і впровадженні компетентнісного підходу є якісний кадровий склад. «Уявлення про те, що особовий склад поліції є головним ресурсом її розвитку, знайшло відображення в офіційній позиції керівництва практично всіх держав. Потреба у вдосконаленні системи професійної підготовки співробітників для органів внутрішніх справ Росії актуалізує вивчення досвіду інших країн» [6, с.23].

Франція однією з перших в Європі приступила до створення поліцейських навчаль-

них закладів, проте, важливість розвитку системи підготовки кадрів поліції, за визнанням фахівців, була усвідомлена досить пізно [7]. «Професія поліцейського вимоглива і різноманітна. Поліцейський працює для населення не тільки вдень і вночі, а й навіть у вихідні дні. Поліцейський спостерігає за дотриманням законності, забезпечує безпеку, порядок і спокій громадян. Поліцейські співробітничають з населенням, дуже часто вони першими втрачаються у події, що трапляються. Поліцейські здійснюють патруль, ідентифікують осіб і припускають їх участь у злочинах і правопорушеннях, проводять розслідування, проводять арешти, виступають у суді як свідки. Вони інформують і попереджають населення» [8, с.12].

У рамках реформи найважливішим етапом стало виявлення посадових компетенцій випускника спеціального навчального закладу, а саме – Вищої національної поліцейської школи Франції – Direction générale de la Police nationale Ecole nationale supérieure de la Police ENSP. Цей навчальний заклад здійснює первинну підготовку комісарів поліції. Робота по виявленню компетенції розпочалася в 2003 р., а через два роки був складений орієнтовний перелік посадових компетенцій, пізніше почала функціонувати спеціальна експертна комісія, яка класифікувала і ранжирувала компетенції [4].

Основними напрямами діяльності національної поліції і Вищої національної поліцейської школи Франції стала формалізація компетенції, соціально очікуваних від комісара поліції. Проведений аналіз службової діяльності комісарів поліції зробив ставку на поєднанні теоретичної освіти і практики, оптимізації процесу первинної освіти комісарів поліції, а саме актуалізація цілей навчання і професіоналізація, діагностика професійних компетенцій. Поняття компетенцій нерозривно пов'язане з діяльністю, досягненнями, результатами.

Таким чином, було виділено вісім головних компетенцій, які відповідають основним напрямам діяльності:

1. Керівництво управлінням суспільної безпеки департаменту: позиція — компетенція, соціально очікувана від комісара поліції, який відповідає за напрям суспільній безпеці Департаменту. Поставлене завдання: забезпечити ефективну безперервність дій в управлінні суспільної безпеки Департаменту, знизити рівень злочинності, підтримувати законність і порядок на території.

Комpetенція 1: забезпечити організаційні умови для оптимальної роботи суспільної безпеки Департаменту, скорочення рівня злочинності шляхом підsumовування людських, матеріально-технічних і фінансових ресурсів на прилеглій території.

Комpetенція 2: контролювати діяльність напряму суспільної безпеки Департаменту, ухвалювати рішення необхідні для регулювання і ефективної діяльності.

2. Керівництво службами територіальної безпеки або міською поліцією, що забезпечують охорону громадського порядку і безпеку дорожнього руху: позиція — компетенція, соціально очікувана від комісара поліції, що відповідає за службу і підтверджує місію міської поліції, такого, що забезпечує охорону громадського порядку і безпеку дорожнього руху. До поставлених завдань належить максимальне функціонування і єдність служби громадського порядку і служби безпеки дорожнього руху, забезпечувати безперервні і скоординовані дії з попередження, профілактиці і забезпечувати покарання злочинців.

Комpetенція 1: оптимізувати функціональну згуртованість служби суспільної безпеки на прилеглій території, запобігати, попереджати порушення, контролювати дорожній рух.

Комpetенція 2: керувати службою суспільної безпеки, підвищувати ефективність діяльності, регулювати процес і оцінювати результативність.

3. Забезпечення організації роботи слідчих підрозділів у системі суспільної безпеки департаменту: позиція — компетенція, соціально очікувана від комісара поліції, який відповідає за службу судових розслідувань у суспільній безпеці Департаменту. Поставлене завдання: організація ефективної синергії ресурсів, забезпечення оптимальних скоординованих дій з наданням послуг судового розслідування у системі суспільної безпеки, збільшення числа ідентифікацій між арештами злочинців і злочинів.

Комpetенція 1: організовувати ставку в дієвому злитті засобів, визначаючи оптимальне розгортання діяльності служби судових розслідувань у суспільній безпеці Департаменту, збільшити кількість ідентифікацій і запитів, злочинів, що зробили, і правопорушення.

Компетенція 2: оптимізувати ефективність продукції служби судових розслідувань, проводити аналіз злочинності, оцінювати технічний процес розслідувань, забезпечувати гарантії, що відповідають нормам юридичного судочинства.

Про об'єктивність компетентнісного підходу і розстановки кадрів на місцях за профілем посад засвідчують результати анкетування випускників Вищої національної школи поліції Франції. Ці результати анкетування комісарів поліції через рік після закінчення школи вказують на високі показники діяльності комісарів поліції [9].

З викладеного доходимо висновку, що в рамках реформування і підвищення безпеки професійної освіти і підготовки комісарів поліції у Вищій національній поліцейській школі Франції був упроваджений компетентнісний підхід, який визначає базу безпеки поліцейської діяльності у Франції.

Література:

- Горшенева И.А. Полиция и политика: Унификация законодательства, борьба с преступностью в условиях Союзного государства: Материалы международной научно-практической конференции (19 октября 2000 г., г. Смоленск: РАИОН, ЮИ МВД России, Смоленск: Универсум, Минск: Академия МВД Республики Беларусь, 2001. — 300 с.
- Горшенева И.А. Некоторые направления развития полицейской деятельности на современном этапе (из опыта западной полицейстики): Материалы научно-практической конференции (15-16 мая 2001г., г. Смоленск). Вып. II / под общей редакцией А.А. Стрельникова — Смоленск: Смоленский регион ИРА, 2001.- 248 с.
- Горшенева И.А. Некоторые аспекты взаимодействия органов полиции со средствами массовой информации — М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2002.
- Административное право ГДР: Пер. с нем. канд. юрид. наук Е. И. Колюшина / под ред. и со вступ. статьей докт. юрид. наук Б. М. Лазарева. — М.: Прогресс, 1983. — 432 с.
- Административное право зарубежных стран: Учебное пособ. / под ред. проф. А.Н. Козырина. — М.: Изд-во «СПАРК», 1996. — 229 с.
- Алексеев С. С. Право на пороге нового тысячелетия: Некоторые тенденции мирового правового развития — надежда и драма современной эпохи/ С. С. Алексеев. — М.: Статут, 2000. — 256 с.
- Алехин А. П., Кармoliцкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: учеб. / под ред. А. П. Алехина. — М.: Зерцало-М, 2003. — 608 с.
- Андреевский И. Е. Полицейское право. Соч. в 2-х т. — СПб.: Правда, 1876. — 264 с.
- Klockars C.B. The Idea of Police (Law and criminal justice series; v. 3). — Sage Publications Beverly Hills, London, New Delhi, 1985. — P. 9-12.

Беззубов Д.А., канд. юрид. наук, докт. философии, зав. кафедры правоведения Киевского профессионально-педагогического колледжа им. А. Макаренко

Направления обеспечения безопасности в деятельности полиции Франции. В статье проанализирована деятельность полиции Франции относительно обеспечения публичной и общественной безопасности как основного вида деятельности полиции. Раскрыто формирование компетентностного подхода к функционированию должностных лиц полиции Франции, раскрыты подходы к формированию компетенций во время обучения. Определены структуры компетенций по направлениям деятельности полиции Франции. Очерчены возможности имплементации опыта полиции Франции в деятельность органов внутренних дел Украины и современное законодательство Украины..

Ключевые слова: общественная безопасность, полиция, деятельность, компетенция, полиция Франции, имплементация опыта, органы внутренних дел Украины.

Bezzubov D.A., Candidate of Juridical Sciences, Ph.D, Head of Law Department of Kiev Professional College of Education named after A. Makarenko

Directions of the police security maintenance in France. The police activity in relation to the French social security and public safety as the main task of the police is analyzed in the article. The formation of competent approach to the functioning of the police officers in France as well as the approaches to the formation of competencies during training are disclosed. The framework of competency on the directions of police activity in France is determined. The opportunities of police experience of France and its implementation in the activities of the Internal Affairs of Ukraine and the current legislation of Ukraine are outlined

Key words: public safety, the police, activity, the competence of the police in France, implementation of experience, the bodies of Internal affairs of Ukraine.

АВТОРИ НОМЕРА

**Алоян
Рустам Темурі,**

аспірант кафедри адміністративного, фінансового та господарського права Академії праці і соціальних відносин Федерації професійних спілок України (далі – АПСВ ФПУ)

**Артеменко
Олена Вікторівна,**

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету біоресурсів і природокористування України

**Бакирова
Елена Юрьевна,**

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского права и процесса Юридического института Белгородского государственного национального исследовательского университета

**Беззубов
Дмитро Олександрович,**

кандидат юридичних наук, доктор філософії, завідувач кафедри правознавства Київського професійно-педагогічного коледжу ім. А. Макаренка

**Вірченко
Віра Володимирівна,**

кандидат історичних наук, доцент Українського державного університету фінансів та міжнародної торгівлі

**Гайворонський
Євген Петрович,**

кандидат юридичних наук, доцент кафедри фінансового та адміністративного права Українського державного університету фінансів та міжнародної торгівлі

**Гумін
Олексій Михайлович,**

доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри кримінального права і процесу Навчально-наукового інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»

**Гусейнов
Руслан Хосрович,**

здобувач Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

**Діордіца
Ігор Володимирович,**

кандидат юридичних наук, завідувач кафедри кримінального права, процесу та криміналістики АПСВ ФПУ

**Жук
Лариса Борисівна,**

адвокат, викладач кафедри міжнародних відносин Інституту економіки та міжнародних відносин Ужгородського національного університету

**Капелюшна
Марина Валеріївна,**

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

**Капінус
Роман Юрійович,**

аспірант кафедри адміністративного, фінансового та господарського права АПСВ ФПУ

**Короп
Олексій Вікторович,**

здобувач відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

**Кушнір
Григорій Андрійович,**

кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного та фінансового права України Національного університету біоресурсів і природокористування України

**Ліщенко
Владислав Миколайович,**

кандидат юридичних наук



Линник Сергій Олександрович,	кандидат наук з державного управління, директор державної установи «Український інститут стратегічних досліджень Міністерства охорони здоров'я України»
Ляш Андрій Олексійович,	кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри кримінального права та процесу Київського національного університету культури і мистецтв
Мельник Оксана Михайлівна,	кандидат юридичних наук, доцент кафедри фінансового права Національного університету Державної податкової служби України
Мельник Олександр Миколайович,	кандидат наук з державного управління, доцент кафедри адміністративного, господарського та фінансового права АПСВ ФПУ
Остапенко Леонід Олексійович,	асистент кафедри цивільного права і процесу Навчально-наукового інституту НУ «Львівська політехніка»
Первушина Анастасія Анатоліївна,	аспірантка кафедри правового регулювання економіки Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана
Пирога Сергій Степанович,	аспірант кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки
Пиць Василь Михайлович,	здобувач кафедри адміністративного, фінансового та господарського права АПСВ ФПУ
Рибченко Анатолій Олексійович,	суддя Вищого адміністративного суду України
Родік Тетяна Петрівна,	викладач кафедри всесвітньої історії та правознавства Уманського державного педагогічного університету імені Павла Тичини
Соболь Євген Юрійович,	кандидат юридичних наук, доцент, декан юридичного факультету Кіровоградського інституту розвитку людини
Стрипко Максим Ярославович,	кандидат юридичних наук, доцент кафедри правознавства Київського університету імені Бориса Грінченка
Убогий Сергій Анатолійович,	здобувач Національного університету Державної податкової служби України
Шульга Ірина Леонідівна,	аспірант кафедри політичної аналітики і прогнозування Національної академії державного управління при Президентові України
Щотова Юлія Миколаївна,	кандидат юридичних наук, доцент кафедри цивільно-правових дисциплін, декан юридичного факультету АПСВ ФПУ
Юнін Олександр Сергійович,	кандидат юридичних наук, доцент, докторант Національної академії внутрішніх справ



ВИМОГИ ДО СТАТЕЙ

Стаття повинна розкривати зміст однієї з рубрик збірника:

- 1) Державне управління
Теорія та історія державного управління
Механізми державного управління
Державна служба
Місцеве самоврядування
- 2) Юридичні науки:
Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень
Конституційне право; муніципальне право
Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право
Господарське право, господарсько-процесуальне право
Трудове право; право соціального забезпечення
Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право
Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право
Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право
Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність
Судоустрій; прокуратура та адвокатура
Міжнародне право
Філософія права

Автор статті відповідає за правильність і достовірність викладеного матеріалу, за належність останнього йому особисто.

Обсяг статті – від 6 до 12 сторінок машинопису.

Стаття повинна вміщувати такі елементи: постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими чи практичними завданнями; аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язування порушеної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячена стаття; формульовання цілей статті (постановка завдання); виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів; висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі (витяг з постанови Президії Вищої атестаційної комісії України від 15.01.2003 р. № 7-05/1 «Про підвищення вимог до фахових видань, внесених до переліків ВАК України» // Бюлєтень ВАК України. – 2003. – № 1).

Текст статті друкується на папері стандартного формату (**A4**) через 1,5 інтервала з дотриманням таких розмірів полів: верхнього, нижнього, правого і лівого – 2 см.

Весь текст повинен бути набраний шрифтом **Times New Roman 14 pt** в одну колонку без застосування будь-якого форматування. Не допускається використання вставок та гіперпосилань. Можна виділяти окремі частини тексту курсивом. Посилання на літературу розміщується наприкінці тексту.

Ілюстрований матеріал виконується чітко і якісно. Посилання на ілюстрації у тексті статті – обов'язкове.

Разом із друкованою статтею подається електронний варіант на дискеті, або CD-R диску. Файл статті повинен бути збережений у форматі RTF або у форматі MSWord. На електронному носії обов'язковими мають бути тільки файли, які відносяться до змісту статті. На етикетці електронного носія необхідно вказати прізвище та ініціали автора/авторів.

Структура статті: назва рубрики, УДК, прізвище і ініціали автора, назва статті, текст статті, бібліографія, анотація і ключові слова укр., рос., англ. мовами.

Наприклад:

Рубрика «Юридичні науки»

Адміністративне право і процес: фінансове право; інформаційне право

УДК 351.078.18:347.998.85

Іванов Іван Іванович

Заходи забезпечення провадження в адміністративних справах

... *Аналіз останніх публікацій*, зокрема, О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржія, О.Н. Панченка [1, с. 125–127; 2, с. 241–249; 3, с. 535–543], Т.О. Коломоєць [4, с. 221–222; 5, с. 219–226] дає підстави дійти висновку про неповне дослідження такого юридичного явища як забезпечення адміністративних проваджень процесуальними засобами, їх фрагментарне висвітлення в навчальних посібниках та підручниках.

Література

1. Кузьменко О.В. Заходи процесуального примусу в адміністративному судочинстві / О.В. Кузьменко, О.Н. Панченко // Адміністративне судочинство України: підруч. / О.М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О.Н. Панченко, В.Б. Авер'янов [та ін.]; за заг. ред. О.М. Пасенюка. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – 672 с.

Автор підписується на звороті останньої сторінки.

До статті додаються:

- 1) УДК
- 2) Метаданні (російською, українською та англійською мовами):
 - ПІБ;
 - звання, посада, кафедра, вуз;
 - назва статті;
 - анотація: *У статті досліджуються (обсягом не менше 500 символів);*
 - ключові слова: *5-8 слів.*
- 3) дві рецензії:
 - одна з них може бути затверджена кафедрою або науково-дослідним відділом, де працює автор;
 - друга – зовнішня;
- 4) довідка про автора: прізвище, ім'я, по батькові, повністю звання, посада, контактні телефони.

Наприклад:

Іванов Іван Іванович, кандидат історичних наук, доцент кафедри теорії та історії держави і права Академії праці і соціальних відносин ФПУ.

Телефон: 526 – 15 – 45; e-mail: edit@socosvita.kiev.ua

До статті можуть бути внесені зміни редакційного характеру без згоди авторів.

До рубрики **«Наукові рецензії»** подаються матеріали українською мовою (обсягом від 3 до 6 стор.) у двох варіантах:

роздрукований за підписом автора рецензії і печаткою;
електронний на дискеті 3,5 дюйма.

Після подання матеріалу редколегія журналу в місячний термін розглядає доцільність розміщення рецензії, а науковий редактор вносить правки редакційного характеру (якщо це потрібно) та письмово погоджує їх з автором рецензованої роботи, або рецензентом. Поданий матеріал відображає точку зору рецензента, яка може не збігатися з позицією редколегії журналу.

Роздруковані матеріали і дискета авторові не повертаються.