

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ



ВІСНИК
Харківського
національного
університету
внутрішніх справ

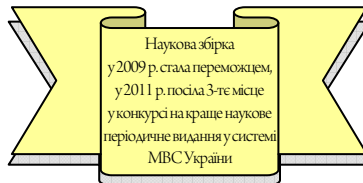
Збірник наукових праць

Засновник і видавець –
Харківський національний університет внутрішніх справ

Виходить 4 рази на рік
Заснований у грудні 1995 р.

№ 4 (59) 2012

Частина 2



Харків 2013

Збірник включено
до переліку наукових
фахових видань України
з юридичних та соціологічних наук
(постанови президії ВАК України
від 10.02.2010 № 1-05/1,
від 26.05.2010 № 1-05/4)

Друкується за рекомендацією
Вченої ради ХНУВС,
протокол № 10 від 28.12.2012

Редакційна колегія:

С. М. Гусаров – д-р юрид. наук, член-кор. НАПрН України, засл. юрист України (головний редактор); **О. М. Головка** – д-р юрид. наук, проф. (заступник головного редактора); **П. О. Білоус** (відповідальний секретар); **В. С. Бакіров** – д-р соціол. наук, проф., акад. НАН України, член-кор. НАПН України; **Т. С. Воропай** – д-р філос. наук, проф.; **О. П. Гетманець** – д-р юрид. наук, доц.; **В. А. Греченко** – д-р іст. наук, проф.; **В. В. Ковальська** – д-р юрид. наук, ст. наук. співроб.; **А. Т. Комзюк** – д-р юрид. наук, проф.; **В. В. Конопльов** – д-р юрид. наук, доц., член-кор. НАПрН України, засл. юрист України; **Т. М. Кравцова** – д-р юрид. наук, проф.; **О. М. Литвинов** – д-р юрид. наук, доц.; **О. В. Марцеляк** – д-р юрид. наук, проф., засл. юрист України; **Є. О. Мічурін** – д-р юрид. наук, доц.; **О. М. Музичук** – д-р юрид. наук, ст. наук. співроб.; **В. Д. Пчолкін** – д-р юрид. наук, доц.; **І. П. Рущенко** – д-р соціол. наук, проф.; **М. М. Саппа** – д-р соціол. наук, проф.; **О. Ю. Синявська** – д-р юрид. наук, проф.; **С. В. Слінько** – д-р юрид. наук, доц.; **В. М. Трубников** – д-р юрид. наук, проф.; **О. В. Тягло** – д-р філос. наук, проф.; **Р. Б. Шишка** – д-р юрид. наук, проф.; **О. Н. Ярмиш** – д-р юрид. наук, проф., член-кор. НАПрН України, засл. юрист України

У статтях збірника висвітлено широке коло актуальних проблем держави і права, боротьби зі злочинністю та охорони правопорядку, адміністративного права та процесу, фінансового, цивільного, господарського, трудового та екологічного права, соціології тощо.

Для науковців, правоохоронців-практиків, слухачів, курсантів та студентів юридичних вузів.

Редколегія не завжди поділяє погляди авторів публікацій.

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС,
ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

Алісов Є. О. Про правові форми фінансової діяльності держави	7
Будзан Л. Д. Суб'єкти представницьких правовідносин в адміністративному судочинстві	15
Буткевич С. А. Стратегія запобігання і протидії легалізації злочинних доходів (адміністративно-правовий аспект)	22
Гамалій О. Л. Форми, види та напрями адміністративно-правової протидії правопорушенням, вчиненим іноземцями в Україні	30
Гаруст Ю. І. Поняття та види суб'єктів забезпечення прав громадян у податковій сфері: проблеми класифікації	37
Єфіменко М. Ю. Правові засади діяльності адвокатури України	46
Іванова Л. Ю. Сутність та правові засади адміністративно- юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ	53
Іванцов В. О. Зупинка транспортних засобів як захід адміністративного примусу: правове регулювання, підстави та проблеми застосування	61
Казанчук І. Д. Механізм адміністративно-правового регулювання охорони та використання природних ресурсів і об'єктів навколишнього середовища в контексті євроінтеграції України: сучасний стан, проблеми, напрямки модернізації	69
Кірсєв Д. В. Сутність та особливості адміністративних судів як складової частини судової системи України	79

Коваленко Л. П. Деякі питання формування інформаційного права	87
Комзюк В. Т. Митне законодавство Європейського Союзу: адміністративно-правова характеристика	93
Косик В. В. Деякі аспекти поняття доказування у сфері проваджень в адміністративних справах.....	99
Лекарь С. І. Зарубіжний досвід забезпечення економічної безпеки держави: адміністративно-правовий аспект.....	103
Мандичев Д. В. Деякі проблеми формування в Україні спеціалізованого органу контролю якості лікарських засобів європейського рівня	111
Пабат О. В. Процесуальні гарантії прав платників податків	118
Перетяцько А. Ю. Особливості адміністративно-правового регулювання безпеки дорожнього руху на безхазяйних автомобільних дорогах.....	123
Петров Є. В. Фінансові механізми участі публічної адміністрації в адміністративно-господарських відносинах: стан та перспективи розвитку.....	132
Пономаренко М. В. Програма діяльності Кабінету Міністрів України: правова природа та проблеми реалізації.....	140
Попова С. М. Взаємодія контролюючих органів державних податкової та митної служб з правоохоронними органами	146
Рибалка Н. О. Система управління органами прокуратури в Україні	154
Соболь Є. Ю. Історичний розвиток соціального захисту інвалідів на теренах України в XVI–XXI ст.	159

Соколенко О. Л.

Теоретичні засади адміністративно-правового регулювання захисту прав громадян 168

Шестак В. С.

Функції культури як самостійний об'єкт адміністративно-правового забезпечення з боку держави (на прикладі функцій мистецтва) 176

ЦИВІЛЬНЕ ТА ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО

Другова В. А.

Захист майнових прав осіб, які не досягли повноліття, нотаріусом 183

Жирнова К. О.

Істотні умови договору про надання рекламних послуг.... 191

Олійник А. Р.

Правове регулювання оцінки майна, що перебуває у податковій заставі 196

Осятинський С. О.

До питання про поняття і сутність публічно-правових спорів 202

Семенова А. П.

Транспортні засоби як об'єкти договору прокату транспортного засобу 209

ТРУДОВЕ, ЗЕМЕЛЬНЕ ТА ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

Дамаєв В. А.

Щодо предмета дисциплінарної практики в органах внутрішніх справ 215

Ігнатенко І. В.

Категорії «земля» та «територія» в контексті правового регулювання зонування земель..... 221

Кікінчук В. Ю.

Рівні правового регулювання проходження служби в органах внутрішніх справ 228

Огій О. С.

Землі як об'єкт державно-приватного партнерства в Україні 235

Пшонка А. В.

Сутність та механізм реалізації дисциплінарної
відповідальності прокурорів 241

Стрельникова І. Ю.

Проблеми вирішення земельних спорів
у Криму (1802–1810 рр.) 249

Юровська В. В.

Підстави та умови матеріальної відповідальності
працівників: порівняльний аналіз норм чинного
Кодексу законів про працю України та проекту
Трудового кодексу України..... 256

НАШІ АВТОРИ 264

ДО УВАГИ АВТОРІВ..... 267

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС,
ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 347.73

Є. О. Алісов

ПРО ПРАВОВІ ФОРМИ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ

Порушено проблему визначення поняття «правова форма фінансової діяльності держави». Наголошено, що хоча така категорія і є усталеною для науки фінансового права, але водночас вона є певною абстрактною теоретичною конструкцією, якій притаманна неоднозначність розуміння та відсутність правового закріплення. Зроблено акцент на тому, що визнання легітимності неправової форми фінансової діяльності держави є сумнівним, а також запропоновано до складу її елементів включати фінансово-правові (фінансово-планові) акти, фінансові правовідносини та юридичні факти.

Актуальність теми статті обумовлена необхідністю підвищення дієвості механізму правового регулювання фінансових відносин на сучасному етапі державотворення в Україні. Вагому роль у цьому відіграє питання про правові форми фінансової діяльності держави.

На жаль, до останнього часу ця проблема не була предметом спеціальних наукових досліджень. Вчені частково торкалися цього питання у контексті вирішення окремих проблем правового регулювання фінансових відносин, зокрема, під час дослідження джерел і методів фінансового права. Серед вчених, які тим чи іншим чином порушували нашу проблематику, можна виділити Ю. А. Ровінського [1, с. 6], Л. К. Воронову [2, с. 6], О. Ю. Грачову [3, с. 9], Ю. О. Крохіню [4, с. 34], О. П. Орлюк [5, с. 45, 46], хоча практично будь-яке фінансово-правове дослідження так чи інакше потребує визначеності у цій сфері, тому кілька згадок у фінансово-правовій літературі є значно більшою.

У зв'язку з цим метою статті є аналіз основних наукових поглядів та чинного законодавства України задля з'ясування сутності та визначення поняття «форма фінансової діяльності держави». Крім іншого, підкреслимо, що ця стаття певною мірою є запрошенням до наукової дискусії та адресується не тільки спеціалістам із фінансового права, але й фахівцям у галузі загальної теорії держави та права, представникам інших галузевих правових наук.

Необхідно підкреслити, що складність питання про правові форми фінансової діяльності держави до певної міри зумовлена недостатнім рівнем ґрунтовних теоретичних досліджень цієї проблеми не тільки з боку галузевих правових наук, але й наявністю пробілів у загальній теорії держави та права. І хоча така категорія є усталеною для правової науки, вона, водночас, є певною абстрактною

теоретичною конструкцією, якій притаманна неоднозначність розуміння і відсутність правового закріплення.

Слід наголосити, що у науковому обігу поряд із застосуванням терміна «форма фінансової діяльності держави» [2, с. 6] використовуються й інші, схожі чи тотожні йому за своїм значенням. Мова йде про застосування щодо сфери правового регулювання публічних фінансів словосполучень «правова форма» [6, с. 9–10], «форма правового регулювання» [7, с. 121], «юридична форма державної діяльності» [8]. У фінансово-правовій літературі зустрічаються також категорії «правова основа публічної фінансової діяльності» [5, с. 52], «форма реалізації норм фінансового права» [9, с. 33], а також «форма здійснення фінансової діяльності» [3, с. 9]. При цьому необхідно зробити застереження, що задля цілей цієї статті ми абстрагуємося від окремого розгляду питання про фінансову діяльність органів місцевого самоврядування, сприймаючи його як іманентну частину проблеми визначення поняття фінансової діяльності держави.

Показовою в цьому сенсі є точка зору Р. О. Халфіної, яка вказала на те, що до цього часу поняття правової форми не має ще єдиного загальновизнаного змісту. Термін «правова форма» застосовується у різних значеннях – як сукупність правових норм, як система права, норма права і тощо [10, с. 174].

Звертають увагу на цю проблему й інші науковці. Наприклад, О. О. Дмитрик, досліджуючи проблеми та перспективи розвитку джерел фінансового права, вказує на необхідність вирішення низки питань, серед яких, на її думку, особливе місце посідають аналіз понять «форма права» та «джерело права», а також природи джерел, виокремлення підстав для їх класифікації, визначення місця й ролі в системі джерел фінансового права нормативно-правового акта, міжнародного договору, судового рішення (прецеденту), нормативно-правового договору тощо. Згідно з її поглядами, при певних застереженнях, терміни «джерело» та «форма» можуть застосовуватися як синоніми, що за відповідних умов є зрозумілим та прийнятним прийомом абстрагування у контексті конкретного наукового дослідження [11, с. 8, 17].

Сприймають як тотожні такі категорії й інші автори. Зокрема, А. А. Тедеев та В. А. Паригіна визначають джерела (форми) фінансового права як офіційно визначені зовнішні форми, у яких містяться норми, що регулюють фінансові правовідносини, тобто форми зовнішнього змісту фінансового права [9, с. 39].

Водночас, у фінансово-правовій літературі висловлювалися й інші точки зору. Наприклад, Ю. О. Крохіна наголошує, що правовою формою здійснення фінансової діяльності, як і будь-якої державної діяльності, є однорідне за своїми зовнішніми ознаками (характером та юридичними наслідками) функціонування державних органів із керівництва суспільством шляхом видання правових актів [4, с. 34]. Вважаємо таку наукову позицію більш продуктивною, оскільки в цьому випадку висвітлення питання не обмежується переліченням

та класифікацією фінансово-правових актів, а спрямоване на розкриття змісту функціонування фінансових органів держави та правових наслідків їх фінансової діяльності. Але, і в даному випадку мова йде лише про закріплену процедуру діяльності державних органів, яка супроводжує конкретні фінансові відносини, що виникають, змінюються чи припиняються внаслідок фінансової діяльності держави. При цьому залишаються за межами такого визначення права та обов'язки учасників відносин, пов'язаних з акумулюванням, розподілом і використанням централізованих та децентралізованих фондів коштів, із чим не можна погодитися.

Вбачаємо, що проблема визначення поняття «правова форма фінансової діяльності держави» може бути вирішена через з'ясування змісту двох складових розглядуваної категорії – «правова форма» та «фінансова діяльність держави», а також їх подальший синтез. Фактично маємо справу з класичним співвідношенням двох філософських категорій – «зміст» та «форма». Де перша означає сторону, що характеризує ціле, сукупність його частин, а друга – спосіб існування та вираження змісту [12, с. 1248, 1440].

У цьому контексті не можна також пройти повз зауваження Р. О. Халфіної про те, що хоча зміст відносно своєї форми й відіграє провідну роль, водночас це не виключає, а навіть передбачає активну роль форми у взаємодії зі змістом, її вплив на розвиток змісту. Річ у тім, що правова форма визначається не тільки змістом правовідносин, але й волею держави, що встановлює для певного виду відносин ті чи інші форми. На думку Р. О. Халфіної, у більшості випадків держава, встановлюючи правові форми, має на увазі розвиток відносин, їх скерованість відповідно з цілями. Визначаючи правову форму певного виду відносин, держава виходить з об'єктивних закономірностей розвитку змісту й разом із тим – з можливостей впливу на цей розвиток засобами права. Ефективність впливу залежить від того, наскільки глибоко й повно пізнані закономірності розвитку змісту, у якій мірі правова форма відносин відповідає пізнаним закономірностям і сприяє досягненню цілей, що ставляться суспільством [10, с. 176–177].

Саме з таких позицій ми й будемо виходити, досягаючи поставлену мету. Відправною точкою вирішення розглядуваної проблеми може і має слугувати поняття «фінансова діяльність держави», яке відбиває сутність явища, орієнтує на правильне розуміння категорії «форма фінансової діяльності держави».

В даному контексті наголосимо, що питання про предмет фінансового права як відбиття вищезначеної проблеми є чи не найголовнішим для фінансово-правової науки. Як слушно з цього приводу пише С. В. Запольський, у кінцевому підсумку центральним питанням залишається, як і багато років тому, питання про сутність фінансового права і природу фінансових правовідносин [13], а відтак – про зміст і ознаки фінансової діяльності держави. Тому зрозумілою є та увага, що приділяється цьому питанню у фаховій літературі.

Слід погодитися з Ю. О. Крохіною, що категорія «фінансова діяльність» є порівняно новим поняттям, яке отримало розробку у працях М. А. Гурвіча й Ю. А. Ровінського та в подальшому з деякими модифікаціями відтворювалося в навчальній та науковій літературі [4, с. 18]. Якщо відкинути відмінності між окремими авторськими визначеннями [3, с. 9; 4, с. 19; 5, с. 45, 46; 14, с. 12; 15, с. 5], то сутність фінансової діяльності полягає в тому, що у процесі її здійснення мобілізуються, розподіляються та використовуються централізовані та децентралізовані фонди коштів загального (публічного) призначення.

У фаховій літературі виокремлюються більш-менш співпадаючі специфічні ознаки фінансової діяльності держави. Зокрема, Ю. О. Крохіна наводить наступні:

а) обов'язкова участь держави або муніципальних утворень в особі їх компетентних органів;

б) спрямованість на прийняття юридично значущих рішень через реалізацію державою правотворчої функції;

в) оформлення прийнятого юридично значущого рішення у відповідних нормативно-правових актах, що мають офіційний і загальнообов'язковий характер;

г) юридичне значення її результатів не тільки для публічних суб'єктів (держави та муніципальних утворень), але й для інших суб'єктів фінансового права;

д) її здійснення для цілей оптимізації та ефективності отримання юридично значущих результатів у чітко встановленому порядку, тобто через акумулювання, розподіл і використання державних та муніципальних фондів коштів [4, с. 20].

Загалом можна погодитися з такою точкою зору з тим лише застереженням, що для більш чіткого розкриття ознак фінансової діяльності держави необхідне висвітлення не тільки її юридичної природи, але також і притаманного їй організаційного характеру. Така характеристика наводиться у спеціальній літературі й узагальнено полягає в тому, що фінансова діяльність має міжгалузевий характер через розподіл фінансових ресурсів у всіх галузях і сферах державного управління [16, с. 14], є владною, плановою, координуючою та контролюючою [5, с. 45].

При цьому не можна забувати, що фінансова діяльність є різновидом суспільної діяльності, якій притаманні усі властивості останньої. Як правильно вказує М. В. Карасьова, дослідження фінансової діяльності держави можливе тільки у контексті філософських досліджень у галузі соціальної діяльності. Тому з методологічної точки зору фінансову діяльність держави найпосадовніше може бути розглянуто в руслі діяльнісного підходу, тобто практиологічної теорії, що отримує все більше поширення у суспільних науках поряд із теорією управління. Практиологічна теорія дає можливість розглядати будь-яку діяльність як систему, як цілісний «організм», а теорія управління – виокремити технологію цієї діяльності [17, с. 7].

Зазначимо, що будь-який вид суспільної діяльності включає: мету, засоби, результат і сам процес [12, с. 385]. Кожен з наведених елементів може бути окремим об'єктом наукового дослідження, але внаслідок обмеженості обсягу цієї статті вкажемо лише на необхідність їх врахування у подальших дослідженнях задля пізнання сутності фінансової діяльності.

Як вже відзначалося в науковій літературі, органічно-цілісні утворення повинні мати ознаки системи, що характеризується внутрішнім устроєм, який визначається такими факторами, як якість елементів, їх кількість, і, наостанок, тим, що вони складаються в загальну архітектоніку системи, тобто її структуру. Обґрунтовано вказується на взаємозалежність і зв'язок між категоріями «форма», «структура» та «зміст». При цьому форма розглядається як конструкція, що являє собою ідеальну модель, яка відбиває складну систему урегульованих правом суспільних відносин, юридичних фактів або їх елементів [18, с. 96, 100, 104].

У цьому контексті розглянемо наукові погляди про юридичні форми фінансової діяльності держави. Але, перш за все, зорієнтуємося щодо самого розуміння терміна «правова форма».

Зазвичай терміном «форма» (від лат. forma – зовнішність, устрій) позначають зовнішнє окреслення, зовнішній вигляд, контури предмета, зовнішній вираз якого-небудь змісту, встановлений зразок чого-небудь [12, с. 1449].

Як зазначає М. В. Карасьова, фінансова діяльність здійснюється у різних формах [17, с. 46]. На тому, що класифікація форм фінансової діяльності може здійснюватися за різними підставами, наголошує і М. П. Кучерявенко [14, с. 17]. При цьому більшістю науковців виокремлюються правова і неправова форми фінансової діяльності. Перші здійснюються через прийняття й реалізацію фінансово-правових актів, а друга – не пов'язана з правовим виразом, найчастіше є похідною, пов'язаною з правовими формами, іноді – з пробілами у праві [4, с. 34; 14, с. 17; 16, с. 18].

Зазвичай найпоширенішими неправовими формами фінансової діяльності держави називають роз'яснення фінансового законодавства населенню, проведення засідань комітетів або комісій представницьких органів влади з бюджетних питань, різноманітних нарад в апараті фінансових органів тощо [16, с. 18].

Що стосується правової форми фінансової діяльності, то традиційно в літературі мова йде переважно про прийняття фінансово-правових чи фінансово-планових актів. Іноді вказуються нормативно-правові фінансові, фінансово-планові та індивідуальні акти [4, с. 34; 5, с. 52; 16, с. 18].

Вбачаємо, що такий підхід, хоча і є усталеним, потребує перегляду через його невідповідність існуючому стану речей. Більшою мірою він зорієнтований на відтворення в науковій та навчальній літературі без посутнього осмислення, і в першу чергу це стосується тих теоретичних положень, які були виопрацьовані ще за радянських часів і є завузькими для розкриття сутності розглядуваної категорії.

За новітніх підходів у юридичній літературі правові форми державної діяльності отримали розуміння як організаційно-правові види реалізації владних повноважень органами держави, місцевого самоврядування, посадовими особами, недержавними організаціями (по делегованих повноваженнях), що пов'язані з виконанням державної роботи (вирішенням юридичних справ), у передбаченому процесуальними нормами порядку, та настанням юридично значущих наслідків. При цьому, зокрема, як правові форми державної діяльності виділяються правотворча, правозастосовна, контрольна, наглядова, офіційна інтерпретаційна [19, с. 182].

У процесі здійснення не якоїсь абстрактної державної діяльності, а певного її предметного виду – фінансової діяльності держави, якраз мають місце і правотворчість, і правозастосування, і фінансові контроль та нагляд, і тлумачення фінансового законодавства. Тобто фінансова діяльність держави практично поєднує в собі усі напрями функціонування органів державної влади.

Цікавою є думка С. В. Масалитіної про те, що юридична форма державної діяльності є комплексною юридичною категорією, яка, по-перше, забезпечує опосередкування правом різних неправових, але таких, що потребують юридичної регламентації, явищ; по-друге, означає спосіб існування і вираження змісту норм матеріального права, що реалізується у тягості позитивного юридичного процесу; по-третє, характеризується діяльністю суб'єктів правовідносин із дотриманням встановлених законом правил і процедур [8]. У даному випадку значущим для розгляду проблеми визначення правової форми фінансової діяльності є наголос на характеристичі цього явища через правовідносини, які характеризуються відповідним складом, де завжди присутні суб'єкти, зміст, об'єкти та юридичні факти.

Не дарма на зв'язок правової форми фінансової діяльності та фінансових правовідносин вказує Л. К. Воронова. Вона підкреслює, що правовою формою або юридичним відбитком фінансової діяльності є фінансові акти, які видаються відповідними державними органами. Форма акта обумовлена його матеріальним змістом, тобто змістом відносин, що регулюються цими актами [2, с. 26]. Тобто маємо не один складник правової форми фінансової діяльності держави, а три: фінансово-правові акти, юридичні факти та фінансові правовідносини.

На користь такої позиції свідчить і те, що в загальній теорії держави та права висловлюється думка про те, що правовідносини – це такі соціальні зв'язки, які стають юридичним виразом (формою) реальних життєвих обставин, що мають характер вольових відносин між особами, одна з яких згідно з нормами чинного права вимагає від іншої здійснення дій або утримання від дій, а інша зобов'язана виконати вимогу [19, с. 224].

Як відомо, будь-яка діяльність не може існувати інакше, ніж діячи ряд дій, спрямованих на досягнення поставленої мети. У процесі реалізації таких дій ми й спостерігаємо сам перебіг фінансової діяльності держави, відбиттям якого є фінансові відносини. За висловом

М. В. Карасьової, фінансові відносини, що складають зміст фінансової діяльності держави й муніципальних утворень, не існують самі по собі, так би мовити, у чистому вигляді. Будучи зумовлені фактом існування держави, вони мають свій прояв не інакше ніж у формах, визначених державою [17, с. 29, 30].

Ще більш категорична у своїх судженнях Л. К. Воронова, яка чітко наголошує на тому, що фінансові відносини існують лише у формі правовідносин [20, с. 34]. З чим ми повністю погоджуємося.

Тому, коли мова йде про фінансову діяльність держави, ми не повинні забувати про те, що серед її ознак вказується участь у ній певних органів державної влади, на чому безпосередньо наголошується в фаховій літературі й на що зверталася увага вище в цій статті під час характеристики фінансової діяльності держави. Тобто суб'єктний склад суспільних відносин, які виникають у процесі здійснення фінансової діяльності держави, чітко визначає необхідність юридичного унормування їх прав та обов'язків через наявні вимоги чинного законодавства. Перш за все, йдеться про ст. 19 Конституції України [21], яка встановлює, що правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. А також те, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Тобто права і обов'язки державних органів у сфері фінансової діяльності повинні бути чітко визначені, що у свою чергу вказує на сумнівність легітимного існування її неправової форми. Підсумовуючи викладене, необхідно констатувати, що *правовою формою фінансової діяльності держави є врегульована нормами права діяльність органів державної влади, пов'язана з формуванням, розподілом та використанням централізованих та регіональних фондів коштів. Вона має відповідний склад взаємопов'язаних елементів, зокрема: фінансово-правові (фінансово-планові) акти, фінансові правовідносини, а також юридичні факти.*

Список літератури: 1. Ровинский Е. А. Основные вопросы теории советского финансового права / Е. А. Ровинский. – М. : Госюриздат, 1960. – 193 с. 2. Фінансове право : навч. посіб. для студ. юрид. вузів та ф-тів / [Д. А. Бекерська, Л. К. Воронова, С. Т. Кадькаленко та ін.] ; за ред. Д. А. Бекерської та Л. К. Воронової. – К. : Вентурі, 1995. – 272 с. 3. Финансовое право в вопросах и ответах : учеб. пособие / Е. Ю. Грачева, М. Ф. Ивлиева, Э. Д. Соколова ; отв. ред. Е. Ю. Грачева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2008. – 232 с. 4. Крохина Ю. А. Финансовое право России : учеб. для вузов / Ю. А. Крохина. – М. : Норма, 2004. – 704 с. 5. Орлюк О. П. Фінансове право. Академічний курс : підручник / О. П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 808 с. 6. Пацурківський П. С. Основне питання науки фінансового права: пошуки сучасного вирішення / П. С. Пацурківський // Науковий вісник Чернівецького університету. – Вип. 180 : Правознавство. – 2003. – С. 5–17. 7. Головченко В. В. Юридична термінологія : довідник / В. В. Головченко, В. С. Ковальський. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 224 с. 8. Масальгина С. В. Юридические формы государственной

деятельности в условиях современной политико-правовой модернизации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 [Электронный ресурс] / Масальгина Светлана Васильевна. – Белгород, 2009. – 181 с. – Режим доступа: <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/364941.html>. **9.** Тедеев А. А. Финансовое право : краткий курс / А. А. Тедеев, В. А. Парыгина. – М. : Эксмо, 2005. – 368 с. **10.** Халфина Р. О. Право как средство социального управления / Р. О. Халфина. – М. : Наука, 1988. – 256 с. **11.** Дмитрик О. О. Джерела фінансового права: проблеми та перспективи розвитку : монографія / О. О. Дмитрик. – Х. : [Віровець А. П.] ; [«Апостроф»], 2010. – 328. **12.** Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А. М. Прохоров. – 4 изд. – М. : Сов. энцикл., 1989. – 1632 с. **13.** Запольский С. В. К вопросу о сущности фінансового права // Система фінансового права : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (27–29 трав. 2009 р., Одес. нац. юрид. акад.). – О. : Фенікс, 2009. – С. 60. **14.** Воронова Л. К. Финансовое право: учеб. пособие для студ. юрид. вузов и фак. / Л. К. Воронова, Н. П. Кучерявенко. – Харьков : Легас, 2003. – 360 с. **15.** Советское финансовое право : учебник / под ред. Е. А. Ровинского. – 3-е изд. – М. : Юрид. лит., 1978. – 344 с. **16.** Музыка О. А. Фінансове право : навч. посіб. / О. А. Музыка. – К. : Паливода А. В., 2004. – 220 с. **17.** Карасёва М. В. Финансовое правоотношение / М. В. Карасёва. – М. : НОРМА – ИНФРА-М, 2001. – 288 с. **18.** Олейников С. Н. Общетеоретические проблемы юридической процессуальной формы : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Олейников Сергей Николаевич. – Х., 1986. – 212 с. **19.** Борисов Г. А. Теория государства и права : учебник / Г. А. Борисов. – Белгород : БелГУ, 2007. – 292 с. **20.** Воронова Л. К. Советское финансовое право : учеб. пособ. / Л. К. Воронова, И. В. Мартянов. – Киев : «Вища школа», 1983. – 240 с. **21.** Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

Надійшла до редколегії 21.11.2012

Затронута проблема определения понятия «правовая форма финансовой деятельности государства». Подчеркнуто, что такая категория хотя и является устоявшейся для науки финансового права, всё же она представляет собой определенную абстрактную теоретическую конструкцию, которой свойственна неоднозначность понимания и отсутствие правового закрепления. Сделан акцент на том, что признание легитимности неправовой формы финансовой деятельности государства является сомнительным, а также предложено в состав её элементов включать финансово-правовые (финансово-плановые) акты, финансовые правоотношения и юридические факты.

The issue of determination of concept «Legal form of financial activity of the state» is affected. It is stressed that such a category even though it is well-established for science of financial law, however, it is a certain abstract theoretical construction that the ambiguousness of understanding and absence of the legal fixing are peculiar to. An accent is done on that confession of legitimacy of illegal form of financial activity of the state is doubtful, and also it is suggested in the complement of its elements to include financially-legal (financially-planning) acts, financial legal relationships and legal facts.

УДК 347.998.85(477)

Л. Д. Будзан**СУБ'ЄКТИ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ПРАВОВІДНОСИН
В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ**

Проаналізовано діяльність суб'єктів представницьких правовідносин в адміністративному процесі, розглянуто особливості їх процесуально-правового становища, системі взаємовідносин та повноваження.

У суспільстві існують різні суспільні відносини: економічні, політичні, моральні, культурні тощо. Соціальні відносини характеризуються тим, що сторони, вступаючи в них, переслідують певні цілі, наділені волею і свідомістю. Ці відносини завжди виявляються зовні у формі дій, вчинків. Свої дії суб'єкти співвідносять з діючими в суспільстві нормами – економічними, політичними, моральними, правовими тощо або підпорядковують їм. Представницькі правовідносини є лише одним із видів такого загального поняття, як правовідносини. Суб'єктами представницьких правовідносин в адміністративному судочинстві: є представник; особа, яку представляють; суд.

Деякі загальні питання щодо суб'єктів представницьких правовідносин в адміністративному судочинстві були предметом дослідження таких учених-адміністративістів, як: О. М. Бандурка, В. М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, А. Б. Зеленцов, А. Т. Комзюк, І. П. Голосніченко, Л. Т. Кривенко, О. В. Марцеляк, О. О. Майданник, М. Г. Александров, О. В. Кузьменко, Р. С. Мельник, В. Ф. Погорілко, М. М. Тищенко, В. Г. Перепеляк, Д. М. Лук'янець та інші. Проте в існуючих працях особливості їх процесуально-правового становища, система взаємовідносин та повноваження не отримали достатньо повного визначення. Отож метою даної статті є загальна характеристика суб'єктів представницьких правовідносин в адміністративному судочинстві, визначення їх видів, статусу та особливостей взаємовідносин.

Оскільки представницькі правовідносини є лише одним з видів такого загального поняття, як правовідносини, вважаємо за необхідне спочатку розглянути загальне поняття останніх, а вже потім перейти до суб'єктів представницьких правовідносин як однієї з їх складових.

Так, в довідковій літературі правовідносини визначаються як урегульовані нормами права суспільні відносини, учасники яких є носіями суб'єктивних прав та обов'язків. Правовідносини – це індивідуалізовані відносини, тобто відносини між окремими особами (громадянами, організаціями, державними органами та громадянами й т. ін.), пов'язаними між собою правами та обов'язками, що визначають забезпечену законом міру можливої та необхідної поведінки [1, с. 419].

Фундаментальною в розробці проблем правовідносин є праця Р. Й. Халфіної «Общее учение о правоотношении», в якій дослідниця виділяє такі характерні ознаки правовідносин:

© Будзан Л. Д., 2012

1) правовідносини виступають результатом дії правової норми, тобто це означає, що держава закріплює в нормі модель поведінки (оптимальну або допустиму в даних умовах), що отримує своє конкретне втілення в правовідносинах. Сама модель поведінки може бути точно визначена або може надавати їх учасникам можливість у певних рамках приймати самостійні рішення. Норми, які встановлюють модель поведінки, повинні бути узгоджені з усією сукупністю чинних норм, що регулюють взаємопов'язані відносини. Реалізація норми має бути забезпечена можливістю застосування відповідної санкції у разі її порушення;

2) правовідносини являють собою єдність правової форми й матеріального змісту – реальних суспільних відносин, тобто правова норма встановлює обов'язковість вчинення певних дій, що необхідні у процесі конкретного виду діяльності, надаючи, тим самим, суспільним відносинам форму правовідносин. Тобто правовідносини виступають необхідною формою значного кола суспільних відносин;

3) правовідносини, як єдність форми й змісту, не можуть бути предметом правового регулювання, вони виступають результатом правового регулювання. Автор зазначає, що науковці недоречно виключили з поля зору необхідну ланку – державу, відповідні органи якої покликані своєчасно та адекватно перекладати вимоги об'єктивних законів на мову юридичних понять і категорій [2, с. 26].

Зокрема, М. І. Матузов визначає правовідносини як урегульовані правом та охоронювані державою суспільні відносини, учасники яких виступають як носії взаємно кореспондуючих юридичних прав та обов'язків [3, с. 479]; О. Ф. Скакун – як урегульовані нормами права і забезпечувані державою вольові суспільні відносини, що виражаються в конкретному зв'язку між правомочними і зобов'язаними суб'єктами [4, с. 506]; П. М. Рабінович – як передбачені юридичною нормою ідеологічні відносини, які виражаються у взаємних юридичних правах і обов'язках суб'єктів права [5, с. 82].

Оскільки всі визначення такого поняття, як «правовідносини» є досить схожими (з певними несуттєвими відмінностями), варто взяти за основу поширене визначення О. Ф. Скакун, відповідно до якого правовідносини – це урегульовані нормами права і забезпечувані державою вольові суспільні відносини, що виражаються в конкретному зв'язку між правомочними і зобов'язаними суб'єктами.

Процесуальні правовідносини процесуалісти розглядають як суспільні відносини, врегульовані нормами процесуального права. Стосовно адміністративних процесуальних правовідносин важливо відзначити, що їх існування обумовлене матеріальними правовідносинами. Саме тому перші є похідними від останніх, мають щодо них підзвітний характер, відіграють роль своєрідної процесуальної «надбудови» [6].

Традиційно в юридичній літературі до структури адміністративних процесуальних правовідносин (як і будь-яких інших правовідносин) включають три елементи: 1) суб'єкти; 2) об'єкт; 3) зміст

[7, с. 69]. При цьому до суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин відносять: а) суб'єктів, які здійснюють адміністративне судочинство; б) осіб, які беруть участь у справі; в) осіб, які сприяють здійсненню правосуддя.

Що стосується представницьких правовідносин, то слід відмітити, що адміністративне процесуальне представництво є правовідносинами, у яких одна особа (представник) на підставі повноважень, наданих їй договором або законом, вчиняє в адміністративному судовому процесі процесуальні дії, спрямовані на захист прав та інтересів іншої особи, а також публічних інтересів [8, с. 144].

Р. О. Куйбіда та В. І. Шишкін визначають процесуальне представництво як самостійний інститут процесуального права, утворений на поєднанні матеріально-правових та процесуально-правових норм, що регулюють відносини між представником і особою, яку представляють, а також між представником і судом [9, с. 282]. Тобто процесуальне представництво – це не одні правові відносини, воно є системою, що включає правовідносини двох видів: внутрішні і зовнішні.

Внутрішні відносини представництва, що складаються між особою, яку представляють, і представником: 1) спрямовані на упорядкування правових зв'язків між особою, яку представляють, і судом, тобто мають організаційний характер; 2) мають щодо цих зв'язків допоміжний характер; 3) виникають і реалізуються не в інтересах того, хто вчиняє дії (представника), а з метою здійснення і захисту прав та інтересів особи, яку представляють.

Зовнішні відносини представництва, у свою чергу, мають два різновиди:

Перший різновид – це відносини між представником і судом, які мають інформаційний характер (представник повідомляє про те, що він має повноваження діяти від імені особи, яку представляє).

На сьогодні згідно зі ст. 58 КАС України документи, що підтверджують повноваження представників, які беруть участь в адміністративному процесі на основі договору, на здійснення представництва в суді повинні бути підтверджені довіреністю. Оригінали довіреностей або засвідчені підписом судді їх копії приєднуються судом до справи (ч. 1 ст. 58 КАС). Повноваження адвоката як представника можуть також посвідчуватися ордером, який виданий відповідним адвокатським об'єднанням, або договором про надання правової допомоги (ч. 5 ст. 58 КАС). Повноваження законних представників підтверджуються документами, які стверджують займану ними посаду чи факт родинних, опікунських тощо відносин з особою, інтереси якої вони представляють. Засвідчені підписом судді копії цих документів приєднуються до справи (ч. 2 ст. 58 КАС).

Слід звернути увагу на ч. 6 ст. 58 КАС України, згідно з якою довіреності або інші документи, які підтверджують повноваження представника і були посвідчені в інших державах, повинні бути

легалізовані в установленому законодавством порядку, якщо інше не встановлено міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Правовідносини між довірителем та представником мають матеріально-правовий характер і, як правило, є підставою виникнення правовідносин між адміністративним судом і представником. Це означає, що вони ґрунтуються на договорі доручення, факті родинних зв'язків або на законі [10, с. 397].

Другий різновид – це відносини між особою, яку представляють, і судом. Установлення останніх є результатом дій представника. Дані правовідносини мають процесуально-правовий характер, оскільки базуються на нормах адміністративного процесуального права та регулюються положеннями КАС України [11, с. 117].

При цьому правовідносини між представником та особою, яку представляють, завжди передують виникненню правовідносин між представником і адміністративним судом. Відсутність установлених адміністративно-правових відносин унеможливає існування в адміністративному суді процесуальних правовідносин за участю представника [11, с. 116].

Внутрішні і зовнішні відносини представництва взаємопов'язані. Це й зумовлює те, що дії, вчинені представником, безпосередньо створюють, змінюють, припиняють права та обов'язки особи, яку він представляє (ст. 239 ЦК України).

Враховуючи викладене, можна зробити висновок, що суб'єктами представницьких правовідносин є: представник; особа, яку представляють; суд.

Згідно з ч. 2 ст. 56 КАС України представником може бути фізична особа, яка має адміністративну процесуальну дієздатність.

Поняття адміністративної процесуальної дієздатності закріплено в ст. 48 КАС, згідно з ч. 2 якої здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, у тому числі доручати ведення справи представникові (адміністративна процесуальна дієздатність), належить фізичним особам, які досягли повноліття і не визнані судом недієздатними, а також фізичним особам до досягнення цього віку у спорах з приводу публічно-правових відносин, у яких вони відповідно до законодавства можуть самостійно брати участь.

Згідно з ч. 3 даної статті здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, у тому числі доручати ведення справи представникові (адміністративна процесуальна дієздатність), належить органам державної влади, іншим державним органам, органам влади Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування, їхнім посадовим і службовим особам, підприємствам, установам, організаціям (юридичним особам).

Отже, адміністративна процесуальна дієздатність належить фізичним особам, які: 1) досягли повноліття; 2) не визнані судом

недієздатними; 3) до досягнення повноліття можуть брати участь у публічно-правових спорах самостійно відповідно до чинного законодавства України [10, с. 353].

КАС України також передбачає випадки представництва за законом. Так, згідно з ч. 4 ст. 56 КАС, права, свободи та інтереси малолітніх та неповнолітніх осіб, які не досягли віку, з якого настає адміністративна процесуальна дієздатність, а також недієздатних фізичних осіб захищають у суді їхні законні представники – батьки, усиновлювачі, опікуни, піклувальники чи інші особи, визначені законом.

Частина 5 ст. 56 КАС встановлює, що навіть при досягненні віку, з якого настає адміністративна процесуальна дієздатність, права, свободи та інтереси неповнолітніх осіб, а також непрацездатних фізичних осіб і фізичних осіб, цивільна дієздатність яких обмежена, також можуть захищати в суді їхні законні представники – батьки, усиновлювачі, опікуни, піклувальники чи інші особи, визначені законом. При цьому суд може залучати у таких справах відповідно неповнолітніх осіб, непрацездатних фізичних осіб і фізичних осіб, цивільна дієздатність яких обмежена.

Законним представником органу, підприємства, установи, організації в суді згідно з ч. 7 ст. 56 КАС є його керівник чи інша особа, уповноважена законом, положенням, статутом.

Як законні представники можуть діяти також органи та інші особи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб. (ч. 8 ст. 56 КАС).

У справах службовців, а також осіб, захист прав та інтересів яких здійснюється професійними спілками, процесуальними представниками в адміністративному суді можуть бути уповноважені цих професійних спілок. Представництво може також здійснюватися адвокатами у справах громадян України, іноземців, юридичних осіб [8, с. 149].

Так, згідно зі ст. 57 КАС, не можуть бути представниками в суді особи, які беруть участь у справі як секретар судового засідання, експерт, спеціаліст, перекладач та свідок. Не можуть бути представниками в суді також і судді, прокурори, слідчі, крім випадків, коли вони діють як представники відповідних органів, що є стороною або третьою особою у справі, чи як законні представники сторони чи третьої особи.

Статтею 60 КАС передбачена участь у справі органів та осіб, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб: у випадках, установлених законом, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, прокурор, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи можуть звертатися до адміністративного суду із адміністративними позовами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб і брати участь у цих справах. Проте законодавець не відносить даних осіб до представників.

Згідно зі ст. 56 КАС особою, яку представляють, можуть бути як сторони (тобто позивач, відповідач), так і треті особи (ті, що заявляють самостійні вимоги на предмет спору, а також ті, що не заявляють самостійні вимоги на предмет спору).

Виходячи з того, що згідно з ч. 3 ст. 56 КАС, представники можуть брати участь в адміністративному процесі як на основі договору, так і на основі закону, можна виділити дві групи осіб, яких представляють: особи, яких представляють на основі договору, і особи, яких представляють на основі закону.

Адміністративний суд посідає особливу роль у судовому адміністративному процесі, оскільки саме він, реалізуючи надані законом процесуальні повноваження, забезпечує виконання зазначеного завдання адміністративного судочинства.

Згідно з КАС України місцеві адміністративні суди (місцеві загальні суди як адміністративні суди та окружні адміністративні суди), а також Вищий адміністративний суд України у випадках, установлених КАС України, вирішують адміністративні справи як суди першої інстанції. Апеляційні адміністративні суди переглядають судові рішення місцевих адміністративних судів в апеляційному порядку як суди апеляційної інстанції. Вищий адміністративний суд України переглядає судові рішення місцевих та апеляційних адміністративних судів у касаційному порядку як суд касаційної інстанції. Вищий адміністративний суд України переглядає в апеляційному порядку як суд апеляційної інстанції судові рішення окружного адміністративного суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на м. Київ, у випадку, якщо оскаржуються рішення, дії чи бездіяльність Центральної виборчої комісії.

Суб'єктом представницьких правовідносин буде той суд, якому підсудна адміністративна справа. У випадку перегляду судового рішення місцевих адміністративних судів таким суб'єктом буде апеляційний адміністративний суд, а при перегляді рішень апеляційних адміністративних судів – суд касаційної інстанції.

Таким чином, адміністративне процесуальне представництво є правовідносинами, у яких одна особа (представник) на підставі повноважень, наданих їй договором або законом, вчиняє в адміністративному судовому процесі процесуальні дії, спрямовані на захист прав та інтересів іншої особи, а також публічних інтересів. Процесуальне представництво є системою, що включає правовідносини двох видів: внутрішні і зовнішні. Внутрішня сторона представницьких правовідносин представлена зв'язками між представником та особою, яку він представляє. Зовнішні відносини представництва, у свою чергу, мають два різновиди: відносини між представником і судом, які мають інформаційний характер (представник повідомляє про те, що він має повноваження діяти від імені особи, яку представляє); відносини між особою, яку представляють, і судом (ті, що мають процесуально-правовий характер, оскільки базуються на нормах адміністративного процесуального

права та регулюються положеннями КАС України). Правовідносини між представником та особою, яку представляють, завжди передують виникненню правовідносин між представником і адміністративним судом. Внутрішні і зовнішні відносини представництва взаємопов'язані. Це й зумовлює те, що дії, вчинені представником, безпосередньо створюють, змінюють, припиняють права та обов'язки особи, яку він представляє.

Список літератури: 1. Большой юридический словарь / [Додонов В. Н., Ермаков В. Д., Крылова М. А. и др.]. – М. : Инфра, 2001. – 790 с. 2. Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении / Р. О. Халфина. – М. : Юрид. лит., 1974. – 351 с. 3. Теория государства и права / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – М. : Юрист, 1997. – 672 с. 4. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) : підручник. – Вид. 2-ге, переробл. і доповн. / О. Ф. Скакун. – Х. : Еспада, 2009. – 752 с. 5. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. / П. М. Рабінович. – Вид. 5-те, зі змін. – К. : Атіка, 2001. – 176 с. 6. Джафарова М. Ф. Суб'єкти адміністративних процесуальних правовідносин при процесуальному представництві / М. В. Джафарова // Право і Безпека. – 2010. – № 5 (37). – С. 77–79. 7. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : навч. посіб. / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 613 с. 8. Кодекс адміністративного судочинства України : Науково-практичний коментар / [Ківалов С. В., Харитонова О. І., Пасенюк О. М. та ін.] ; за ред. С. В. Ківалова, О. І. Харитонові. – Х. : Одіссей, 2005. – 552 с. 9. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : [навч. посіб.] / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. – К. : Старий світ, 2006. – 435 с. 10. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України : в 2 т. Т. 1 / В. К. Матвійчук, І. О. Хар ; [за заг. ред. В. К. Матвійчука]. – [Вид. 2-ге, змін. та доповн.]. – К. : Алерта ; КНТ, 2008. – 787 с. 11. Джафарова М. В. Представництво в адміністративному судочинстві України / М. В. Джафарова // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 115–120 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10dmvacu.pdf>.

Надійшла до редколегії 03.12.2012

Проанализирована деятельность субъектов представительских правоотношений в административном процессе, рассмотрены особенности их процессуально-правового положения, система взаимоотношений и полномочия.

The activity of subjects of representative legal relationships in an administrative process is analysed, the features of their procedural and legal status, the system of mutual relations and authority are considered.

УДК 347.73:342.951(47+57)

С. А. Буткевич

СТРАТЕГІЯ ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЇ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ ЗЛОЧИННИХ ДОХОДІВ (АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

Розглянуто адміністративно-правові засади стратегії запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, в Україні та окремих країнах СНД. На підставі проведеного аналізу з'ясовано недоліки таких довгострокових планів і запропоновано шляхи їх подолання.

У сьогоднішньому відкритому фінансовому світі з високою мобільністю коштів і швидким розвитком технологій платіжних операцій засоби для відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом, а також їх анонімного захисту в певних країнах чи на певних територіях роблять фінансову злочинність транснаціональним. Саме тому боротьба з відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом, є вкрай необхідною з трьох основних причин: по-перше, такі заходи дають можливість виявляти злочини, спрямовані на отримання «брудних» коштів (корупція, наркобізнес, шахрайства, ухилення від сплати податків та інші форми організованої злочинності); по-друге, відмивання доходів сприяє розвитку міжнародної корупції, що підживляє зусилля України, спрямовані на становлення демократичних політичних інститутів і стабільної національної економічної системи; по-третє, боротьба з цим економічним злочином допомагає захистити цілісність української фінансової системи від негативного впливу кримінального капіталу [1].

Ще в 2001 р. Кабінет Міністрів України визначив такі першочергові дії у рамках комплексної програми заходів по боротьбі з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом: посилення контролю за роботою національних органів правопорядку з метою зупинення нелегальних грошових потоків, а також міжвідомчої координації у разі проведення розслідування справ, пов'язаних з відмиванням доходів за допомогою існуючих кримінальних систем; застосування рекомендацій Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (далі – FATF) щодо ідентифікації країн, де ситуація з відмиванням таких доходів становить серйозну загрозу для України; спрямування діяльності підрозділів боротьби з наркобізнесом на більш ретельне дослідження аспектів цього виду кримінальної злочинності у частині, що стосується відмивання коштів, одержаних злочинним шляхом; активізація діяльності регулятивних органів, громадських та приватних структур, пов'язаної із запобіганням відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом; запровадження ефективних способів виявлення та припинення ризикованих або підозрілих на відмивання злочинних коштів випадків шляхом підвищення рівня фахової та правової підготовки працівників сектора фінансових послуг, ігрових, брокерських та дилер-

ських закладів; продовження роботи щодо вдосконалення законодавства з питань захисту інституту свідків і учасників судочинства в боротьбі з відмиванням коштів, одержаних злочинним шляхом; утворення умов для роботи компетентних органів інших країн на території України з метою запровадження нових механізмів боротьби з фінансовими злочинами; звернення у разі потреби за допомогою до міжнародних фінансових організацій з питань удосконалення антилегалізаційного законодавства; створення умов для об'єктивного висвітлення у засобах масової інформації всіх аспектів боротьби з відмиванням коштів, одержаних злочинним шляхом, та ін. [1]. Утім, незважаючи на те, що вказані питання було порушено ще понад 10 років тому, вони залишаються актуальними й дотепер. Усе це дає змогу злочинним елементам тривалий час здійснювати свою протиправну діяльність, втягувати до неї нових учасників для вчинення злочинів, пов'язаних з легалізацією злочинних доходів.

Окремі аспекти запобігання та протидії легалізації злочинних доходів розглядали такі науковці, як Л. І. Аркуша, О. М. Бандурка, А. С. Беніцький, І. М. Гаєвський, О. В. Київець, Д. В. Кіріка, О. Є. Користін, І. Є. Мезенцева, В. А. Онисьєв, С. В. Симов'ян тощо. Однак, питання розроблення та реалізації ефективної й дієвої стратегії (концепції) боротьби з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, залишилися поза увагою сучасних наукових розвідок.

Метою статті є аналіз положень стратегічних планів (програм) антилегалізаційних заходів, а також вироблення пропозицій щодо вдосконалення національної антилегалізаційної політики.

Як і в інших країнах пострадянського простору [2, с. 192–242], причинами, що знижують ефективність національної антилегалізаційної системи, є: а) недосконалість системи інформаційного забезпечення державних органів та організацій, що беруть участь у протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і роз'єднаність відомчих інформаційних ресурсів у цій сфері; б) недостатня кількість спеціально підготовлених кадрів у сфері правозастосовної і наглядової діяльності; в) низький рівень розкриття злочинів, пов'язаних з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, обумовлений недостатньою взаємодією слідчих підрозділів і органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, у процесі розслідування кримінальних справ цієї категорії; г) відсутність достатньої практики судового розгляду кримінальних справ цієї категорії, що обумовлено, зокрема, відсутністю необхідної спеціалізації судів; ґ) прогалини в нормативно-правовому регулюванні питань, пов'язаних з визначенням повноважень суб'єктів державного фінансового моніторингу з регулювання і нагляду за діяльністю суб'єктів первинного фінансового моніторингу (див., наприклад, *Концепцію національної стратегії Російської Федерації по протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму* [3]).

Щодо етимології понять, які використовуватимуться в нашій статті, то зазвичай під *концепцією* (лат. *conceptio*) розуміється: 1) система поглядів, те або інше розуміння явищ, процесів; 2) єдиний, визначальний задум, провідна думка якогось твору, наукової праці та ін. [4, с. 252]. У свою чергу, *стратегія* (грец. *strategia* – *stratos* військо + *ago* веду) – 1) складова частина військового мистецтва, яка являє її вищу галузь; охоплює питання теорії та практики підготовки збройних сил до війни та її ведення; щільно пов'язана з політикою держави та перебуває в безпосередній залежності від неї; 2) мистецтво керівництва громадською, політичною боротьбою; загальний план ведення цієї боротьби, що впливає з розстановки та співвідношення основних класових, політичних сил на певному етапі історичного розвитку [4, с. 475–476].

Первинним нормативно-правовим актом у цій сфері в Україні, який мав набути доктринального характеру, була Концепція розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму на 2005–2010 рр. [5], метою якої визначено: забезпечення прозорості фінансової системи; підвищення інвестиційної привабливості економіки України для іноземних інвесторів; покращення міжнародного іміджу України; подолання бар'єрів на шляху визнання України державою з ринковою економікою; декриміналізація і детінізація економічних відносин; розширення кореспондентських відносин українських банків з фінансовими установами держав-членів FATF; сприяння наповненню дохідної частини державного бюджету. Погоджуємося з оцінками фахівців, які вважають, що найвагомим здобутком з реалізації заходів указаної Концепції стало розроблення та прийняття Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» [6, с. 3].

У пізнішій, прийнятій у 2011 р., Стратегії розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму на період до 2015 р. [7] значну увагу приділено питанням боротьби з фінансуванням тероризму, що пов'язано з активізацією міжнародного тероризму. Планується, що реалізація положень цієї Стратегії дозволить забезпечити: системну реалізацію державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, в тому числі гармонізацію національної антилегалізаційної системи з міжнародними правовими стандартами; дієву співпрацю та постійний інформаційний обмін з органами виконавчої влади, іншими державними органами – суб'єктами державного фінансового моніторингу, а також компетентними органами іноземних держав і міжнародними організаціями у зазначеній сфері; підвищення кваліфікації спеціалістів органів державної влади з питань фінансового моніторингу і працівників суб'єктів первинного фінансового моніторингу тощо.

Незважаючи на принципово різні визначення цих нормативно-правових актів, вважаємо, що зміст зазначених вище документів [5; 7] суттєво не відрізняється один від одного. Їх положення майже повністю дублюються, мають формальний, неконкретний характер. Так, принципи забезпечення запобігання та протидії легалізації незаконних доходів і фінансуванню тероризму [5] доцільно було б перейменувати в засади і доповнити такими, як: законність; необхідність співробітництва з міжнародними організаціями; пріоритет захисту прав і свобод громадян, законних інтересів юридичних осіб та ін. Крім цього, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 09.03.2011 № 190-р [7] необхідно було схвалити і критерії оцінки ефективності заходів із запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму. При цьому провідну роль у реалізації стратегії (концепції) розвитку національної антилегалізаційної системи має відігравати Державна служба фінансового моніторингу України – центральний орган виконавчої влади, створений для реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму [8]. Однак, у зазначених документах Уряду місце підрозділу фінансової розвідки в антилегалізаційних заходах взагалі не висвітлено.

Для порівняльно-правового аналізу стратегій запобігання і протидії легалізації злочинних доходів далі проаналізуємо нормативно-правові акти окремих країн пострадянського простору. Так, *Національна стратегія Республіки Молдова по запобіганню та боротьбі з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму на 2010–2012 рр.* (далі – Національна стратегія) [9] передусім визначає, що стратегічна мета Служби запобігання та боротьби з відмиванням грошей як автономного підрозділу Центру боротьби з економічними злочинами і корупцією – зорієнтувати всі зусилля на забезпечення захисту національної фінансової банківської і небанківської систем від спроб їх використання з незаконною метою національними і транснаціональними злочинними угрупованнями. Також основною метою цього підрозділу є посередництво між фінансовою інформацією, що стосується відмивання грошей і фінансування тероризму, та органами охорони правопорядку.

Наголошено, що Національна стратегія є прозорим документом, який вказує як громадянському суспільству, так і світовій спільноті дії, що вживаються Республікою Молдова в цьому напрямі, залучаючи тим самим до співробітництва й участі неурядові та спеціалізовані міжнародні організації. Отже, важливим фактором у політиці із запобігання та боротьби з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму є залучення громадянського суспільства в таку діяльність та її інформування про ризики й негативні наслідки вказаних злочинів. Відповідно, основними принципами, реалізація яких визначає емпіричний, багатомірний і мультиінституційний характер Національної стратегії, є:

1) *ефективність*, згідно з яким кожна установа, відповідальна за реалізацію Національної стратегії, ставить завданням покращення діяльності у сфері запобігання та боротьби з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму з урахуванням оптимального розподілу певних ресурсів на ділянках з підвищеними ризиками;

2) *формування стереотипів*, що передбачає формування стереотипів у діяльності, розпочатої у сфері боротьби з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму. Так, виявляючи різноманітні схеми з відмивання грошей, а також інші правопорушення у фінансовій системі країни, Служба запобігання та боротьби з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму завдяки аналізу й синтезу одержаної інформації, що в підсумку дозволить спільно з партнерами по Національній стратегії застосовувати найбільш дієві заходи як безпосередньо в боротьбі, так і запобіганні правопорушенням;

3) *інтерактивність і співробітництво*. Успіх діяльності із запобігання та боротьби з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму безпосередньо залежить від оперативності обміну інформацією як на національному, так і на міжнародному рівні. Водночас рівень інтерактивності як на етапі дослідження, так і на етапі кримінального переслідування є вирішальним у процесі боротьби з такими комплексними злочинами. Крім цього, Національна стратегія повинна стати одним із інструментів забезпечення співробітництва між усіма державними установами, неурядовими та міжнародними організаціями, уповноваженими боротися з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму;

4) *досконалі технології*, який підкреслює, що в умовах удосконалення методів і засобів, які застосовуються злочинцями, еволюція передових технологій, у тому числі інформаційних, що використовуються з метою боротьби з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму, є нагальною потребою. Також складність досліджень, що проводяться у цій сфері, вимагає застосування спеціалізованих для цієї сфери програм;

5) *законність*, тобто Національна стратегія керується метою належного і ефективного виконання вимог законів, нормативних підзаконних і міжнародних актів, що регламентують боротьбу з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму. Будучи одним із інструментів з упровадження цього нормативного сегмента, Національна стратегія не може включати заходи, які б йому суперечили;

6) *доцільність*, відповідно до якої всі заходи за щорічними планами має бути виконано якісно та в установлені строки. Це пов'язано з тим, що цільові показники мають безпосередні або опосередковані зв'язки між собою, а якщо деякі дії виконуються неякісно або з порушенням установлених строків, буде пертурбовано логічний алгоритм дій, що впливатиме на кінцевий результат;

7) *професіоналізм*, який передбачає вжиття заходів зі зміцнення якості управління та виконавської дисципліни всіх органів та осіб,

які беруть участь у боротьбі з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму;

8) *транспарентність*. Успіх будь-якого стратегічного документа залежить від ступеня суспільного визнання. Органи публічної адміністрації, відповідальні за боротьбу з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму, не можуть ігнорувати комунікативний компонент протидії вказаним вище явищам. Однак, прозорість не може бути абсолютною: певна офіційна інформація – з обмеженим доступом або така, що містить комерційну, банківську чи професійну таємницю, – не може бути розкрита. У зв'язку з цим принцип транспарентності не діє щодо запитів про надання інформації, яка не є об'єктом транспарентності [9].

Разом із цим, основними показниками для оцінювання ефективності реалізації Національної стратегії визначено такі:

– *захист внутрішньої фінансової системи шляхом вжиття відповідних заходів*: кількість розкритих злочинів з відмивання грошей у фінансово-банківському і небанківському секторах; кількість заблокованих рахунків і заморожених на них сум; кількість виявлених фірм-одноденок і сум, стягнених у процесі їх переслідування; кількість виявлених і ліквідованих злочинних схем з відмивання грошей; кількість рекомендацій, направлених звітним одиницям стосовно уразливих для відмивання грошей і фінансування тероризму ділянок;

– *зміцнення інституційного потенціалу*: кількість національних і міжнародних тренінгів і семінарів у цій сфері, в яких беруть участь державні службовці; кількість аналітичних і статистичних програм з аналізу, оброблення статистичних даних і обміну інформацією у сфері боротьби з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму, що встановлені та використовуються державними службовцями;

– *послідовне та ефективне вжиття відповідних заходів*: питома вага звітних одиниць, що не мають власних програм із запобігання та боротьби з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму, і заходи, вжиті для покращення ситуації; питома вага звітних одиниць, які мають, але не використовують власні програми із запобігання та боротьби з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму; кількість аналітичних записок, розроблених піднаглядними секторами щодо реальної ситуації та пропозицій з покращення ситуації у цій сфері;

– *удосконалення чинної нормативної бази відповідно до розвитку феномену відмивання грошей і фінансування тероризму, в тому числі з урахуванням міжнародних стандартів*: кількість розроблених та авізованих проєктів щодо внесення змін до нормативних актів і впровадження міжнародних рекомендацій і стандартів у цій сфері;

– *забезпечення ефективного співробітництва на національному та міжнародному рівнях*: кількість інформаційних та аналітичних записок відносно незаконних дій, розкритих у результаті діяльності піднаглядних одиниць, які були складені установами, відповідальними

за виконання Національної стратегії, і направлені на адресу Центру по боротьбі з економічними злочинами і корупцією та інших правоохоронних органів; кількість підписаних угод з обміну інформацією з аналогічними іноземними службами в цій сфері;

– виконання рекомендацій міжнародних профільних організацій, у тому числі FATF, MONEYVAL та ін.: рівень впровадження рекомендацій міжнародних профільних організацій; кількість заповнених опитувальників, відправлених компетентним міжнародним організаціям;

– забезпечення транспарентності та інформування громадськості у цій сфері: кількість прес-релізів про заходи запобігання та боротьби з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму, розміщених на веб-сторінках профільних установ; кількість радіо- і телепередач, в яких брали участь державні службовці щодо ситуації у даному напрямку; кількість отриманих і розглянутих повідомлень у цій сфері [9].

Аналогічні положення містять також інші стратегічні плани антилегалізаційних заходів країн-учасниць СНД (див., наприклад, *Стратегічний план Служби фінансового моніторингу Центрального банку Азербайджанської Республіки на 2010–2013 рр.* [10]).

Узагальнюючи викладене, зазначимо, що державна антилегалізаційна політика повинна забезпечити перехід від виявлення, розкриття та припинення окремих злочинів до комплексних, узгоджених і системних запобіжних заходів з нейтралізації та припинення діяльності організованих груп і злочинних організацій, причетних до легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансування тероризму. В рамках реалізації зазначених програм Державна служба фінансового моніторингу України (як ключовий елемент національної антилегалізаційної системи) має приділяти особливу увагу: розширенню міжнародного співробітництва в цій сфері; забезпеченню ефективного функціонування Єдиної державної інформаційної системи у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму; формуванню позитивного ставлення громадськості, суб'єктів господарської та фінансово-банківської діяльності до вимог антилегалізаційного законодавства та заходів у цій сфері; кваліфікованій підготовці працівників державного та первинного фінансового моніторингу на базі Навчально-методичного центру.

З урахуванням практичної діяльності правоохоронних та інших державних органів, а також передового зарубіжного досвіду в розбудові антилегалізаційного законодавства вважаємо, що стратегічними цілями розвитку національної системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму мають бути: скорочення масштабів організованої злочинності та нелегальної підприємницької діяльності; усунення причин та умов, що сприяють створенню та відновленню матеріальної бази терористичних організацій, організованої злочин-

ності, наркобізнесу та корупції; запобігання незаконному виведенню грошових коштів за кордон; утворення умов для забезпечення репатріації грошових коштів, одержаних злочинним шляхом і незаконно виведених за кордон; забезпечення ефективності реалізації повноважень правоохоронних та інших державних органів, які беруть участь у запобіганні та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму, оптимізація механізмів координації їх діяльності та взаємодії між ними та ін.

Список літератури: 1. Стосовно боротьби з легалізацією («відмивання») коштів, одержаних злочинним шляхом : заява Кабінету Міністрів України від 28 серп. 2001 р. // Урядовий кур'єр. – 2001. – № 155. 2. Буткевич С. А. Фінансовий моніторинг в Україні (організаційно-правові аспекти) : монографія / С. А. Буткевич. – Сімф. : Кримнавчпеддержвидав, 2010. – 286 с. 3. Концепция национальной стратегии противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма : утв. указом Президента Российской Федерации от 11 июня 2005 г. № Пр-984. – М., 2005. – 11 с. 4. Словарь иностранных слов / [под общ. ред. Ф. Н. Петрова]. – 17-е изд., испр. – М. : Рус. яз., 1988. – 608 с. 5. Про схвалення Концепції розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму на 2005–2010 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 серп. 2005 р. № 315-р // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – Ст. 1951. 6. Звіт Державного комітету фінансового моніторингу України за 2010 рік. – К. : Держфінмоніторинг України, 2011. – 64 с. 7. Про схвалення Стратегії розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму на період до 2015 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 9 берез. 2011 р. № 190-р // Офіційний вісник України. – 2011. – № 19. – Ст. 803. 8. Про Положення про Державну службу фінансового моніторингу України : указ Президента України від 13 квіт. 2011 р. № 466/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1272. 9. Об утверждении Национальной стратегии по предупреждению и борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма на 2010–2012 годы : постановление Правительства Республики Молдова от 3 сент. 2010 г. № 790 // Monitorul Oficial. – 2010. – № 163–165. – Ст. 880. 10. Strategic Plan of Financial Monitoring Service under the Central Bank of the Republic of Azerbaijan for 2010–2013. – Baku, 2009. – 24 p.

Надійшла до редколегії 19.09.2012

Рассмотрены административно-правовые основы стратегии предупреждения и противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, в Украине и отдельных странах СНГ. На основании проведенного анализа выявлены недостатки таких долгосрочных планов и предложены пути их преодоления.

Administrative-legal bases of strategy of the prevention and counteraction to legalization (laundering) of the incomes received in the criminal way in Ukraine and the separate countries of the CIS are considered. On the basis of the carried out analysis lacks of such long-term plans are found out and ways of their overcoming are offered.

УДК 351.756(477)

О. Л. Гамалій

ФОРМИ, ВИДИ ТА НАПРЯМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ПРОТИДІЇ ПРАВОПОРУШЕННЯМ, ВЧИНЕНИМ ІНОЗЕМЦЯМИ В УКРАЇНІ

Досліджено теоретичні та практичні питання реалізації форм, видів і методів адміністративно-правової протидії правопорушенням, вчиненим іноземцями в Україні, в загальній системі детермінант правопорушень.

Сьогодні в законодавчому підґрунті системи протидії правопорушенням базовими є засади, принципи, суб'єкти, форми, види та напрями цієї сфери діяльності. Цю тезу можна віднести й до адміністративно-правової протидії правопорушенням, вчиненим іноземцями в Україні.

Через певну термінологічну синонімічність сукупності цих понять, що підтверджується словниками, цілком достатнім є їх обмеження саме формами, видами та напрямками, які, однак, відрізняються за значенням.

Так, згідно з Великим тлумачним словником сучасної української мови форма – це «тип, будова, спосіб організації чого-небудь; зовнішній вияв якого-небудь явища, пов'язаний з його сутністю, змістом»; «спосіб існування змісту, його внутрішня структура, організація і зовнішній вираз»; «спосіб здійснення, виявлення будь-якої дії» [1, с. 1543–1544]. Відповідно, вид – це «окрема галузь роботи, заняття, різновид у ряді предметів, явищ і т. ін.»; «підрозділ, що об'єднує ряд предметів, явищ за спільними ознаками і входить до складу загальнішого вищого розділу» [1, с. 132]; напрям – це «шлях діяльності, розвитку кого-, чого-небудь, спрямованість якоїсь дії, явища» [1, с. 731].

О. М. Бандурка та О. М. Литвинов зазначають, що «вид діяльності вказує на певну сферу соціального додатку діяльності, який відповідає певній суспільній потребі, а форма діяльності являє собою конкретний процес, у ході якого здійснюється реалізація суб'єктом певних потреб у рамках того чи іншого виду діяльності» [2, с. 114]. Вони ж визначають дві форми профілактики злочинів як одного з напрямків базової діяльності: ранньою та середньою.

Звідси, форма – це конфігурація, вид, конструкція; вид – це тип, різновид, категорія, варіант; напрям – це курс, призначення, шлях розвитку, спрямованість протидії правопорушень. Наприклад, В. В. Голина зі співавторами до форми протидії злочинності прирівнює політику боротьби зі злочинністю (§ 7.3 [3]), з чим не можна у повній мірі погодитись.

Саме сьогодні вчені, серед яких В. Ф. Антипенко, О. М. Бандурка, А. М. Давиденко, О. М. Джу́жа, О. М. Литвак, О. М. Литвинов та ін., приділили належну увагу поглибленню знань із протидії злочинності, однак стосовно протидії правопорушенням іноземців

все ще нерозкритими залишаються деякі суттєві теоретичні та практичні питання. Дослідження форм, видів та напрямів цієї сфери діяльності і є метою даної статті.

Аналіз наукової літератури за напрямком дослідження показав, що навіть за наявності глибоких енциклопедичних визначень тих чи інших понять наразі саме в прикладному значенні відсутнє чітке відмежування їх одне від іншого, тобто констатується різночитання.

Ще раз погоджуючись із застосуванням терміна «протидія правопорушенням (злочинам)», особливо стосовно вчинених іноземцями в Україні, навіть всупереч думці О. О. Юхна [4], за яким мова може йти тільки про «боротьбу з правопорушеннями (злочинами)», можна назвати як базову монографічну роботу Л. М. Давиденка та О. М. Бандурки «Протидія злочинності: теорія, практика, проблеми». В ній ідеться про розробку «заходів попередження злочинів ... за рядом взаємопоеднаних напрямків» [5, с. 66]: стосовно видів злочинів та типів злочинної поведінки; територіальних зон; галузей народного господарства; соціальних груп, що характеризуються специфічними показниками; сфер суспільного життя.

Більшої конкретики стосовно форм, видів та напрямів адміністративно-правової протидії правопорушенням, вчиненим іноземцями в Україні, можна отримати з аналізу наукових результатів, напрацьованих ученими-кримінологами та вченими-адміністративістами. При цьому слід враховувати фактичний брак досліджень саме щодо іноземців-правопорушників і виходити з найбільшої поширеності досліджень у галузі організованої злочинності.

Зокрема, В. В. Голіна визначає такі основні форми діяльності суб'єктів запобігання злочинності [3]: а) видання у межах своєї компетенції нормативних актів з питань запобігання злочинним проявам, організація їх виконання та контролю; б) безпосереднє здійснення запобіжної роботи через відділи виконання, підвідомчі установи, підприємства, організації, постійні комісії; в) розроблення комплексних планів запобігання злочинам.

Стосовно адміністративно-правової протидії правопорушенням, вчиненим іноземцями в Україні, то така її форма, як «видання у межах своєї компетенції нормативних актів з питань запобігання злочинним проявам» підтверджується правоможністю та фактом прийняття таким, наприклад, суб'єктом протидії правопорушенням (злочинності), як Верховна Рада України Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22.09.2011 № 3773-VI [6] або іншим суб'єктом протидії правопорушенням (злочинності) – Кабінетом Міністрів України – постанови «Про затвердження Порядку продовження строку перебування та продовження або скорочення строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України» від 15.02.2012 № 150 [7] та ін.

У цілому, на нашу думку, в класифікації форм діяльності суб'єктів запобігання злочинності В. В. Голіни така форма, як «безпосереднє здійснення запобіжної роботи через відділи виконанню»,

підвідомчі установи, підприємства, організації, постійні комісії» стосовно адміністративно-правової протидії правопорушенням, вчиненим іноземцями в Україні, є найбільш практично наближеною до криміногенної ситуації в державі, оскільки може вплинути на відродження колись позитивної форми громадського спротиву криміналу – народних дружинників.

У свою чергу, О. М. Бандурка та О. М. Литвинов виділяють такі форми діяльності суб'єктів протидії злочинності, як: загальносоціальна, спеціальна (кримінологічна), індивідуальна профілактика [2, с. 45–47], серед яких, як відмічається, «загальносоціальна профілактика злочинів виходить за рамки інших видів профілактики»; спеціальна профілактика здійснюється спеціально уповноваженими на боротьбу органами та установами; індивідуальна профілактика спрямована на недопущення злочинної поведінки, в тому числі й іноземцями в Україні. Зауважимо, що тут ми знову знаходимо підтвердження важливості такої форми протидії правопорушенням (злочинності), як «індивідуальна профілактика».

При цьому Ю. Ю. Сорочик, досліджуючи адміністративно-правове забезпечення протидії організованій злочинності в Україні, пропонує під формою протидії їй розуміти «таке об'єднання зусиль суб'єктів протидії організованій злочинності, яке дозволяє їм на функціональному рівні ефективно здійснювати покладені на них завдання і функції з такої протидії», а також розрізняти прості форми протидії, під якими визнається функціональний зв'язок структурних підрозділів одного суб'єкта, та складні, з функціональним зв'язком двох і більше суб'єктів [8, с. 15–16].

Стосовно протидії іноземцям-правопорушникам у державі, то ми б запропонували визначення її форми трансформувати в таке: форма протидії правопорушенням, вчиненим іноземцями в Україні, – це зовнішнє вираження діяльності суб'єктів протидії зазначеним правопорушенням.

Щодо діяльності раніше встановлених суб'єктів адміністративно-правової протидії правопорушенням, вчиненим іноземцями в Україні, то найбільшої результативності вони досягають у сфері прикладення зусиль відповідно до призначення, повноважень і завдань. Оскільки останні визначені у відповідних законодавчих актах, то значною мірою форми та види адміністративно-правової протидії правопорушенням можуть бути встановлені за цими актами.

На нашу думку, такими формами адміністративно-правової протидії правопорушенням за рядом нормативно-правових актів, серед яких принаймні три закони, є:

– захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб (ст. 2 Закону України «Про Службу безпеки України» від 25.03.1992 № 2229-XII [9]);

– забезпечення охорони державної таємниці (ст. 2 зазначеного Закону [9]);

– здійснення прокурорського нагляду за додержанням і правильним застосуванням законів (ст. 1 Закону України «Про прокуратуру» від 05.11.1991 № 1789-ХІІ [10]).

І, відповідно, такими видами адміністративно-правової протидії правопорушенням за прикладом аналогічних нормативно-правових актів можна вважати:

– пошук і фіксацію фактичних даних про протиправні діяння окремих осіб та груп, розвідувально-підривному діяльність спеціальних служб іноземних держав та організацій з метою припинення правопорушень та в інтересах кримінального судочинства (ст. 1 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18.02.1992 № 2135-ХІІ [11]);

– отримання інформації в інтересах безпеки громадян, суспільства і держави (ст. 1 Закону [11]) та ін.

Аналогічні форми адміністративно-правової протидії правопорушенням, вчиненим іноземцями в Україні, можуть бути виділені з таких законів України, таких як: «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», «Про міліцію», «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні», «Про Рахункову палату», «Про державну податкову службу в Україні», «Про засади запобігання і протидії корупції» тощо.

Стосовно видів індивідуальної профілактики (протидії) злочинам (знову звертаючи увагу на практичну важливість саме цієї складової протидії правопорушенням, вчиненим іноземцями в Україні), що побічно підкреслюється О. М. Бандуркою та О. М. Литвиновим, то, на думку цих учених [2, с. 282–287], вони класифікуються за такими групами: 1) заходи, спрямовані на подолання криміногенності будь-яких видів (роз'яснення протиправності поведінки, змісту і значення норм закону про відповідальність); 2) заходи кримінально-процесуального впливу, здійснювані шляхом попередження про неприпустимість карних діянь; 3) сукупність тактичних заходів, спрямованих на запобігання поведінки або дій; 4) технічні заходи виявлення і припинення протиправної поведінки; 5) заходи оперативно-розшукового характеру; 6) організаційні заходи; 7) комплексні заходи з індивідуальної профілактики.

Так, прикладом реалізації «заходів, спрямованих на подолання криміногенності будь-яких видів» як виду індивідуальної адміністративно-правової протидії правопорушенням, вчиненим іноземцями в Україні, є перевірка іноземних громадян, які вже раніше були причетні до незаконного обігу наркотиків на території регіону, проведення відповідних заходів щодо встановлення їх причетності до наркобізнесу [12].

Прикладом «заходів кримінально-процесуального впливу, здійснюваних шляхом попередження про неприпустимість карних діянь» також як виду індивідуальної адміністративно-правової протидії

правопорушенням, вчиненим іноземцями в Україні, є визначена в Кримінальному кодексі України [13] норма, що іноземці й особи без громадянства, які перебувають на території України і вчинили злочини, відповідають на загальних підставах.

Щодо такого виду індивідуальної адміністративно-правової протидії правопорушенням, вчиненим іноземцями в Україні, як «сукупність тактичних заходів, спрямованих на запобігання поведінки або дій», то він знаходить своє підтвердження, наприклад, у дослідженні Б. Якимчука, що «затримання іноземця як підозрюваного, як правило, є виключним засобом примусу, викликаним необхідністю припинення його злочинних дій або фактом скоєння ним тяжкого злочину, реальною небезпекою того, що особа, яка скоїла суспільно небезпечне діяння, ухилитиметься від слідства або суду, виїхавши за межі країни перебування» [14].

«Технічні заходи виявлення і припинення протиправної поведінки» як вид індивідуальної адміністративно-правової протидії правопорушенням, вчиненим іноземцями в Україні, реалізовано в Законі України «Про боротьбу з тероризмом» від 20.03.2003 № 638-IV [15], яким передбачено під час проведення антитерористичної операції здійснення оперативно-технічних пошукових заходів.

Стосовно такого виду індивідуальної адміністративно-правової протидії правопорушенням, вчиненим іноземцями в Україні, як «заходи оперативно-розшукового характеру», то їх прикладі вже нами розглядалися раніше з посиланнями О. М. Бандурку [16, с. 62] та на ст. 1 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» [11].

«Організаційні заходи» як вид індивідуальної адміністративно-правової протидії правопорушенням, вчиненим іноземцями в Україні, частково розкриті Х. П. Ярмакі, за яким служба громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України, відповідно до покладених на неї завдань, здійснює організаційні заходи, пов'язані з видворенням іноземця або особи без громадянства з України [17, с. 317, 326].

І, нарешті, прикладом застосування «комплексних заходів з індивідуальної профілактики», власне, як виду індивідуальної адміністративно-правової протидії правопорушенням, вчиненим іноземцями в Україні, є, наприклад, названі в проекті Закону України «Про профілактику правопорушень» функції суб'єктів профілактики правопорушень залежно від їхніх повноважень, серед яких практична реалізація комплексних і цільових програм та інших профілактичних заходів з профілактики правопорушень та усунення їх детермінант [18].

Варто зазначити, що у ст. 6 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 30.06.1993 № 3341-XII [19], про що також згадують й О. М. Бандурка та О. М. Литвинов [2, с.180–181], визначені такі основні напрями боротьби з організованою злочинністю:

- створення правової основи, організаційних, матеріально-технічних та інших умов для ефективної боротьби з організованою злочинністю, організацію міжнародного співробітництва у цій сфері;
- виявлення та усунення або нейтралізацію негативних соціальних процесів і явищ, що породжують організовану злочинність та сприяють їй;
 - запобігання нанесенню шкоди людині, суспільству, державі;
 - запобігання виникненню організованих злочинних угруповань;
 - виявлення, розслідування, припинення і запобігання правопорушенням, вчинюваним учасниками організованих злочинних угруповань, притягнення винних до відповідальності;
 - забезпечення відшкодування шкоди фізичним та юридичним особам, державі;
 - запобігання встановленню корумпованих зв'язків з державними службовцями та посадовими особами, втягненню їх у злочинну діяльність;
 - протидія використанню учасниками організованих злочинних угруповань у своїх інтересах об'єднань громадян і засобів масової інформації;
 - запобігання легалізації коштів, здобутих злочинним шляхом, використанню суб'єктів підприємницької діяльності для реалізації злочинних намірів.

Особливе місце відводиться аналізу напрямів протидії правопорушенням за безпосередніми суб'єктами протидії. Оскільки найбільше функціональне навантаження у протидії злочинності припадає на правоохоронні органи як її суб'єктів, основні напрями діяльності органів прокуратури стосовно протидії та запобігання злочинності, визначені О. Г. Кальманом [20, с. 79], може бути інтерпретовано щодо адміністративно-правової протидії правопорушенням, вчиненим іноземцями в Україні.

Підсумовуючи, варто зазначити, що форми, види і методи протидії правопорушенням є в достатній мірі теоретично та практично обґрунтованими та широко представленими в адміністративно-правовій протидії правопорушенням, вчиненим іноземцями в Україні.

Список літератури: 1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с. **2.** Бандурка О. М. Протидія злочинності та профілактика злочинів : монографія / О. М. Бандурка, О. М. Литвинов. – Х. : ХНУВС, 2011. – 308 с. **3.** Кримінологія : Загальна та Особлива частини : підручник / [І. М. Данишин, В. В. Голіна, М. Ю. Валуйська та ін.] ; за заг. ред. В. В. Голіни. – 2-ге вид. переробл. і доповн. – Х. : Право, 2009. – 288 с. **4.** Юхно О. О. Теорія та практика оперативно-розшукового запобігання злочинам органами внутрішніх справ : монографія / О. О. Юхно. – О. : Інтерпринт, 2010. – 368 с. **5.** Давыденко Л. М. Противодействие преступности: теория, практика, проблемы : монография / Л. М. Давыденко, А. М. Бандурка. – Харьков : Изд-во Нац. ун-та внутр. дел, 2005. – 302 с. **6.** Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : закон України від 22 верес. 2011 р. № 3773-VI // Офіційний вісник України. – 2011. –

№ 83. – Ст. 3014. **7.** Про затвердження Порядку продовження строку перебування та продовження або скорочення строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України : постанова Кабінету Міністрів України від 15 лют. 2012 р. № 150 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 17. – Ст. 612. **8.** Сорочик Ю. Ю. Адміністративно-правове забезпечення протидії організованій злочинності в Україні : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Сорочик Юрій Юрійович. – Ірпінь, 2010. – 19 с. **9.** Про Службу безпеки України : закон України від 25 берез. 1992 р. № 2229-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382. **10.** Про прокуратуру : Закон України від 5 листоп. 1991 р. № 1789-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793. **11.** Про оперативно-розшукову діяльність : закон України від 18 лют. 1992 р. № 2135-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303. **12.** За період операції «Мігрант» одеська міліція порушила 41 кримінальну справу за незаконні дії з наркотиками [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://odessa.umvd.gov.ua/2011/04/22/за-період-операції-мігрант-одеська-м.> **13.** Кримінальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131. **14.** Якимчук Б. Особливості тактики затримання іноземців / Богдан Якимчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/2806/>. – 20.01.2012. **15.** Про боротьбу з тероризмом : закон України від 20 берез. 2003 р. № 638-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 25. – Ст. 180. **16.** Бандурка О. М. Оперативно-розшукова діяльність. Частина I : підручник / О. М. Бандурка. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 336 с. **17.** Ярмак Х. П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Ярмак Христофор Петрович. – 2007. – 438 с. **18.** Проект Закону України «Про профілактику правопорушень» / В. І. Маєвський [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://court.gov.ua/tu26/6/2358.> – 30.12.2009. **19.** Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : закон України від 30 черв. 1993 р. № 3341-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 35. – Ст. 358. **20.** Проблеми протидії злочинності : підручник / [Кальман О. Г., Козьяков І. М., Куц В. М. та ін.]; за ред. проф. О. Г. Кальмана. – Х. : Новасофт, 2010. – 352 с.

Надійшла до редколегії 01.12.2012

Исследованы теоретические и практические вопросы реализации форм, видов и методов административно-правового противодействия правонарушениям, совершенным иностранцами в Украине, в общей системе детерминант правонарушений.

Idealized and practical problems of implementation of forms, types and methods of administrative-legal counter steering of offences, fulfilled by foreigners in Ukraine, in blanket system of determinants of offences are researched.

УДК 342.95

Ю. І. Гаруст

ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ГРОМАДЯН У ПОДАТКОВІЙ СФЕРІ: ПРОБЛЕМИ КЛАСИФІКАЦІЇ

Досліджено поняття «суб'єкт», «суб'єкт права», «суб'єкт правовідносин»; запропоновано класифікацію суб'єктів, що забезпечують права громадян у податковій сфері; охарактеризовано їх повноваження в окресленій сфері.

Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3 Конституції України) [1]. Однією з важливих та проблемних галузей діяльності держави і суспільства, в якій на сьогодні питання забезпечення прав і свобод громадян набуло особливого загострення, є податкова сфера. У зв'язку із цим особливого значення набуває запровадження основних принципів, притаманних правовій державі, у сферу податкових правовідносин з метою забезпечення нормальної реалізації та надійного захисту прав, свобод і законних інтересів громадян. Практика свідчить, що наразі розробляються і впроваджуються лише окремі засоби досягнення вказаної мети. Однак такі розрізнені, непослідовні, несистемні кроки та дії є неефективними і не призведуть до настання бажаного результату. Тому існує нагальна потреба теоретичної розробки, нормативного закріплення та практичного втілення системної концепції забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів громадян як учасників податкових правовідносин, що передбачає існування відповідного правового механізму.

Слід відзначити, що окремі аспекти правового регулювання реалізації та захисту прав суб'єктів податкових правовідносин у своїх працях досліджували М. Д. Білик, Д. А. Бекерська, Л. К. Воронов, П. Т. Гега, О. Н. Горбунова, М. В. Гридчина, В. І. Гурєєв, М. Д. Загряцков, І. А. Золотько, М. В. Карасєва, О. М. Козирин, Ю. М. Козлов, О. І. Кочетков, М. П. Кучерявенко, Г. А. Мар'яїн, О. П. Орлюк, П. С. Пацурківський, Н. Ю. Пришва та деякі ін. Однак комплексного, системного наукового дослідження правового механізму як цілісної системи правових засобів реалізації та захисту прав та законних інтересів суб'єктів податкових правовідносин до цього часу в Україні не було.

У зв'язку із цим метою статті є: уточнити поняття суб'єктів забезпечення прав громадян у податковій сфері як одного з ключових складових елементів правового механізму забезпечення прав і свобод громадян у зазначеній сфері, а також здійснити їх класифікацію. Задля цього планується провести розподіл суб'єктів, що забезпечують права громадян у податковій сфері на категорії на

підставі певного критерію, охарактеризувати внесок кожного із них у функціонування вищевказаного механізму забезпечення прав громадян у податковій сфері.

Будь-який механізм являє собою складне утворення, структуру якого формує певна сукупність елементів, що знаходяться у тій чи іншій послідовності та перебувають у постійній взаємодії один з одним. Ключовим елементом досліджуваного механізму є система суб'єктів, на яких покладаються завдання щодо забезпечення прав громадян у податковій сфері.

У загальнофілософському розумінні поняття «суб'єкта» (від лат. *subjectum* підкладене, закладене в основу [2, с. 553]) розкривається наступним чином:

- носій субстанціальних властивостей і характеристик, що визначають якісні особливості об'єкта;
- наділена волею та свідомістю людина, яка активно діє та пізнає;
- носій предметно-практичної діяльності та пізнання – джерело активності, спрямованої на об'єкт;
- індивід як носій яких-небудь властивостей [3, с. 439; 4, с. 661; 5, с. 688; 6, с. 456].

У сфері права під суб'єктом визнається кожен, хто здатен мати права, незалежно від того, користується він ними в дійсності чи ні [7, с. 127].

М. М. Марченко зазначає, що суб'єктами права є особа або організація, за якими держава визнає здатність бути носіями суб'єктивних прав і юридичних обов'язків [8, с. 591].

На думку О. Ф. Скакун, поняття «суб'єкти права» є тотожним поняттю «суб'єкти правовідносин» розуміючи під такими індивідуальні чи колективні особи, які використовують свою правосуб'єктність у конкретних правовідносинах, виступаючи реалізаторами суб'єктивних юридичних прав і обов'язків, повноважень і юридичної відповідальності [9, с. 355].

Отже, у правознавстві, як і у філософії, суб'єкт – це джерело активності та носій певних ознак і властивостей, що визначаються нормами права. Також вважаємо за потрібне наголосити на тому, що незважаючи на думку деяких дослідників, зокрема О. Ф. Скакун, О. Ю. Якимова, С. Ф. Кечек'яна та деяких інших, між категоріями «суб'єкти права» та «суб'єкти правовідносин» існують певні відмінності, які не дозволяють їх використовувати як синонімічні. Ці відмінності, на нашу думку, дуже вдало виокремив М. І. Матузов, з точки зору якого поняття «суб'єкти права» і «суб'єкти правовідносин» у принципі є рівнозначними, однак: по-перше, конкретний громадянин як постійний суб'єкт права не може бути одночасно учасником усіх правовідносин; по-друге, новонароджені, малолітні діти, душевно хворі особи, будучи суб'єктами права, не є суб'єктами більшості правовідносин; по-третє, правовідносини – не єдина форма реалізації права [10, с. 482]. На необхідності роз-

межування цих двох понять вказують також адміністративісти, вони акцентують увагу на тому, що дуже важливо бачити різницю між цими поняттями: суб'єкт адміністративного права і суб'єкт адміністративних правовідносин. Перший, тобто суб'єкт адміністративного права, має лише потенційну здатність вступати у правовідносини. У конкретному випадку він може й не бути їх учасником [11, с. 189].

Далі, визначимось із значенням терміну «забезпечення». У словникової літературі він тлумачиться як: постачати щось у достатній кількості, задовольняти кого- або що-небудь у якихось потребах; надавати кому-небудь достатні матеріальні засоби для існування; створювати надійні умови для здійснення чого-небудь, гарантувати щось; зробити цілком можливим, дійсним, реально здійсненим; захищати охороняти кого- чи що-небудь від небезпеки [12, с. 375; 13, с. 133; 14, с. 17].

Враховуючи вищевикладене, можемо зробити висновок про те, що суб'єктами забезпечення прав громадян у податковій сфері є державні органи, посадові особи, органи місцевого самоврядування, які в межах свого функціонального призначення здійснюють ті чи інші організаційно-правові заходи, спрямовані на всебічне сприяння нормальній, тобто безперешкодній і на рівноправній основі, реалізації громадянами своїх прав, свобод і законних інтересів, у сфері сплати податків і зборів до бюджетів, їх захист і відновлення в разі порушення. Передбачаються ці права, свободи та законні інтереси цілою низкою норм різних галузей матеріального і процесуального права, зокрема конституційного, податкового, адміністративного тощо.

Здійснення видової класифікації суб'єктів забезпечення прав громадян у податковій сфері ускладнюється тим, що цей вид діяльності реалізує велике коло органів і посадових осіб, які мають різний правовий статус, обумовлений їх місцем і функціональним призначенням у механізмі держави. А отже, відповідно, різняться обсяг, способи та методи здійснення внеску кожного із них у спільну діяльність із забезпечення прав громадян у зазначеній сфері. Тому, з нашої точки зору, здійснюючи класифікацію досліджуваної нами системи суб'єктів, слід спиратися на те, чи є для певного конкретного органу та посадової особи забезпечення прав і свобод у податковій сфері основним, чи одним із декількох супутніх напрямком його діяльності. Ще раз наголосимо на тому, що права і свободи громадянина є визначальними для функціонування кожного суб'єкта-носія владних повноважень будь-якої держави, яка позиціонує себе як демократичну, правову та соціальну. Тож реалізуючи державну політику, діяльність усіх державних органів і посадових осіб, а також органів місцевого самоврядування так чи інакше має спрямовуватись на всебічне гарантування та утвердження прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, створення умов для їх вільного та безперешкодного практичного

втілення, забезпечення їх захисту та відновлення у випадку порушення. Однак відбувається це у межах компетенції кожного з них. Отже, вважаємо, що усіх суб'єктів забезпечення прав громадян у податковій сфері можна поділити на дві загальні групи (два види): із загальною та спеціальною компетенцією.

Очевидно, що перший вид суб'єктів (із загальною компетенцією) має набагато ширше коло учасників, оскільки предмет і межі професійної діяльності його представників є більш просторими і охоплюють окрім податкової ще декілька сфер суспільного життя. У той час як функціонування суб'єктів спеціальної компетенції орієнтоване безпосередньо на галузь податкових правовідносин та все, пов'язане з їх протіканням і розвитком, зокрема забезпечення у них прав громадян.

Одним із суб'єктів загальної компетенції є Верховна Рада України – єдиний орган законодавчої влади у державі. Тобто основним видом діяльності парламенту виступає розроблення та прийняття законів. Тож його внесок у забезпечення прав громадян у податковій сфері слід розглядати у розрізі функціонального призначення законодавчого органу. Так, у ст. 92 Конституції України закріплено, що виключно законами визначаються та встановлюються: 1) права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина; 2) організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організації державної статистики та інформатики; 3) судоустрій, судочинство, статус суддів, засади судової експертизи, організація і діяльність прокуратури, органів дізнання і слідства, нотаріату, органів і установ виконання покарань; основи організації та діяльності адвокатури; 4) засади місцевого самоврядування; 5) Державний бюджет України і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України; порядок утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види і типи [1].

Окрім того, що Верховна Рада України приймає закони, у яких закріплюються основоположні права та обов'язки суб'єктів, у тому числі у галузі податкових правовідносин, вона також виконує, так би мовити, опосередковане забезпечення прав громадян у досліджуваній сфері, реалізуючи у межах системи стримувань і противаг специфічний парламентський контроль за державними органами і посадовими особами у частині забезпечення прав і законних інтересів громадян. Так, парламент заслуховує щорічні та позачергові послання Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України; розглядає і схвалює Програми діяльності Кабінету Міністрів України; дає згоду на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України; здійснює контроль за

діяльністю Кабінету Міністрів України; призначає на посаду та звільняє з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; заслуховує його щорічні доповіді про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні; дає згоду на призначення Президентом України на посаду Генерального прокурора України; висловлення недовіри Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади; обирає суддів безстроково [1].

Наступним важливим суб'єктом загальної компетенції є Президент України, який за Конституцією є главою держави й гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина [1]. З метою реалізації свого специфічного правового статусу, за яким, до речі, глава держави не відноситься до жодної з гілок влади, Президент України: припиняє повноваження Верховної Ради України, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися; призначає за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра України та приймає рішення про його відставку; призначає за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади (зокрема, Державної податкової служби), а також голів місцевих державних адміністрацій та припиняє їхні повноваження на цих посадах; призначає за згодою Верховної Ради України на посаду Генерального прокурора України та звільняє його з посади; утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади; скасовує акти Кабінету Міністрів України та акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим; утворює суди у визначеному законом порядку; підписує закони, прийняті Верховною Радою України; має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів із наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України. Президент України на основі й на виконання Конституції та законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України [1]. З викладеного видно, що Президент наділений рядом важливих повноважень нормотворчого, організаційного та контрольного характеру, які дають йому право і зобов'язують спостерігати за рівнем та станом забезпечення прав і свобод громадян як під час здійснення державної політики взагалі, так і в процесі її реалізації в окремих галузях суспільних відносин, у тому числі у податковій сфері.

Основний обсяг роботи щодо безпосереднього практичного втілення державної політики в усіх найбільш важливих та принципових для держави сферах суспільного життя покладається на виконавчу гілку влади. Тож очевидно, що лівова частка обов'язків щодо гарантування і підтримки ефективної та стабільної роботи механізму забезпечення прав громадян у податковій сфері також

віднесено до компетенції виконавчої гілки влади. Так, Кабінет Міністрів України є вищим органом в ієрархії органів виконавчої гілки влади, який організує, координує та контролює її функціонування. Відповідно до норм Конституції та Закону «Про Кабінет Міністрів України», серед інших завдань уряду є: забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України; вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості; забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, у тому числі амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм; спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади [1; 15].

У системі органів виконавчої влади слід також виділити ще один орган, який, маючи загальну компетенцію, безпосередньо пов'язаний з реалізацією державної податкової політики та забезпеченням прав громадян під час її здійснення – це Міністерство фінансів України. Відповідно до Указу Президента України «Про Положення про Міністерство фінансів України», Мінфін України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Мінфін України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної фінансової, бюджетної, податкової, митної політики, політики у сфері державного фінансового контролю, казначейського обслуговування бюджетних коштів, бухгалтерського обліку, випуску і проведення лотерей, організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворої звітності, видобутку, виробництва, використання та зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння, їх обігу та обліку, у сфері запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму [16]. Саме через міністра фінансів Кабінет Міністрів до кінця 2012 р. координував діяльність Державної податкової служби України.*

* Указом Президента України від 24.12.2012 № 726/2012 утворено Міністерство доходів і зборів України, у складі якого відтепер перебуватимуть Державна податкова і Державна митна служби України. – *Примітка редколегії.*

Ще двома специфічними суб'єктами загальної компетенції, які забезпечують права громадян у податковій сфері, є прокуратура та суди. Зокрема, прокуратура являє собою єдину централізовану систему органів і посадових осіб, яку очолює Генеральний прокурор України, з підпорядкуванням прокурорів нижчого рівня прокурорам вищого рівня за адміністративним поділом.

Забезпечення прав громадян у податковій сфері відбувається у межах здійснення органами прокуратури прокурорського нагляду за додержанням і правильним застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, органами державного і господарського управління та контролю, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими радами, їх виконавчими органами, військовими частинами, політичними партіями, громадськими організаціями, масовими рухами, підприємствами, установами і організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, посадовими особами та громадянами [17].

Основними завданнями прокурорського нагляду є всебічне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку і захист від неправомірних посягань: 1) закріплених Конституцією України основ незалежності, суспільного та державного ладу, політичної та економічної систем, прав національних груп і територіальних утворень; 2) гарантованих Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина; 3) основ демократичного устрою державної влади, правового статусу місцевих Рад, органів самоорганізації населення [17].

Суди роблять свій вагомий внесок у діяльність механізму забезпечення прав громадян у податковій сфері через здійснення функції правосуддя. Це специфічний вид державної діяльності, спрямованої на вирішення на підставі норм матеріального права у встановлених процесуальним законодавством порядку та формі, конфліктних ситуацій між учасниками певних правовідносин, у яких зачіпаються їх права, свободи і законні інтереси. Метою правосуддя є встановлення істини у справі та вирішення її по суті, забезпечення захисту та відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів учасників справи. У ст. 124 Конституції України закріплено, що юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі, а отже й на ті, що формуються у податковій сфері [1].

На місцевому рівні забезпеченням прав громадян у податковій та інших пріоритетних сферах суспільного життя також займаються органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади – місцеві державні адміністрації, які функціонують на підставі Конституції України та законів «Про місцеве самоврядування в Україні» [18] і «Про місцеві державні адміністрації» відповідно [19]. Ці суб'єкти у межах наданих їм законодавством повноважень

на підвладних їм територіях вирішують ряд важливих питань щодо: 1) забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; 2) забезпечення соціально-економічного розвитку відповідних територій; 3) проведення бюджетної та податкової політики тощо.

Що ж до суб'єктів зі спеціальною компетенцією, які забезпечують права громадян у податковій сфері, то до них належать органи і посадові особи Державної податкової служби.*

Відповідно до Указу Президента України «Про Положення про Державну податкову службу України», до системи органів Державної податкової служби України належать центральний апарат та територіальні органи – державні податкові служби в Автономній Республіці Крим, містах Києві та Севастополі, областях, округах, державні податкові інспекції у районах, містах (крім міст Києва та Севастополя), районах у містах, міжрайонні, об'єднані та спеціалізовані державні податкові інспекції. ДПС України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра фінансів України. ДПС України входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію єдиної державної податкової політики, а також державної політики у сфері контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів, здійснює міжгалузеву координацію у цій сфері [20].

Головними завданнями, що ставляться державою перед ДПС, є: 1) внесення пропозицій щодо формування державної податкової політики і державної політики у сфері контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів; 2) реалізація державної податкової політики та політики у сфері контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів; 3) здійснення контролю за додержанням податкового законодавства та іншого законодавства у випадках, коли здійснення такого контролю покладено на органи державної податкової служби, правильністю обчислення, повнотою і своєчасністю сплати до бюджетів, державних цільових фондів податків, зборів та інших платежів, установлених законодавством; 4) запобігання злочинам та іншим правопорушенням, віднесеним законом до компетенції податкової міліції, їх виявлення, розкриття, припинення та розслідування [20].

Окреме місце у системі податкових органів займає податкова міліція, яка складається із спеціальних підрозділів по боротьбі з податковими правопорушеннями, що діють у складі відповідних органів державної податкової служби, і здійснює контроль за додержанням податкового законодавства, виконує оперативнорозшукову, кримінально-процесуальну та охоронну функції. Завданнями податкової міліції є: запобігання кримінальним та іншим

* Те саме.

правопорушенням у сфері оподаткування та бюджетній сфері, їх розкриття, розслідування та провадження у справах про адміністративні правопорушення; розшук осіб, які переховуються від слідства та суду за кримінальні та інші правопорушення у сфері оподаткування та бюджетній сфері; запобігання і протидія корупції в органах державної податкової служби та виявлення її фактів; забезпечення безпеки діяльності працівників органів Державної податкової служби, захисту їх від протиправних посягань, пов'язаних із виконанням службових обов'язків [21].

З викладеного видно, що ані у переліку завдань ДПС України, ані податкової міліції, як спеціального підрозділу першої, не знайти забезпечення або ж гарантування та захист прав, свобод і законних інтересів громадян. Однак вважати це законодавчим недоліком навряд чи можна, оскільки забезпечення та всебічне ствердження прав і свобод громадян як загальне завдання діяльності усіх державно-владних суб'єктів без винятку, закріплене у зазначеній нами вище по тексту ст. 3 Конституції України, що є нормативно-правовим актом найвищої юридичної сили, нормам якої повинні відповідати всі інші закони та підзаконні нормативно-правові документи. Тож хоча серед основних завдань ДПС України і не зазначено безпосередньо забезпечення прав громадян у галузі податкових правовідносин, однак очевидно, що воно, враховуючи зміст згаданої статті Конституції, є одним із пріоритетних для неї.

Підсумовуючи проаналізований у цій статті матеріал, можемо з упевненістю стверджувати, що суб'єкти є одним із ключових елементів механізму забезпечення прав громадян у податковій сфері, оскільки саме вони виступають, так би мовити, активною основою, яка організує його та приводить у дію. Коло суб'єктів цього механізму доволі розгалужене, однак для більшості з них забезпечення прав громадян у податковій сфері є лише одним із супутніх напрямків діяльності, який реалізується у контексті їх основного функціонального призначення.

Список літератури: 1. Конституція України : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 2. Словник іншомовних слів / уклад.: С. М. Морозов, Л. М. Шкарапуга. – К. : Наук. думка, 2000. – 680 с. 3. Философский словарь / под ред. М. М. Розенталя и П. Ф. Юдина. – М. : Полит. лит., 1962. – 544 с. 4. Философский энциклопедический словарь / гл. редакция: Л. Ф. Ильичев, П. Н. Федосеев, С. М. Ковалев, В. Г. Панов. – М. : Сов. Энцикл., 1983. – 840 с. 5. Новейший философский словарь / сост. А. А. Грицанов. – Минск : Изд. В. М. Скакун, 1998. – 896 с. 6. Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. – 7-е изд. – М. : Республика, 2001. – 720 с. 7. Трубецкой Е. Н. Энциклопедия права / Е. Н. Трубецкой. – СПб.: Юрид. ин-т, 1998. – 183 с. 8. Марченко М. Н. Теория государства и права : учебник / М. Н. Марченко. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Велби ; Проспект, 2004. – 640 с. 9. Скакун О. Ф. Теория держави і права : підручник / О. Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с. 10. Теория государства и права : курс лекций /

под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – М. : Юристъ, 1997. – 672 с. **11.** Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. : Т. 1 : Загальна частина / ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2004. – 584 с. **12.** Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с. **13.** Івченко А. О. Тлумачний словник української мови / А. О. Івченко. – Х. : Фоліо, 2002. – 543 с. **14.** Словник української мови : в 11 т. / ред. кол.: А. А. Бурячок, Г. М. Гнатюк, П. Й. Горещкий та ін. – Т. 3. – К. : Наук. думка, 1972. – 744 с. **15.** Про Кабінет Міністрів України : закон України від 07.10.2010 № 2591-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 9. – Ст. 58. **16.** Про Положення про Міністерство фінансів України : указ Президента України від 08.04.2011 № 446/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/446/2011>. **17.** Про прокуратуру : закон України від 05.11.1991 № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793. **18.** Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170. **19.** Про місцеві державні адміністрації : закон України від 09.04.1999 № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190. **20.** Про Положення про Державну податкову службу України : указ Президента України від 12.05.2011 № 584/2011 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/584/2011>. **21.** Податковий кодекс України : від 02.12.2010 № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–14, 15–16, 17. – Ст. 112.

Надійшла до редколегії 15.11.2012

Исследованы понятия «субъект», «субъект права», «субъект правоотношений»; предложена классификация субъектов, обеспечивающих права граждан в налоговой сфере; охарактеризованы их полномочия в этой сфере.

The concepts «subject», «legal subject», «subject of legal relationships» are researched; classification of subjects providing the rights of citizens in a tax sphere is offered; their plenary powers in this sphere are described.

УДК 347.965

М. Ю. Єфіменко

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ АДВОКАТУРИ УКРАЇНИ

Сформульовано визначення «правові засади діяльності адвокатури в Україні». Зроблено висновок про те, що всю сукупність нормативно-правових актів, які регулюють порядок організації і здійснення адвокатської діяльності, умовно можна поділити на три групи: закони України, підзаконні нормативно-правові акти, корпоративні (локальні) нормативно-правові акти.

Одним із основних завдань сучасної української адвокатури є захист прав і свобод громадян, сприяння здійсненню правосуддя і забезпеченню належного ефективного функціонування всієї правової системи нашої держави.

© Єфіменко М. Ю., 2012

Допомагаючи різними правовими засобами вирішувати складні життєві ситуації, що виникають у населення України, роз'яснюючи йому норми законодавства нашої держави, надаючи консультації із приводу питань його застосування, представляючи інтереси фізичних і юридичних осіб у судах та інших державних органах, адвокати повинні беззаперечно діяти у межах чинної системи законодавства нашої держави, на підставі її нормативно-правових приписів.

Проблеми правових засад організації і функціонування адвокатури в Україні певним чином досліджували у своїх наукових працях такі вчені-юристи, як В. Гайворонська, І. Гловацький, І. Гончар, Я. Зейкан, В. Кульчицький, В. Купрішин, Д. Кухнюк, А. Святоцький, Ю. Стецовський, Д. Сусло, Д. Фіолевський. Проте слід відзначити, що вказані вчені досліджували не безпосередньо правові засади діяльності адвокатури в Україні, а лише деякі аспекти організації і функціонування адвокатури в нашій державі.

У зв'язку з цим у даній статті автор поставив за мету встановити та дослідити правові засади діяльності адвокатури в Україні.

У науковій юридичній літературі існує точка зору, згідно з якою під правовими засадами необхідно розуміти сукупність правових норм, котрі закріплюють юридичну необхідність і створюють умови для досягнення тих чи інших завдань різних видів державної діяльності, безпосередньо визначають правові, організаційні і тактичні положення організації і здійснення такого роду діяльності [1, с. 35–36].

Спираючись на зазначене, вважаємо за доцільне *правові засади адвокатської діяльності* визначити як сукупність нормативно-правових актів (правових норм), які регулюють порядок організації адвокатури та здійснення адвокатської діяльності в Україні. У цьому аспекті одразу зауважимо, що правові засади адвокатської діяльності в адміністративному процесі являють собою цілу множину доволі неоднорідних за своєю юридичною силою та спрямованістю правового регулювання нормативно-правових актів (правових норм) [2, с. 17].

Даний «стан речей», на нашу думку, пояснюється, перш за все, неоднорідністю юридичної сили нормативно-правових актів, які становлять систему законодавства нашої держави. Так, у загально-теоретичній науковій та навчальній юридичній літературі, традиційно, за юридичною силою всю сукупність правових актів поділяють на закони і підзаконні нормативно-правові акти [3, с. 176–184; 4, с. 315–345]. При цьому закони та підзаконні нормативно-правові акти, у свою чергу, також поділяються на свої підвиди. Основними видами законів є *конституційні, конституційні закони, звичайні закони, забезпечувальні (оперативні) закони* [4, с. 321]. Натомість серед *підзаконних нормативно-правових актів* слід розрізняти постанови Верховної Ради України, акти Президента України (укази, розпорядження), акти органів виконавчої влади (акти Уряду України, акти центральних органів виконавчої влади, акти місцевих органів виконавчої влади), акти контрольно-наглядових органів та акти органів місцевого самоврядування [3, с. 183].

Конституція України є основним найвищим джерелом права у нашій державі. Норми Конституції України є нормами прямої дії і мають абстрактний узагальнюючий характер.

Стаття 29 Конституції України закріплює одне з основних особистісних прав людини – право на особисту недоторканність. При цьому дане право на нормативному рівні гарантується положеннями ст. 59 Основного Закону України.

Отож ч. 2 ст. 59 Конституції України проголошує: «для забезпечення права на захист від обвинувачення та надання правової допомоги при вирішенні справ у судах та інших державних органах в Україні діє адвокатура» [5].

Аналізуючи нормативні приписи цієї статті, маємо підстави відмітити, що саме даною нормою права закладаються загальні засади діяльності адвокатури в Україні, визначається її призначення та основна функція.

Проте зазначена стаття є не єдиним конституційним нормативно-правовим приписом, який закладає фундамент для розвитку правозахисного інституту в Україні. Положення ст. 29 Конституції України закріплюють за заарештованим чи затриманим із часу його затримання право на можливість захищати себе особисто та користуватися правовою допомогою захисника (натомість ст. 63 Конституції України гарантує підозрюваному та підсудному право на захист).

У зв'язку з тим, що конституційні норми є вихідними загальнообов'язковими формально визначеними правилами поведінки, цілком логічно зазначити, що вищевикладені конституційні положення деталізуються та конкретизуються низкою нормативно-правових приписів нормативно-правових актів.

Однією із груп нормативно-правових актів, що регулюють та регламентують порядок організації адвокатури та здійснення адвокатської діяльності в Україні, є *закони України*. До числа законів України, які, на наше переконання, слід визнати правовими засадами даного виду юридичної діяльності, відносяться: Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», Закон України «Про судоустрій і статус суддів», Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції», Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців», Закон України «Про доступ до публічної інформації», процесуальні кодекси України, які певною мірою визначають порядок участі адвокатів у різних видах юридичного процесу (кримінальному процесі, цивільному процесі, адміністративному процесі, господарчому процесі тощо), оскільки права та обов'язки адвоката як учасника того чи іншого провадження залежать від виконуваних ним у юридичному процесі функцій та завдань, а також інші законодавчі акти України.

У даному контексті слід окремо звернути увагу на *Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»*, який було ухвалено Верховною Радою України 5 липня 2012 року. Цей законодавчий нормативно-правовий акт безпосередньо визначає правові засади

організації і діяльності адвокатури та здійснення адвокатської діяльності в Україні [6], розкриває зміст таких основних термінів, як «адвокат», «адвокатура України», «адвокатська діяльність», «адвокатське самоврядування», «захист», «клієнт», «представництво» тощо.

Крім цього, Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» закріпив основні пріоритетні принципи діяльності адвокатської діяльності, до яких законодавець відносить принципи: верховенства права, законності, незалежності, конфіденційності та уникнення конфлікту інтересів. Даним законодавчим нормативно-правовим актом також визначено організаційні форми діяльності адвокатури. Так, відповідно до ч. 3 ст. 4 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» адвокат має право займатись адвокатською діяльністю індивідуально або в організаційно-правових формах адвокатського бюро чи адвокатського об'єднання [6]. Усі адвокатські об'єднання чи спілки повинні діяти на підставі Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» та відповідно до своїх статутів, мають бути зареєстровані у Єдиному реєстрі адвокатів України.

Окремо звернімо увагу на те, що у цьому законодавчому акті конкретно визначені правові засади адвокатської діяльності. Згідно з положеннями ст. 3 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» правовими засадами діяльності адвокатури є Конституція України, цей закон, інші законодавчі акти України [7]. Дана редакція змісту ст. 3 чинного Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» дублює положення ст. 3 Закону України «Про адвокатуру», який у цілому врегулював адвокатську діяльність до 5 липня 2012 року.

Отож положення ст. 3 Закону України «Про адвокатуру» свідчать про те, що правове регулювання діяльності адвокатури до прийняття нового Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» здійснювалося за допомогою Конституції України, Закону України «Про адвокатуру», законодавчих актів України і статутів адвокатських об'єднань [7].

Іншими словами, правове регулювання діяльності адвокатури, окрім законодавчих актів, ніякими іншими нормативно-правовими актами не здійснювалося. Звідси випливає, що ніяка нормотворча активність повноважних державних органів не могла вплинути на встановлені засади щодо адвокатської діяльності [8].

Аналізуючи цей умовивід, ми погоджуємось із думкою В. В. Нікітченко у тому, що дане положення Закону України «Про адвокатуру» не варто було розуміти і тлумачити буквально.

У зв'язку з тим, що Закон України «Про адвокатуру» набув чинності ще у 1992 році і зберігся фактично без суттєвих змін і доповнень протягом достатньо тривалого періоду, термін «законодавчі акти» (який використовує законодавець у ст. 3 даного Закону) дещо застарів і потребував модифікування, певних змін. Для сучасної правничої мови більш коректним є термін «акти законодавства». Зміст

поняття «акти законодавства» охоплює не лише закони як джерело права, а й включає в себе й інші види нормативно-правових актів, зокрема такі, як акти органів виконавчої влади, контрольно-наглядових органів та ін. [8].

Тобто на сьогодні правильне повне та коректне тлумачення положень ст. 3 Закону України «Про адвокатуру» потребує, по-перше, знання сучасної правничої термінології; по-друге, вміння роз'яснювати та розуміти зміст понять правничої мови певного історичного етапу її розвитку; по-третє, співставлення змісту понять цих термінів.

Що стосується положень ст. 3 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», то, на наш погляд, її зміст потребує певного доопрацювання, а саме зміни використаної застарілої термінології «законодавчі акти України» на такі юридичні категорії, що відповідають сьгоднішнім реаліям правничої мови.

Аналізуючи правові засади діяльності адвокатури в Україні, вважаємо за доцільне звернути увагу на те, що у міжнародному праві існує низка *міжнародних нормативно-правових актів*, які деякою мірою також урегульовують діяльність українських адвокатів.

Даний факт пояснюється, у першу чергу, тим, що міжнародні нормативно-правові акти, які ратифіковані Верховною Радою України, становлять частину законодавства нашої держави [3, с. 182; 5].

У зв'язку з тим окремі положення таких міжнародно-правових документів, як *Конвенція про захист прав людини та основних свобод*, *Загальний кодекс правил для адвокатів країн Європейського Співтовариства* (прийнятий делегацією 12-ти країн-учасниць на пленарному засіданні в Страсбурзі в жовтні 1988 р. [9]), *Основні положення про роль адвокатів* (прийняті Восьмим Конгресом ООН по запобіганню злочинам у серпні 1990 р.) [10], *Загальний кодекс правил для адвокатів країн Європейського Співтовариства* тією чи іншою мірою впливають на професійну діяльність адвокатів у нашій державі.

Аналізуючи та узагальнюючи положення зазначених вище міжнародних нормативно-правових актів, на наш погляд, слід зауважити, що норми вказаних міжнародних нормативно-правових актів «виконують» роль своєрідних *стандартів функціонування адвокатури*. При цьому умовно всю сукупність положень загальних міжнародних документів, що стосуються діяльності адвокатури, можна поділити на дві підгрупи стандартів.

Перша група стандартів становить найзагальніші вимоги, що ставляться до організації адвокатури як до добровільного професійного громадського об'єднання осіб, котрі мають певну освіту, підготовку і знання [8].

Друга група стандартів визначає правила, якими керуються адвокати у процесі своєї діяльності. Іншими словами, друга група встановлює правила професійної етики осіб, яким у суспільстві відведена особлива роль [8].

Окрім законів і міжнародно-правових актів, які ратифіковані Верховною Радою України, правові засади діяльності адвокатури в Україні складає частина *підзаконних нормативно-правових актів* системи законодавства нашої держави.

До числа підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють порядок здійснення професійної діяльності адвокатів в Україні, відносяться: Указ Президента України «Про деякі заходи щодо підвищення рівня роботи адвокатури»; Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок реєстрації адвокатських об'єднань»; Положення про порядок реєстрації адвокатських об'єднань; Порядок складання кваліфікаційних іспитів у регіональних кваліфікаційно-дисциплінарних комісіях адвокатури, затверджений протоколом Вищої кваліфікаційної комісії адвокатури України при Кабінеті Міністрів України; Правила адвокатської етики, схвалені Вищою кваліфікаційною комісією адвокатури України при Кабінеті Міністрів України 1 жовтня 1999 р., тощо.

Поряд із законами та підзаконними нормативно-правовими актами правові засади організації і здійснення адвокатської діяльності в Україні складають і *локальні (корпоративні) нормативні акти*.

Утім, вважаємо необхідним одразу звернути увагу на те, що у ст. 3 чинного Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» даний вид правових актів не визначається як окремий самостійний елемент системи нормативно-правових актів, які урегульовують адвокатську діяльність [6]. У той же час зміст ст. 14 та 15 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» свідчить про те, що адвокатське бюро та адвокатське об'єднання діють на підставі своїх статутів.

З огляду на зазначене та беручи до уваги те, що корпоративні нормативно-правові акти є окремим елементом системи законодавства нашої країни [3, с. 152–153], маємо підстави констатувати: *крім законів та підзаконних нормативно-правових актів, діяльність адвокатури регулюється статутами адвокатських об'єднань, які належать до локальних (корпоративних) нормативно-правових актів*.

Слід окремо підкреслити, що локальні нормативні акти діють у межах конкретного підприємства, установи і максимально враховують виробничі та соціальні умови організації праці [11, с. 256]. Локальними (корпоративними) актами є ухвалені безпосередньо на підприємстві, установі, організації акти, що конкретизують норми централізованого законодавства або заповнюють прогалини у регулюванні тих чи інших відносин [11, с. 258].

Тобто, враховуючи зазначене, на нашу думку, доцільно відмітити, що *статутом адвокатського бюро чи адвокатського об'єднання* є акт-документ, який прийнятий на підставі норм чинного законодавства та визначає правовий статус, структуру та засади діяльності адвокатського бюро (адвокатського об'єднання), повноваження її органів управління, права і обов'язки її членів, порядок реорганізації і ліквідації.

Статут адвокатського бюро чи адвокатського об'єднання є сукупністю корпоративних (локальних) норм права, які, з одного боку, встановлюють правила внутрішнього розпорядку у даних формах об'єднання адвокатів, а з іншого, – певною мірою регулюють порядок їх діяльності. Звідси випливає, що статuti адвокатського бюро та адвокатського об'єднання є нормативно-правовими актами, що відносяться до правових засад діяльності адвокатури України.

Таким чином, зважаючи на все вищевикладене, маємо підстави відмітити, що: по-перше, правові засади адвокатської діяльності – це сукупність нормативно-правових актів (правових норм), які регулюють порядок організації адвокатури та здійснення адвокатської діяльності в Україні; по-друге, всю сукупність нормативно-правових актів, які регулюють порядок організації і здійснення адвокатської діяльності умовно можна поділити на три групи: закони України (до даної групи відноситься і Конституція України як основне джерело законодавства нашої держави, та міжнародно-правові акти, які складають частину законодавства України); підзаконні нормативно-правові акти; корпоративні (локальні) нормативно-правові акти (статuti адвокатських об'єднань та статuti адвокатських бюро).

Список літератури: 1. Козаченко І. П. Правові, морально-етичні та організаційні основи оперативно-розшукової діяльності / І. П. Козаченко, В. Л. Регульський. – Л. : Львів. ін-т внутр. справ при Нац. акад. внутр. справ України, 2000. – 219 с. 2. Бевзенко В. М. Правові засади участі суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві / В. М. Бевзенко // Адвокат. – 2009. – № 3 (102). – С. 14–18. 3. Шульга А. М. Теорія держави та права : книга-конспект / Шульга А. М. – Х. : Копир.-множ. центр, 2010. – 260 с. 4. Скакун О. Ф. Теорія держави та права / Скакун О. Ф. – Харьков : Консум, 2001. – 656 с. 5. Конституція України : прийн. на 5-й сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. Закон України «Про внесення змін до Конституції України» № 2222-IV від 08.12.2004. – Х. : Парус, 2005. – 56 с. 6. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : закон України від 5 липня 2012 р. № 5076-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17>. 7. Про адвокатуру : закон України від 19 груд. 1992 р. № 2887-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 9. – Ст. 62. 8. Нікітченко В. В. Специфіка правового регулювання діяльності адвокатури в Україні [Електронний ресурс] / В. В. Нікітченко. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pib/2011_3/PB-3/PB-3-22.pdf. 9. Загальний кодекс правил для адвокатів країн Європейського Співтовариства [Електронний ресурс] : прийн. делегацією 12-ти країн-учасниць на пленарному засіданні у Страсбурзі в жовтні 1988 р. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_343. 10. Основні положення про роль адвокатів : прийн. VIII Конгресом ООН по запобіганню злочинам у серпні 1990 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_835. 11. Пилипенко Ю. Нормативна база внутрішнього трудового розпорядку / Ю. Пилипенко // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – Вип. 51. – 2010. – С. 255–261.

Надійшла до редколегії 04.12.2012

Сформулировано поняття «правові основи діяльності адвокатури в Україні». Сделан вывод о том, что всю совокупность нормативно-правовых актов, регулирующих порядок организации адвокатской деятельности, условно можно поделить на три группы: законы Украины, подзаконные нормативно-правовые акты, корпоративные (локальные) нормативно-правовые акты.

The conclusion is drawn that all totality of regulatory legal acts which regulate an order of organization of advocate activity, it is conditionally possible to divide into three groups: laws of Ukraine, underlaw regulatory legal acts, corporate (local) regulatory legal acts.

УДК 351.743(477)

Л. Ю. Іванова

СУТНІСТЬ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Розглянуто теоретичні та практичні питання щодо визначення поняття «юрисдикція». Проаналізовано особливості адміністративно-юрисдикційної діяльності, яка здійснюється ОВС України. Визначено правові підстави, завдання та напрямки здійснення органами внутрішніх справ цієї діяльності.

Складні й неоднозначні зміни, що відбуваються в Україні на шляху становлення демократичної держави, постійно потребують здійснення комплексного, системного реформування всіх галузей вітчизняного права та багатьох сфер суспільного життя. Адміністративно-правова реформа як складова частина такого реформування охоплює всі явища цієї сфери, особливо ті, існування та реалізація яких супроводжується застосуванням заходів державно-владного впливу. Головною метою реформи правової системи є найповніше забезпечення конституційних засад організації державної влади, принципу верховенства права, гуманістичних вимог щодо діяльності держави [1, с. 235].

Ефективна організація виконавчої влади в державі неможлива без удосконалення діяльності її органів, зокрема адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів [2, с. 95]. У діяльності органів внутрішніх справ адміністративно-правова діяльність є найбільшою за обсягом. Вона здійснюється за допомогою використання великої кількості сил і засобів різноманітних служб і підрозділів [3, с. 146]. Органи внутрішніх справ України наділені широким колом повноважень, завдань та функцій щодо забезпечення правопорядку, попередження й припинення правопорушень, захисту прав і свобод громадян. Вирішення проблем у сучасних умовах значною мірою залежить від чіткої, злагодженої, високо-ефективної, організованої роботи міліції. Більшість завдань органи внутрішніх справ реалізують у ході здійснення адміністративно-

юрисдикційної діяльності під час виконання адміністративного законодавства.

Адміністративно-юрисдикційну діяльність міліції можна визначити як діяльність, спрямовану на реалізацію визначених законодавством повноважень щодо боротьби з адміністративними правопорушеннями, яка полягає, зокрема, у виявленні цих правопорушень, збиранні та перевірці доказів, оформленні необхідних процесуальних документів, розгляді підвідомчих справ та прийнятті у них відповідних рішень та постанов, надсиланні окремих справ для розгляду за підвідомчістю, а також у виконавчому провадженні в таких справах [4, с. 114].

В адміністративно-правовій науці термін «адміністративна юрисдикція» використовується досить давно, і початок розгляду даного явища в теорії нерозривно пов'язаний з дослідженнями в галузі управлінського процесу. В науковій літературі часто зустрічається поняття адміністративно-юрисдикційної діяльності. Ці терміни застосовуються в різних трактуваннях і єдності в їх вживанні на даний момент досягти не вдалося. Тому набуває актуальності дослідження адміністративно-юрисдикційної діяльності міліції, що і є основною метою даної статті.

Ключем до розуміння правового явища може бути його дослідження згідно з системно-аналітичним підходом – шляхом виділення особливих характеристик у ході розрізнення з елементами ієрархічно більш високого порядку. Зокрема, адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ нерозривно пов'язана з поняттям адміністративної юрисдикції, яка, в свою чергу, бере початок від юрисдикції як такої.

Термін «юрисдикція» трактується різними енциклопедичними джерелами та словниками неоднозначно. У більшості випадків «юрисдикція» перекладається з латинської *jurisdictio, de jus* – право, а *dico* – кажу, тому під юрисдикцією вбачають установлену законом сукупність правових повноважень відповідних державних органів вирішувати правові спори, у тому числі справи про правопорушення, тобто оцінювати дії особи чи іншого суб'єкта права з точки зору їх правомірності, застосовувати юридичні санкції до правопорушників [5, с. 696].

Основна сфера використання терміна – юриспруденція. Залежно від організації системи правосуддя в конкретній країні цей термін може застосовуватися також і щодо державних органів, позначаючи компетенцію щодо реалізації владних повноважень. Сутність юрисдикції визначається або як право, або як процес його реалізації, більш детально розкривається при вказівці на управлінські функції судів або державних органів, що полягають у застосуванні закону, інтерпретації норм [6, с. 13].

У вітчизняному праві поняття юрисдикції є міжгалузевим і вживається найчастіше в міжнародному, адміністративному, кримінальному, цивільному та у всіх процесуальних галузях права [7, с. 110].

У кожній з перерахованих галузей його значення має свою специфіку, однак при цьому незмінно реалізується закладена ще в римському праві ідея «вирішення конфлікту, застосування владою встановлених правил [8, с. 74]. Юрисдикція як владна правоохоронна діяльність має на меті вирішення юрисдикційного конфлікту, застосування санкції до правопорушника шляхом прийняття індивідуального правового юрисдикційного акта, тобто з позиції класифікації реалізації норм права вона є правозастосовною діяльністю. У цьому разі юрисдикційний орган не створює в процесі своєї діяльності правових норм, а застосовує чинні норми до конкретних життєвих ситуацій шляхом прийняття правозастосовного акта. Цей індивідуальний правовий акт (постанова, рішення, вирок) є результатом розгляду справи.

Цій проблематиці присвячені роботи відомих учених правознавців: А. С. Анохіної, О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, А. С. Васильєва, І. П. Голосніченка, С. М. Гусарова, Є. В. Додіна, Д. П. Калаєнова, А. Т. Комзюка, Я. Ю. Кондратьєва, О. І. Остапенка, А. П. Шергіна, В. О. Шильника, В. К. Шкарупи та інших науковців. Праці цих авторів є науковим фундаментом для подальшого дослідження.

У науці адміністративного права немає єдиного підходу щодо суті адміністративної юрисдикції, вченими-юристами вона трактується у вузькому та широкому розуміннях. Так, прихильники вузького розуміння адміністративно-юрисдикційну діяльність ототожнюють з діяльністю щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та винесенню по них відповідних постанов в установлених законом формах і порядку [9, с. 142; 10, с. 40; 11, с. 9; 12, с. 8; 13, с. 210]. Так, А. П. Шергін справедливо зазначав, що «трактування поняття юрисдикції отримувало щоразу галузеве забарвлення залежно від предмета розгляду (кримінально-правова, цивільно-правова, адміністративна та інші види юрисдикції). Природно, розгляд кримінальних справ судом має свої особливості, юрисдикційна діяльність державного арбітражу та інших суб'єктів – інші специфічні ознаки. Але всіх їх об'єднує одне – юрисдикційний спосіб охорони суспільних відносин, що полягає в розгляді компетентним органом юридичної справи по суті та прийняття у ній державно-владного рішення» [11, с. 10].

У більш широкому розумінні рамками адміністративної юрисдикції охоплюється значно ширше коло питань, що виникають у специфічній сфері взаємних правовідносин між державою та громадянином, перш за все у сфері здійснення державної виконавчої влади [9, с. 131], і які пов'язані з вирішенням будь-яких індивідуальних справ у випадку виникнення спору про право, тобто конфліктних ситуацій [14, с. 80; 15, с. 194; 16, с. 8]. П. А. Петухов розглядає адміністративно-юрисдикційну діяльність по-різному: «система правовідносин», «сукупність процесуальних дій», «здійснення повноважень компетентного суб'єкта, реалізація правових норм, що встановлюють права і обов'язки конкретного суб'єкта з розгляду і вирішення правових конфліктів» [17, с. 40].

Проаналізувавши різні точки зору науковців з адміністративного права, ми дійшли висновку, що адміністративна юрисдикція органів державної влади розглядається як вузькому, так і в широкому сенсі: у вузькому – це розгляд і вирішення виключно справ про адміністративні правопорушення, а в широкому – розгляд та вирішення будь-яких адміністративно-правових спорів.

Адміністративна юрисдикція визначалась також як врегульована законом діяльність уповноваженого органу державної влади, посадової особи щодо вирішення індивідуальних справ (спорів), пов'язаних з адміністративно-правовими відносинами громадянина або недержавної організації з державним органом (його посадовою особою) при здійсненні цим органом публічної влади, як правило, виконавчої. У цьому випадку зміст адміністративно-юрисдикційної діяльності розширено до меж розгляду будь-якої індивідуальної справи, тобто до меж усього адміністративного процесу, що, на думку науковців з адміністративного права, не зовсім виправдано [13, с. 252].

У наш час можна бачити змішання змісту понять адміністративно-юрисдикційної діяльності та адміністративної юрисдикції, адміністративно-юрисдикційного процесу, адміністративно-юрисдикційних проваджень, адміністративної юстиції і навіть правоохоронної діяльності. Тому слід визначити ті ознаки цієї діяльності, які дозволяють охарактеризувати її саме як адміністративно-юрисдикційну, виділивши з ряду зовні схожих (державно-управлінської, юрисдикційної, процедурної та інших) видів діяльності.

Так, О. В. Джафарова під адміністративно-юрисдикційною діяльністю правоохоронних органів розуміє врегульовану нормами адміністративного права специфічну, державно-владну, підзаконну, виконавчо-розпорядчу діяльність, яка реалізується шляхом визначення у законодавстві обсягу повноважень щодо розв'язання індивідуальних адміністративних справ і застосування відповідних санкцій до правопорушників в адміністративному порядку. Крім того, вона наводить особливості адміністративно-юрисдикційної діяльності, що притаманні саме правоохоронним органам. Вони полягають у тому, що, по-перше, юрисдикція правоохоронних органів є частиною їх адміністративної діяльності і здійснюється спеціально уповноваженими посадовими особами відповідних органів; по-друге, основна мета такої діяльності – забезпечення прав та свобод людини і громадянина, захист громадського порядку та безпеки, встановленого порядку управління; по-третє, обов'язкова наявність правового спору; по-четверте, адміністративно-юрисдикційна діяльність вимагає належного процесуального регулювання; по-п'яте, обов'язковість ухвалення рішення у вигляді юридичного акта; по-шосте, у системі правоохоронних органів не всі служби і їх посадові особи мають юрисдикційні повноваження; по-сьоме, посадова особа правоохоронного органу розглядає кожну адміністративну справу індивідуально; по-восьме, розгляд індивідуальних адміністративних справ

здійснюється на основі відповідних нормативно-правових актів, які закріплюють порядок розгляду скарг на неправомірні дії або бездіяльність правоохоронних органів та їх посадових осіб, якими порушуються права і законні інтереси громадян [18, с. 155–156].

Д. П. Калаянов бачить адміністративно-юрисдикційну діяльність органів внутрішніх справ як урегульований нормами адміністративного права (адміністративного законодавства) спеціальний різновид адміністративної діяльності, який полягає у виявленні протиправних діянь, збиранні й оцінці матеріалів (а також доказів), кваліфікації адміністративних правопорушень, а також у здійсненні адміністративного провадження у справах про адміністративні правопорушення [19, с. 6].

В. Ю. Шильник під адміністративно-юрисдикційною діяльністю органів внутрішніх справ розуміє самостійний вид державної, підзаконної, правозастосовної та правоохоронної діяльності, що полягає у розгляді та вирішенні в передбаченому нормативно-правовими актами порядку правових спорів з метою охорони громадських відносин у різноманітних галузях управління [20, с. 77]. Існує і таке визначення: адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ – урегульована нормами адміністративного права специфічна форма їх адміністративної діяльності, пов'язана з розглядом та вирішенням по суті підвідомчих їм справ про адміністративні правопорушення, а також зі здійсненням інших адміністративно-юрисдикційних дій забезпечувального характеру [9, с. 143].

С. М. Гусаров вважає, що адміністративно-юрисдикційна діяльність ОВС – це різновид адміністративної діяльності щодо розгляду та вирішення адміністративно-правових спорів, справ про адміністративні правопорушення у встановленому законом порядку та формах, а також стосовно здійснення інших адміністративно-юрисдикційних дій забезпечувального характеру в межах повноважень цих органів із забезпечення громадської безпеки, наданих їм Конституцією України, Законом України «Про міліцію», КУпАП та іншими законодавчими актами [21, с. 29]. На думку Д. П. Калаянова, адміністративна діяльність ОВС – це врегульований нормами адміністративного права (адміністративного законодавства) спеціальний вид адміністративної діяльності, яка полягає у виявленні протиправних діянь, у збиранні та оцінці матеріалів (а також доказів), кваліфікації адміністративних правопорушень, а також здійсненні адміністративного провадження у справах про адміністративні правопорушення [22, с. 67]. Б. А. Керницький визначає компетенцію ОВС зі здійснення адміністративної юрисдикції як нормативно закріплену сукупність повноважень щодо розгляду підвідомчих їй справ про адміністративні правопорушення та прийняття у них рішень у встановленому законом порядку та формах. Адміністративно-юрисдикційну компетенцію він вважає основою спеціального статусу ОВС як суб'єкта адміністративної юрисдикції [23, с. 138–139].

Правові підстави для адміністративної діяльності ОВС полягають у наявності юридичних повноважень у відносно широкому колі уповноважених посадових осіб міліції [24, с. 101; 25, с. 168].

Головним у здійсненні юрисдикційних повноважень органів внутрішніх справ є виконання ними в особі уповноважених органів і посадових осіб правоохоронних функцій, що випливає, передусім, з призначення цих органів. Так, головними завданнями міліції згідно зі ст. 2 Закону України «Про міліцію» є: забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів; забезпечення безпеки дорожнього руху; захист власності від злочинних посягань; виконання кримінальних покарань і адміністративних стягнень тощо [26]. Таким чином, адміністративно-правова охорона зазначених вище об'єктів є визначеним законом функціональним обов'язком органів внутрішніх справ, зокрема міліції. При цьому захист суспільних відносин, що охороняються законом, забезпечується і неюридичними охоронними діями органів внутрішніх справ, зокрема здійсненням їх працівниками офіційного нагляду з метою попередження і виявлення порушень встановленого адміністративного режиму: запобіжні дії постових і патрульних працівників міліції, дільничних інспекторів міліції, інспекторів дорожнього нагляду; різноманітні інструктажі, консультації; затримання правопорушників, установлення й опитування потерпілих, свідків, усунення протиправних ситуацій та ін.

У системі органів внутрішніх справ адміністративно-юрисдикційними повноваженнями наділена значна кількість службових осіб. До здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності тією або іншою мірою причетно більше 80 % загальної кількості працівників ОВС. Так, згідно з чинним законодавством не всі службові особи мають юрисдикційні повноваження (це відрізняє адміністративну юрисдикцію цих органів від юрисдикції органів правосуддя). Згідно з Кодексом України про адміністративні правопорушення [27] (ст. 222) органи внутрішніх справ (міліція) розглядають справи про такі адміністративні правопорушення: про порушення громадського порядку, за порушення правил паспортної системи, правил дорожнього руху, правил, що забезпечують безпеку руху транспорту, правил користування засобами транспорту, правил, спрямованих на забезпечення схоронності вантажів на транспорті, а також про незаконний відпуск і незаконне придбання бензину або інших паливно-мастильних матеріалів* (ч. 1 ст. 44, ч. 2 ст. 106-1, ч. 1, 2, 3, 4, 6 ст. 109, ст. 110, ч. 3 ст. 114, ч. 1 ст. 115, ст. 116-2, ч. 2 ст. 117, ч. 1, 2 ст. 119, ст. 124-1-126, ст. 129, ч. 1, 2, 5 ст. 133, ч. 2 ст. 135, ст. 136 (за винятком порушень на автомобільному транспорті), ст. 137, 161, 164-4, 173, ст. 175-1 (за винятком порушень, вчинених у місцях, заборонених рішенням відповідної сільської, селищної,

* Законом України від 16.10.2012 № 5459-VI до ст. 222 КупАП були внесені зміни. – *Примітка редколегії.*

міської ради), ст. 176, 177, ч. 1, 2 ст. 178, статті 189-2, 192, 194, 195, ст. 197–201 тощо).

Органи внутрішніх справ правомочні застосовувати три з семи названих у ст. 24 КУпАП адміністративних стягнень: попередження, штраф, позбавлення спеціального права, наданого цьому громадянину (права керування транспортними засобами). Крім того, у разі необхідності органи внутрішніх справ за узгодженням з іншими зацікавленими відомствами можуть застосовувати передбачену законодавством можливість адміністративного виселення за межі України іноземців та осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень, які брутально порушують правопорядок.

Слід звернути увагу на те, що значна частина службових осіб органів внутрішніх справ виконує на підготовчій стадії провадження великий обсяг дій юрисдикційного характеру, пов'язаних з виявленням подій та дослідженням обставин правопорушення, складанням протоколу про адміністративне правопорушення та збиранням необхідних матеріалів для правильного і об'єктивного вирішення справи.

Отже, органи внутрішніх справ є одним з головних суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності. Ніякий інший орган адміністративної юрисдикції не наділений таким великим обсягом юрисдикційних повноважень.

Список літератури: 1. Небрат О. О. Удосконалення процедури складання протоколу в справах про адміністративні правопорушення / О. О. Небрат // Вісник університету внутрішніх справ. – Вип. 33. – 2006. – С. 235–240. 2. Сокол М. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів виконавчої влади / М. Сокол // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 6. – С. 95–99. 3. Кісіль З. Р. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ із забезпечення конституційних прав і свобод людини / З. Р. Кісіль // Науковий вісник Львівського університету внутрішніх справ. – 2009. – № 1. – С. 144–153. 4. Адміністративна діяльність. Частина особлива : підручник / за заг. ред. проф. О. М. Бандурки. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ ; Еспада, 2000. – 368 с. 5. Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. К. Крутских. – 2-е изд., перераб. и доп. М–ИНФРА ;, 2002. – 704 с. 6. Кузурманова И. В. О сущности административно-юрисдикционной деятельности воинских должностных лиц / И. В. Кузурманова // Электронное научное издание «Военное право». – 2011. – Вып. № 1. – С. 1–33 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.voennoepravo.ru/node/4655>. 7. Ткачев Н. И. Межотраслевые правовые понятия (методологический аспект) / Н. И. Ткачев // Понятийный аппарат науки советского гражданского права и процесса и терминология законодательных актов : сб. науч. тр. / Гос. ком. РСФСР по делам науки и высш. шк. ; Твер. гос. ун-т. – Тверь, 1991. – С. 108–114. 8. Перетерский И. С. Всеобщая история государства и права : учебник / И. С. Перетерский. – Ч. 1 : Древний мир. – Вып. 2 : Древний Рим. – М. : Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1945. – 195 с. 9. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник / під заг. ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва. – К. : Укр. акад. внутр. справ, 1995. – 177 с. 10. Адміністративна діяльність : навч посіб. / за заг. ред. О. І. Остапенка. – Л. : ЛІВС, 2002. – 252 с. 11. Шергин А. П. Административная юрисдикция /

А. П. Шергин. – М. : Юрид. лит., 1979. – 143 с. **12.** Якимов А. Ю. Субъекты административной юрисдикции : Правовой статус субъекта административной юрисдикции. Правовой статус и его реализация / А. Ю. Якимов. – Ч. 1. – М. : Изд-во ВНИИ МВД России, 1996. – 68 с. **13.** Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Комзюк Анатолій Трохимович. – Х., 2002. – 290 с. **14.** Бандурка О. М. Адміністративний процес : підруч. для вищ. навч. закл. / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. – К. : Літера ЛТД, 2002. – 288 с. **15.** Васильев А. С. Административное право Украины (общая часть) : учеб. пособие / А. С. Васильев. – Харьков : Одиссей, 2001. – 288 с. **16.** Шильник В. Ю. Адміністративні юрисдикційні провадження та їх здійснення органами внутрішніх справ : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Шильник Володимир Юрійович. – Х., 2004. – 20 с. **17.** Петухов П. А. Юрисдикционная деятельность в советском государственном управлении / П. А. Петухов // Правоведение. – 1980. – № 5. – С. 37–43. **18.** Джафарова О. В. До питання про визначення сутності адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів України / О. В. Джафарова // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – Вип. 44. – 2009. – С. 152–157. **19.** Калаянов Д. П. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел Украины : учеб. пособие / Д. П. Калаянов – Одесса : Бахва, 2000. – 128 с. **20.** Шильник В. Ю. Адміністративні юрисдикційні провадження та їх здійснення органами внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Шильник Володимир Юрійович. – Х., 2004. – 212 с. **21.** Гусаров С. М. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Гусаров Сергій Миколайович. – К., 2009. – 438 с. **22.** Адміністративна діяльність : навч. посіб. / [М. В. Ковалів, З. Р. Кисіль, Д. П. Калаянов та ін.]. – К. : Правова єдність, 2009. – 432 с. **23.** Керницький Б. А. Адміністративно-юрисдикційна компетенція органів внутрішніх справ, проблеми її правового регулювання / Б. А. Керницький // Південно-український правничий часопис. – 2006. – № 3. – С. 138–140. **24.** Бандурка А. М. Административный процесс : учебник / А. М. Бандурка, Н. М. Тищенко. – Харьков : Изд-во НУВД, 2001. – 352 с. **25.** Кодекс України про адміністративні правопорушення. – Х. : Право, 2011. – 272 с. **26.** Про міліцію : закон України від 20 груд. 1990 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – Ст. 20. **27.** Кодекс України про адміністративні правопорушення [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10>. – Редакція від 21.09.2012.

Надійшла до редколегії 01.10.2012

Рассмотрены теоретические и практические вопросы относительно определения понятия «юрисдикция». Проанализированы особенности административно-юрисдикционной деятельности, которая осуществляется ОВД Украины. Определены правовые основания, задачи и направления осуществления органами внутренних дел этой деятельности.

Theoretical and practical issues are considered in relation to determination of concept «jurisdiction». Features of administratively-jurisdiction activity which is carried out by the organs of internal affairs of Ukraine are analysed. Legal grounds, tasks and directions of this activity realization by the organs of internal affairs are certain.

УДК 35.078.1

В. О. Іванцов

ЗУПИНКА ТРАНСПОРТНИХ ЗАСОБІВ ЯК ЗАХІД АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ: ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ, ПІДСТАВИ ТА ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ

Детально розглянуто правове регулювання підстав застосування зупинки транспортних засобів. Визначено місце зупинки транспортних засобів серед заходів адміністративного примусу, позитивні та негативні положення Закону України «Про міліцію» з цього приводу та запропоновано шляхи удосконалення останніх.

Процеси, пов'язані з дорожнім рухом, явища, що його супроводжують, їх наслідки, взаємовідносини між учасниками дорожнього руху та представниками влади займають важливе місце в суспільному житті і потребують глибокого наукового дослідження.

Зупинка транспортних засобів є одним із найпоширеніших заходів адміністративного примусу, що застосовується працівниками міліції для виконання покладених на них завдань та функцій щодо забезпечення безпеки дорожнього руху.

Наразі даний адміністративно-примусовий захід є об'єктом підвищеного інтересу як серед науковців, працівників міліції, юристів-практиків, так і серед представників різних громадських та правозахисних організацій, а також водіїв. Така зацікавленість серед науковців виявляється у суперечках стосовно сутності зупинки транспортних засобів та відповідно до її класифікаційної належності до різних груп заходів адміністративного примусу; серед працівників міліції (переважно Державної автомобільної інспекції України) – у відповідності його юридичного потенціалу та особливостей застосування до виконання покладених на них завдань; представників громадських організацій та водіїв – у реалізації громадського контролю за законністю його застосування з метою захисту особистих прав і свобод громадян тощо. Останнє, на нашу думку, пов'язано зі специфікою правообмежувального характеру даного заходу. Так, діяльність учасників дорожнього руху спрямована на реалізацію насувної суспільної потреби в просторовому переміщенні людей, предметів, засобів і продуктів їх праці в межах свободи пересування, в тому числі за допомогою транспортного засобу. При цьому, як уявляється, основним критерієм, що визначає якість задоволення вказаної вище потреби, є витрати часу. Натомість будь-яка зупинка

пов'язана з певною втратою часу, тобто обмеженням свободи водіїв щодо реалізації їхнього права на вільне пересування у визначений проміжок часу, що, в свою чергу, є свідченням зазіхання на основний інтерес, який визначає мотиви поведінки водіїв у дорожньому русі. Як зазначає О. Ю. Салманова, «уявляється, що саме цим багато в чому визначається конфронтація між інспекторським складом і учасниками дорожнього руху ...» [1, с. 186], свідченням чого можуть служити численні матеріали у засобах масової інформації [2].

Отже, мета статті полягає у тому, щоб на основі аналізу загально-теоретичних засад використання заходів адміністративного примусу визначити сутність та класифікаційну належність зупинки транспортних засобів до однієї із груп заходів адміністративного примусу, підстави та порядок її застосування у діяльності міліції та відповідно запропонувати пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення правового регулювання у цій сфері.

Зазначена мета дослідження зумовлює постановку та вирішення таких завдань: розглянути основні підходи щодо класифікаційної належності зупинки транспортних засобів до заходів адміністративного примусу; розкрити сутність (висловити власне бачення щодо сутності) зупинки транспортних засобів в умовах сьогодення; провівши дослідження нормативно-правових актів, назвати підстави зупинки транспортних засобів та визначити недоліки їх правового регулювання; окреслити інші проблеми реалізації зупинки транспортних засобів у діяльності міліції; сформулювати рекомендації щодо змін до чинного законодавства, спрямованих на вдосконалення порядку застосування зупинки транспортних засобів у діяльності міліції в напрямку забезпечення прав та свобод громадян.

Загальним питанням дослідження заходів адміністративного примусу приділяти свою увагу такі провідні вчені-адміністративісти: В. Б. Аверянов, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, А. С. Васильєв, І. П. Голосніченко, С. Т. Гончарук, О. В. Джафарова, Є. В. Додін, В. В. Зуй, Р. А. Калюжний, С. В. Ківалов, Л. В. Коваль, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, Р. С. Мельник, О. І. Остапенко, М. М. Тищенко, В. К. Шкарупа та ін.

Дослідженню зупинки транспортних засобів у межах аналізу заходів адміністративного примусу в діяльності міліції присвятили свої праці О. М. Бандурка, О. Є. Безсмертний, А. Т. Комзюк, О. Ю. Салманова; у межах дослідження основ забезпечення безпеки дорожнього руху – С. М. Гусаров, М. М. Долгополова; для характеристики статусу ДАІ – С. М. Подоляка тощо.

Відповідно до поставлених завдань статті необхідно звернути увагу на неоднозначність юридичної природи цього заходу, про що свідчать різні позиції вчених-адміністративістів щодо його належності до тої чи іншої класифікаційної групи заходів адміністративного примусу, що є особливо помітним, враховуючи наявність цілої низки критеріїв класифікації останніх. У літературі з цього приводу можна виокремити три основні точки зору.

Згідно з першою зупинка транспортних засобів є виключно адміністративно-запобіжним заходом (В. В. Новіков) [3, с. 156–157]; згідно з другою – заходом адміністративного припинення (А. Т. Комзюк) [4, с. 181–183]. Переважна ж більшість авторів наполягають, що зупинку транспортних засобів можна розглядати у двох аспектах – і як адміністративно-запобіжний захід, і як захід адміністративного припинення (О. М. Бандурка, О. Є. Безсмертний, О. Ю. Салманова) [5, с. 66; 1, с. 80]. Ми також дотримуємося останньої точки зору та нижче сробуємо обґрунтувати власну позицію з цього приводу.

Ми переконані, що окреслені нами науково-теоретичні суперечки з приводу класифікаційної належності зупинки транспортних засобів до двох абсолютно різних видів заходів адміністративного примусу лежали у площині визначення та трактування підстав застосування даного заходу. Ми ведемо мову про зазначені суперечки в минулому часі у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо усунення надмірного державного регулювання у сфері автомобільних перевезень» [6], яким доповнено ч. 1 ст. 11 Закону «Про міліцію» [7] пунктом 21-1, де визначено вичерпний перелік підстав зупинки транспортних засобів.

Звісно, такі зміни мають лише позитивно позначитися на правозастосовчій діяльності міліції та дотриманні прав громадян. До беззаперечних переваг окресленої законодавчої діяльності необхідно віднести такі:

1. Визначено вичерпний та єдиний як для правозастосовця, так і громадян перелік підстав зупинки транспортного засобу на законодавчому рівні. Попередній підхід до визначення останніх сприяв поширенню висновків, «що підстави застосування зупинки транспортних засобів як заходу адміністративного попередження ніде не сформульовано, тому в інших випадках цей захід може застосовуватись із попереджувальною метою» [8, с. 51].

2. Усунуто протиріччя між Законом України «Про міліцію» та відповідними нормативними актами, що регламентують діяльність працівників дорожньо-патрульної служби ДАІ, – Інструкцією з питань діяльності підрозділів дорожньо-патрульної служби Державтоінспекції МВС, затвердженою наказом МВС України від 27 березня 2009 р. № 111 [9 та ін.], які, деталізуючи визначений законом перелік підстав зупинки транспортних засобів, необґрунтовано розширювали повноваження працівників ДАІ.

3. Усунуто предмет наукових дискусій щодо класифікаційної належності зупинки транспортних засобів до адміністративно-запобіжних заходів та заходів адміністративного припинення. Адже абсолютно очевидним є, що у разі зупинки транспортного засобу у зв'язку з порушенням водіями правил дорожнього руху чи порушенням визначеного порядку встановлення і використання на транспортному засобі спеціальних світлових або звукових сигнальних пристроїв даний захід адміністративного примусу виступає як захід

адміністративного припинення. Якщо ж працівник міліції керується необхідністю проведення цільових заходів (операції, відпрацювання, оперативні плани) для перевірки документів на право користування і керування транспортним засобом, документів на транспортний засіб чи залучення водія транспортного засобу для надання допомоги працівникам міліції, тобто його дії пов'язані з попередженням, виявленням правопорушень або необхідністю його застосування за надзвичайних обставин, то зупинка транспортних засобів вже виступає як адміністративно-запобіжний захід.

Попри цілу низку позитивних змін чинного Закону України «Про міліцію», прийняття яких ми повністю підтримуємо, не можемо не відмітити деякі недоліки нормативно-правового регулювання підстав зупинки транспортних засобів, що залишаються понині.

По-перше, такі підстави зупинки транспортних засобів, як відсутність номерного знака на транспортному засобі або наявність номерного знака, який не відповідає встановленим вимогам, закріпленій у не встановленому для цього місці, закритий іншими предметами чи забруднений, що не дозволяє чітко визначити символи номерного знака з відстані двадцяти метрів; спосіб закріплення вантажу на транспортному засобі створює небезпеку для інших учасників дорожнього руху; порушення визначеного порядку встановлення і використання на транспортному засобі спеціальних світлових або звукових сигнальних пристроїв становлять собою порушення правил дорожнього руху, за вчинення яких, крім того, передбачена відповідальність за ст. 121, 132-1, 122-5 Кодексу України про адміністративні правопорушення [10] відповідно, а отже, останні поглинаються ідентично сформульованою підставою зупинки транспортних засобів, закріпленою п. 21-1 ст. 11 Закону «Про міліцію». Чому ж законодавець допустив тавтологію у нормативному акті? Ми можемо лише припускати, що автори змін до Закону якраз і хотіли акцентувати увагу на найважливіших підставах зупинки транспортних засобів та, напевно, викласти матеріал максимально зрозуміло для громадян-учасників дорожнього руху, які не завжди мають спеціальні знання у галузі права. Проте викладення п. 21-1 Закону «Про міліцію» зазначеним чином не відповідає правилам юридичної техніки, що регулюють текст, структуру та зміст правового акта [11, с. 102], у зв'язку з чим ми вважаємо, що вказані нами вище підстави необхідно виключити з п. 21-1 ст. 11 Закону «Про міліцію».

По-друге, незрозумілою є така підстава зупинки транспортного засобу, як наявність даних про те, що транспортний засіб використовується з протиправною метою. За такого формулювання у вузькому сенсі мова має йти про ті випадки, коли транспортний засіб виступає засобом вчинення правопорушення, у широкому сенсі даного формулювання – навіть про ті випадки, коли транспортний засіб використовується з метою протиправного вчинення приватно-правових дій. Наприклад, особа, яка має законні підстави керування

транспортним засобом, користується ним без відома його власника чи водій-орендар порушує умови оренди транспортного засобу тощо. Такі випадки, звісно, не мають ніякого відношення до адміністративно-примусової діяльності міліції. У разі розуміння даної підстави у вузькому сенсі залишаються поза увагою випадки, коли транспортний засіб виступає безпосереднім предметом, знаряддям чи засобом правопорушення. Так, наприклад, предметом правопорушення автомобіль може бути у випадку незаконного заволодіння транспортним засобом (ст. 289 Кримінального кодексу України [12]) [13, с. 347], а може виступати і засобом для перевезення викрадених речей (ст. 185 КК України) [14, с. 95], наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів (ст. 307 КК України). Знаряддям вчинення правопорушення транспортний засіб може виступати у разі його використання з метою вбивства людини (ст. 115 КК України), знищення чи пошкодження чужого майна (ст. 194 КК України) тощо.

У цьому контексті також не зрозуміло: транспортний засіб, що перебуває у розшуку, використовується з протиправною метою? Якщо так, то це знову тавтологія з боку законодавця.

По-третє, п. 2 ст. 11 Закону України «Про міліцію» визначає право працівника міліції перевіряти у громадян документи, необхідні для з'ясування питання щодо виконання правила, нагляд і контроль за додержанням яких покладено на міліцію. Дане правило охоплює не тільки випадки зупинки транспортного засобу з метою перевірки документів у водія або його стану (без наявності зазначених вище підстав), але й називає інші підстави, які не стосуються дорожнього руху і також можуть слугувати підставами для зупинки транспортного засобу, особливо якщо враховувати, що права, передбачені Законом «Про міліцію», поширюються на всіх працівників міліції, відповідно і щодо застосування зупинки транспортних засобів також. Найбільш типовими є: 1) перевірка додержання правил експлуатації радіопередавальних пристроїв та засобів зв'язку, якщо транспортний засіб обладнано такими пристроями (про їх наявність працівник міліції може зробити висновок з наявності спеціальних короткохвильових та інших антен, якими може бути обладнано транспортний засіб); 2) перевірка додержання правил полювання і рибальства, якщо водій перебуває у заповідній зоні або заказнику; 3) перевірка додержання карантинних заходів, якщо водій перебуває у карантинній зоні тощо.

По-четверте, ми не можемо погодитися з правильністю вибору терміна «свідок» для позначення водія, який може задучатися під час оформлення протоколів про адміністративні правопорушення чи матеріалів дорожньо-транспортних пригод. Певно, мається на увазі як «понятий». Адже свідок – це особа, про яку є дані, що їй відомі які-небудь обставини, що підлягають з'ясуванню під час розгляду справи, в тому числі про адміністративне правопорушення. Свідком особа стає мимоволі. Тоді як понятий – це особа, яка

запрошується бути присутньою при вчиненні будь-яких процесуальних дій з метою підтвердження їх правомірності.

По-п'яте, дещо дивним виглядає останнє речення п. 21-1 ст. 11 Закону «Про міліцію»: «Працівник підрозділу міліції повинен повідомити водія про причину зупинення транспортного засобу, суть вчиненого правопорушення» [7]. Так, ст. 16 Закону України «Про дорожній рух» [15] дійсно закріплює право водія знати причину зупинки транспортного засобу. Проте таке формулювання входить у протиріччя з вищевикладеними у статті підставами зупинки транспортного засобу, адже серед них, як ми вже зазначали, є й такі, що надають право зупиняти транспортний засіб за відсутності правопорушення.

З іншого боку, закріплення широкого кола підстав зупинки транспортних засобів зумовлює необхідність існування механізму захисту права на вільне пересування, що створить умови для виключення фактів зловживання наданими міліції примусовими повноваженнями у цій сфері. Тому вважаємо за доцільне зобов'язати працівників ДАІ фіксувати кожен факт зупинки транспортного засобу, наприклад, у «Журналі реєстрації зупинки транспортних засобів». Проте такий захід навряд чи був би достатнім, тому як форму громадського контролю у Законі України «Про дорожній рух» можна надати водіям право мати при собі та вимагати від працівників ДАІ заповнювати документ про факт відповідної зупинки транспортного засобу, що лишається у водія. Відповідна вимога має бути виконана після вчинення працівником міліції всіх необхідних процесуальних дій відповідно до змісту підстави зупинки транспортного засобу. Такий документ, на нашу думку, для швидкого його заповнення повинен мати форму бланка та може отримати назву «Картка обліку зупинки транспортного засобу». Ця картка не повинна бути документом суворо визначеної форми, втім, повинна мати лише графи для заповнення тих відомостей, що встановлені законом: посада, прізвище, ім'я, по батькові інспектора ДАІ; номер картки маршруту патрулювання працівників міліції, поста ДАІ; номерний знак зупиненого транспортного засобу; прізвище, ім'я, по-батькові водія; час зупинки транспортного засобу; підстава зупинки транспортного засобу; тривалість зупинки транспортного засобу; підписи інспектора ДАІ, який зупинив транспортний засіб, та водія. Факт наявності відповідної картки має дисциплінувати працівників ДАІ, адже така картка може стати вагомим доказом у разі виявлення фактів безпідставних зупинок транспортних засобів, а також для економії часу працівників міліції та водіїв, якщо транспортний засіб вже зупиняли за підставами, визначеними законом (наприклад, перебування транспортного засобу в розшуку; проведення цільових заходів для перевірки документів на право користування і керування транспортним засобом, документів на транспортний засіб тощо), проте той чи інший факт під час попередньої зупинки не підтвердився. Крім того, це надасть можливість отримати статистичні дані щодо

зупинки транспортних засобів, відповідно оцінити ефективність його застосування, адже наразі ми можемо робити висновки про кількісні показники застосування цього заходу лише за умови виявлення та документування правопорушень. Проте яку частину складають саме ці – результативні зупинки транспортних засобів серед усієї сукупності випадків їх застосування, не може сказати абсолютно ніхто.

Окремої уваги потребує врегулювання питання щодо строків зупинки транспортних засобів, як це було передбачено Настановою по дорожньо-патрульній службі державтоінспекції МВС України [1, с. 109]. На нашу думку, на законодавчому рівні потрібно передбачити загальну тривалість зупинки транспортного засобу, тоді як її деталізація може знайти своє закріплення в Інструкції з питань діяльності підрозділів дорожньо-патрульної служби Державтоінспекції МВС у залежності від конкретної підстави зупинки транспортного засобу. Так, абсолютно очевидним є, що зупинка транспортного засобу з метою перевірки документів не повинна перевищувати і кількох хвилин, тоді як залучення водія як свідка ДТП чи адміністративного правопорушення потребує більше часу. Як уявляється, тривалість зупинки транспортного засобу за загальним правилом за відсутності у діях водія складу правопорушення не повинна перевищувати 5 хвилин.

Таким чином, підсумовуючи викладене, з метою усунення окреслених недоліків правового регулювання підстав зупинки транспортних засобів та забезпечення захисту прав водіїв у відносинах із працівниками міліції ми пропонуємо:

– п. 21-1 ст. 11 Закону України «Про міліцію» викласти у такій редакції: «зупиняти транспортні засоби лише в разі: порушення правил дорожнього руху водіями; наявності ознак, що свідчать про технічну несправність транспортного засобу; наявності даних, що свідчать про причетність транспортного засобу, його водія, пасажирів або вантажу до вчинення дорожньо-транспортної пригоди, злочину чи адміністративного правопорушення; наявності даних, що транспортний засіб є предметом, засобом чи знаряддям вчинення злочину або адміністративного правопорушення; необхідності опитування водія чи пасажирів про обставини вчинення дорожньо-транспортної пригоди, злочину чи адміністративного правопорушення, свідками якого вони є або могли бути; необхідності залучення водія транспортного засобу для надання допомоги іншим учасникам дорожнього руху або працівникам міліції чи як понятого при оформленні протоколів про адміністративні правопорушення чи матеріалів дорожньо-транспортних пригод; проведення цільових заходів (операції, відпрацювання, оперативні плани) для перевірки документів на право користування і керування транспортним засобом, документів на транспортний засіб, а також документів, необхідних для з'ясування питання щодо виконання правил, нагляд і контроль за додержанням яких покладено на міліцію; виконання

рішень про обмеження чи заборону руху, прийнятих уповноваженими на це державними органами. Тривалість зупинки транспортного засобу за загальним правилом у разі відсутності у діях водія складу правопорушення не повинна перевищувати п'яти хвилин, якщо інше не передбачено законом»;

– у п. 14 Інструкції з питань діяльності підрозділів дорожньо-патрульної служби Державтоінспекції МВС деталізувати тривалість зупинки транспортних засобів у залежності від потреб кожної з підстав її застосування;

– ч. 1 ст. 16 Закону України «Про дорожній рух» доповнити пунктом такого змісту: «мати при собі Картку обліку зупинки транспортного засобу та у разі зупинки транспортного засобу вимагати від посадової особи, яка здійснює нагляд за дорожнім рухом, її заповнити»;

– ст. 5 Закону України «Про міліцію» доповнити частиною такого змісту: «У разі зупинки транспортного засобу працівник підрозділу міліції повинен повідомити водія про причину зупинення транспортного засобу, після вчинення всіх необхідних процесуальних дій на його вимогу заповнити Картку обліку зупинки транспортного засобу, що повинна містити такі відомості: посада, прізвище, ім'я, по батькові працівника міліції; номер картки маршруту патрулювання працівників міліції, поста ДАІ; номерний знак зупиненого транспортного засобу; прізвище, ім'я, по-батькові водія; час зупинки транспортного засобу; підстава зупинки транспортного засобу; тривалість зупинки транспортного засобу; підпис працівника міліції, який зупинив транспортний засіб та водія.

Отже, зупинка транспортних засобів є одним із найважливіших заходів адміністративного примусу в діяльності міліції, який згідно з чинними положеннями нормативних актів може застосовуватись і як адміністративно-запобіжний захід і як захід, адміністративного припинення в залежності від підстав застосування, тобто відповідно до умов, що склалися. Запропоновані нами зміни до чинного законодавства, у разі прийняття, усунуть ряд протиріч у його застосуванні та сприятимуть забезпеченню прав водіїв на свободу пересування.

Список літератури: 1. Салманова О. Ю. Адміністративно-правові засоби забезпечення міліцією безпеки дорожнього руху : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Салманова Олена Юріївна. – Х., 2002. – 232 с. 2. Богданович А. Безпідставні зупинки з точки зору закону / А. Богданович [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bogdanovich.eu/43>. 3. Новіков В. В. Адміністративно-правові основи профілактики порушень правил дорожнього руху : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Новіков Віталій Вікторович. – К., 1997. – 197 с. 4. Комзюк А. Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Комзюк Анатолій Трохимович. – Х., 2002. – 408 с. 5. Бандурка О. М. Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Бандурка Олександр Маркович. – Х., 1994. – 151 с. 6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо усунення надмірного державного регулювання у сфері автомобільних

перевезень : закон України від 5 лип. 2011 р. № 3565-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 53. – Ст. 83. **7.** Про міліцію : закон України від 20 груд. 1990 р. № 565-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20. **8.** Ключишниченко А. П. Мери административного принуждения, применяемые милицией (Особенности. Классификация. Системовыражение) : учеб. пособие / А. П. Ключишниченко. – Киев : КВШ МВД СССР, 1979. – 87 с. **9.** Про затвердження Інструкції з питань діяльності підрозділів дорожньо-патрульної служби Державтоінспекції МВС : наказ МВС України від 27 берез. 2009 р. № 111 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 51 – Ст. 270. **10.** Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122. **11.** Красницька А. В. Юридичні документи: техніка складання, оформлення та редагування : [посібник] / А. В. Красницька. – [2-ге вид., доповн. і переробл.]. – К. : Парламент. вид-во, 2006. – 528 с. **12.** Кримінальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131. **13.** Кримінальне право України (Особлива частина) : підручник / [А. В. Байлов, О. А. Васильєв, О. О. Житний та ін.] ; за заг ред. О. М. Литвинова ; наук. ред. серії О. М. Бандурка. – Х. : ХНУВС, 2011. – 572 с. **14.** Кримінальне право України. Загальна частина : навч. посіб. / [А. М. Бабенко, Ю. А. Вапсва, В. К. Гришук та ін.] ; за заг ред. О. М. Бандурки. – Х. : ХНУВС, 2011. – 375 с. **15.** Про дорожній рух : закон України від 30 черв. 1993 р. № 3353-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 31. – Ст. 338.

Надійшла до редакції 11.1.0.2012

Детально рассмотрено правовое регулирование оснований применения остановки транспортных средств. Определены место остановки транспортных средств среди мер административного принуждения, позитивные и негативные положения Закона Украины «О милиции» относительно этого вопроса и предложены пути усовершенствования последних.

The legal adjusting of grounds of transport stopping application is considered. The place of transport stopping among the measures of administrative compulsion, positive and negative provisions of the law of Ukraine «About Militia» concerning this issue are determined and the ways of their improving are suggested.

УДК 342.9:349.6

І. Д. Казанчук

**МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ОХОРОНИ ТА ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ
І ОБ'ЄКТІВ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА
В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ:
СУЧАСНИЙ СТАН, ПРОБЛЕМИ, НАПРЯМКИ МОДЕРНІЗАЦІЇ**

Охарактеризовано діючий механізм адміністративно-правового регулювання охорони навколишнього середовища та природокористування в Україні. Надано авторські пропозиції щодо модернізації існуючої правової бази в умовах розвитку інтеграційних процесів у країні.

© Казанчук І. Д., 2012

Наша держава належить до країн світу з найгіршою екологічною ситуацією. Це підтверджує 102 позиція України серед 132 країн світу у 2012 році в міжнародному рейтингу екологічних досягнень, розрахованому фахівцями Єльського університету (США) за 25-ма показниками, що характеризують дієвість державної політики держав щодо збереження екосистем [1]. В основі «екологічного» ланцюжка лежать три проблеми, які тісно взаємопов'язані і нерідко обумовлюють одна одну. Це такі: нерациональний розподіл і використання природних ресурсів, що призвело до їх обмеженості; розвиток народного господарства з відповідним навантаженням на навколишнє середовище; забруднення природного середовища, яке досягло небачених масштабів. Приблизно 15 % території країни займають зони екологічного лиха та надзвичайних екологічних ситуацій. Тільки 15–20 % жителів міст і селищ дихають повітрям, що відповідає встановленим нормативам якості. Загалом екологічно чистою в Україні вважається лише 6 % її території. Щорічно в атмосферу потрапляє більше 6 млн тонн забруднюючих речовин. Близько 62 % з них припадає на стаціонарні джерела забруднення промислових підприємств. Надзвичайно небезпечними для навколишнього середовища є процес накопичення відходів, у тому числі промислового характеру. Близько 50 % споживаної населенням питної води не відповідає гігієнічним вимогам. Усе це вплинуло на погіршення здоров'я людей. Викладене свідчить, що всім жителям України треба усвідомити, що час нерегульованого і нерационального користування природними ресурсами славів і врешті решт, якщо взяти до уваги підрахунки фахівців, виявляється, що збитки від шкоди екологічного характеру щорічно складають суму, яка дорівнює половині національного доходу країни. При цьому через брак коштів екологічні проблеми в Україні нині практично не вирішуються [1]. Очевидно, що такий стан є тупиковим і подальший розвиток країни потребує нових підходів до діяльності державних і громадських інституцій з урахуванням пріоритетів екологічної складової. У цьому аспекті є два шляхи.

По-перше, курс України на євроінтеграцію, впровадження в національну адміністративно-правову систему європейської концепції сталого розвитку, а також всебічне розгортання процесу партнерства країни з Європейським Союзом вимагають наближення українського адміністративного законодавства до європейського у сфері охорони навколишнього середовища.

По-друге, за умов сучасності, коли в Україні практично не здійснюється єдина послідовна державна політика, що передбачає запровадження і реалізацію принципів рационального природокористування та мінімізацію негативного впливу на природоохоронні об'єкти при здійсненні господарської діяльності, потрібен дієвий механізм адміністративно-правового регулювання охорони природного середовища й природокористування та управління ними, введення жорстких обмежень і відповідальності. Повинна народитися нова

ідеологія природокористування, яка потребує здійснення заходів щодо розвитку маловідходних ресурсозберігаючих технологій, запровадження прямих природоохоронних заходів, якими є будівництво очисних споруд, розширення охоронних територій, реалізація стратегій на відновлення вихідного стану природних екосистем. На нашу думку, ідеологія «екологізації» правової системи повинна стати основною парадигмою, особливою філософією суспільства. В іншому випадку людина може поплатитися не тільки своїм здоров'ям, але й благополуччям майбутніх поколінь, адже негативний вплив на природне середовище є не чим іншим, як знищенням існування людства.

Україна, враховуючи досвід провідних країн світу, має активізувати свої дії щодо модернізації адміністративно-правового механізму управління сферою природокористування і природоохорони, вжиття природоохоронних заходів. Окрім зазначеного, основою процесу розвитку екологічної складової є гармонізована з міжнародним законодавством нормативно-правова база у галузі охорони навколишнього середовища, урегулювання відносин в екологічній сфері, відповідальності за нанесення шкоди навколишньому середовищу. Зазначимо, що основи такого законодавства в країні уже створені. Проте вони потребують подальшого удосконалення, що, у свою чергу, вимагає не тільки великих капіталовкладень, але й певної уваги і спрямованості дій законодавців, аналітиків і, звісно, працівників природоохоронних органів та науковців.

У науковій літературі існує чимало праць, у яких розглядаються проблеми адміністративно-правового регулювання охорони навколишнього природного середовища і управління цією сферою. Значний внесок у вивчення даних питань внесли вітчизняні та зарубіжні вчені, зокрема В. І. Андрейцев, О. М. Бандурка, П. Д. Біленчук, І. П. Голосніченко, А. П. Гетьман, Є. В. Додін, І. А. Дмитренко, О. М. Заржицький, Р. А. Калюжний, О. С. Колбасов, В. К. Колпаков, М. Й. Коржанський, А. П. Ключніченко, В. О. Ліпкан, М. І. Малишко, В. І. Олефір, О. О. Погрібний, В. І. Семчик, О. М. Ткаченко, О. М. Хімич, Ю. С. Шемшученко, В. К. Шкарупа, В. В. Ярчук. Комплексний характер дослідження обумовив залучення праць фахівців у галузі теорії права і економіки. Це праці С. С. Алексеєва, О. О. Веклич, О. Л. Кашенко, В. К. Мамутова, В. М. Плішкіна, Ю. А. Тихомирова, В. В. Цветкова, Г. В. Щокіна, Л. С. Явича та інших. Усе це підтверджує актуальність вказаних проблем та передбачає посилення уваги до питань пошуку шляхів удосконалення адміністративного законодавства в природоохоронній сфері. Тому за **мету дослідження** обрано аналіз існуючого механізму адміністративно-правового регулювання правовідносин у сфері охорони навколишнього природного середовища та природокористування, надання науково-обґрунтованих пропозицій щодо ефективної його модернізації в умовах проведення адміністративної реформи та розвитку інтеграційних процесів.

Щодо загальної характеристики законодавства про охорону навколишнього природного середовища ми фактично розглядаємо існуючу систему національного законодавства. При цьому мова ведеться про його джерела, під якими слід розуміти систему нормативно-правових актів, які вміщують норми і принципи, збережені на врегулювання й охорону природоохоронних правовідносин [2, с. 27, 28]. Вони мають надзвичайну вагу, оскільки охорона навколишнього природного середовища – це одна зі складових раціонального природокористування.

Здійснюється охорона різними, в тому числі й правовими, засобами. При цьому в правових формах захищаються переважно всі компоненти, що складають природне середовище. Відповідно, Українська держава правовими важелями регулює відносини в галузі охорони, використання й відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, запобігання й ліквідації негативного впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище, збереження природних ресурсів, генетичного фонду живої природи, ландшафтів та інших природних комплексів, унікальних територій та природних об'єктів, пов'язаних з історико-культурною спадщиною. Це головні завдання українського природоохоронного законодавства.

Суть адміністративно-правового механізму регулювання у сфері природоохорони та природокористування в методологічному аспекті полягає у розробці і виданні правових (адміністративних) актів, що регулюють організацію та управління у сфері природокористування, права і обов'язки посадових осіб і керівних працівників, населення країни щодо використання і відтворення природних ресурсів та забезпечення рівноваги в природному середовищі. Адміністративні акти мають обов'язкову силу і безпосередньо впливають на дії підприємств, організацій, окремих працівників і населення, а також послідовно виражають і закріплюють екологічну політику Української держави [3, с. 69]. Перш ніж розглянути систему норм, якими регулюється сфера охорони природного середовища в Україні, визначимо основні принципи, які є основою у формуванні усього природоохоронного законодавства, в реалізації правового статусу кожного суб'єкта природоохоронних відносин, їх природоохоронної діяльності. Отже, спираючись на правові норми, виділимо принципами охорони навколишнього природного середовища наступні [4, с. 101, 102]:

1. Пріоритетність вимог екологічної безпеки, обов'язковість дотримання екологічних стандартів, нормативів та лімітів використання природних ресурсів під час здійснення господарської, управлінської та іншої діяльності.
2. Гарантування екологічно безпечного середовища для життя і здоров'я людей.
3. Запобіжний характер заходів щодо охорони природного середовища.

4. Екологізація матеріального виробництва на основі комплексності рішень у питаннях охорони, використання і відтворення природних ресурсів, широкого впровадження новітніх технологій.

5. Збереження просторової та видової різноманітності і цілісності природних об'єктів і комплексів.

6. Науково обґрунтоване узгодження екологічних, економічних і соціальних інтересів суспільства на основі поєднання міждисциплінарних знань екологічних, соціальних, природничих і технічних наук та прогнозування стану навколишнього природного середовища.

7. Обов'язковість екологічної експертизи.

8. Гласність і демократизм під час прийняття рішень, реалізація яких впливає на стан природного середовища, формування у населення екологічного світогляду.

9. Науково обґрунтоване нормування впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище.

10. Безоплатність загального та платність спеціального використання природних ресурсів для господарської діяльності.

11. Стягнення збору за забруднення навколишнього природного середовища та погіршення якості природних ресурсів; компенсація шкоди, заподіяної порушенням законодавства про охорону природного середовища.

12. Вирішення питань охорони природного середовища та використання природних ресурсів з урахуванням ступеня антропогенної зміни території, сукупної дії факторів, що негативно впливають на екологічну обстановку.

13. Поєднання заходів стимулювання і відповідальності у справі охорони навколишнього природного середовища.

14. Вирішення проблем охорони навколишнього природного середовища на основі широкого міждержавного співробітництва.

Система природоохоронного законодавства в Україні має чотири рівні: закони і кодекси, укази і розпорядження Президента з питань екології та природокористування, урядові нормативні акти; нормативні акти міністерств і відомств; нормативні рішення органів місцевого самоврядування. Останніми роками в чинному адміністративному законодавстві України поряд з природноресурсовими і природоохоронними актами приймаються правові акти, які містять норми щодо забезпечення екологічної безпеки населення та навколишнього середовища [5, с. 11]. Одним із перших актів, у якому проголошено необхідність дбати про екологічну безпеку громадян, генфонд нації та її молоде покоління, є Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. Визначаючи ці пріоритети, Україна взяла на себе обов'язок самостійно встановлювати порядок використання природних ресурсів, припиняти функціонування будь-яких підприємств, установ, організацій та інших об'єктів, які створюють загрозу екологічній безпеці. Вершиною законодавчої піраміди є Конституція України, в якій декларується право людини на безпечне для життя і здоров'я навколишнє середовище та

відшкодування заподіяної порушенням цього права шкоди [6, ст. 50]. Також закріплюється положення про охорону природи та раціональне використання природних ресурсів, які є основою життєдіяльності українського народу. Це положення може оцінюватися як конституційне закріплення екологічної функції держави і суб'єктів-природокористувачів. Так, у статті 16 Конституції України передбачається, що забезпечення екологічної безпеки і підтримка екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, збереження генофонду українського народу є обов'язком держави [6]. Оголошуючи людину і її права найвищою цінністю, одночасно Основний Закон країни покладає на кожного обов'язок зберігати природу і навколишнє середовище, дбайливо ставитися до природних багатств. Основні вимоги Конституції є головними складовими для подальшого розвитку і належного функціонування природоохоронної нормативно-правової бази.

Найбільш повно питання охорони природного середовища й екологічної безпеки знайшли своє відображення в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» (1991 р.), а саме в спеціальному розділі про заходи забезпечення екологічної безпеки (ст. 50–59), а також в інших розділах і статтях, що стосуються [7]: основних принципів, об'єктів охорони та екологічних програм (ст. 1, 3, 5, 6); прав і обов'язків громадян щодо сфери природного середовища (ст. 9–12); повноважень органів законодавчої влади та місцевого самоврядування (ст. 13–15), органів управління (ст. 18–20), органів екологічного контролю, нагляду (ст. 35–40); надзвичайних екологічних ситуацій (ст. 65, 66 розд. XII); відповідальності за порушення норм екологічного законодавства (ст. 68–70) та ряд інших. Закон регулює також використання природних ресурсів [7]. Зазначимо, що Україна гарантує своїм громадянам реалізацію екологічних прав і забезпечує їх таким чином [3, с. 92, 93]: а) проведенням широкомасштабних державних заходів щодо підтримання, відновлення і поліпшення стану навколишнього природного середовища; б) обов'язком міністерств, відомств, підприємств, установ, організацій здійснювати технічні та інші заходи для запобігання шкідливому впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище, виконувати екологічні вимоги при розміщенні продуктивних сил, будівництві й експлуатації народногосподарських об'єктів; в) участю громадських об'єднань та громадян у діяльності щодо охорони навколишнього середовища; г) здійсненням державного і громадського контролю за додержанням законодавства про охорону навколишнього природного середовища; д) компенсацією в установленому порядку шкоди, заподіяної здоров'ю і майну громадян внаслідок порушення законодавства про охорону природного середовища; е) невідворотністю відповідальності за порушення законодавства про охорону довкілля; є) створенням і функціонуванням мережі загальнодержавної автоматизованої інформаційно-

аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації.

Діяльність, що перешкоджає здійсненню права громадян на безпечне навколишнє природне середовище та інших їх екологічних прав, підлягає припиненню в порядку, встановленому Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» й іншими нормативно-правовими актами України. Порушені права громадян у галузі охорони навколишнього природного середовища мають бути поновлені, а їх захист здійснюється в судовому порядку відповідно до законодавства України.

Закон наголошує на підвищенні екологічної культури населення, а також підготовці кваліфікованих спеціалістів через обов'язкову освіту і виховання у сфері охорони навколишнього природного середовища в навчально-виховних закладах. Згідно зі ст. 10 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» отримання екологічної освіти, участь громадських об'єднань і громадян у діяльності щодо охорони навколишнього природного середовища виступає гарантією забезпечення права кожного на сприятливе навколишнє природне середовище, достовірну інформацію про його стан, відшкодування шкоди, заподіяної здоров'ю і майну екопорушенням [7]. У Законі визначено природні території та об'єкти, що підлягають окремій охороні (природно-заповідний фонд, курортні та лікувально-оздоровчі зони), заходи щодо забезпечення екологічної безпеки, а також фінансування заходів з охорони навколишнього природного середовища за рахунок: штрафів за забруднення довкілля; штрафів за порушення норм і правил охорони навколишнього природного середовища; добровільних внесків підприємств та громадян. Порушення законодавства України про охорону довкілля тягне за собою дисциплінарну, адміністративну, кримінальну відповідальність.

Окрім цього Закону, відносяни у галузі охорони природного середовища в Україні регулюються законами України «Про плату за землю» (1992 р.), «Про охорону атмосферного повітря» (1992 р.), «Про природно-заповідний фонд України» (1992 р.), «Про тваринний світ» (1993 р.), «Про екологічну експертизу» (1995), «Про відходи» (1998 р.), «Про рослинний світ» (1999 р.), «Про Загальнодержавну програму поводження з токсичними відходами» (2000 р.), «Про мисливське господарство та полювання» (2000 р.), «Про тваринний світ» (2001 р.), «Про державний контроль за використанням та охороною земель» (2003 р.), «Про екологічну мережу України» (2004 р.).

Надзвичайно важливе значення для забезпечення екологічної безпеки мають і такі законодавчі акти, як закони України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» (1995 р.), «Про правовий режим надзвичайного стану» (2000 р.), «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» (2000 р.), «Про основи національної безпеки України» (2003 р.), «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетич-

но модифікованих організмів» (2007 р.) і ряд інших, які пов'язані із захистом населення від небезпечного впливу шкідливих хімічних, фізичних і біологічних чинників і умов праці та проживання.

До того ж, деякі відносини у сфері використання й охорони навколишнього середовища врегульовано постановами Верховної Ради України. Зокрема, вимоги щодо забезпечення екологічної безпеки передбачені у постановах Верховної Ради України «Про затвердження Порядку обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій і об'єктів у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища» (1992 р.), «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» (1998 р.) тощо. До системи законодавства в галузі екологічної безпеки належать також законодавчі акти щодо санітарно-епідемічного благополуччя населення (санітарної безпеки), радіаційної та ядерної безпеки, а також законодавство в галузі ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, інших природних і техногенних надзвичайних екологічних ситуацій. Це, зокрема, закони України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» (2000 р.), «Про статус і соціальний захист громадян, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», постанова Верховної Ради України «Про невідкладні заходи щодо захисту громадян України від наслідків Чорнобильської катастрофи» (1990 р.). В галузі забезпечення санітарної безпеки найголовнішими є закони України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» (1994 р.), «Про пестициди і агрохімікати» (1995 р.), «Про якість та безпеку харчових продуктів і продовольчої сировини» (1997 р.), «Про пестициди і агрохімікати». Надзвичайно важливим для забезпечення екологічної безпеки є Перелік видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 27 липня 1995 р., та ряд інших нормативно-правових актів.

Законодавство України про охорону природного середовища складається також із кодексів, прийнятих Верховною Радою України. Так, правовими актами, що безпосередньо регулюють основи організації охорони природного середовища, є Кодекс України про адміністративні правопорушення (1984 р.), Повітряний кодекс (1993 р.), Земельний кодекс (1990 р.), Лісовий кодекс (1994 р.), Кодекс про надра (1994 р.), Водний кодекс України (1995 р.).

Досить поширеними джерелами природоохоронного законодавства є спеціальні нормативно-правові акти державних органів України, які видаються на основі законодавчих актів. Насамперед, до них віднесено укази Президента, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, які спрямовані на врегулювання суспільних відносин у галузі використання, відтворення й охорони природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки населення України.

Серед найбільш відомих – постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля» від 30 березня 1998 р., «Про затвердження Положення про Державний фонд охорони навколишнього природного середовища» від 7 травня 1998 р., які присвячені врегулюванню й охороні екологічних правовідносин. Слід згадати також постанову «Про затвердження переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів» (1996 р.). Урядом прийнято Національний план дій з охорони навколишнього середовища на 2011–2015 роки, спрямований на реалізацію державної екологічної політики, в рамках якої затверджені відповідні державні цільові програми. З метою проведення ефективної і цілеспрямованої діяльності України з організації і координації заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки, раціонального використання і відтворення природних ресурсів на перспективу розробляються і приймаються державні цільові, міждержавні, регіональні, місцеві та інші територіальні програми.

До підзаконних актів належать також відомчі нормативні акти: накази й інструкції міністерств й інших органів центральної виконавчої влади, наприклад «Базові нормативні плати за забруднення навколишнього середовища України» (1993 р.). Самостійними правовими джерелами є акти місцевих органів державної влади й місцевого самоврядування.

Однак, незважаючи на таке розмаїття нормативних актів, більшість із них не відповідають вимогам часу (прийняті у 90-х роках ХХ століття) і, головне, – міжнародним нормам. Загальновідомо, що вагомий вплив на формування природоохоронного законодавства України мають міжнародні правові акти. Так, Україною ратифіковано міжнародні конвенції «Про охорону біологічного різноманіття» (1994 р.), «Про охорону дикої природи, фауни і природних середовищ існування в Європі» (1996 р.), «Про речовини, що руйнують озоновий шар» (1996 р.) тощо. На сьогодні Україна є стороною понад 30-ти міжнародних природоохоронних конвенцій глобального та регіонального значення, зокрема Конвенції про водно-болотні угіддя (1971 р.), Конвенції про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини (1972 р.), Конвенції про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ їх існування в Європі (1979 р.), Конвенції про збереження мігруючих видів диких тварин (1979 р.), Віденської конвенції про охорону озонового шару (1985 р.), Конвенції про захист Чорного моря від забруднення (1992 р.), Конвенції про охорону та використання транскордонних водотоків і міжнародних озер (1992 р.), Конвенції про охорону біологічного різноманіття (1992 р.), Конвенції про ядерну безпеку (1994 р.), Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (1999 р.). Міжнародні документи покладають на країну додаткові зобов'язання щодо збереження навколишнього природного середовища

і забезпечення прав громадян, а отже, національна правова база у сфері охорони природного середовища і природокористування потребує гармонізації з європейським законодавством у напрямках, передбачених Загальнодержавною програмою адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, прийнятою Верховною Радою України 18 березня 2004 р. [8]. Також існує необхідність у прийнятті єдиного кодифікованого акта – Природоохоронного кодексу України.

Виходячи з вищевикладеного, стає зрозумілим, що правова основа охорони навколишнього середовища – це комплекс норм адміністративного, земельного, водного, лісового повітряного законодавства, а також законодавства про надра. Однак процес формування сучасної правової основи в галузі природоохорони і природокористування повинен здійснюватися за такими напрямками: 1) реалізація адміністративної реформи і державної екологічної політики; 2) застосування організаційно-правових засобів впливу з метою не порушення правил природокористування; 3) гармонізація національного адміністративного законодавства до європейських норм та вимог часу.

Список літератури: 1. Про схвалення Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 жовт. 2007 р. № 880-р // Офіційний вісник України. – 2007. – № 79. – Ст. 2961. 2. Шемшученко Ю. С. Екологічне право України. Академічний курс : підручник. – К. : Юрид. думка, 2008. – 720 с. 3. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. / С. Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2007. – 624 с. 4. Джигирей В. Екологія та охорона навколишнього природного середовища : навч. посіб. / В. Джигирей. – 4-те вид. – К. : Знання, 2006. – 319 с. 5. Малишко М. І. Правове регулювання в екологічній сфері: стан і перспективи / М. І. Малишко. – К. : УНА, 2002. – 16 с. 6. Конституція України : від 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 7. Про охорону навколишнього природного середовища : закон України від 25 черв. 1991 р. № 1264-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546. 8. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : закон України від 18 берез. 2004 р. № 1629-ІV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 29. – Ст. 367.

Надійшла до редколегії 14.11.2012

Охарактеризован механизм административно-правового регулирования охраны окружающей среды и природопользования в Украине. Даны авторские предложения по модернизации действующей правовой базы в условиях развития интеграционных процессов в стране.

The mechanism of administrative and legal adjusting of guard of Environment and Natural Resources of Ukraine is described. The authorial suggestions are given on modernisation of existing legal framework in development of integration processes in the country.

УДК 342.9(477)

Д. В. Кіреєв**СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ
ЯК СКЛАДОВОЇ ЧАСТИНИ СУДОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ**

Досліджено сутність та особливості функціонування адміністративних судів, визначено їх роль та місце в судовій системі України.

Головним завданням сучасної України є становлення її як правової, соціальної держави. Досягнення цієї мети неможливе без ефективного функціонування системи органів державної влади, оптимального співвідношення громадянського суспільства та влади.OBOв'язком останньої є забезпечення та захист прав і свобод людини. Визначивши людину найвищою соціальною цінністю, Конституція України у ст. 3 закріпила це положення як обов'язковий принцип всієї практичної діяльності держави, всіх її органів та посадових осіб [1]. Серед усіх засобів захисту суб'єктивних прав і свобод людини і громадянина особлива роль належить суду. Конституція України як важливу гарантію реалізації принципу відповідальності держави за свою діяльність перед людиною встановила у ст. 55 право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, створивши тим самим реальний механізм відповідальності держави перед людиною за свою діяльність, здійснення нею обов'язку утвердження і забезпечення прав і свобод людини. Важливою складовою цього механізму в наш час виступає адміністративна юстиція, функціонування якої спрямоване на здійснення спеціалізованого судового контролю за діями та рішеннями публічної адміністрації.

Загальні теоретичні засади адміністративної юстиції розробляли ся в роботах таких вітчизняних та зарубіжних дослідників, як В. Авер'янов, Д. Бахрах, В. Бевзенко, Ю. Битяк, С. Ківалов, Т. Коломоєць, В. Комзюк, Ю. Старілов, Н. Хаманьова та ін. Окремі теоретичні та практичні аспекти діяльності адміністративних судів в Україні розглядали С. Бондар, І. Коліушко, Р. Куйбіда, О. Пасенюк, Ю. Педько, О. Свида, В. Стефанюк, І. Шруб та ін. Проте, незважаючи на велику кількість досліджень у цій сфері, значну кількість питань ще недостатньо вивчено – відсутній єдиний підхід до визначення поняття адміністративної юстиції, у науковців немає чіткої позиції щодо визначення оптимальної структури адміністративних судів, їх юрисдикції, взаємодії з іншими органами влади та органами місцевого самоврядування тощо, що й зумовлює актуальність подальших досліджень.

Метою цієї статті є аналіз сутності та особливостей функціонування адміністративних судів як невід'ємної складової судової системи. Зазначена мета дослідження передбачає вирішення таких

завдань, як уточнення поняття адміністративного суду, розгляд специфіки та виділення характерних рис адміністративних судів у контексті з'ясування їх ролі та місця у судовій системі України.

Основною організаційною ланкою адміністративної юстиції є суди – спеціально створені державні органи з вирішення справ публічно-правового характеру. Сучасна юридична наука пропонує кілька визначень поняття адміністративного суду. Так, Юридична енциклопедія за ред. Ю. Шемшученка, характеризує адміністративний суд як орган державної влади, що здійснює функції адміністративної юстиції, визначає його як спеціалізований суд, уповноважений розглядати і вирішувати адміністративно-правові спори [2]. В. Бевзенко, виходячи з процедурно-процесуального розуміння змісту адміністративної юстиції, до адміністративних судів відносить спеціалізовані суди в системі судів загальної юрисдикції, покликані вирішувати зумовлені управлінською діяльністю владних суб'єктів спори, які виникають між громадянами чи юридичними особами, з одного боку, та органами виконавчої влади й місцевого самоврядування (посадовими особами) – з іншого [3, с. 17]. Ю. Сергєєв пропонує розуміти під адміністративним судом державний орган, який здійснює судову владу та має спеціальну юрисдикцію з розгляду справ, що виникають на ґрунті з адміністративних та деяких інших публічних правовідносин [4, с. 9–10]. С. Бондар, беручи до уваги головні завдання адміністративної юстиції, визначає адміністративні суди як спеціалізовані суди загальної юрисдикції, основним призначенням яких є здійснення судового контролю за дотриманням законності в державному управлінні шляхом вирішення в окремому процесуальному порядку публічно-правових спорів, однією стороною яких є орган виконавчої влади, місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції [5, с. 7–8].

Аналіз наведених підходів до розуміння поняття адміністративного суду дозволяє дійти висновку, що, попри існування цілої низки різних за змістом формулювань більшість з них недостатньо повно відбивають зміст цього поняття. Узагальнюючи різні підходи, пропонуємо визначення адміністративного суду як спеціалізованого суду загальної юрисдикції, до компетенції якого відноситься вирішення адміністративно-правових спорів у сфері державної влади та управління з метою забезпечення законності та захисту прав і законних інтересів індивідуальних чи колективних суб'єктів адміністративних правовідносин від неправомірних дій та рішень суб'єктів владних повноважень – органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб.

Слід також зазначити, що чинне адміністративне законодавство розрізняє поняття «адміністративний суд» і «суд». Адміністративний суд визначається як суд загальної юрисдикції, до компетенції якого ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства (КАС) України віднесено розгляд і вирішення адміністративних справ, у той час як під

судом розуміється або суддя адміністративного суду, який розглядає і вирішує адміністративну справу одноосібно, або ж колегія суддів адміністративного суду [6]. Визначимо, що терміном «адміністративний суд», який використовується в КАС України переважно для встановлення підсудності адміністративних справ, позначається судовий орган влади, тоді як термін «суд» окреслює персональний склад цього органу відповідно до порядку провадження у відповідній адміністративній справі. Р. Куйбіда та В. Шишкін підкреслюють, що термін «адміністративний суд» у КАС України вживається у процесуальному розумінні – для позначення не тільки власне адміністративного суду, а й будь-якого іншого суду, який розглядає та вирішує адміністративні справи [7, с. 263].

Отже, сучасна модель адміністративної юстиції характеризується створенням у системі судів загальної юрисдикції окремої спеціалізованої системи адміністративних судів. Проте, як свідчать положення чинного законодавства, сучасну систему адміністративної юстиції України як систему судових органів, що здійснюють розгляд і вирішення в установленому порядку публічно-правових спорів, становлять як спеціалізовані, так і загальні суди. Адже відповідно до ст. 18 КАС України місцеві загальні суди під час розгляду окремих адміністративних справ діють як місцеві адміністративні суди [6]. Крім того, згідно зі ст. 125 Конституції України, найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд України [1]. Згідно зі ст. 235 КАС України [6], Верховний Суд має право в окремих випадках переглядати судові рішення в адміністративних справах. Таким чином, будучи спеціалізованою складовою системи судів загальної юрисдикції, адміністративні суди організаційно щільно поєднані з останньою. Цей факт дає можливість сучасним науковцям виділяти залежно від спеціалізації та обсягу повноважень, якими ті або інші суб'єкти наділені щодо виконання завдань адміністративної юстиції, такі загальні групи (суб'єкти):

1. Основні суб'єкти адміністративної юстиції – адміністративні суди, які безпосередньо розглядають та вирішують публічно-правові спори.
2. Допоміжні суб'єкти адміністративної юстиції – місцеві загальні суди, яким підсудні деякі категорії адміністративних справ, передбачені КАС України.
3. Верховний Суд України, адміністративно-процесуальні повноваження якого, порівняно з іншими судами, принципово інші (а, відтак, не дозволяють назвати його повноцінним суб'єктом адміністративної юстиції) [8, с.127].

Система спеціалізованих адміністративних судів України являє собою утворену відповідно до законодавства організаційно поєднану сукупність адміністративних судів, що складаються з трьох ланок – судів першої, другої та вищої інстанції, які здійснюють розгляд і вирішення адміністративних справ:

1. Перша ланка: окружні (місцеві) адміністративні суди, що на відміну від судів загальної юрисдикції, які утворюються відповідно

до районів (районів у містах), утворюються в округах відповідно до Указу Президента України (ст. 21 КАС України). Місцеві адміністративні суди розглядають справи, пов'язані із правовідносинами у сфері державного управління та місцевого самоуправління (ст. 22 КАС України).

2. Друга ланка: апеляційні адміністративні суди, які утворюються в апеляційних округах відповідно до Указу Президента України (ст. 26 КАС України). Апеляційні суди розглядають справи відповідної судової юрисдикції в апеляційному порядку згідно з процесуальним законом; у випадках, передбачених процесуальним законом, розглядають справи відповідної судової юрисдикції як суд першої інстанції; аналізують судову статистику, вивчають і узагальнюють судову практику та ін. (ст. 27 КАС України). Повноваження апеляційного адміністративного суду поширюються на декілька областей України, що принципово відрізняє його від загальних апеляційних судів, які функціонують у межах однієї області.

3. Вищий адміністративний суд України, що утворюється Президентом України в порядку, встановленому законом (ст. 31 КАС України). Вищий адміністративний суд України розглядає справи відповідної судової юрисдикції в касаційному порядку, аналізує судову статистику, вивчає та узагальнює судову практику, надає методичну допомогу судам нижчого рівня та ін. (ст. 32 КАС України).

Таким чином, система спеціалізованих адміністративних судів в Україні має вертикальну організацію на принципах територіальності, спеціалізації та інстанційності. Така організація зумовлюється, перш за все, потребою в забезпеченні перегляду судових рішень. Крім того, А. Комзюк відзначає й наявність горизонтальної організації адміністративних судів України, що означає не саме лише їх послідовне розташування, а впорядкування усієї сукупності адміністративних судів конкретної інстанції на одному й тому ж організаційному щаблі. Так, наприклад, усі окружні адміністративні суди функціонують незалежно один від одного у кожній області, містах Києві та Севастополі, в Автономній Республіці Крим [8, с. 132].

Місцеві загальні суди також здійснюють адміністративне правосуддя з метою забезпечення зручного захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб, гарантування доступності правосуддя в адміністративних справах. Але за принципами організації, змістом функціонування місцеві загальні суди у жодному разі не можуть визнаватись спеціалізованими адміністративними судами [9, с. 78]. Крім того, слід зазначити, що місцевими загальними судами розглядаються та вирішуються не всі адміністративні справи, а лише ті, які їм підсудні відповідно до ст. 18 КАС України.

Деякі категорії адміністративних справ підвідомчі також Верховному Суду України, який у випадках, встановлених законодавством, переглядає судові рішення адміністративних судів (ст. 20, 235 КАС України), здійснюючи, таким чином, наглядову функцію і забезпечуючи однакове застосування судами касаційної інстанції

норм права, а також відповідність судових рішень українських судів міжнародним зобов'язанням України. У складі Верховного Суду Закону України згідно зі ст. 39 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» діє Судова палата в адміністративних справах [10].

Розглядаючи характерні особливості адміністративних судів України, які відрізняють їх від інших судів загальної юрисдикції та визначають їх місце у судовій системі, перш за все, потрібно відзначити специфіку завдань, що покладаються на цю підсистему судів. Як зазначає В. Авер'янов, засаднича відмінність адміністративної юстиції полягає у тому, що вона являє собою систему спеціалізованих адміністративних судів, покликаних вирішувати не конфлікти, джерелом яких є дії чи поведінка приватних осіб, а спори, зумовлені управлінською (адміністративною) діяльністю владних суб'єктів [11, с. 394]. Р. Синельник, у свою чергу, звертає увагу на те, що адміністративне судочинство базується в основному на справах «особа проти держави» і має не каральну, а передусім правозахисну спрямованість [12, с. 253]. Адміністративне судочинство, таким чином, є важливою складовою механізму реалізації конституційного права громадян на оскарження неправомірних дій та рішень органів державної влади. Діяльність адміністративних судів, виходячи з положень ст. 2 КАС України, спрямована на захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів внаслідок здійснення ними владних управлінських функцій. Це положення дозволяє визначити правовий захист суб'єктивних публічних прав громадян як одне з головних завдань адміністративної юстиції [13, с. 38]. Крім того, науковці підкреслюють також інший аспект спрямованості діяльності адміністративної юстиції, розглядаючи її як гарантований державою та закріплений законодавством механізм судового контролю за законністю дій та рішень адміністрації, спосіб забезпечення законності у сфері виконавчої влади та місцевого самоврядування [14, с. 223]. Отже, в цілому можна відзначити, що специфіку адміністративних судів визначають основні завдання її діяльності, які перетворюють систему адміністративної юстиції на невід'ємну складову загальної системи захисту прав і свобод особи, дієвий механізм захисту прав і законних інтересів осіб у сфері публічно-правових відносин, спосіб забезпечення верховенства права та законності у діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування.

Слід підкреслити, що особливості адміністративних судів та специфіка місця, яке вони посідають у судовій системі України, зумовлюються як специфікою безпосередніх завдань адміністративного судочинства, так і специфікою самих публічно-правових відносин, яка полягає у тому, що учасники таких правовідносин, як правило, мають нерівні можливості. Адже, з одного боку, у зазначених правовідносинах виступає суб'єкт владних повноважень – державний

орган, його посадова особа чи інший суб'єкт під час здійснення ним наданих державою владних управлінських функцій (фактично – держава), а з іншого – фізична чи юридична особа, яка потребує судового захисту і якій найчастіше протистойть потужний адміністративний апарат. Тому, щоб урівноважити початкові нерівні можливості, адміністративний суд повинен відігравати активну роль у судовому процесі задля забезпечення захисту та відновлення прав і свобод особи, передбачених законом, виступаючи в цьому процесі незалежним авторитетним органом державної влади, перед яким громадянин і будь-який суб'єкт владних повноважень (орган державної влади, місцевого самоврядування, посадова особа тощо) є рівними. Концепція вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, затверджена указом Президента України 10.05.2006, зазначає, що нерівність умов, у яких перебувають учасники цих правовідносин, вимагає від адміністративних судів вживання усіх передбачених законом заходів, аби захистити порушені органом влади права особи [15].

Кожен судовий орган наділяється притаманною тільки йому юрисдикцією і комплексом повноважень. Тому визначення особливостей адміністративних судів та їх місця у судовій системі потребує визначення їх юрисдикції щодо розгляду та вирішення адміністративних справ. А. Присяжнюк підкреслює, що предмет адміністративної юрисдикції є одним з основних елементів, що зумовляють відмінності адміністративного судочинства від інших його видів [16, с. 804]. Адміністративна справа у чинному законодавстві визначається як переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства [6, ст. 3]. КАС України у ст. 17 встановлює, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на:

- 1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності;
- 2) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;
- 3) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень;
- 4) спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів;
- 5) спори за зверненнями суб'єктів владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України;
- 6) спори щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму [6].

Юридичним «результатом» адміністративно-юстиційного процесу є визнання адміністративним судом незаконності або недійсності (або, навпаки, законності) прийнятих органами управління (посадовими особами) адміністративних актів або вчинених ними дій (бездіяльності) [17, с. 57].

Розглядаючи адміністративні суди України як частину державного апарату, можна виділити також цілу низку специфічних ознак, які у сучасній адміністративно-правовій науці об'єднуються категорією «структурно-функціональна якість», що із системних позицій відбивають специфіку їх внутрішньоорганізаційної діяльності, розкривають найбільш суттєві ознаки побудови та діяльності апарату адміністративних судів [14, с. 20–21]. Відповідно до ст. 19 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», адміністративні суди утворюються і ліквідуються Президентом України за поданням міністра юстиції України на підставі пропозиції голови Вищого адміністративного суду України [10]. При цьому кількість суддів у суді визначається Державною судовою адміністрацією України за поданням міністра юстиції України на підставі пропозиції голови Вищого адміністративного суду України з урахуванням обсягу роботи суду та в межах видатків, затверджених у Державному бюджеті України на утримання судів.

Будь-який адміністративний суд передбачає наявність у своїй структурі суддівського корпусу (що безпосередньо здійснює правосуддя) та апарату суду (що організаційно забезпечує його функціонування). Адміністративними посадами в суді є посади голови суду та заступника голови суду. Проте, перебування судді на адміністративній посаді, за ст. 20 Закону «Про судоустрій і статус суддів», не звільняє його від здійснення повноважень судді [10], тому і голова суду, і його заступники окрім адміністративних функцій виконують також і головну свою функцію – здійснення правосуддя.

З метою якісного організаційного забезпечення діяльності апеляційних адміністративних судів, згідно зі ст. 26, 31, 39 Закону «Про судоустрій і статус суддів» у складі апеляційного суду, у Вищому адміністративному суді України та Верховному Суді України утворено судові палати з розгляду окремих категорій справ у межах їх судової юрисдикції [10]. Крім того, у Вищому адміністративному суді України та у Верховному Суді України ст. 36, 39 цього Закону передбачено створення Пленуму з метою вирішення питань, пов'язаних із забезпеченням єдності судової практики у справах адміністративної юрисдикції, надання роз'яснень з питань застосування адміністративними судами законодавства під час вирішення справ та інших питань [10]. Для опрацювання питань, пов'язаних із науковим забезпеченням діяльності, зокрема – попереднього розгляду проектів постанов, підготовка яких потребує відповідного наукового забезпечення, за ст. 37, 46 Закону, при Вищому адміністративному суді України та при Верховному Суді України утворюються науково-консультативні ради.

Отже, сьогодні становлення та розвиток України як правової, соціальної держави неможливі без існування чіткої та ефективної системи адміністративної юстиції як невід'ємної складової загальної системи захисту прав і свобод особи. Запровадження в Україні системи адміністративного судочинства і створення адміністративних судів є дієвим механізмом захисту прав і законних інтересів осіб у сфері публічно-правових відносин, забезпечення верховенства права та законності діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування. Специфіку адміністративних судів визначають як самий характер публічно-правових відносин, так і головні завдання їх діяльності. До основних характерних рис адміністративних судів, що відображають особливості їх діяльності та визначають їх роль і місце у судовій системі України, можна віднести системність та структурованість, особливий порядок утворення, специфіку процесуальної та внутрішньоорганізаційної діяльності.

Список літератури: 1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 2. Онишук М. В. Адміністративний суд / Онишук М. В. // Юридична енциклопедія : у 6 т. [Електронний ресурс] / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 1 : А–Г. – 672 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://leksika.com.ua/18200205/legal/administrativniy_sud. 3. Бевзенко В. М. Адміністративні суди України : навч. посіб. / В. М. Бевзенко. – К. : Алерта ; КНТ, 2006. – 271 с. 4. Сергеев Ю. В. Проблемы учреждения системы административных судов в Российской Федерации : автореф. дис. на соиск. ученой степ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» / Сергеев Юрий Владимирович. – М., 2007. – 24 с. 5. Бондар С. О. Адміністративно-правове забезпечення діяльності адміністративних судів в Україні : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Бондар Сергій Олександрович. – Запоріжжя, 2010. – 23 с. 6. Кодекс адміністративного судочинства України : від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446. 7. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. – К. : Старий світ, 2006. – 576 с. 8. Пономаренко Г. О. Адміністративна юстиція в Україні / Г. О. Пономаренко, А. Т. Комзюк, Р. С. Мельник, В. М. Бевзенко ; за заг. ред. А. Т. Комзюка. – К. : Прецедент, 2009. – 198 с. 9. Кодекс адміністративного судочинства України: Науково-практичний коментар / за ред. С. В. Ківалова, О. І. Харитоновой. – Х. : Одиссей, 2005. – 552 с. 10. Про судоустрій і статус суддів : закон України від 7 лип. 2010 р. № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–42, 43, 44–45. – Ст. 529. 11. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / у 2 т. – Т. 1 : Загальна частина / ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2004. – 584 с. 12. Адміністративне право України : підручник для студ. вищ. навч. закл. / за заг. ред. Т. О. Коломосьць ; МОН України, Держ. вищ. навч. заклад «Запоріж. нац. ун-т». – К. : Істина, 2009. – 457 с. 13. Адміністративний процес України : навч. посіб. / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с. 14. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Ін Юре, 2002. – 668 с. 15. Про концепцію вдосконалення

судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів : указ Президента України від 10 трав. 2006 р. № 361 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 19. – С. 23. – Ст. 1376. **16.** Присяжнюк А. Й. Місце та роль адміністративної юстиції у здійсненні державного контролю щодо виконавчої влади / А. Й. Присяжнюк // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 801–807 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2012-1/12paisvv.pdf>. **17.** Старілов Ю. Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы / Ю. Н. Старілов. – М. : Норма, 2001. – 304 с.

Надійшла до редакції 02.11.2012

Исследованы сущность и особенности функционирования административных судов, определены их роль и место в судебной системе Украины.

Essence and specific characteristics of functioning of administrative courts are researched, their role and place in the court system of Ukraine are considered.

УДК 342.9:5.08

Л. П. Коваленко

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ФОРМУВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО ПРАВА

Розглянуто процес становлення інформаційного права України, охарактеризовано його предмет, особливості формування галузі інформаційного права. Запропоновано авторське визначення інформаційного права.

Уперше думка про те, що на початку 90-х років ХХ ст. в Україні почало формуватися інформаційне право, була висловлена І. Б. Коліушком, О. А. Барановим, В. С. Цимбалюком, В. Д. Гавловським, однак учені не приділили їй значної уваги, й інформаційне право розвивалося в межах інформатики.

Метою статті є аналіз різноманітних визначень інформаційного права в юридичній літературі, запропонованих ученими, і на їх підставі – авторське визначення інформаційного права України.

Так, В. С. Цимбалюк, В. Д. Гавловський були одними з перших учених-інформативістів, хто досліджував правову сутність, співвідношення понять, застосовуваних різними українськими та зарубіжними вченими, – «програмне право», «правова інформатика», «право інформатики», «комп'ютерне право», «інформаційно-комп'ютерне право» (у вузькому й широкому їх розумінні) [1, с. 43]. В останньому випадку інформаційне й комп'ютерне право розглядаються як дві групи відносин, що виникають у галузі інформаційного права. У широкому розумінні сутність юридичної категорії «інформаційно-комп'ютерне право» означає суму або об'єднання різноманітних відносин, що становлять «інформаційне право» й «комп'ютерне право», тобто групу правових відносин, які складають предмет інформаційного права; у вузькому розумінні сутність юридичної категорії «інформаційно-комп'ютерне право» тлумачиться як галузь права,

що регулює суспільні відносини, які виникають у зв'язку з одержанням та розповсюдженням інформації.

Ми підтримуємо думку російських учених Ю. В. Волкова, П. У. Кузнецова, М. М. Рассолова та інших, які в галузі інформаційного права ввели поняття «телекомунікаційне право» і завжди зазначали, що, незважаючи на всі умовності теоретичної проблеми визначення самостійних галузей права в системі українського права, телекомунікаційне право, право Інтернету й інші подібні визначення самостійних правових галузей поки що не мають.

Це дійсно так. Однак, на наш погляд, телекомунікаційне право – складова частина того цілого, що називається інформаційним правом. В інформаційній сфері це зводиться до обігу інформації в системі телекомунікацій.

Інформаційне право знаходиться на стадії становлення й тому зрозуміла різноманітність визначень, за допомогою яких фахівці намагаються встановити його сутність. Усі ці поняття вибираються, виходячи з об'єктів, стосовно яких або у зв'язку з якими виникають суспільні відносини, що підлягають правовому регулюванню.

Перераховані вище визначення можна умовно поділити на дві групи. Визначення першої групи формуються, швидше за все, виходячи з об'єктів, у зв'язку з якими виникають суспільні відносини, що підлягають правовому регулюванню в інформаційній сфері. Це програми для комп'ютерів; комп'ютери; інформатика як наука, що вивчає інформацію; одночасно «інформація» й «комп'ютери» як пов'язані поняття; телекомунікація як засіб передачі, одержання інформації. Так, в основі програмного права лежать відносини, що виникають під час створення, виробництва, поширення й застосування програмних продуктів для комп'ютерів. В основі права інформатики лежать відносини, що існують у галузі інформатики, – науки, що вивчає інформацію, інформаційні процеси й інформаційні системи або проблеми створення, перетворення й використання інформації. В основі комп'ютерного права розглядаються відносини, що виникають під час розробки, виробництва, поширення й застосування комп'ютерів.

Друга група визначень ґрунтується на застосуванні понять, що встановлюють інформаційні права, обов'язки, свободи, які повинні гарантуватися інформаційним правом, – «право знати», «право на доступ до інформації» й ін. [2, с. 97].

Незважаючи на різноманітність зазначених понять, усі вони семантично схожі й легко поєднуються в один клас через поняття «інформаційна сфера», в якій вони застосовуються або як її складові частини, або якимось чином асоціативно пов'язані з нею.

Стосовно визначення «інформаційне право», то, ймовірно, воно так називається, виходячи з основного об'єкта, з приводу якого або у зв'язку з яким виникають суспільні відносини, що підлягають правовому регулюванню, за аналогією з такими галузями права, як, наприклад, фінансове, аграрне, підприємницьке, екологічне право

та ін. В основі визначення цих галузей також лежать об'єкти правовідносин – фінанси, аграрне виробництво, підприємництво, екологія та ін. Російський учений Ю. О. Тихомиров використовує поняття «інформаційне право» для визначення нової комплексної галузі права й відносить її до галузі публічного права. Обмірковуючи сутність інформаційного права як галузі, він зазначає, що «можна вести мову про комплекс специфічних правових питань у рамках названої галузі. ... маються на увазі інформаційні відносини як предмет правового регулювання, суб'єкти інформаційних відносин, правовий режим одержання, передачі, зберігання й використання інформації, юридичні режими інформації різного змісту, користування банками й базами даних, інформаційні правовідносини, відповідальність. Отже, у такому вигляді інформаційне законодавство, що формується, і право повною мірою охоплюють нормативний масив, що деякі фахівці помилково відносять до комп'ютерного права» [3, с. 38].

І. А. Бачило визначає інформаційне право наступним чином: «інформаційне право – сукупність доктринальних положень юридичної науки, правових норм ..., що утворюють самостійний масив національного права, норм міжнародного законодавства, а також стан правової свідомості суб'єктів права в галузі інформаційної діяльності й відносин, пов'язаних з інформаційними ресурсами, функціонуванням інформаційних систем і мереж в умовах застосування сучасних інформаційних технологій, спрямованих на забезпечення безпечного задоволення інформаційних потреб громадян, їх організації, держави й суспільства в цілому, забезпечення адекватної реакції юридичної системи на порушення встановлених законодавством правил у галузі інформації й інформатизації» [4, с. 14].

Також використовують поняття «інформаційне право» І. Б. Коліушко та М. С. Демкова, хоча й не дають його визначення. При цьому відносини з приводу створення інформації (масової інформації) відносять до складу інформаційних відносин [5].

Розглядає інформаційне право як галузеву юридичну науку А. О. Баранов: «інформаційне право – це галузева юридична наука, яка вивчає сукупність норм права, що регулюють інформаційні відносини в суспільстві, які відносяться до інформаційної діяльності в цілому» [6, с. 29]. На жаль, у наступних міркуваннях автора відсутні дефініції «інформаційні відносини» й «інформаційна діяльність», що не дає можливості встановити думку автора з приводу сутності інформаційного права.

На наш погляд, інформаційне право – система соціальних норм і відносин, що охороняються державою і виникають в інформаційній сфері – сфері створення, перетворення й використання інформації. Основні предмети правового регулювання – це інформаційні відносини, тобто відносини, що виникають при здійсненні інформаційних процесів, процесів створення, збору, опрацювання, зберігання, пошуку, поширення й використання інформації.

На нашу думку, багато хто з авторів розглядає інформаційне право у вузькому розумінні, вони не розглядають інформаційну сферу в цілому, в сукупності, а зупиняються на складових (або окремих інститутах інформаційного права), що її забезпечують, наприклад таких, як інформатика, комп'ютери, їх системи, засоби зв'язку й телекомунікацій тощо. Причому часто взагалі без зв'язку з інформаційною сферою.

З нашої точки зору, предмет правового регулювання інформаційного права розглядається ними не тільки як суспільні відносини, що регулюють перераховані вище об'єкти, а як вся сукупність відносин в інформаційній сфері, що охоплюють весь цикл обігу інформації (створення, перетворення інформації, передача й поширення інформації, у тому числі й засобами зв'язку та телекомунікацій, використання інформації й, закінчуючи цикл, знову створення інформації). Тоді інформаційна сфера буде початком, у рамках якого виникає й реалізується вся сукупність суспільних відносин, названих інформаційними.

Ще одним аргументом для визначення поняття «інформаційне право» може бути такий. Інформація та її рух – вічні, а технічні, програмні, зв'язкові, телекомунікаційні й інші засоби виникли та розвиваються як засоби, що забезпечують і підвищують ефективність опрацювання, перетворення й передачі інформації саме в поточний період часу. Звичайно, ці засоби будуть постійно вдосконалюватися у процесі розвитку творчої думки людини, але обов'язково у зв'язку з потребами створення, передачі, поширення й застосування інформації. Під час створення й застосування таких засобів можуть діяти традиційні суспільні відносини, а можуть виникати й нові. Все це вимагає пильної уваги фахівців у зазначеній галузі. Крім того, «інформаційне право» є більш широким поняттям, ніж проаналізовані вище, бо воно містить у собі всі інші.

Аргументом вищезазначеного може слугувати той факт, що інформаційне право введене в номенклатуру наукових спеціальностей під шифром 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» і тому, на наш погляд, ученим варто активізувати дослідження у галузі інформаційного права для того, щоб включити його в правову систему України.

Таким чином, вважаємо, що інформаційне право – це галузь права, що регулює суспільні відносини, які охороняються державою і виникають в інформаційній сфері – створення, перетворення й використання інформації. Предметом правового регулювання інформаційного права є інформаційні відносини, що виникають під час здійснення інформаційних процесів – створення, збору, опрацювання, зберігання, пошуку, передачі, поширення й використання інформації.

За кордоном також активно формується й розвивається нова галузь права – інформаційне право. Там найчастіше вона позначається як Information Law, або Law, Relating to Information.

Стосовно інформаційного права думки науковців розходяться.

Одні дослідники розглядають інформаційне право в широкому розумінні слова як науку, що вивчає інформаційну сутність права взагалі. Основоположником такого підходу серед російських учених можна вважати А. Б. Венгерова, який вводить поняття «інформаційна концепція права», тобто вчення про інформаційну сутність права (серед українських учених до такої думки схиляється І. Б. Коліушко та деякі інші). І це цілком справедливо, оскільки право насправді має інформаційний характер і є одночасно й інформаційною системою, тобто системою, що формує, обробляє для використання правову інформацію (нормативно-правову й ненормативно-правову інформацію). Дійсно, без правових норм, що є насправді інформаційними об'єктами, право взагалі не існує. В цьому інформаційний підхід при дослідженні правової системи як системи інформаційної досить привабливий, і завдяки йому можна зробити значний внесок у розвиток загальної теорії права. Зокрема, він зможе «пожваввити» правову інформатику й правову кібернетику й застосувати методи цих наук для дослідження й удосконалення системи українського права.

Другий, більш вузький підхід, оснований на розгляді інформаційного права як галузі права, що регулює суспільні відносини в інформаційній сфері. Деякі фахівці ще більше звужують поняття інформаційного права, вважаючи, що воно застосовне тільки для регулювання відносин, які виникають під час обробки документованої інформації або обробки інформації в системі телекомунікацій і т. ін.

На нашу думку, і одні, й інші вчені мають рацію, але і перші, і другі звужують поняття інформаційного права. Ми вважаємо, що розглядати інформаційне право треба в широкому розумінні, тобто і як галузь права, і як науку, що вивчає інформаційну сутність права.

Основними підставами (критеріями), що виступають основою для формування нової галузі інформаційного права, на наш погляд, є такі:

1) наявність реальних суспільних відносин інформаційного характеру, що потребують правового регулювання (юридичного захисту інтересів суб'єктів інформаційних відносин);

2) накопичення певного комплексного і досить відокремленого в системі законодавства масиву нормативно-правових актів, що регулюють інформаційні відносини;

3) єдність об'єкта правового впливу – права на інформацію;

4) формування у сфері норм інформаційного законодавства окремих груп норм (інститутів і підгалузей), що регулюють відносно відокремлені суспільні відносини у межах інформаційного права та ін.

Останній аспект безпосередньо вказує на формування інститутів права в межах інформаційного права як галузі. Серед таких інститутів можна назвати, наприклад, інститут таємної інформації, інститут журналістського права, інститут комп'ютерного права, інститут рекламного права, інститут правового формування тощо.

На нашу думку, галузь права є сукупністю однорідних правових норм, що регулюють певну сферу суспільних відносин, яка відокремилася усередині цієї системи. Об'єктивна необхідність обумовлює виділення галузі права, а законодавець лише усвідомлює й оформлює цю потребу.

Для виокремлення самостійної галузі права мають значення такі умови: а) міра своєрідності тих або інших відносин; б) їх питома вага; в) неможливість врегулювати виниклі відносини за допомогою норм інших галузей; г) необхідність застосування особливого методу регулювання.

Якісна однорідність тієї або іншої сфери суспільних відносин сприяє виникненню відповідної галузі права. І, навпаки, наявність або відсутність тієї або іншої галузі права залежить від наявності або відсутності відповідних сфер суспільних відносин, що потребують правового регулювання. На нашу думку, галузь не вигадується, а народжується із соціальних і практичних потреб.

Список літератури: 1. Цимбалюк В. С. Інформаційне право : навч.-метод. комплекс для підготовки фахівців за спец. «Правознавство» / В. С. Цимбалюк, В. Д. Гавловський. – К. : ІЕУГП, 1999. – 183 с. 2. Інформаційне право та правова інформатика у сфері захисту персональних даних / В. Брижко, М. Гуцалюк, В. Цимбалюк, М. Швець ; за ред. М. Швеця. – К. : НДЦПН АПрН України, 2006. – 450 с. 3. Тихомиров Ю. А. Публичное право : учебник / Ю. А. Тихомиров. – М. : БЕК, 1995. – 496 с. 4. Бачило И. Л. Информационное право. Роль и место в системе права Российской Федерации / И. Л. Бачило // Государство и право. – 2001. – № 2. – С. 5–14. 5. Коліушко І. Б. Електронне урядування – шлях до ефективності та прозорості державного управління / Коліушко І. Б., Демкова М. С. // Інформаційне Суспільство. Шлях України. – К. : [Міжнар. фонд «Відродження» ; ПРООН], 2004. – С. 135–142. – Проект «Б-ка Інформаційного Суспільства». 6. Баранов О. А. Інформаційне право України: стан, проблеми, перспективи : підручник / О. А. Баранов. – К. : Софт Прес, 2005. – 316 с.

Надійшла до редколегії 17.12.2012

Рассмотрен процесс становления информационного права Украины, охарактеризован его предмет, особенности формирования отрасли информационного права. Предложено авторское определение информационного права.

Becoming of informative right for Ukraine is considered, its object, features of forming of the field of informative law, are described. The authorial determination of informative right is offered.

УДК 339.543:342.9

В. Т. Комзюк**МИТНЕ ЗАКОНОДАВСТВО ЄРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ:
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА**

Здійснено адміністративно-правову характеристику митного законодавства Європейського Союзу, на основі чого виявлено подальші пріоритетні напрямки удосконалення митної справи в Україні.

Організація митного контролю здійснюється кожною країною світу з урахуванням національних особливостей та місця розташування. Обмеження території держави кордоном історично обумовлює появу на території такої держави відповідних державних органів, на які покладається обов'язок щодо фізичного та економічного захисту інтересів країни. Такими органами є митні.

Кожна держава має на меті виробити механізм надійного захисту свого кордону як у політичному, соціальному, так і в економічному плані. Прикладом прогресивної системи митного регулювання може бути Європейський Союз, який об'єднує в єдиній митній, торговельній, правовій та економічній політиці європейські держави. Правовими актами ЄС визначено кордони митної території ЄС, на якій, окрім деяких випадків, застосовується єдине митне законодавство [1, р. 226]. Крім того, як свідчить світовий досвід, об'єднання у митний союз держав, близьких у географічному, економічному і політичному аспектах, створює сприятливі умови для координаційного управління митною справою на території країн, пов'язаних єдиними загальними митними інтересами, сприяє розвитку внутрішньої та зовнішньоекономічної діяльності, а також укріплює їх міжнародні зв'язки [2, с. 52]. Оскільки актуальним питанням сьогодення є інтеграція України до Європейського Союзу, дослідження його митного законодавства та запозичення позитивного досвіду може бути спрямовано на удосконалення українського національного законодавства у сфері митних справ.

Деякі аспекти з питань дослідження митного законодавства зарубіжних країн, зокрема країн Європейського Союзу, були висвітлені в роботах Ю. М. Дьоміна, А. В. Кольбенко, А. В. Мазур, В. Я. Настюк, С. І. Пахомова, Д. В. Приймаченко та ін. Проте, дослідження в цій сфері не втратили своєї актуальності, оскільки євроінтеграція України є тривалим процесом, у якому питання удосконалення національного митного законодавства займають одне з провідних місць.

Мета цієї статті полягає у розкритті адміністративно-правової характеристики митного законодавства Європейського Союзу, а також у виявленні подальших напрямків удосконалення митної справи в Україні.

Митна служба ЄС – один із важливих органів виконавчої влади європейського співтовариства, який реалізує контроль за його

торговельною діяльністю. Права і обов'язки митних органів визначаються нормами законів і положеннями, які мають зрозумілий характер як для фахівців митної служби, так і для всіх учасників ЗЕД. Митне законодавство ЄС складається з нормативно-правових актів Європейського Союзу і визначає єдину митну політику Союзу в межах його митного кордону.

Для економічного захисту кордону кожна європейська країна створює розгалужену структуру уповноважених органів з метою не тільки реалізації контролю за товаропотоками через свій кордон, але й з метою зміцнення зовнішньоекономічних зв'язків, отримання статистичних даних під час здійснення зовнішньоекономічної діяльності країн ЄС, вжиття заходів обмеження, примусу, підтримання належного порядку тощо. З цією метою створюється структура митних органів, яка контролюється відповідною митною адміністрацією та посідає відповідне місце у системі державних органів виконавчої влади. Структурні підрозділи такої митної системи можуть утворюватися на кордоні або усередині самої держави. Наприклад, у Європейському Союзі митні органи розміщуються на кордонах країн, коли такий кордон співпадає із кордоном ЄС. Спеціально створена адміністрація визначає кількість митних підрозділів, їх структуру, чисельний склад співробітників з урахуванням загальної чисельності митних органів та особового складу.

Серед джерел митного законодавства ЄС розрізняються акти первинного і вторинного права. Головне місце серед первинних джерел займають договори, які формують поняття і принципи Митного союзу держав ЄС. Так, установчі договори, що утворили і затвердили існування ЄС, містять точні правила, застосовувані ними до країн – членів ЄС, а також до громадян, що проживають у країнах ЄС, відповідно до їх положень (наприклад, Маастрихтський договір, певною мірою Римський договір) [3, с. 227].

У свою чергу, акти, що походять від законодавчих органів ЄС у сфері митної справи, приймаються органами співтовариства з метою досягнення результатів договорів ЄС. Можна відзначити дві категорії правових актів у сфері митного законодавства ЄС: а) акти, прийняті Європейською Радою; б) акти, прийняті Європейською Комісією на підставі компетенції, наданої їй Європейською Радою.

Акти вторинного права у сфері митного регулювання мають основні правові форми у вигляді: регламентів; директив; рішень. Їх дія обов'язкова для вживання на всій митній території ЄС. Серед нормативних актів вторинного права найбільше значення для управління митною справою в ЄС мають регламенти.

Властивості регламенту допускають використовувати цю форму прояву права ЄС для закріплення центральних питань роботи Співтовариства в цілому і Митного Союзу зокрема. Регламенти мають пряму дію (як «горизонтальну», так і «вертикальну» подібно до установчих договорів). Вони діють на території країн – членів Євросоюзу, створюючи уподібнені (єдині) правила поведінки для учасників

правовідносин. Регламенти не потребують ратифікації, не можуть підмінятися правовими актами країни-члена і мають верховенство над національним правом. З цієї та інших причин усі положення регламентів обов'язкові для виконання всіма суб'єктами Європейського співтовариства незалежно від часу їх видання [4, с. 213]. Суб'єкти ЄС можуть встановлювати лише ті заходи митного регулювання, які застосовуються на своїй території відповідно до вимог регламентів ЄС.

Усі товари і транспортні засоби, що підпадають під режим тимчасового використання, є предметом декількох міжнародних конвенцій, виконання яких передбачене митним законодавством ЄС, наприклад:

- тимчасове ввезення контейнерів визначається Регламентом ЄС № 3312/89 [5] і Регламентом ЄС № 1737/89 [6], які передбачають повне звільнення від сплати митних платежів;

- тимчасове ввезення транспортних засобів визначається Регламентом ЄС № 2454/93 [7], який передбачає повне звільнення від сплати митних платежів за умови дотримання деяких призначень переміщення товарів і транспортних засобів: дорожньо-транспортних засобів для службового і особистого користування; залізничних транспортних засобів.

Необхідно зазначити, що митне право є складовою права ЄС – унікального правового феномену, який склався в ході розвитку європейської інтеграції у рамках спочатку Європейського Співтовариства, а потім і ЄС, результат реалізації наднаціональної компетенції інститутів ЄС. Право Євросоюзу являє собою досить специфічну правову систему, яка склалася на стику міжнародного права і внутрішньодержавного права держав – членів ЄС, будучи наділена самостійними джерелами і принципами. Автономність права ЄС підтверджена рядом рішень Європейського Суду.

Термін «право Європейського Союзу» вживається від початку 90-х рр. з появою самого ЄС. До цього ж сформований правовий масив позначався як «право Європейського Співтовариства», хоча це поняття не рівнозначне поняттю «право Європейського Союзу». Деякі вчені розглядають поняття «право Європейського Союзу» як синонім більш широкого поняття – «Європейське право» [8, с. 143].

Однією з особливостей адміністративно-правового регулювання митної справи в ЄС є чітке виконання всіма суб'єктами співтовариства вимог союзних регламентів і рішень Європейського Суду щодо впровадження заходів спільного митного регулювання на території своїх держав.

У разі виникнення колізії між митним законодавством ЄС і національним законодавством держав – членів ЄС застосування «принципу верховенства» законодавства Союзу, вимагає скасування національного положення, суперечного положенню ЄС у галузі митної політики, незалежно від того, передує воно останньому чи прийняте пізніше за нього.

Норми директив ЄС також активно використовуються як інструмент гармонізації митної справи ЄС, зокрема, з питання непрямого оподаткування. Директива в ЄС стосується кожної країни ЄС відносно обов'язку в досягненні результатів, намічених директивою, залишаючи при цьому у веденні національних інстанцій форму і методи.

На практиці деякі директиви є досить деталізованими і залишають за державою-членом ЄС лише формальну свободу дій. У митній справі ЄС існують такі директиви, які з високою точністю дієво охоплюють технічний процес їх реалізації. Слід зазначити, що держава-член ЄС не може виконувати формальності, пов'язані з перенесенням якомось директиви у своє законодавство, або вживати заходів, що суперечать тій чи іншій директиві після закінчення терміну, передбаченого для перенесення її в національне законодавство [9, с. 127].

Окремою групою джерел європейського митного законодавства є рішення Європейського Суду з питань митного регулювання. Судові рішення, окрім правозастосувальної функції відіграють найважливішу роль у витлумаченні, деталізації договорів і актів ЄС. Ряд рішень Суду ЄС щодо питань митних правовідносин набули значення у процесі закріплення наднаціонального характеру європейського права [10].

Система джерел митного законодавства ЄС базується на принципі пріоритету і прямої дії права Співтовариства у всіх питаннях, що відносяться до створення і функціонування Митного союзу суб'єктів ЄС. Станом на сьогодні національне митне законодавство держав-членів ЄС застосовується лише в тій частині, яка залишається поза межами правовідносин, врегульованих актами Союзу. Як правило, національні закони встановлюють організацію митних органів і відповідальність за правопорушення у сфері митної справи [11, с. 231].

Якщо перераховані вище законодавчі акти ЄС (первинне та вторинне) створюють загальний напрямок політики Союзу в митній справі, то існує спеціальний законодавчий документ у цій сфері – Митний кодекс ЄС [12]. Правовою основою прийняття Кодексу є ст. 26, 95 і 133 Договору про заснування ЄС. Так, ст. 133 Договору містить положення про принципи спільної торговельної політики. Окрім загальних принципів митної політики Співтовариства Митний кодекс ЄС містить ряд специфічних визначень у сфері митної справи, таких як підробка товарного знаку, призупинення митного оформлення, система квоти на деякі види товарів, загальна система переваг, митні зобов'язання, митний борг, відстрочена оплата, єдиний адміністративний документ, митні економічні процедури, правила адміністративної співпраці й контролю щодо фінансових питань, єдині митні правила переміщення товарів тощо.

Наприклад, порядок митного оформлення товарів при переміщенні їх через митний кордон ЄС є найбільшою за об'ємом частиною в МК ЄС і містить 124 статті, в яких подано опис нормальної та

прискороної (спрощеної) процедур митного оформлення товарів у наступних цілях: переміщення під митний режим; приміщення у вільну зону або на вільний склад; зворотного вивозу за межі митної території ЄС; знищення або руйнування; передача в дохід держави.

За своєю природою Митний кодекс не може регулювати всі митні й торговельні заходи, вживані ЄС відносно третіх країн. Оскільки метою МК ЄС Кодексу є консолідація і систематизація загальних правил і процедур митного контролю для всіх товарів незалежно від їх природи, заходи тарифної політики, вживані для окремих категорій товарів, перебувають поза сферою застосування МК ЄС. Об'єднуючий питання тарифного регулювання ЄС Загальний митний тариф разом з Митним кодексом складають два наріжні камені митного права ЄС, що діє відносно третіх країн.

Необхідно зазначити, що українське національне законодавство відповідає основним принципам митної політики Євросоюзу, що можна провести на наступному прикладі. Так, ст. 23 Митного кодексу ЄС містить визначення «товари», під якими розуміються, наприклад, мінерали, здобуті в даній країні; вироби рослинного походження, зібрані в ній; живі тварини, народжені або видуплені в ній; товари, отримані з живих тварин, вироблені в ній; продукція полювання і рибальства, здобута в ній.

На підставі аналізу нового Митного кодексу України від 2012 р. можна зробити висновок, що він не тільки не суперечить нормам Митного кодексу ЄС, але й містить більш розширене поняття «товари». Пункт 57 ст. 4 Митного кодексу України містить визначення, що товари – будь-які рухомі речі, у тому числі ті, на які законом поширено режим нерухомої речі (крім транспортних засобів комерційного призначення), валютні цінності, культурні цінності, а також електроенергія, що переміщується лініями електропередач [13]. Також зазначена стаття містить і визначення таких термінів, як іноземні товари, контрафактні товари, українські товари.

Таким чином, усередині Євросоюзу існує розподіл компетенції між державами-членами і органами управління ЄС у частині прийняття правових актів у сфері митної справи. Передача суб'єктами ЄС повноважень їх органам, а також встановлений юридичний механізм «гармонізації» впливають на національне митне право і вимагають координації діяльності національних митних інститутів з органами управління ЄС.

Проведений аналіз митного законодавства Євросоюзу потребує виділити пріоритетні завдання для подальшого розвитку української митної політики:

- проведення постійного моніторингу нормативно-правових актів ЄС щодо митної справи, виявлення позитивного досвіду з метою його використання в національному українському законодавстві;
- необхідність прийняття стандартних спрощених митних правил і процедур митного оформлення товарів для юридичних та фізичних осіб;
- використання в митних процедурах єдиних інформаційних систем і технологій з подальшим їх удосконаленням;

- вдосконалення методів митного контролю на основі теорії управління ризиками відповідно до міжнародних угод;
- активне вживання попередніх форм декларування товарів з використанням сучасних програмних продуктів;
- розвиток інституту митних брокерів (повірених) шляхом передачі їм частини функцій з митного оформлення і випуску ряду товарів;
- зміцнення двосторонньої співпраці українських митних органів з європейськими митними службами.

Вважаємо, що держава має діяти масштабніше й розвивати взаємовідносини зі своїми європейськими партнерами вже сьогодні, послідовно створюючи при цьому передумови, необхідні для набуття членства в Європейському Союзі. Це має забезпечити її входження до європейського економічного, політичного та правового простору й отримання на цій підставі статусу асоційованого членства ЄС, що на сьогодні є головним зовнішньоекономічним пріоритетом для України.

Список літератури: 1. Hillenbrand O. The ABC of Europe / O. Hillenbrand // Europe from A to Z : Guide to European integration. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 1997. – 312 p. 2. Головин В. В. Управление таможенным делом в Европейском Союзе / В. В. Головин // Материалы 9-й научно-технической конференции МГТУ, 20–30 апреля 1998 г. – Ч. 1. – Мурманск : РИО МГТУ, 1998. – С. 51–53. 3. Конституция зарубежных государств : учеб. пособие / сост. проф. В. В. Маклаков – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : БЕК, 2001. – 584 с. 4. Право Европейского Союза : учеб. пособие / под ред. С. Ю. Кашкина. – М. : Велби, 2009. – 304 с. 5. Council Regulation (EEC) № 3312/89 of 30 October 1989 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31989R3312:EN:HTML>. 6. Commission Regulation (EEC) № 1737/89 of 19 June 1989 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31989R1737:EN:HTML>. 7. Commission Regulation (EEC) № 2454/93 of 2 July 1993 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31993R2454:EN:HTML>. 8. Муравйов В. Європейське право: правова категорія, наука, доктрина / В. Муравйов, К. Смирнова // Право України. – 2011. – № 4. – С. 141–148. 9. Кернз В. Вступ до права Європейського Союзу : навч. посіб. / Волтер Кернз ; [наук. ред. С. В. Ісакович, А. С. Метюшев ; пер. з англ. В. С. Ісаковича]. – К. : Тов-во «Знання», КОО, 2002. – 381 с. 10. НВ Всеобщая транспортная и экспедиторская компания «Ван Генд Энд Лоос» против администрации внутренних доходов Нидерландов : решение Суда Европейских сообществ от 5 февр. 1963 г. : дело № 26/62 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://web-local.rudn.ru/web-local/prep/tj/index.php?id=3301&p=11906>. – Сайт Смельяновой Т. В. 11. Европейское право : учеб. для вузов / под общ. ред. Л. М. Энтина. – М. : Норма, 2001. – 327 с. 12. Регламент Ради (СЕС) № 2913/92, що засновує Митний кодекс співтовариства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_742. – Назва з титулу екрана. 13. Митний кодекс України : закон України від 13 берез. 2012 р. № 4495-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 32. – Ст. 1175.

Надійшла до редколегії 17.12.2012

Осуществлена административно-правовая характеристика таможенного законодательства Европейского Союза, на основе чего обнаружены последующие приоритетные направления усовершенствования таможенного дела в Украине.

The administrative and legal description of customs legislation of European Union is carried out, on the basis of what subsequent priority directions of improvement of custom business in Ukraine are found out.

УДК 342.9

В. В. Косик

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПОНЯТТЯ ДОКАЗУВАННЯ У СФЕРІ ПРОВАДЖЕНЬ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ

Проаналізовано поняття доказування у сфері проваджень в адміністративних справах, окреслено загальні риси та виокремлено певні особливості.

Останнім часом в Україні відбуваються значні громадсько-політичні й соціально-економічні зміни, які охопили не тільки систему всіх державних органів виконавчої влади, а й діяльність правозастосовних суб'єктів. Зміни чинного законодавства торкнулись також сфери адміністративно-юрисдикційної діяльності. Ці зміни, безперечно, зумовлюють актуальність наукових досліджень процесу доказування у сфері проваджень в адміністративних справах.

Незважаючи на велику кількість робіт у цій сфері, тематика доказування стосовно проваджень в адміністративних справах на сьогодні не отримала однотайних висновків серед науковців. Заслугують на увагу розробки таких учених, як Н. О. Армаш, О. М. Бандурка, В. М. Бевзенко, Р. С. Белкін, Є. В. Додін, М. В. Джафарова, П. С. Елькінд, А. Т. Комзюк, Р. С. Мельник, А. І. Миколенко, О. М. Нечитайло, В. П. Петков, О. П. Рябченко, О. В. Умнова та багато ін.

Зважаючи на те, що й на законодавчому рівні увесь спектр процесу доказування в адміністративних справах достатньо не визначений, ставимо за мету здійснити аналіз цього питання та окреслити його характеристики.

Значна частина процесуальної діяльності учасників адміністративного процесу пов'язана із встановленням істини у справі, доведенням та перевіркою фактичних обставин публічно-правового спору, прийняттям на цій основі законного рішення. Таку діяльність прийнято називати доказуванням.

Погодимось із думкою О. І. Миколенка, який відзначає, що доказування слід розглядати у двох аспектах: 1) як розумовий процес; 2) як правову процедуру.

У першому випадку доказування являє собою розумовий процес, пов'язаний зі збором, перевіркою та оцінкою фактичних даних з метою встановлення істини у справі. Як приклад, у ч. 2 ст. 69 Кодексу

адміністративного судочинства України [1] (надалі – КАС України) закріплено, що суд може витребувати додаткові докази за клопотанням осіб, які беруть участь у справі, або з власної ініціативи. Це свідчить про те, що доказування не зводиться лише до простої послідовності дій, зумовлених процедурою, визначеною чинним законодавством. Суддя (колегія суддів) на основі послідовних умовиводів, керуючись властивостями відносності та допустимості доказів, може дійти висновку, що надані сторонами та іншими учасниками судочинства фактичні дані не дозволяють винести об'єктивне, ґрунтовне і законне рішення. У такому випадку він має право використати своє процесуальне повноваження та з власної ініціативи витребує додаткові докази у сторін.

У другому випадку доказування розглядається як процесуальна діяльність щодо збору, перевірки та оцінки доказів з метою встановлення об'єктивної істини у справі та прийняття обґрунтованого і законного рішення. Саме з такого розуміння доказування виходив законодавець у гл. 6 КАС України, де послідовно розташовані норми, що встановлюють порядок збору, перевірки та оцінки доказів [2, с. 251–252].

У цьому контексті необхідно підкреслити, що в адміністративно-процесуальній літературі зустрічаються думки на користь позиції, що так зване спрощене провадження з розгляду справ про адміністративні правопорушення (мова йде про винятки із загального правила призначення адміністративного стягнення без складання протоколу (ст. 258 Кодексу України про адміністративні правопорушення [3])) не пов'язане з процесом доказування, а отже потреба в останньому виникає лише у випадках оскарження рішення органу (посадової особи), який виніс постанову у справі про адміністративне правопорушення (п. 1 ч. 2 ст. 17 КАС України). На нашу думку, описані випадки зовсім не свідчать про те, що така процесуальна діяльність не повинна мати характеру доказування. Доказування в даному випадку виступає не як певна послідовність дій (процедура), а як розумовий процес збору, перевірки та оцінки фактичних даних з метою встановлення об'єктивної істини у справі про адміністративні правопорушення і прийняття на цій основі законного рішення. Через це доказування не слід зводити тільки до певної послідовності дій (процедури), адже в умовах спрощеного провадження воно не спрацює. Таке вузьке розуміння «доказування» може спонукати до хибного висновку про те, що внаслідок застосування спрощеного провадження особа притягується до відповідальності без доказування її вини і факту правопорушення.

На відміну від інших видів судочинства – цивільного, господарського, кримінального, – доказування у сфері проваджень в адміністративних справах має певну специфіку. В адміністративному судочинстві діє принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі (принцип офіційності), а також презумпція вини відповідача – суб'єкта владних повноважень [4, с. 207].

До особливостей доказування можна також віднести обмеженість термінів дослідження, використання лише тих засобів дослідження, які передбачені законом чи засновані на законі, необхідність ухвалення рішення, проведення дослідження тільки спеціально уповноваженими на те законом особами.

Задля того, щоб правильно та своєчасно розглянути і вирішити правовий спір по суті, захистити порушені чи оспорювані права, свободи та законні інтереси, суду необхідно: встановити обставини справи, тобто отримати достовірні знання про ці обставини в результаті проведеного процесу; правильно кваліфікувати ці обставини, тобто визначити норми права, які мають застосовуватися; правильно застосовувати норми матеріального права до встановлених обставин.

Процесуальному доказуванню притаманні чотири елементи: предмет доказування; суб'єкт доказування; засіб доказування та діяльність зі збирання, дослідження, перевірки, переробки, оцінки та використання доказів.

Ці чотири елементи реалізуються у чотирьох видах діяльності: пізнавальна (інформаційно-евристична) діяльність; комунікативна (фіксація і забезпечення передачі фактичних даних у часі й просторі); засвідчувальна (підтвердження достовірності фактичних даних); обґрунтовуюча діяльність (використання доказів для встановлення істини). У процесі пізнавальної діяльності виявляються джерела доказової інформації. На комунікативну діяльність покладається завдання фіксації одержаної інформації, її процесуальне оформлення та пристосування до використання на стадії вирішення. Засвідчувальна діяльність спрямована на встановлення достовірності зібраних доказів.

Сукупність обставин, які повинен установити суд для винесення законного та обґрунтованого рішення, становить предмет доказування, тобто те, що необхідно доказувати у даній конкретній справі. Відповідно до ст. 138 КАС України, предметом доказування в адміністративному судочинстві є обставини, якими обґрунтовуються позовні вимоги чи заперечення або які мають інше значення для вирішення справи та які належить встановити для ухвалення судового рішення у справі. При цьому предмет доказування конкретизується з урахуванням особливостей кожної адміністративної справи. Специфікою предмета доказування в адміністративному судочинстві є обставини прийняття (неприйняття) відповідних рішень суб'єктами владних повноважень, здійснення дій чи прояву бездіяльності у випадках, що стосуються певних прав та обов'язків позивачів [4, с. 207–208].

Під дослідженням доказів розуміють з'ясування смислу та їх інформаційного значення. Під перевіркою доказів – визначення їх належності до справи, допустимості та достовірності. Оцінка доказів означає діяльність, що спонукає до переконання про допустимість, належність, достовірність доказів і достатність їх сукупності для встановлення обставин, що мають значення для справи. В ході

оцінки доказів керуються такими правилами: 1) свобода оцінки (відсутність доказів із наперед встановленою силою); 2) оцінка проводиться лідируючими суб'єктами на основі внутрішнього переконання; 3) досліджуються всі докази у взаємозв'язку і внаслідок цього викладають мотиви відхилення одних доказів і взяття за основу інших; 4) лідируючі органи керуються законом і правосвідомістю.

У теорії права склалися декілька підходів до обсягу доказування. Одна група авторів включає в доказування тільки збір і дослідження доказів, залишаючи оцінку за межами доказування, оскільки, на їх думку, оцінка провадиться тільки за законами мислення [5]. Друга група розглядає доказування як єдність збирання, дослідження та оцінки доказів, єдність практичної й розумової діяльності, що спрямована й регульована в певних межах закону [6].

На думку М. К. Треушнікова, мета судового доказування полягає не в механічному наповненні справи доказовим матеріалом, а в отриманні з доказів судом (тобто суб'єктом пізнання й представником влади) точних висновків для обґрунтування рішення в інтересах захисту права [7, с. 57].

Однак, С. С. Алексєєв, підкреслюючи складний, багатоланковий характер діяльності з доказування, включає в неї кілька послідовних етапів: 1) визначення кола фактів, що підлягають установленню; 2) збирання й процесуальне закріплення доказів; 3) дослідження доказів, включаючи їх перевірку; 4) оцінку доказів [8, с. 168].

Задля забезпечення правильного та об'єктивного вирішення спору внутрішнє переконання має відповідати таким вимогам: а) ґрунтуватися на доказах, зібраних у встановленому законом порядку; б) докази слід перевіряти; в) кожен доказ обов'язково має розглядатись як окремо, так і в сукупності з іншими доказами; г) виходити з усебічного, повного та об'єктивного розгляду матеріалів справи [9, с. 133]. Найбільш поширеним серед науковців є поділ процесу доказування на такі стадії: 1) визначення кола обставин, що підлягають доказуванню; 2) виявлення та збирання доказів у справі; 3) дослідження доказів; 4) оцінка доказів; 5) перевірка правильності судового доказування під час перегляду судових актів [10, с. 3].

Таким чином, визначаємо, що доказування у сфері проваджень в адміністративних справах – це врегульована правовими нормами діяльність адміністративного суду та учасників адміністративного процесу, спрямована на виявлення, збирання і закріплення, перевірку та оцінювання доказів для отримання достовірного знання. Останню слід розглядати у двох аспектах: як розумовий процес та як правову процедуру.

Викремлюючи такі критерії, як джерело одержання відомостей про обставини публічно-правового спору; зв'язок доказів із обставинами, що підлягають доказуванню; спосіб утворення (процес формування); мета доказування; обставини, що обтяжують чи пом'якшують відповідальність; характер отриманої інформації;

методи виявлення; строк подання доказів, – можна повно, всебічно і об'єктивно з'ясувати обставини кожної справи.

До особливих характеристик доказування можна віднести принципи офіційності, а також презумпцію вини відповідача.

Втім, ця тема буде й надалі залишатись актуальною у світлі реформування адміністративного судочинства, тож наукові пошуки у цій царині мають тривати.

Список літератури: 1. Кодекс адміністративного судочинства України : закон України від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446. 2. Миколенко А. И. Административный процесс и административная ответственность в Украине : учеб. пособие / А. И. Миколенко. – [Изд. 2-е, доп.]. – Харьков : Одиссей, 2006. – 352 с. 3. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122. 4. Кодекс адміністративного судочинства України : науково-практичний коментар / [Ківалов С. В., Харитонов Є. О., Харитонova О. І. та ін.] ; за ред. С. В. Ківалова, О. М. Пасенюка, О. І. Харитонovої – К. : Правова єдність, 2009. – 656 с. 5. Строгович М. С. Курс советского уголовного процесса / М. С. Строгович. – М. : Наука, 1968. – 295 с. 6. Белкин Р. С. Собрание, исследование и оценка доказательств / Р. С. Белкин. – М. : Наука, 1964. – 280 с. 7. Треушников М. К. Судебные доказательства / М. К. Треушников. – [2-е изд., доп.]. – М. : Городец, 1999. – 288 с. 8. Горшенев В. М. Теория юридического процесса / В. М. Горшенев. – Харьков : «Вища школа», 1985. – 192 с. 9. Коновалова О. В. Юридична психологія : [підруч. для студ. юрид спец. вищ. навч. закл.] / О. В. Коновалова, В. Ю. Шепітько. – К. : Ін Юре, 2005. – 255 с. 10. Решетникова И. В. Справочник по доказыванию в гражданском судопроизводстве / И. В. Решетникова. – М. : Норма, 2002. – 457 с.

Надійшла до редколегії 02.11.2012

Проанализировано понятие доказывания в сфере производства по административным делам, определены общие черты и выделены некоторые особенности.

The concept of proving in administrative cases is analysed, the general features are described and the certain characteristics are identified.

УДК 342.51

С. І. Лекарь

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Охарактеризовано зарубіжний досвід забезпечення економічної безпеки держави, уточнено його адміністративно-правовий аспект, надано авторське бачення використання зарубіжного досвіду в Україні.

Безпека як система корінних, типових властивостей будь-якої країни втілює в собі усі сфери різних галузей життєдіяльності й розвитку людини, суспільства, держави та природи. В цілому, безпеку

© Лекарь С. І., 2012

можна визначати як якісну характеристику об'єкта (системи), здатність об'єкта до існування й розвитку та його захищеність від внутрішніх та зовнішніх загроз. Місце, роль та пріоритет кожного з елементів безпеки визначаються обставинами, що реально складаються на певний період усередині й зовні об'єкта. Зі зміною ситуації життєво важливого значення об'єктивно можуть набувати різні її властивості. Економічна безпека держави – це стан рівноваги та соціально-орієнтованого розвитку національної економічної системи, що досягається реалізацією сукупності форм і методів економічної політики. Належний рівень економічної безпеки досягається здійсненням єдиної державної політики, підкріпленої системою скоординованих заходів, адекватних внутрішнім та зовнішнім загрозам. Без такої політики неможливо домогтися виходу з кризи, стабілізувати економічну ситуацію в Україні, створити ефективні механізми соціального захисту населення.

Не применшуючи значущість внеску, який зробили для розробки вищезазначених питань такі провідні вчені, як В. Б. Авер'янов, В. Г. Атаманчук, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, М. Вітке, А. В. Коваль, В. Ф. Опришко, Г. Х. Попов, М. М. Тищенко, В. М. Шаповал, Ю. С. Шемшученко, В. К. Шкарупа, А. П. Юзьков та ін., мусимо зазначити, що багато питань у цій сфері залишаються ще дискусійними, що й зумовило написання цієї статті та є її новизною та актуальністю.

Метою даної роботи є характеристика зарубіжного досвіду забезпечення економічної безпеки держави, уточнюючи його адміністративно-правовий аспект.

Так, найперші згадки про необхідність забезпечення економічної безпеки знаходимо ще в Платона в його «Державі», де вказується, що ідеальною є та держава, в якій панує достаток, а не надлишок. Саме поява надлишкових потреб призводить до воєн та перетворює «здорову державу» на «державу, що лихоманить» [1, с. 372]. Бажання надмірного споживання та володіння предметами розкоші призводить до необхідності розширення держави шляхом завоювання нових територій та отримання нових ресурсів, які надають можливість для задоволення надмірних потреб. Таким чином, розробка Платоном ідеальної держави є механізмом забезпечення економічної безпеки та протидії деструктивним чинникам. Проте, виникнення проблеми забезпечення економічної безпеки у будь-якій країні пов'язано з формуванням її державності, осягненням та становленням національних економічних інтересів, формуванням національної гідності та свідомості суспільства. Так, при становленні державотворення актуальним є врахування зарубіжного досвіду щодо розв'язання складних проблем забезпечення економічної безпеки, переймаючи з нього позитивні елементи та уникаючи негативних, адаптуючи міжнародний досвід до умов України.

Відтак, у світлі розгляду питань економічної безпеки на міжнародному рівні цікавою є методологія, запропонована Комісією ООН за програмами розвитку (UNDP) з аналізу економічної безпеки держави.

Згідно з цією методикою рівень національної безпеки визначається трьома факторами: рівнем економіки, рівнем освіти та правами людини [2, с. 17]. Рівень економіки вимірюється у ВВП на душу населення, рівень освіти – кількістю років, протягом яких навчається у цьому суспільстві середньостатистична людина, права людини характеризуються спеціальним індексом, який розраховується за спеціально затвердженою методикою. Рівень національної безпеки, визначений таким чином, є одним із індикаторів стану безпеки держави. Зниження цього рівня є сигналом для уряду щодо прийняття відповідних заходів.

Цікавим також є Заключний акт Ради з безпеки і співробітництва в Європі (Гельсінкі, 1 серпня 1975 року) [3], який не втратив чинності й дотепер. Так, у розділі «Економічна і комерційна інформація» держави – учасниці вищезгаданого документа, вважаючи, що економічна інформація за своїм характером повинна була б забезпечувати відповідний аналіз ринків і розробку середньострокових і довгострокових прогнозів, сприяючи тим самим встановленню стійких торгових потоків і кращому використанню торгових можливостей, виражаючи готовність поліпшувати якість та розширювати обсяг і розповсюдження економічної та відповідної адміністративної інформації, сприятимуть регулярній і в можливо більш короткі терміни публікації й розповсюдженню економічної та комерційної інформації, зокрема:

- статистичних даних про виробництво, національний дохід, бюджет, рівень споживання та продуктивності праці;
- статистичних даних про зовнішню торгівлю;
- законів і регламентів, що стосуються зовнішньої торгівлі;
- інформації, що використовується для економічного прогнозування з метою сприяння розвитку торгівлі;
- іншої інформації, корисної для ділових людей у комерційних контактах, наприклад, періодично видаваних довідників, переліків і, коли це можливо, структурних схем фірм та організацій, що займаються зовнішньою торгівлею.

Так, узагалі в світі існують дуже різні системи й моделі національної безпеки, зокрема:

- американська – орієнтована на поєднання зовнішньої та внутрішньої безпеки, яку використовують за взірцем більшість держав;
- японська – з акцентом на внутрішню соціальну безпеку;
- китайська, яка є найконцентрованішим виразом систем безпеки держав, що здійснюють будівництво соціалістичного суспільства;
- системи, властиві державам, які нещодавно здобули незалежність, а також здійснюють глибинну переорієнтацію свого розвитку.

Насамперед звернемося до досвіду Сполучених Штатів Америки, оскільки навіть поява самого терміна «економічна безпека» належить 26-му президенту Сполучених Штатів Америки Теодору Рузвельту та визначається як сукупність умов, що надійно забезпечують національний суверенітет, захист стратегічних інтересів і повноцінний розвиток суспільства, життя та здоров'я усіх його громадян [4, с. 12].

За перші 100 днів президентства Т. Рузвельта було прийнято 15 законів, які стали базою для подальшого розвитку заходів. Вони мали на меті подолання кризи та відновлення економічної потужності держави. Т. Рузвельт відрікся від класичної практики невтручання держави в економічне життя й виступив за оптимальне поєднання ринкових мотивів та державної участі в господарських процесах. Однією з причин такого поєднання стала необхідність впливу на соціальний клімат у суспільстві, тому що економічні інтереси особистості реалізуються через соціальну політику держави.

Багаторічний процес пошуку ефективних шляхів надійного захисту національних економічних інтересів у США дозволив створити ефективне та дієве нормативно-правове забезпечення економічної безпеки. Як у концептуальних і стратегічних документах, так і в законодавчих та нормативно-правових актах цієї країни економічна безпека США як окрема та цілісна проблематика не формулюється. Вона розглядається лише як невід'ємна й найважливіша зі структурних складових національної безпеки Сполучених Штатів у Стратегії національної безпеки та подається як окремі аспекти щодо її забезпечення у законах.

Національна стратегія безпеки – документ, в якому адміністрація президента США формулює основні принципи забезпечення безпеки країни [5]. Відповідно до цього документа національні інтереси США класифікуються за рівнем важливості для країни на три категорії: перша група – це життєво важливі інтереси, друга – важливі інтереси та третя – гуманітарні та інші інтереси. Економічні інтереси містяться у складі першої категорії важливості національних інтересів США, забезпечення яких є безумовним пріоритетом політики національної безпеки Сполучених Штатів і для захисту яких американський уряд повинен робити все можливе навіть за рахунок одностороннього використання сили. До них відносяться економічний добробут суспільства й захист життєво важливих державних інфраструктур, зокрема енергетики, банків, фінансів, державних комунікацій та ін. Основні напрями державної політики національної безпеки США подаються у Стратегії національної безпеки за трьома основними напрямками: формування безпечного міжнародного оточення Америки, забезпечення адекватного реагування на загрози та кризи, належна підготовленість американського суспільства до непередбачуваних тенденцій і явищ у майбутньому. Практично кожний напрям передбачає заходи розв'язання проблем економічної безпеки.

Законодавче забезпечення економічної безпеки США має високий рівень. Проблеми протидії економічному шпівонажу розглядаються у Законі «Про економічну безпеку 1996 р.» (The Economic Security Act of 1996) [6]; підвищення ефективності національної освіти і науки – у Законі «Про освіту для економічної безпеки» (The Education for Economic Security Act) [7]; питання податкового регулювання, пріоритетів економічного розвитку, митного протекціонізму – у Законі «Про економічну безпеку та відтворення 2001 р.» (The Economic Security & Recovery Act of 2001) [8]; питання ринку праці,

боротьби з безробіттям, економічного захисту населення – у Законі «Про створення робочих місць і економічну безпеку 2002 р.» (Job Creation and Economic Security Act of 2002) [9] та ін.

Відтак, можемо зазначити, що досвід розв'язання проблем національної безпеки за всіма її складовими, що накопичений Сполученими Штатами Америки, підштовхує інші держави у світі, у тому числі й Україну, до розробки та впровадження власних концепцій і стратегій національної безпеки, орієнтованих на надійний захист національних й економічних інтересів.

Що стосується Японії, то для означення економічної безпеки в цій країні практично завжди використовуються два поняття, кожне з яких складається з трьох слів: кейдзай-андзен-хосе і, рідше, кейдзайтеки-андзен-хосе. Перше слово, в якому і полягає єдина фонетична відмінність, – кейдзай (кейдзайтеки) – означає «економіка» та відповідно до смислового навантаження практично ідентичне українському аналогу. При цьому в першому випадку це слово переводиться як іменник, а в другому – як прикметник. Друга частина обох словосполучень – андзен – означає «безпека» у широкому сенсі: окрім економічної сфери, це слово вживається для позначення безпеки дорожнього руху, робочої зони і т. ін. Що стосується третього слова – хосе, то саме в ньому полягає базова відмінність японського й українського варіанту визначення даного терміна, яка визначає специфіку аналізу й здійснення політики економічної безпеки в Японії. Воно переводиться як «гарантія», «забезпечення» і в даному випадку виражає елементи, засоби, заходи, необхідні для реалізації та підтримки такої безпеки [10, с. 30].

Необхідно виокремити, що японський підхід до вирішення проблем економічної безпеки базується на двох принципах:

- збереження та розвиток економічної потужності країни;
- формування сприятливого глобального середовища, що забезпечить максимальну реалізацію національних інтересів [11, с. 38].

До національних особливостей Японії, що визначають формування її поглядів на проведення політики національної економічної безпеки, належить, перш за все, гомогенність і закритість японського суспільства, зумовлені тривалим, майже трьохсотрічним (аж до середини XIX ст.) періодом її самоізоляції. На початку 1970-х рр. формується класична доктрина національних інтересів, що складалася з внутрішньосоціального (суспільна безпека), військового (національна безпека) та зовнішньополітичного (мир і стабільність у всьому світі) компонентів. У цей період основною метою політики національної безпеки Японії стало приведення її зовнішньополітичної ролі у світі у відповідність до її економічного потенціалу. Досягнення цієї мети планувалося здійснити шляхом вирішення трьох завдань: сприяння розвитку ринкових демократій у світі; забезпечення стратегічного балансу між капіталізмом і соціалізмом; внесок у стабільні економічні й політичні відносини між Північчю та Півднем, особливо в Азії. В еволюції концепцій національної безпеки Японії спостерігаються дві основні тенденції. По-перше, це «повзуча» глобалізація ролі Японії

у світі, а по-друге, поступова автономізація її в рамках союзу із США. При цьому, що більше Японія бачить себе глобальною державою, то менше консервативних і реалістичних аспектів залишається в її доктрині національних інтересів.

Досліджуючи зарубіжний досвід забезпечення економічної безпеки держави, варто підкреслити, що в Японії, так само як і в багатьох інших країнах, визначення терміну «економічна безпека» та напрямів її реалізації ускладнено протиріччями, які базисно присутні в капіталістичній системі. Можна виділити наступні чинники, що перешкоджають такому визначенню:

1) циклічність (чергування економічного зростання й ослаблення кон'юнктури) ринкової економіки, яка вже сама по собі має на увазі нестабільність економічної системи;

2) спроби запровадити те, що може відповідати економічній безпеці в короткостроковій перспективі (наприклад, політика протекціонізму), можуть привести до негативного впливу в довгостроковій (зниження якості товарів і послуг через послаблення конкуренції);

3) вимушене обмеження вжитку для економії ресурсів може привести до посилення застою в економіці, тим самим підриваючи відповідну безпеку країни;

4) спроби підвищення рівня самозабезпечення будь-яким із видів сировини, товарів і послуг можуть закінчитися невдачею через вже існуючі глибокі інтегровані зовнішньоторговельні зв'язки з економіками своїх сусідів по регіону [10, с. 32].

Найважливішою з «нових азійських держав» сучасного світу є Китай. Останніми роками цій країні належить вагомe місце не лише в регіональному, але й у світовому масштабі. Проте, на міжнародній арені КНР позиціонує себе як країну, що «розвивається». Специфіка китайської економіки (ринок в соціалістичному вигляді), унікальне місце країни, яке належить їй у загальносвітових господарських зв'язках, додають особливий «колерит» загальним для всього світу економічним питанням у китайському сприйнятті. Це відноситься, зокрема, і до проблеми економічної безпеки, яка для КНР є вельми актуальною.

В основі китайського трактування економічної безпеки лежить «економічний суверенітет», особливо незалежність в ухваленні рішень. Проте в сучасній КНР, на думку китайських авторів, «немає приводів для оптимізму». Економічний суверенітет знаходиться під тиском «потужних груп інтересів, особливо зарубіжних». Забезпеченість Китаю ресурсами «на душу населення» також є значно нижчою світових показників. Промисловість знаходиться у залежності від іноземного фінансового капіталу, який «вичапає її прибутки». Багато китайських підприємств повинні «підкорятися» транснаціональним корпораціям і ставати лише «елементом в їх виробничому ланцюзі» [12]. Таким чином, найбільш важливі загрози є саме в області економічного суверенітету.

Китайський учений Джанг Енг дав коротке визначення «економічної безпеки». Для країн, що розвиваються, таких як Китай,

економічна безпека краще всього визначається як здатність забезпечувати поступове зростання життєвих стандартів усього населення через національний економічний розвиток при збереженні економічної незалежності. Іншими словами, в економічній безпеці є дві сторони «медалі»: конкурентоспроможність і незалежний економічний суверенітет. Із цих двох «сторін» автора більше хвилює друга. Майже все своє дослідження він присвятив негативним наслідкам засилля іноземного капіталу в китайській економіці [13].

Отже, як бачимо, в зарубіжній науці відсутнє єдине розуміння економічної безпеки або економічних аспектів національної безпеки. Основною метою держави в цій області зазвичай виступає стабільне економічне зростання. Найчастіше як найбільш важливі елементи фігурують такі поняття, як безпека постачань найбільш важливих ресурсів, відвертість зовнішніх ринків, національний контроль над «стратегічними галузями», захищеність комерційної та технічної інфраструктури, конкурентоспроможність на світовому ринку й «економічний суверенітет», що розуміється як незалежність під час ухвалення рішень. Всі ці елементи націлені на захист економіки від зовнішніх загроз. Внутрішні проблеми як чинники безпеки, як правило, не розглядалися аж до самого недавнього часу – глобальна криза внесла свої корективи.

Насамкінець розгляду проблем економічної безпеки в КНР маємо зазначити, що між «відвертістю ринків» і «економічним суверенітетом» існує певне протиріччя. Не дивно, що перша концепція найбільш популярна в найрозвиненішій країні світу – США, а друга – в КНР [14, с. 19].

Отже, категорії національної економічної безпеки відрізняються залежно від конкретних характеристик національної економіки: її потенціалу, стійкості, ступеня відкритості. На формування національних концепцій безпеки, конкретного наповнення її категорій впливає вся сукупність умов функціонування економіки у світовому господарстві, погляди політиків, державна ідеологія, наявність військового потенціалу, здатного впливати на ухвалення політичних і економічних рішень суб'єктами світової політики й господарства тощо. Національні економіки все більше інтегруються в єдину глобальну економіку та не можуть процвітати в ізоляції, тому кожній країні необхідно так будувати власну економічну модель, щоб мати змогу запобігати та мінімізувати наслідки економічних та фінансових криз. Розроблення методологічних основ економічної безпеки держави з урахуванням накопиченого досвіду та особливостей сучасного стану соціально-економічної трансформації в Україні потребує відповідей на питання щодо визначеності поняття економічної безпеки, економічних інтересів, принципів, загроз, напрямів економічної й національної безпеки та механізмів їх забезпечення.

Сьогодні великої актуальності набуває забезпечення економічної безпеки країни, що пов'язано переважно з політичною нестабільністю та напруженою обстановкою, якою характеризується сучасний стан України як держави. Тому досягнення стабільності є най-

важливішим завданням Уряду, і насамперед – у сфері економіки. Першочерговим завданням у цьому зв'язку є забезпечення економічної безпеки країни [15, с. 125]. Саме тому слід здійснити наукову експертизу всіх раніше виданих нормативно-правових актів на предмет відповідності їх вимогам економічної безпеки. У разі виявлення будь-якої невідповідності, а також порушень законності, протиріч слід готувати пропозиції щодо скасування цих актів чи внесення до них відповідних змін. Необхідно також здійснювати відповідну наукову експертизу нормативно-правових актів, що розробляються. Це надасть можливість забезпечити якість, обґрунтованість, узгодженість, своєчасне прийняття, виявлення позитивних і негативних наслідків дії таких актів, визначення їхнього місця в системі чинного законодавства, що регламентує правові та організаційні питання щодо забезпечення економічної безпеки держави.

Список літератури: 1. Платон. Собрание сочинений : в 3 т. / Платон. – М. : Мысль, 1971. – Т. 3, ч. 1. – 687 с. 2. Косолапов Н. Национальная безопасность в меняющемся мире (К дискуссии о содержании понятия) / Н. Косолапов // Мировая экономика и международные отношения. – 1992. – № 10. – С. 5–19. 3. Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе : від 01.08.1975 [Електронний ресурс] / ООН. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_055. 4. Куценко В. Освіта як чинник стабільності і національної безпеки України / В. Куценко, В. Удовиченко, І. Опалева // Економіка України. – 1998. – № 1. – С. 12–21. 5. У США нова стратегія безпеки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unian.ua/news/378925-u-ssha-nova-strategiya-bezpeki.html>. 6. The Economic Security Act of 1996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.fas.org/irp/congress/1996_cr/s960201a.htm. 7. The Education for Economic Security Act [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/1984/81184c.htm>. 8. The Economic Security & Recovery Act of 2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.whitehouse.gov/omb/legislative_sap_107-1_hr3090.htm. 9. Job Creation and Economic Security Act of 2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.govtrack.us/congress/bills/107/hr3666.htm>. 10. Мозговой И. В. Японское определение термина «экономическая безопасность». Виды экономической безопасности и направления её обеспечения / Мозговой И. В. // У карты тихоого океана : информ.-аналит. бюл. / Отд. изучения междунар. отношений и проблем безопасности ИИАЭ ДВО РАН. – № 18 (216). – С. 30–36. 11. Дацків Р. М. Економічна безпека держави в умовах глобальної конкуренції / Р. М. Дацків. – Л. : Центр Європи, 2006. – 160 с. 12. Time to revise old ideas of economic security [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nigeria2.mofcom.gov.cn/aarticle/chinanews/200807/20080705638641.html>. 13. Jiang Yong. Economic Security : Redressing Imbalance / Yong Jiang // China Security. – Vol. 3. – No 2. – P. 66–85. 14. Фомин А. Экономическая безопасность государства / Александр Фомин // Международные процессы. – Т. 8. – № 3 (24). – 2010. – Сентябрь – декабрь. – С. 18–25. 15. Кабанов В. Г. Економічна безпека України як необхідна основа трансформаційних процесів / В. Г. Кабанов // Зовнішня торгівля: право та економіка. – 2009. – № 1. – С. 124–127.

Надійшла до редколегії 15.11.2012

Охарактеризован зарубешный опыт обеспечения экономической безопасности государства, уточнен его административно-правовой аспект, предоставлено авторское видение использования зарубежного опыта в Украине.

Foreign experience of providing of economic security of the state is described, its administrative-legal aspect is specified and the authorial vision of the use of foreign experience in Ukraine is given.

УДК 351.9(477)

Д. В. Мандичев

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ В УКРАЇНІ СПЕЦІАЛІЗОВАНОГО ОРГАНУ КОНТРОЛЮ ЯКОСТІ ЛІКАРСЬКИХ ЗАСОБІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО РІВНЯ

Проаналізовано історію становлення спеціалізованого органу контролю якості лікарських засобів – Держліксслужби України. Виокремлено та досліджено характерні особливості забезпечення якості ліків в окремих країнах Європи. Розкрито зміст категорії «норми належної виробничої практики» (GMP) та можливість їх впровадження в українське виробництво лікарських засобів. Надано порівняльний аналіз закріплення правового статусу органів контролю якості ліків Європи та України.

Сучасні умови економічного, політичного плюралізму, в яких суб'єкти фармацевтичного ринку повністю відійшли від прямого впливу держави, вимагають переорієнтації, пошуку нових форм та методів роботи контролюючих органів. Це викликає необхідність проведення наукових досліджень щодо вдосконалення організації контролю якості лікарських засобів, потребу в теоретичному обґрунтуванні функцій Державної служби України з лікарських засобів (Держліксслужби) із організаційно-методичних та контролюючих аспектів у забезпеченні якості ліків під час їх обігу.

Дослідженню питань державного регулювання фармацевтичного забезпечення та підвищення ефективності фармацевтичного виробництва, а також забезпечення якості лікарських засобів в Україні присвячені праці Н. Ляпунова, В. Георгієвського, В. Загорія, Е. Безуглої, А. Стефанова, В. Усенко, В. Черних, А. Немченко, А. Панфілової та ін.

Метою даної статті є визначення відповідності функцій та повноважень Держліксслужби України діяльності відповідних європейських регуляторних органів. Відповідно до мети об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у межах європейського співтовариства за участі органів контролю якості лікарських засобів, та відносини, що мають місце в ході реалізації компетенції органами Держліксслужби на теренах України.

Одразу кілька слів щодо «розвитку» правового статусу Держліксслужби за останні роки. У своєму сьгоднішньому вигляді цей орган функціонує з 2011 року: Указом Президента України від 06.04.2011

№ 370 «Питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» було утворено Державну службу України з лікарських засобів шляхом реорганізації Державної служби України з лікарських препаратів і контролю за наркотиками [1]; Указом Президента України від 08.04.2011 № 440 затверджено Положення про Державну службу України з лікарських засобів [2]. До того моменту існувала Державна служба України з лікарських препаратів і контролю за наркотиками, що була утворена через реорганізацію Державної інспекції з контролю якості лікарських засобів Міністерства охорони здоров'я України та Державного комітету України з питань контролю за наркотиками [1]. Причому реорганізація не була успішною, про що, серед іншого, може свідчити і постанова Уряду, де вказано, що територіальні органи Державної служби з лікарських засобів утворюються як юридичні особи публічного права через реорганізацію шляхом перетворення територіальних органів Державної інспекції з контролю якості лікарських засобів Міністерства охорони здоров'я, а не органів Державної служби України з лікарських препаратів і контролю за наркотиками, як би це було за логічною хронологією [3].

Підкреслимо той факт, що впродовж останніх 30-ти років у європейських країнах паралельно із розвитком власних державних механізмів регулювання фармацевтичних секторів інтенсивно розвиваються структури і механізми міждержавного регулювання взаємовідносин країн у межах ЄС [4].

Механізми і правила, що забезпечують ефективність функціонування всіх елементів забезпечення якості лікарських засобів, розроблено і відображено у нормативно-правових актах і стандартах ЄС. Офіційними документами ЄС, зокрема й стосовно лікарських засобів, є постанови, директиви, рішення, рекомендації, повідомлення. Постанови і директиви є обов'язковими для всіх країн – членів ЄС [5, р. 137].

У країнах Європейського Союзу учасники фармринку діють відповідно до керівництва з належної лабораторної практики (GLP), на етапі клінічних випробувань – згідно із керівництвом з належної клінічної практики (GCP), які викладені в кількох директивах Ради ЄС і Комісії ЄС; головними з них є директиви 65/65/ЄЕС та 75/318/ЄЕС із відповідними змінами та доповненнями [6].

Фундаментальними елементами концепції забезпечення якості лікарських засобів у країнах Європейського Союзу є:

- надійна система ліцензування;
- належна виробнича практика лікарських препаратів;
- незалежний контроль якості.

Крім указаного, елементами забезпечення якості лікарських засобів у ЄС є правила оптової та роздрібною реалізації; правила маркування та вимоги до інформації на анотаціях-вкладинках в упаковці, вимоги до реклами тощо.

У ЄС законодавчо заснований інститут «уповноваженої особи», який обов'язково засвідчує, що кожна серія ліків, яка виробляється в країнах ЄС, була виготовлена і проконтрольована відповідно до директив ЄС і вимог ліцензійного (реєстраційного) досє [7].

Стосовно позитивного та передового досвіду країн Європи відзначимо тільки найбільш знакові структури. Наприклад, у Бельгії в системі МОЗ працюють Фармакологічна комісія та Фармацевтична інспекція. У Німеччині функції Фармакологічного та Фармацевтичного комітетів поєднує Інститут ліків, а контроль якості ліків здійснюють федеральні органи на місцях.

У Франції функції державного контролю лікарських засобів здійснює Національне агентство з безпеки лікарських засобів і товарів медичного призначення (ANSM), яке перейняло від AFSSAPS широкі повноваження у сфері контролю якості. До його компетенції належить надання дозволу на використання продукту, на імпорт продукції, надання експортних сертифікатів, а також вилучення продукції чи заборона її реалізації. Ці повноваження закріплені законодавством у Кодексі про охорону здоров'я.

У Великій Британії Агентство з контролю лікарських засобів здійснює ліцензування виробництва, постацензійний моніторинг, аналітичне тестування зразків ліків, вилучених у компаній та аптек, і несе відповідальність за інформацію про лікарські засоби.

Відповідальність за якість лікарських засобів, що обертаються на фармацевтичному ринку, у Швеції покладено на Агентство медичної продукції. При цьому воно займається реєстрацією, інформацією тощо. У Данії регулювання якості належить до сфери компетенції Агентства ліків, яке функціонує у складі МОЗ. Агентство здійснює контроль якості лікарських засобів, ліцензування та інспектування виробництв, організацію імпорту та експорту [9, с. 12].

Система контролю якості лікарських засобів у розвинених країнах упроваджується відповідно до рекомендацій ВООЗ. Там відкривають лабораторії з контролю якості, використовують сучасні методи оцінювання якості лікарських засобів.

Загальними функціями, які виконують вищезазначені організації, є: надання дозволу на продаж лікарських засобів, контроль за рекламою, надання експортних сертифікатів, а також вилучення продукції та заборона її реалізації, здійснення ліцензування виробництв, реєстрація лікарських засобів, інспектування виробництв, організація імпорту та експорту [8, с. 14].

Таким чином, у зарубіжних країнах сформовані відповідні підрозділи контрольної служби, які функціонують з урахуванням властивих кожній країні національних особливостей і організаційно-методичних підходів. Утім, за останні роки уразнилася тенденція гармонізації вимог до якості лікарських засобів [10, с. 5].

У більшості розвинених країн світу фармацевтичне виробництво ведеться відповідно до стандартів GMP (Good Manufacturing Practice – належна виробнича практика). Компанії, що виробляють ліки,

проходять процедуру сертифікації GMP, яка полягає в перевірці незалежними уповноваженими організаціями відповідності виробничих процесів компанії вимогам GMP. Якщо компанія-виробник має дійсний сертифікат GMP, це є підтвердженням якості її продукції. Належна виробнича практика є частиною системи забезпечення якості лікарських засобів, а сертифікація на відповідність GMP – базовим елементом системи сертифікації лікарських засобів і ліцензування виробників. Правила GMP є загальним керівництвом, що встановлює порядок організації виробничого процесу й проведення контролю якості лікарських препаратів.

Сьогодні провідним напрямом у розвитку фармацевтичної галузі стало впровадження українськими виробниками світових стандартів виготовлення лікарських засобів – норм належної виробничої практики (GMP). Деякі вітчизняні виробники вже досягли світових стандартів якості й одержали сертифікати GMP.

Загальну готовність української фармацевтичної галузі до впровадження стандартів GMP на даний момент важко оцінити. За низької рентабельності фармацевтичного виробництва в Україні (українські виробники орієнтовані на виробництво препаратів-генериків, рентабельність яких на порядок нижча, ніж рентабельність брендових препаратів) профінансувати всі витрати, пов'язані із впровадженням нових стандартів, для більшості українських фармацевтичних підприємств дуже складно, підвищення вимог до якості лікарських засобів — це загальнодержавне завдання. Однак якість ліків – це не тільки GMP. Правильніше було б говорити про впровадження в Україні своєрідного кодексу правил з належної практики. На сьогоднішній день, розглядаючи етапи життєвого циклу фармацевтичної продукції, ми бачимо, що вимоги кожного етапу якості відображені у відповідних належних практиках: Належній клінічній практиці (GCP), Належній лабораторній практиці (DLP), Належній виробничій практиці (GMP), Належній практиці дистрибуції (GDP), Належній фармацевтичній практиці (GPP). Усе це – ланки одного ланцюга, оскільки кожна займає свій сегмент життєвого циклу продукції.

Не можна забувати й про те, що стандарти GMP є лише початковою ланкою в довгому ланцюжку забезпечення належної якості лікарських засобів, що потрапляють до споживачів, – відповідальність за них несуть і дистриб'ютори, і роздрібні оператори, і фахівці лікувально-профілактичних установ. Адже замало випустити якісний та ефективний препарат, необхідно бути впевненим у тому, що його будуть належним чином зберігати, реалізовувати й призначати. Наприклад, продукція, виготовлена відповідно до правил GMP, може зіпсуватися протягом дистрибуції, якщо не будуть дотримані відповідні вимоги – стандарти GDP. Тому актуальними залишаються питання впровадження в Україні стандартів GDP, GPP, GLP, GCP, підходи до вирішення яких, на жаль, поки що залишаються суто теоретичними. Перш за все, необхідно впровадити систему

забезпечення якості, яка охоплюватиме та поєднуватиме всі етапи обігу ліків, починаючи з їх створення і закінчуючи реалізацією та застосуванням споживачем. Забезпечення якості лікарських засобів – це не тільки забезпечення належних практик (GMP, GCP, GPP, GDP, GLP), це комплекс, що складається з реєстрації, ліцензування, інспектування й контролю якості лікарських засобів. І щоб усі ці ланки функціонували продуктивно й злагоджено, необхідно, аби держава закріпила виконання цих функцій за органом з регулювання.

Очевидно, що Міністерство охорони здоров'я має вжити відповідних заходів, щоб задіяти всі можливі механізми для забезпечення населення й закладів охорони здоров'я лікарськими засобами із гарантованими якістю, ефективністю та безпечністю. І передумови для того, щоб підняти вимоги до якості, ефективності та безпечності ліків на новий рівень, на сьогодні в Україні існують.

З метою поліпшення забезпечення населення і закладів охорони здоров'я якісними, високоефективними, безпечними та доступними лікарськими засобами і виробами медичного призначення, створення сприятливих умов для розвитку вітчизняної фармацевтичної промисловості, а також удосконалення механізму реалізації державної політики в цій сфері необхідно забезпечити доступність для населення лікарських засобів і виробів медичного призначення, стимулювати розвиток їх виробництва в Україні та підвищити ефективність державного контролю якості зазначених засобів і виробів як один із пріоритетних напрямів реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я [11].

Всесвітня організація охорони здоров'я розробляє «рамкові» проекти стандартів, які визначають створення, виробництво, торгівлю лікарськими засобами. Хоча ці стандарти розповсюджуються на всі країни, проте кожна з них має право регулювати обіг лікарських засобів за власними нормативами. Наголошено, що Рада та комісії ЄС створили декілька директив, які визначили концепцію стратегії забезпечення якості лікарських засобів на етапах розробки, доклінічних досліджень і клінічних випробувань.

У 1993 р. Радою міністрів ЄС прийнято постанову 2309/93/ЄС, якою було створено Європейську Агенцію з оцінки лікарських препаратів (ЕМЕА), і три директиви (93/39/ЄС, 93/40/ЄС, 93/41/ЄС), які закладають основні системи ліцензування лікарських препаратів.

Система сертифікації лікарських засобів в ЄС включає ліцензування лікарських засобів, виробництва й імпорту (на підставі результатів інспектування щодо відповідності реєстраційним документам та правилам GMP), дистрибуції (на підставі результатів інспектування відповідно до правил GDP) тощо. За інформацією ВООЗ, у різних країнах існують різні системи сертифікації: сертифікація лікарських засобів для міжнародної торгівлі відповідно до рекомендацій ВООЗ; сертифікація серій лікарських засобів; сертифікація лікарських засобів для вільного продажу не за типом ВООЗ;

сертифікація підприємств на GMP; сертифікація аналізів; сертифікація ліцензійного статусу препарату.

Найбільш розповсюдженою в світі є система ВООЗ сертифікації лікарських засобів для міжнародної торгівлі, яка підтверджує, що: препарат зареєстрований як лікарський засіб у країні-експортері; орган сертифікації має всю необхідну інформацію про субпідрядників; орган сертифікації здійснює періодичну інспекцію підприємства – виробника лікарського засобу.

Згідно із Програмою запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 11.05.2006 № 614, та п. 10 доручення Кабінету Міністрів України від 21.01.2010 № 2667/1/1-10 Держлікінспекція МОЗ (на той час) впровадила систему управління якістю на відповідність вимогам стандарту ISO 9001.

Згідно з дорученням від 16.09.2009 № 48822/1/1-09 Кабінетом Міністрів України на Держлікінспекцію була покладена відповідальність щодо приєднання України до міжнародної Системи співробітництва фармацевтичних інспекцій (PIC/S).

Загальною вимогою для національних фармацевтичних інспекторатів країн, які входять або проголосили намір інтеграції до Європейського Союзу та щодо вступу до PIC/S, є виконання вимог як національного законодавства, так і відповідних директив ЄС та вимог PIC/S. На сьогодні Система якості Держлікінспекції МОЗ впроваджена та функціонує відповідно до вимог: міжнародної Системи співробітництва фармацевтичних інспекцій (документ PI 002-3 «Рекомендації PIC/S щодо вимог до системи якості фармацевтичних інспекторатів»); Всесвітньої організації охорони здоров'я (документ WHO TRS 902 «Вимоги до систем якості національних інспекторатів НВП»); національного стандарту ДСТУ ISO 9001:2009 (міжнародного стандарту ISO 9001:2008).

За результатами останнього аудиту Держлікслужби України європейські інспектори PIC/S визнали законодавство України у сфері обігу лікарських засобів та систему якості Держлікслужби України такими, що відповідають вимогам PIC/S, а отже, європейським та міжнародним вимогам. Внаслідок цього Україна стала 39-ю країною, що приєдналася до PIC/S [12]. Отже, впровадження системи якості сприяло досягненню основної стратегічної мети Держлікслужби України – створенню регуляторного органу державного контролю якості лікарських засобів європейського рівня.

Список літератури: 1. Питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : указ Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 370 // Урядовий кур'єр. – 2011. – 12 квіт. **2.** Положення про Державну службу України з лікарських засобів : указ Президента України від 8 квіт. 2011 р. № 440 // Урядовий кур'єр. – 2011. – 5 трав. **3.** Про утворення територіальних органів Державної служби з лікарських засобів : постановою Кабінету Міністрів України від 26 верес. 2011 р. № 997 // Урядовий кур'єр. – 2011. – 29 верес. **4.** Усенко В. А. Основные положения фармацевтического законодательства Европейского Союза /

В. А. Усенко // Фармакологічний вісник. – 1998. – Вересень – жовтень. – С. 2–9.

5. Supplies for Humanitarian Aid and Developed Countries: the Quality of Essential Multisource Drugs. S.T.P. / Andriollo O., Mashuron L., Videau J.Y. et. al. // Pharma Praefiques. – 1998. – № 8. – Р. 137–155.

6. Лицензирование в Европейском Союзе: фармацевтический сектор / под ред. В. А. Усенко, А. Л. Спасокукоцкого. – Киев : Морион, 1998. – 394 с.

7. Ягудина Р. И. Органы контроля качества лекарственных средств в странах с высоким уровнем развития фармацевтической промышленности / Р. И. Ягудина, Ж. И. Аладышева // Фармация. – 1999. – № 6. – С. 47–52.

8. В Україні запроваджено жорстку систему контролю обігу ліків / прес-служба Держ. служби з лікар. засобів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245232674&cat_id=244277212. – 23.05.2012.

9. Усенко В. Изменения, вносимые в лекарственные средства в период действия торговой лицензии (регистрации) на лекарственные средства (обзор процедур Европейского Союза) / В. Усенко // Фармакологічний вісник. – 1997. – № 4. – С. 12–16.

10. Скулкова Р. С. Повышение качества фармацевтической деятельности за рубежом / Р. С. Скулкова, Р. С. Сафиуллин, Ф. Ф. Яркаева // Фармация. – 2003. – № 1. – С. 3–5.

11. Про заходи щодо поліпшення забезпечення населення лікарськими засобами і виробами медичного призначення, а також підвищення ефективності державного управління у цій сфері : указ Президента України від 7 лют. 2003 р. № 91 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 7. – Ст. 277.

12. Система управління якістю Державної Служби України з лікарських засобів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.diklz.gov.ua/rubric/41>. – 03.10.2010. – Сайт Держлікслужби України.

Надійшла до редколегії 01.12.2012

Проанализирована история становления специализированного органа контроля качества лекарственных средств – Гослекслужбы Украины. Выделены и исследованы характерные особенности обеспечения качества лекарств в отдельных странах Европы. Раскрыты содержание категории «нормы надлежащей производственной практики» (GMP) и возможность их внедрения в украинское производство лекарственных средств. Дан сравнительный анализ закрепления правового статуса органов контроля качества лекарств Европы и Украины.

The history of formation of a specialized body of quality control of medicines – State Administration of Ukraine on Medical Products – is analysed. The characteristic features of providing of quality of medications in the some countries of Europe are distinguished and investigational. Maintenance of category «standards of good manufacturing practice» (GMP) and the ability of their applying in Ukrainian industry of medicines are exposed. The comparative analysis of fixing of legal status of quality of medications control bodies of Europe and Ukraine is given.

УДК 347.73

О. В. Пабат

ПРОЦЕСУАЛЬНІ ГАРАНТІЇ ПРАВ ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ

Проаналізовано теоретико-правові положення щодо процесуальних гарантій прав платників податків. З'ясовано сутність процесуальних гарантій прав платників податків в Україні, напрямки використання цих гарантій, їх види.

Необхідно визнати, що проблема юридичних гарантій прав і законних інтересів громадян більшою мірою привертала увагу вчених у галузі загальної теорії права, також цікавила спеціалістів ряду галузевих наук з точки зору цих галузей, а стосовно сфери оподаткування ця проблема, на жаль, належного висвітлення досі не отримала, чим і обумовлена актуальність цієї статті. Досліджувані процесуальні гарантії прав платників податків впливають із загальноправових гарантій прав і співвідносяться як загальне та спеціальне. Вони є взаємозалежними та взаємопов'язаними. Однією з головних особливостей процесуальних гарантій прав платників податків є те, що такі гарантії спрямовані на захист від неправомірних дій контролюючих органів та органів стягнення податків, окремих посадових осіб. Виходячи із зазначеного, відсутність досліджень процесуальних гарантій прав платників податків та відсутність врегулювання на нормативно-правовому рівні цих гарантій викликає необхідність наукового пошуку в цій сфері.

Науково-теоретичним підґрунтям статті є праці у сфері оподаткування А. К. Воронової, О. П. Гетманець, І. П. Голосніченка, О. О. Дмитрика, І. Б. Заверухи, І. Є. Криницького, М. П. Кучерявенка, О. А. Лукашева, О. А. Музики, А. А. Нечай, О. П. Орлюк, М. О. Перепелиці, Н. Ю. Пришви, А. А. Савченко та ін. Нормативно-правову основу статті становлять акти конституційного, податкового, адміністративного, фінансового та бюджетного законодавства України, а також інші нормативно-правові акти, що регулюють податкові відносини. Метою статті є визначення сутності процесуальних гарантій прав платників податків в Україні, характеристика напрямків використання цих гарантій, їх видів.

Однією з умов реалізації громадянських прав і свобод є наявність механізму їх забезпечення та гарантій, оскільки проголошення будь-якого права людини, навіть закріпленого відповідними актами держави і його органами, є не більше, ніж декларацією. Для з'ясування сутності процесуальних гарантій прав платників податків слід зупинитися на проблемі використання самого терміна. В законодавстві України відсутнє визначення цього поняття, хоча інколи вживаються такі терміни, як «гарантії», «гарантує», «гарантується» (п. 1 ст. 6 Кодексу адміністративного судочинства України, п. 3 ст. 73 Податкового кодексу України, ст. 3, 8 Конституції України), що мають один корінь. Тобто, поняття «процесуальні гарантії прав платників

податків» нормативно не закріплене, хоча питанню гарантій у науковій літературі приділяється значна увага. Зокрема, предметом наукових досліджень здебільшого є загальноправові гарантії, менше уваги приділяють гарантіям процесуальним.

Аналізуючи норми податкового законодавства, що закріплюють процесуальні гарантії прав платників податків, ми дійшли висновку, що такі гарантії є самостійною категорією, яка має свої риси, об'єкт впливу, механізм реалізації. Ці гарантії не потрібні самі по собі, а є необхідними для можливості повного втілення в життя прав і свобод особи. Тому їх характер, система і види повинні відповідати певним формам реалізації прав платників податків і сприяти виконанню контролюючими органами та органами стягнення податків покладених на них обов'язків і притягненню винних у порушенні прав платників податків до відповідальності. Зміст процесуальних гарантій прав платників податків є досить динамічним і обумовлений їх цільовою, інституційною та функціональною спрямованістю [1, с. 96].

Слід зазначити, що нині й досі немає однозначного тлумачення терміна «гарантія», хоча більшість авторів схильні використовувати одні й ті ж ознаки при формулюванні поняття гарантій. Поняття гарантій тісно межує з такими категоріями, як «захист», «система забезпечення», «умови», «фактори», у співвідношенні з якими воно набуває більш широкого чи, навпаки, вузького смислового навантаження. Суть гарантій полягає в системі умов, які забезпечують інтереси суб'єктів. Основною функцією гарантій є виконання зобов'язань держави та інших суб'єктів у сфері реалізації прав суб'єктів, а об'єктом гарантій виступають суспільні відносини, пов'язані з охороною і захистом прав суб'єктів, задоволенням їхніх майнових і немайнових інтересів.

Термін «гарантія» походить від французького слова *garantie* (від *garantir*) – забезпечувати [2, с. 74]. Тому інколи поняття «гарантія» ототожнюється зі словом «забезпечення», а останнє, у свою чергу, означає надання чи створення матеріальних засобів; охорону кого-, чого-небудь від небезпеки; гарантування чогось [3, с. 233]. Як правова категорія гарантія є одним із способів забезпечення виконання зобов'язань. Відтак, під правовими гарантіями розуміють встановлені законом засоби забезпечення використання, дотримання, виконання і застосування норм права.

Видами правових гарантій є нормативно-правові та організаційно-правові. У свою чергу, нормативно-правові гарантії поділяються на матеріальні й процесуальні [4, с. 555]. Саме останні є предметом нашого дослідження. Процесуальні гарантії – це встановлені законом специфічні юридичні засоби процесуального забезпечення реалізації норм, які закріплюють права платників податків.

Тож переходимо безпосередньо до процесуальних гарантій прав саме платників податків. У сфері оподаткування, зокрема, адміністрування податків платники податків часто стикаються з необхідністю

реалізації, а в певних випадках – і захисту тих чи інших своїх прав. При цьому контролюючі органи та органи стягнення податків виконують державно-владні повноваження, безпосередньо втручаються у сферу суб'єктивних прав платника податків, котрий вимушений вступати з ними у податково-правові відносини. Найявніші «різниці в силі» між двома суб'єктами цих відносин, владна позиція органу, що є лідируючим, вимагає, щоб право передбачало гарантії, які забезпечують для іншої сторони – платників податків – можливість у ході податково-правових відносин реалізувати свої права. Ці гарантії мають бути спрямовані на забезпечення законності та обґрунтованості рішень, що приймаються, виконувати роль спеціальних «бар'єрів», які захищають платників податків від бюрократичного свавілля, і певною мірою компенсують нерівне становище суб'єктів податково-правових відносин [5, с. 165–166].

Як зазначалося нами під час визначення етимології слова «гарантія», коли мова йде про гарантії, слід говорити про засоби та способи досягнення чого-небудь. Тому, визначаючи сутність процесуальних гарантій прав платників податків, слід звернути увагу на співвідношення категорій засобів та способів у структурі поняття «процесуальні гарантії прав платників податків». Засоби та способи являють собою поняття, близькі за своїм змістом, однак не можна стверджувати, що вони повністю збігаються. Наприклад, суд, будучи органом захисту прав платників податків, виступає як засіб, що гарантує досягнення цієї мети. У свою чергу, способом її досягнення служить розгляд і вирішення конкретних справ, тобто діяльність. Засобом виступає те, що служить цілі, будучи нібито знаряддям її досягнення. А спосіб – це прийом використання засобу, шлях його реалізації. Поняття способу слід пов'язувати з певною діяльністю з використанням засобу [6, с. 8–11].

Процесуальні гарантії прав платників податків є досить різноманітними. Їх поєднує одна загальна риса: всі вони виражені, закріплені у праві. Ці гарантії безпосередньо пов'язані із застосуванням правових норм і реалізуються шляхом врегульованої належними нормативними актами діяльності контролюючих органів та органів стягнення податків.

Виходячи з назви, процесуальні гарантії прав платників податків безпосередньо забезпечують процес реалізації, охорони та захисту правового статусу платників податків. Прояв і дія процесуальних гарантій прав платників податків пов'язані з характером окремого права, а також із певними юридичними фактами. Серед процесуальних гарантій прав платників податків окремо слід виділити правозастосовну діяльність компетентних органів забезпечувального та охоронного характеру. Правозастосовні акти, що видаються при цьому, виступають юридичними фактами у процесі безпосередньої реалізації платником податків своїх прав. Даними актами приводяться в рух, тобто виникають, змінюються чи припиняються, конкретні правовідносини.

Процесуальні гарантії прав платників податків, що забезпечують охорону і захист реального здійснення прав платників податків, а також контроль за дотриманням цих прав, є частиною механізму, що знаходить своє відображення у компетенції контролюючих органів, органів стягнення податків та окремих посадових осіб цих органів, на яких законодавством покладено обов'язок із дотримання і захисту прав платників податків [7].

Законодавство України надає широкі права всім учасникам податково-правових відносин. Реалізація цих прав забезпечується відповідними процесуальними обов'язками контролюючих органів, органів стягнення податків та їхніх посадових осіб. У зв'язку з цим виділяють як елемент юридичних гарантій не тільки нормативно-правові засоби, але й відповідну діяльність зазначених органів та їхніх посадових осіб. Крім того, свої права платники податків можуть здійснювати як особисто, так і за допомогою представників.

Аналіз сутності процесуальних гарантій прав платників податків як правових засобів та способів, від дієвості яких залежить ступінь реалізації їх прав, виконання контролюючими органами та органами стягнення податків покладених на них обов'язків і притягнення винних у порушенні цих прав до відповідальності, дозволяє виділити певні особливості цих гарантій. Ці особливості процесуальних гарантій прав платників податків впливають з ознак загалом правових гарантій, а саме: процесуальні гарантії прав платників податків визначаються компетенцією контролюючих органів та органів стягнення податків, окремих посадових осіб цих органів щодо вирішення питань, пов'язаних із обов'язком суб'єкта сплатити податок; обов'язок контролюючих органів та органів стягнення податків, окремих посадових осіб, що мають відповідні повноваження, застосовувати з метою забезпечення прав платника податків комплекс заходів, закріплених у законі; встановлення відповідальності посадових осіб контролюючих органів та органів стягнення податків за невиконання чи несвоєчасне виконання обов'язків, пов'язаних з реалізацією статусу платника податків; обов'язок уповноважених контролюючих органів та органів стягнення податків, окремих посадових осіб цих органів відновити порушені права платника податків, відшкодувати завдану їм шкоду, добиватися притягнення винних осіб до юридичної відповідальності [1, с. 97–98]. Також відзначимо, що гарантії не повинні забезпечувати реалізацію і охорону суб'єктивних прав лише самим платником податків, якого наділено цим правом.

Останнім питанням нашого дослідження є визначення безпосередньо видів процесуальних гарантій прав платників податків. До таких відносимо: порядок реалізації права платника податків на звернення, судовий контроль, нагляд прокуратури, гарантований правовий захист з боку суб'єктів, наділених контрольними повноваженнями; процедура внутрішнього розгляду скарг в інстанційному порядку; процесуальна діяльність суб'єктів, що представляють

інтереси громадян (представник платника податків); визначений порядок реалізації відповідальності посадових осіб контролюючих органів та органів стягнення податків; процесуальні строки; комплекс процесуальних прав (активна діяльність платника податків щодо здійснення своїх прав) та ін. Оскільки розглянути весь комплекс процесуальних гарантій прав платників податків у рамках однієї статті неможливо, він буде предметом наших подальших досліджень.

Отже, враховуючи все вищевикладене, процесуальними гарантіями прав платників податків слід визнати передбачені законодавством правові засоби та способи, що забезпечують реалізацію, охорону і захист прав платників податків і спрямовані на законний хід і результати процесу справляння та адміністрування податків.

Список літератури: 1. Мигачёв Ю. И. Понятие и виды юридических гарантий / Ю. И. Мигачёв // Государство и право. – 2000. – № 11. – С. 96–98. – У статті: Каламкарян Р. А. Юридические гарантии прав личности в Российской Федерации (по материалам «круглого стола» / Р. А. Каламкарян // Государство и право. 2000. № 11. С. 95–107. 2. Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. А. О. Сухарев. – 2-е изд., доп. – М.: Сов. энцикл., 1987. – 528 с. 3. Мартиненко Б. Д. Детермінація гарантій прав і свобод людини / Б. Д. Мартиненко // Держава і право. – Вип. 34. – 2006. – С. 232–238. 4. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 1 : А–Т. – 672 с. 5. Тищенко Н. М. Административно-процессуальный статус граждан Украины: проблемы теории и пути совершенствования / Н. М. Тищенко ; Нац. юрид. акад. Украины. – Харьков : Право, 1998. – 268 с. 6. Юрков Б. Н. Процессуальные гарантии прав граждан при рассмотрении и разрешении судом жалоб на действия административных органов : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Юрков Борис Николаевич. – Харьков, 1974. – 167 с. 7. Цымбаренко И. Б. Гарантии личности в правовом государстве / И. Б. Цымбаренко // Государство и право. – 2000. – № 11. – С. 100. – У статті: Каламкарян Р. А. Юридические гарантии прав личности в Российской Федерации (по материалам «круглого стола» / Р. А. Каламкарян // Государство и право. 2000. № 11. С. 95–107.

Надійшла до редколегії 12.11.2012

Проанализированы теоретико-правовые положения в сфере процессуальных гарантий прав налогоплательщиков. Определены сущность процессуальных гарантий прав налогоплательщиков в Украине, направления использования этих гарантий, их виды.

The theoretical and legal provisions regarding procedural guarantees of the rights of taxpayers are discussed. The essence of procedural taxpayers' rights guarantees in Ukraine, the directions for using these guarantees, their kinds are determined.

УДК [342.951:351.811](477)

А. Ю. Перетяцько

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ НА БЕЗХАЗЯЙНИХ АВТОМОБІЛЬНИХ ДОРОГАХ

Розглянуто проблемні питання адміністративно-правового регулювання безпеки дорожнього руху на безхазяйних автомобільних дорогах. Особливу увагу приділено обґрунтуванню необхідності новелізації чинного законодавства з метою створення легітимних підстав для набуття права власності на ці об'єкти та забезпечення їх експлуатаційно-транспортного стану.

Конституцією України безпека людини віднесена до найвищих соціальних цінностей. Тому перспектива розбудови України як правової та соціальної держави пов'язана зі створенням ефективного механізму виявлення та усунення загроз (небезпек) для охоронюваного блага.

Одним із безумовних імперативів у контексті забезпечення реалізації конституційних норм є безпека дорожнього руху. Правозастосовна практика у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху сприяє виокремленню широкого спектра нових проблем. Так, останнім часом правознавці та фахівці дорожньо-транспортної галузі все частіше наголошують на нагальній необхідності визначення правового статусу безхазяйних автомобільних доріг, експлуатація яких містить небезпеку для учасників дорожнього руху і створює можливість виникнення надзвичайних ситуацій техногенного характеру.

Означена проблема має комплексний (міжгалузевий) характер, що об'єктивно зумовлює перманентну необхідність переосмислення ключових постулатів чинної доктрини забезпечення безпеки дорожнього руху, вдосконалення відповідної нормативно-правової бази та чіткої регламентації діяльності державних і недержавних суб'єктів, уповноважених на забезпечення безпеки дорожнього руху. Вирішення цієї проблеми можливе у першу чергу шляхом вдосконалення адміністративно-правового регулювання правовідносин у сфері безпеки дорожнього руху, адже саме управлінські засоби дають можливість системно впливати на весь комплекс цих правовідносин.

Метою статті є з'ясування особливостей адміністративно-правового регулювання безпеки дорожнього руху на безхазяйних автомобільних дорогах з особливою акцентуацією уваги на виявленні взаємозв'язку між правовим режимом їх експлуатації та станом забезпечення безпеки дорожнього руху.

Проблема безпеки дорожнього руху традиційно досліджується фахівцями у галузі адміністративного права. Категоріально-правовій характеристиці ключових дефініцій, аналізу специфіки державного управління у сфері безпеки дорожнього руху і пошуку оптимальних шляхів вдосконалення адміністративно-правових засад забезпечення

безпеки дорожнього руху приділялася увага у працях вітчизняних адміністративістів В. Б. Авер'янова, В. М. Бесчасного, В. В. Богущького, Б. Ю. Бурбела, С. М. Гусарова, Т. О. Колпакова, Я. І. Маслової, В. Ф. Муцка, А. О. Собакаря та ін. Особливості забезпечення безпеки дорожнього руху також осмислювалися російськими фахівцями А. О. Бахаєвим, А. С. Квітчуком, Б. П. Кормішкіним, В. Ю. Назаровим, А. С. Пивоваровим та ін. Проте системний аналіз наукового доробку попередників дає підстави стверджувати, що за умов існування стабільного наукового інтересу до подібної проблематики донині актуальна проблема адміністративно-правового регулювання безпеки дорожнього руху на безхазайних автомобільних дорогах не досліджувалася.

Аксіоматично, що соціальна політика Української держави у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху реалізується шляхом спрямування частини коштів державного та місцевого бюджетів на фінансування робіт з експлуатації, ремонту та утримання автомобільних шляхів, а також вжиття системних заходів з метою вдосконалення існуючої системи адміністративно-правового регулювання розвитку дорожньо-транспортного комплексу та забезпечення безпеки дорожнього руху. Посилення соціального вектора державної політики у дорожньо-транспортній галузі зумовило ухвалу низки законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів, у першу чергу законів України «Про дорожній рух» [1], «Про автомобільні дороги» [2], «Про транспорт» [3] тощо.

Водночас зауважимо, що реальний стан вітчизняних автомобільних доріг свідчить про певну декларативність закріплених в Конституції України положень щодо визнання найвищими соціальними цінностями людини, її життя і здоров'я, недоторканності та безпеки. Вітчизняній дорожньо-транспортній галузі притаманні недоліки, існування яких зумовлено недосконалістю інституційно-правового забезпечення безпеки дорожнього руху, в тому числі невизначеністю правового режиму безхазайних автомобільних доріг.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про автомобільні дороги» автомобільна дорога визначається як лінійний комплекс інженерних споруд, призначений для безперервного, безпечного та зручного руху транспортних засобів. А згідно зі ст. 9 цього Закону до складових автомобільної дороги загального користування у межах смуги відведення віднесено: земляне полотно, проїзну частину, дорожнє покриття, смугу руху, споруди дорожнього водовідводу, штучні споруди, інженерне облаштування: спеціальні споруди та засоби, призначені для забезпечення безпечних та зручних умов руху (освітлення, технологічного зв'язку, вимірювання вагових і габаритних параметрів транспортних засобів, примусового зниження швидкості руху), об'єкти дорожнього сервісу та архітектурне облаштування: архітектурні споруди та декоративні насадження, що призначені для забезпечення естетичного вигляду автомобільних доріг; технічні засоби організації дорожнього руху, автопавільйони, лінійні споруди

і комплекси, що забезпечують функціонування і збереження доріг; елементи санітарного облаштування; зелені насадження. Як безхазяйні автомобільні дороги, так й автомобільні дороги з чітко визначеним правовим статусом є ідентичними за сукупністю базових технічних характеристик інженерними спорудами [2].

У більшості випадків безхазяйні автомобільні дороги були збудовані за часів існування Радянського Союзу. Як складові народно-господарського комплексу вони входили до транспортної системи УРСР та знаходились на балансі державних підприємств, колгоспів, радгоспів, кооперативів та інших юридичних осіб, більшість з яких внаслідок приватизації або банкрутства упродовж останнього часу втратили свій юридичний статус. Частину безхазяйних об'єктів або їх окремі складові також було «загублено» в період реорганізації міністерств і відомств у контексті глибокої суспільної трансформації.

Парадоксальність сучасної ситуації полягає у відсутності формально-правових підстав для віднесення фактично існуючих безхазяйних об'єктів дорожньої інфраструктури (автодоріг, вулиць, мостів і шляхопроводів) до складових Єдиної транспортної системи України, хоча такі об'єкти безпосередньо сполучаються з автомобільними дорогами загального користування, вулицями і дорогами населених пунктів або ж фактично є їх невід'ємними частинами. Забезпечення безпеки дорожнього руху на безхазяйних автомобільних дорогах суттєво ускладнюється недостатньою правовою визначеністю категорії «безхазяйне майно (безхазяйна річ)» [4], наявністю правових колізій щодо підстав для віднесення автомобільних доріг (асфальто-бетонного покриття) до нерухомого майна [5], неможливістю набуття державою права власності на безхазяйні автомобільні дороги тощо.

Досить показовим прикладом у цьому сенсі є збудований у післявоєнні часи «Жихарський» автомобільний шляхопровід у місці сполучення автодороги державного значення Харків – Сімферополь – Алушта – Ялта та м. Харкова, що не має власника [6] і формально не входить до Єдиної транспортної системи України. Водночас шляхопровід де-факто використовується для здійснення вантажопасажирських перевезень та є невід'ємною складовою вищезазваної автомобільної дороги загального користування і Європейського автомобільного маршруту Е 105 [7]. Також до Єдиної транспортної системи України формально не входить автомобільний шляхопровід по вул. Новоселівська у м. Балаклея Харківської області, який був «втрачений» власником під час реконструкції упродовж 1999–2002 років [8]. Незважаючи на відсутність чіткого юридичного статусу, шляхопровід активно експлуатується.

Безхазяйні автомобільні дороги існують у більшості адміністративно-територіальних одиниць України. Наприклад, на території Луганської області було виявлено 130 км безхазяйних доріг [9]. У Горлівці подібний статус донедавна мало 1000 тис. кв. м міських доріг [10]. За оцінками фахівців Севастопольської міської ради, 418 км автомобільних доріг у місті є безхазяйними, а питома частка авто-

доріг на балансі комунальних підприємств не перевищує 35 % від їх загальної кількості [11]. Загалом, за інформацією Уряду АРК і Комітету транспорту та зв'язку Верховної Ради АРК, на півострові безхазайними залишається 653 км автомобільних доріг [12] та 977 вулиць населених пунктів [13].

Вищенаведені приклади підтверджують наявність в Україні феномена «фантомних» автомобільних доріг, існування яких фактично ігнорується органами державної влади та органами місцевого самоврядування, уповноваженими опікуватися об'єктами національної дорожньо-транспортної системи. Натомість цей чинник негативно впливає на стан забезпечення гарантованих державою прав громадян на безпечні умови життєдіяльності.

Комплексний аналіз наукових робіт, присвячених проблемам безпеки дорожнього руху, дає підстави стверджувати, що адміністративно-правове регулювання безпеки дорожнього руху визначається як процес застосування державними органами влади спеціальних заходів впливу щодо регулювання суспільних відносин у сфері переміщення людей і вантажів з метою мінімізації ризику заподіяння шкоди життю, здоров'ю, власності та іншим правам учасників дорожнього руху. Так, В. Ф. Муцко акцентовано наголошує, що адміністративно-правове регулювання у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху здійснюється через систему спеціальних заходів, а саме: заходи адміністративного припинення, заходи притягнення до відповідальності та адміністративно-запобіжні заходи [14, с. 12]. В. Б. Авер'янов зосереджує увагу на тому, що заходи адміністративного припинення застосовуються з метою безпосереднього припинення наявних правопорушень, а не задля їх відвернення, а заходи притягнення до відповідальності – у випадку вчинення особою правопорушення [15]. Очевидно, що означені вище спеціальні заходи впливу виконують роль своєрідного «інструменту» регулювання безпеки дорожнього руху лише за наявності неправомірної поведінки в діях суб'єкта або ж його бездіяльності, що спричинили негативні наслідки.

Примітно, що адміністративно-запобіжні заходи мають виключно профілактичний характер, а тому їх застосування не тягне покарання. Аналізуючи правову природу адміністративно-запобіжних заходів, варто враховувати, що їх вичерпного переліку у законодавстві не встановлено. Цей висновок дає підстави припустити, що за відсутності вичерпного переліку адміністративно-запобіжних заходів не може бути вичерпним коло суб'єктів, до яких вони можуть бути застосовані.

Аналізуючи правовий механізм регулювання безпеки дорожнього руху, В. Ф. Муцко стверджує, що адміністративно-запобіжні заходи спрямовані на переконання учасників дорожнього руху в необхідності дотримання правомірної моделі поведінки [14, с. 12–14]. Вважаємо, що ця теза є недостатньо обґрунтованою, оскільки обмежує можливість застосування адміністративно-запобіжних заходів лише до однієї категорії суб'єктів. На нашу думку, ці заходи можуть

застосовуватись не лише до учасників дорожнього руху, але й до інших суб'єктів, від дії або бездіяльності яких залежить стан безпеки дорожнього руху.

З позицією В. Ф. Муцка корелюється твердження А. С. Квітчука щодо пріоритетної націленості державної системи забезпечення безпеки дорожнього руху на переконання суб'єктів у необхідності правомірної поведінки за одночасного збереження можливості примусити усіх без винятку автовласників виконувати свої безпосередні обов'язки [16]. Запропоноване А. С. Квітчуком тлумачення сутності системи забезпечення безпеки дорожнього руху полягає у застосуванні спеціальних методів впливу до автовласника як специфічного суб'єкта суспільних правовідносин. За цих обставин закономірно виникає питання щодо дієвості системи, ґрунтованої на абсолютизації одного критерію. Однобічність тези А. С. Квітчука є ще очевиднішою у випадку, коли дії учасника дорожнього руху є правомірними.

Чинне українське законодавство не містить заборон (обмежень) щодо переміщення безхазайними автомобільними дорогами людей і вантажів. Як наслідок, використання безхазайних об'єктів учасником дорожнього руху не може кваліфікуватися як суспільно шкідливе та протиправне діяння за умови дотримання ним заборон (обмежень), закріплених у ст. 26 Закону України «Про дорожній рух». У цьому випадку органи державної влади не мають правових підстав застосовувати до учасника дорожнього руху заходи адміністративного припинення і заходи притягнення до відповідальності. Натомість застосовувані до учасника дорожнього руху адміністративно-запобіжні заходи не можуть істотно впливати на стан безпеки руху безхазайними автодорогами, адже відсутній причинно-наслідковий зв'язок між правомірними діями учасника дорожнього руху та погіршенням стану безпеки дорожнього руху.

У цьому контексті заслуговує на увагу думка М. А. Микитюка, який розглядає дорожній рух як цілісну систему, що складається з чотирьох взаємопов'язаних елементів, а саме: водія, автомобіля, дороги та середовища руху [17]. Наявність двох останніх елементів підтверджує залежність стану забезпечення безпеки дорожнього руху від впливу безхазайних автомобільних доріг та середовища руху.

Система забезпечення безпеки дорожнього руху як важливий компонент складної соціальної системи не може функціонувати без впливу на діяльність власників об'єктів дорожньої інфраструктури, адже відповідно до ст. 9 Закону України «Про дорожній рух» саме до компетенції власників віднесено забезпечення належного транспортно-експлуатаційного стану автодоріг.

Безпека дорожнього руху на автомобільних дорогах безпосереднім чином залежить від наявності чи відсутності власника автомобільної дороги, на якого покладена відповідальність за стан утримання та експлуатації об'єкта. Безхазайні об'єкти дорожньої інфраструктури не мають власника, тобто осіб, відповідальних за транспортно-експлуатаційний стан. Ця обставина фактично унеможливає не

лише належне експлуатаційне утримання безхазяйних автомобільних доріг, але й вжиття органами державної влади комплексу заходів з метою забезпечення безпеки дорожнього руху.

Перспективи забезпечення безпеки дорожнього руху на безхазяйних автомобільних дорогах пов'язані з пошуком і коректним застосуванням правового алгоритму набуття права власності на безхазяйне майно уповноваженими державою суб'єктами. Чинне цивільне законодавство містить загальний алгоритм набуття права власності на безхазяйні речі, однак не передбачає винятків щодо об'єктів, які мають виключне соціальне або стратегічне значення, та не враховує чинників, наслідком впливу яких може бути виникнення надзвичайних ситуацій техногенного характеру.

Законодавцем передбачена безальтернативна можливість передачі безхазяйного майна до комунальної власності. Означена обставина зумовила наділення органів місцевого самоврядування монопольним правом ініціювати процедуру взяття на облік та набуття права власності на безхазяйне майно. Згідно зі ст. 335 Цивільного кодексу України безхазяйне нерухоме майно береться на облік за заявою органу місцевого самоврядування, на території якого розміщено. Про взяття безхазяйної нерухомої речі на облік повідомляється в оголошенні у друкованих засобах масової інформації. Після закінчення року з дня взяття на облік безхазяйної нерухомої речі вона за заявою уповноваженого на управління майном відповідної територіальної громади органу може бути передана за рішенням суду до комунальної власності [18].

У Цивільному кодексі України та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [19] відсутні норми зобов'язального характеру щодо вжиття органами місцевого самоврядування заходів з метою виявлення безхазяйного майна, взяття його на облік та набуття права власності на нього. Оскільки закони України «Про дорожній рух», «Про автомобільні дороги» та «Про транспорт» також не містять імперативу щодо набуття органами місцевого самоврядування права власності на безхазяйні автомобільні дороги, то вирішення питання щодо визначення правового статусу безхазяйних автомобільних доріг фактично залежить від наявності в територіальних громадах зацікавленості у набутті права власності на такі об'єкти.

Незацікавленість органів місцевого самоврядування у набутті права власності на безхазяйні автодороги зумовлена у першу чергу необхідністю спрямування значних коштів з місцевих бюджетів на експлуатаційне утримання подібних вартісних об'єктів. Саме тому, незважаючи на особливу значущість «Жихарського» автомобільного шляхопроводу для соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури мегаполіса, перспектива спрямування багатомільйонних видатків на його приведення у відповідність до чинних державних технічних стандартів [20] фактично нівелює зацікавленість Харківської міської ради у набутті права власності на цей об'єкт. З іншого

боку, чинне законодавство унеможливає набуття права власності на вказаний об'єкт державою в особі Державного агентства автомобільних доріг України, до сфери управління якого належить автомобільна дорога загального користування Харків – Ялта. Невирішеність означеної правової колізії упродовж тривалого часу спричинила безхазяйний статус «Жихарського» автомобільного шляхопроводу, який донині не має власника та не обліковується у Реєстрі прав власності на нерухоме майно. Як складова народногосподарського комплексу регіону він тісно інтегрований до системи здійснення вантажопасажирських перевезень.

Як свідчить практика, експлуатація безхазяйних автомобільних доріг на кшталт «Жихарського» автомобільного шляхопроводу відбувається поза правовим полем та поєднана з вжиттям у робочому порядку окремими органами державної влади, у першу чергу місцевими підрозділами Укравтодору та Державтоінспекції, окремих заходів з удосконалення організації дорожнього руху з метою забезпечення його безпеки, а саме: очищення дорожнього покриття від забруднень, запобігання утворенню та ліквідації зимової слизькості, забезпечення водовідводу з дорожнього покриття; ліквідація деформацій та руйнувань елементів і обладнання дорожніх об'єктів; дотримання геометричних нормативних параметрів елементів вулично-дорожньої мережі; влаштування локальних розширень проїзної частини; поліпшення організації руху шляхом удосконалення системи розміщення дорожніх знаків, нанесення і відновлення дорожньої розмітки. Водночас наголошимо, що таким заходам системність не властива.

У адміністративно-правовій науці акцентовано наголошується на необхідності широкого застосування адміністративно-запобіжних заходів з метою недопущення виникнення надзвичайних ситуацій зі шкідливими наслідками. Проблемно-орієнтований підхід у превентивній діяльності держави ґрунтується на постулаті щодо можливості появи загроз (небезпек) для охоронюваного особистого та загального (суспільного) блага не лише внаслідок протиправних посягань, але й в результаті виникнення надзвичайних ситуацій техногенного характеру (обвал залізобетонних конструкцій мосту, руйнування автодороги внаслідок повені тощо). Вважаємо, що саме у цьому контексті доцільним є застосування адміністративно-запобіжних заходів з метою усунення умов для дорожньо-транспортних пригод на безхазяйних автомобільних дорогах. Будучи зазвичай безальтернативними складовими єдиної національної транспортної системи, вони містять значний негативний потенціал внаслідок їх неналежного транспортно-експлуатаційного стану. Надзвичайна ситуація техногенного характеру навіть на окремих інженерних спорудах безхазяйної автодороги може призвести до виникнення надзвичайного стану на окремій території.

Ефективна реалізація уповноваженими суб'єктами адміністративно-запобіжних заходів з метою забезпечення безпеки дорожнього

руху на безхазяйних дорогах неможлива без новелізації низки законодавчих актів. Прагнення забезпечити належний експлуатаційно-транспортний стан безхазяйних автомобільних доріг об'єктивно зумовлює нагальну необхідність вжиття низки взаємопов'язаних заходів, а саме: ініціювання та проведення у стислі терміни інвентаризації національної мережі автомобільних доріг загального користування за участю органів державної влади (Державної податкової адміністрації України, Державного агентства автомобільних доріг України, Державної автомобільної інспекції МВС України), органів місцевого самоврядування та органів самоорганізації населення; внесення змін до чинного законодавства щодо можливості передачі у державну власність безхазяйних об'єктів, які мають виключне стратегічне значення (у нашому випадку має йтися про безхазяйні складові автомобільних доріг державного значення), та нормативно-правового закріплення положення про прискорену процедуру набуття державою права власності на означену категорію об'єктів; закріплення обов'язку органів місцевого самоврядування щодо вжиття заходів з метою виявлення безхазяйних автомобільних доріг місцевого значення (або їх складових), взяття їх на облік та набуття права власності (отримання технічного паспорта на дорогу, кадастрового паспорта на землю під нею) з подальшим включенням цих об'єктів до муніципальних програм розвитку вулично-дорожньої мережі та плануванням видатків з місцевого бюджету на їх утримання; запровадження консолідованої відповідальності держави та територіальних громад щодо приведення колишніх безхазяйних доріг місцевого значення до належного експлуатаційно-транспортного стану шляхом виділення цільових субвенцій тощо. Усунення феномена безхазяйних доріг також пов'язано з активізацією наглядової діяльності органів прокуратури у дорожньо-транспортній галузі і покращанням контролю підрозділів Державної автомобільної інспекції МВС України за дотриманням власниками автодоріг правил їх утримання.

Резюмуючи, зазначимо, що існування безхазяйних автомобільних доріг як невід'ємної складової Єдиної транспортної системи України є деструктивним чинником, який негативно впливає на стан забезпечення безпеки дорожнього руху та публічної безпеки загалом. Наявність на території України низки «фантомних» об'єктів дорожньої інфраструктури дає підстави стверджувати не лише про масовий характер явища безхазяйності автомобільних доріг, але й про ознаки розбалансованості державного механізму управління дорожньо-транспортною сферою, невирішені проблеми в адміністративно-правовому регулюванні безпеки дорожнього руху, а також необхідність кореляції обсягу прав та обов'язків органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Перспектива комплексного вирішення означеної проблеми полягає у вжитті низки системних організаційно-правових заходів, спрямованих на створення необхідних умов для легітимізації безхазяйних автомобільних доріг і забезпечення належного експлуатаційно-транспортного стану цих об'єктів.

- Список літератури:** 1. Про дорожній рух : закон України від 30 черв. 1993 р. № 3353-ХІІ // Відомості Верховної Ради. – 1993. – № 31. – Ст. 338.
2. Про автомобільні дороги : закон України від 8 верес. 2005 р. № 2862-IV // Відомості Верховної Ради. – 2005. – № 51. – Ст. 556.
3. Про транспорт : закон України від 10 листоп. 1994 р. № 232/94-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1994. – № 51. – Ст. 446.
4. Деякі аспекти набуття права власності на об'єкти безхазяйного нерухомого майна : роз'яснення М-ва юстиції України від 13 жовт. 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/p0065323-11>.
5. Про затвердження Методичних рекомендацій стосовно визначення нерухомого майна, що знаходиться на земельних ділянках, право власності на які підлягає державній реєстрації : наказ М-ва юстиції України від 14 квіт. 2009 р. № 660/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v660_323-09.
6. Старые харьковские мосты лучше новых [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gortransport.kharkov.ua/news/5978>.
7. Автошлях Е105 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://uk.wikipedia.org/wiki/Автошлях_Е105.
8. Постанова Вишого господарського суду України від 27 лют. 2003 р. № 308/5-29 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://vgsu.arbitr.gov.ua/docs/28_678554.html.
9. 130 кілометров дорог Луганщины – бесхозные [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uavto.lg.ua/news/17800>.
10. Бесхозные дороги Горловки принимают в коммунальную собственность, чтобы получить возможность ремонтировать их за средства из госбюджета [Електронний ресурс] / «Горловский Медиа Портал». – Режим доступу: <http://www.0624.com.ua/home /city/5284>.
11. Региональная программа «Дороги Севастополя» на период 2011–2015 года [Електронний ресурс]. – Севастополь, 2011. – [50 с.]. – Режим доступу: <http://sev-doroga-com-ua.lgb.ua/pd.pdf>.
12. В Крыму насчитывается 653 км бесхозных дорог [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://news.allcrimea.net/news/2009/9/25/1253879100/>.
13. В Крыму насчитывается 977 бесхозных улиц [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://novoross.info/economics/12509-v-krymu-naschityvaetsya-977-beshoznyh-ulic.html>.
14. Муцко В. Ф. Адміністративно-правове регулювання безпеки дорожнього руху в Україні : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Муцко Володимир Федорович. – К., 2011. – 20 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mydisser.com/ru/avtoref/view/6084.html>.
15. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. – Т. 1. Загальна частина [Електронний ресурс] / ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2004. – 584 с. – Режим доступу: <http://textbooks.net.ua/content/view/2686/15/>.
16. Квитчук А. С. Система обеспечения безопасности дорожного движения в России: Историко-правовое исследование : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 [Електронний ресурс] / Квитчук Анатолий Сергеевич. – СПб., 2006. – 360 с. – Режим доступу: <http://www.dissercat.com/content/sistema-obespecheniya-bezopasnosti-dorozhnogo-dvizheniya-v-rossii-istoriko-pravovoe-issledov>.
17. Микитюк М. А. Владні повноваження Державної автомобільної інспекції Міністерства внутрішніх справ України: проблеми теорії та практики реалізації у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 [Електронний ресурс] / Микитюк Микола Андрійович. – Л., 2008. – 214 с. – Режим доступу: <http://studrada.com.ua/content/12-адміністративно-правовий-режим-реалізації-владних-повноважень-державної-автомобільної-інс?page=3>.
18. Цивільний кодекс України : закон України від 16 січ. 2003 р. № 435-IV

// Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356. **19.** Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР
// Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170. **20.** Технічні правила ремонту і утримання міських вулиць та доріг : КТМ 204 України 010-94 : затв. Держжитлокомунгоспом України 27 груд. 1994 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.uazakon.com/documents/date_c0/pg_gbcvsw/index.htm.

Надійшла до редколегії 30.10.2012

Рассмотрены проблемные вопросы обеспечения безопасности дорожного движения на бесхозийственных автомобильных дорогах. Особое внимание уделено обоснованию необходимости новеллизации действующего законодательства с целью создания легитимных оснований для приобретения права собственности на эти объекты и обеспечение их надлежащего эксплуатационно-транспортного состояния.

The problematic issues of traffic safety on the roads of mismanagement are considered. The particular attention is spared to justifying the necessity for the novelization of the current legislation to establish a legitimate reason for the acquisition of title to these objects and to ensure their proper operation and transport conditions.

УДК 342.9

Є. В. Петров

ФІНАНСОВІ МЕХАНІЗМИ УЧАСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В АДМІНІСТРАТИВНО-ГОСПОДАРСЬКИХ ВІДНОСИНАХ: СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Через призму сучасної наукової літератури, а також чинних нормативних актів проаналізовано сутність і зміст основних фінансових механізмів державної підтримки суб'єктів господарювання – інституту дотацій, інституту субсидій, інституту фінансових (інвестиційних, податкових) пільг. Сформульовано пропозиції, спрямовані на удосконалення як теоретичних, так і нормативних засад названих інститутів адміністративно-господарського права.

У умовах функціонування ринкової економіки далеко не завжди бажаним і доцільним є прямий та/або організаційний вплив держави на суб'єктів господарювання, оскільки це може мати негативні наслідки для учасників господарських відносин. З огляду на це, у сучасних економіках світу розроблено та з успіхом впроваджено механізми опосередкованого впливу держави на ринок, які виявляються насамперед у формі фінансової підтримки суб'єктів господарювання. Для позначення названих процесів у європейській правовій літературі вживається термін «сприяння розвитку економіки» [1, с. 269].

Аналіз наукової літератури свідчить, що питання правового регулювання фінансової підтримки суб'єктів господарювання нині розглядається з різних позицій. Так, над цією темою працювали

представники науки фінансового права, господарського права, адміністративного права, авторами яких були О. Гудзь, В. Дем'янчук, В. Добровольська, О. Коваленко, М. Макаренко, Т. Некрасова та ін. Особливістю цих наукових розробок є центрованість на одних і тих же питаннях. Зазначена ситуація, на наш погляд, є скоріше негативною, ніж позитивною, оскільки призводить до «розшарування» єдиної наукової проблематики на різні сектори та сфери, що у підсумку заважає формуванню цілісної та завершеної конструкції.

Таким чином, метою цієї статті є спроба комплексного аналізу інституту фінансових механізмів підтримки державою суб'єктів господарювання з позиції адміністративно-господарського права. Для її досягнення необхідно виділити існуючі види фінансових механізмів підтримки державою суб'єктів господарювання, проаналізувати їх правові засади та сформулювати відповідні пропозиції та рекомендації, спрямовані на їх удосконалення.

Зазначеному напрямку наукового пошуку властивий доволі високий рівень наукової новизни, оскільки до сьогоднішнього дня названі питання з позиції адміністративно-господарського права у вітчизняній науковій літературі ще не вивчалися.

Аналіз вітчизняного законодавства свідчить, що наразі в Україні прийнято певну кількість правових актів, які закладають правову основу названого інституту. Центральне місце серед таких актів займає Господарський кодекс (ГК) України [2], ряд статей якого закріплює існування у нашій державі інститутів інвестиційних, податкових та інших пільг; дотацій; компенсацій; цільових інновацій та субсидій (ч. 1 ст. 16, ч. 2 ст. 16).

Проте, зазначені положення у ГК України далі не розвиваються, що дозволяє вести мову про те, що вони мають скоріше декларативний, ніж регулятивний характер. Конкретизація сутності, змісту та порядку застосування перерахованих інститутів знайшла прояв у інших законодавчих і підзаконних актах. Пропонуємо більш докладно зупинитися на аналізі названих інститутів адміністративно-господарського права.

Інститут дотацій

Аналіз чинного законодавства свідчить, що в Україні існує чимала кількість різноманітних дотацій, які можуть видаватися державою суб'єктам господарювання. Так, наприклад, у Податковому кодексі України йдеться про дотації на регулювання цін на платні послуги (ст. 157.6); у Законі України «Про забезпечення молоді, яка отримала вищу або професійно-технічну освіту, першим робочим місцем з наданням дотації роботодавцю» [3], – про дотацію роботодавцю, який приймає на роботу молодь; у Постанові Кабінету Міністрів України «Про реалізацію статті 18-1 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» [4], – про дотацію на створення спеціальних робочих місць для безробітних інвалідів тощо.

Отже, з огляду на викладене, можна зробити висновок, що дотація являє собою грошові кошти, які виділяються юридичним і фізичним особам з державного бюджету на цілі, пов'язані із задоволенням публічних інтересів. Зазначені цілі можуть бути доволі різноманітними, проте у будь-якому випадку їх досягнення є корисним для держави.

Інститут субсидій

Інститут субсидій в Україні регулюється низкою правових актів. Так, насамперед, необхідно назвати Закон України «Про захист національного товаровиробника від субсидованого імпорту» [5], де під субсидією розуміється фінансова або інша підтримка державними органами виробництва, пакування, продажу, транспортування, експорту, споживання товару, в результаті якої суб'єкт господарських відносин країни експорту отримує пільги (прибутки). Майже подібним чином визначається субсидія і у Концепції перебудови системи державних субсидій, що надаються галузям економіки [6].

Виходячи з викладеного, можна побачити, що тлумачення субсидій є подекуди різним і залежить воно від сфери, в якій субсидія надається. Проте, на наш погляд, подібний підхід є не виправданим, оскільки сутність і зміст субсидій мають бути однаковими, а раз так, то на порядку денному стоїть питання, пов'язане з пошуком, так би мовити, універсального визначення цієї категорії. Як основу такого визначення можна взяти його тлумачення, сформульоване в економічній літературі, де під субсидією розуміється вид допомоги, що надається державою або відповідною установою окремим юридичним або фізичним особам переважно у грошовій формі з метою забезпечення чи відшкодування непередбачених матеріальних витрат внаслідок певних негативних явищ (безробіття, інфляційні процеси тощо), а також фінансова або інша підтримка та стимулювання певної діяльності [7, с. 434].

Інститут компенсацій (безповоротних державних виплат)

Інститут компенсацій (безповоротних державних виплат), виходячи з положень ГК України, застосовується переважно у сфері сільськогосподарства для підтримки товаровиробників. За період незалежності України у державі було прийнято ряд правових актів, які регулювали порядок та умови сплати виробником сільськогосподарської продукції відповідних компенсацій. Одним із перших актів зазначеної групи став Указ Президента України «Про компенсацію грошових втрат сільськогосподарським товаровиробникам і банкам» [8]. Ознайомлення з цим Указом дозволяє стверджувати, що ним запроваджувалося декілька видів компенсацій товаровиробникам і банкам, зокрема: компенсація втрат товаровиробників шляхом збільшення їх виручки; списання товаровиробникам заборгованості перед банками; відшкодування товаровиробникам витрат на будівництво об'єктів соціально-культурного та побутового призначення тощо; компенсація втрат від знецінення грошової частини коштів статутних фондів банків.

У наступні роки практика видання подібних правових актів була продовжена як Президентом України, так і урядом. Як приклади

можна назвати: Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо вирішення соціальних проблем на селі та дальшого розвитку аграрного сектора економіки» [9]; Постанову Кабінету Міністрів України «Про компенсацію сільськогосподарським товаровиробникам витрат, пов'язаних з прийманням та зберіганням зерна у разі здійснення його заставних закупівель» [10]; Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку спрямування коштів державного бюджету на компенсацію сільськогосподарським товаровиробникам за посіяне зерно» [11] тощо.

Вивчення названих правових актів дозволяє зробити декілька проміжних висновків:

1. Компенсація являє собою вид безповоротної фінансової допомоги, яка виплачується державою суб'єктам господарювання, задіяним у виробництві сільськогосподарської продукції. Проте, компенсаційні виплати не обмежуються лише названою сферою. Вони можуть здійснюватися також і для підтримки інших напрямків та сфер діяльності суб'єктів господарювання.

2. Правове регулювання порядку надання компенсацій здійснюється на сьогоднішній день переважно на підзаконному рівні, що робить державну політику у названій сфері подекуди непослідовною.

3. Чинні нормативні акти майже не містять процедур надання суб'єктам господарювання компенсаційних виплат, що, відповідно, ставить у нерівні умови претендентів на такі виплати, викликає порушення одного з найважливіших принципів належного урядування – принципу юридичної визначеності.

Отже, у підсумку можна зробити узагальнюючий висновок, що названий інститут знаходиться на початковій стадії свого розвитку та нормативного закріплення, а раз так, то його не можна вважати дієвим способом підтримки державою суб'єктів господарювання.

Інститут фінансових (інвестиційних, податкових) пільг

У низці статей ГК України наголошується на тому, що одним із засобів державного регулювання господарської діяльності є інвестиційні, податкові та інші пільги, які встановлюються згідно з положеннями названого кодексу, а також інших законів України. Що стосується ГК України, то у ньому є лише декілька статей, які закладають нормативні засади для застосування названого інституту фінансової підтримки суб'єктів господарювання. Найбільш чітко про це йдеться у ч. 2 ст. 385, де зазначено, що податкові пільги надаються виключно відповідно до закону, як правило, суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності, які стабільно експортують наукову, наукоємну продукцію, експорт яких перевищує імпорт за фінансовий рік і обсяг експорту яких становить не менше п'яти відсотків від обсягу реалізованих за фінансовий рік товарів.

Дещо більше конкретики щодо порядку отримання суб'єктами господарювання податкових та інших пільг можна зустріти у Податковому кодексі (ПК) України [12]. Так, у ст. 30 ПК України податкова пільга визначається як передбачене податковим та митним законодавством звільнення платника податків від обов'язку щодо

нарахування та сплати податку та збору, сплата ним податку та збору в меншому розмірі за наявності підстав, визначених у ПК України.

З огляду на те, що податкові пільги можуть бути запроваджені широким колом суб'єктів (Верховною Радою України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, місцевими радами), то, відповідно, кількість нормативних актів, які регламентують зазначену діяльність, є доволі великою, що, як наслідок, ускладнює надання загальної характеристики названому інституту. Проте, на деяких аспектах цієї проблематики ми все ж зупинимосся.

Головне питання полягає у тому, а чи може держава, встановивши на конституційному рівні з подальшим закріпленням у податковому законодавстві обов'язок щодо сплати податків та інших обов'язкових платежів, звільняти від його виконання певних суб'єктів господарювання? Відповідь на поставлене питання є доволі проблематичною, особливо з огляду на принцип рівності усіх перед законом. На наш погляд, надання податкових та інших пільг суб'єктам господарювання саме по собі є можливим і доцільним, що підтверджується європейською практикою публічного регулювання економіки [1, с. 282; 13]. Проте, для того, щоб зазначений інститут функціонував на належному рівні, в його підґрунтя мають бути закладені деякі важливі принципи.

По-перше, рішення про надання податкових та інших пільг не повинні приймати суб'єкти публічної адміністрації. Вони можуть бути лише суб'єктами, задіяними у його реалізації. Лише парламент повинен мати право визначати випадки та процедури надання податкових та інших пільг суб'єктам господарювання.

По-друге, необхідним є виключення практики посилення податкового контролю з боку податкової служби за тими суб'єктами господарювання, які отримали податкові та інші пільги. За таких умов суб'єкти господарювання скоріше будуть відмовлятися від отримання пільг, ніж намагатися їх отримати, що, зрозуміло, лише негативно позначиться на рівні їх економічної активності.

По-третє, політика держави у сфері надання податкових та інших пільг має бути послідовною та передбачуваною, оскільки у протилежному випадку суб'єкти господарювання постійно перебуватимуть у стані невизначеності з питань оподаткування, що знову ж таки гальмуватиме економічний розвиток країни. У цьому плані доволі показовою є ситуація, яка склалася навколо Закону України «Про інноваційну діяльність» [14]. Зазначений закон передбачав особливості в оподаткуванні та митному регулюванні інноваційної діяльності, зокрема шляхом надання суб'єктам інноваційної діяльності права на отримання таких видів пільг, як податкові, амортизаційні та митні. Проте, дія цих положень протягом 2003–2005 рр. призупинялася законом «Про державний бюджет України» на відповідний рік [15]. Таким чином, можна погодитися з думкою В. Добровольської, що ті незначні пільги, які встановлено у ГК України та

загалом у законодавстві України стосовно інноваційної, інвестиційної діяльності, фактично не діють [16].

Отже, інститут фінансових (інвестиційних, податкових) пільг в Україні перебуває у стані свого становлення саме тому, що держава до сьогоднішнього дня, на жаль, так і не визначилася до кінця, а чи потрібні їй названі пільги.

Викладене у межах цієї статті дозволяє дійти висновку, що фінансові механізми участі публічної адміністрації в адміністративно-господарських відносинах нині є недосконалими. Вони нагально вимагають як організаційного, так і правового покращення, оскільки без цього Україні навряд чи вдасться увійти до двадцятки найбільш економічно розвинених країн світу. Ведучи мову про розвиток адміністративно-господарського законодавства, спрямованого на регулювання фінансових механізмів участі публічної адміністрації в адміністративно-господарських відносинах, необхідно насамперед відзначити потребу у запровадженні виключно на законодавчому рівні:

- випадків та умов заборони надання субсидій, дотацій та/або податкових пільг суб'єктам господарювання. У протилежному випадку зазначена діяльність може набути надмірного поширення, що є неможливим за умов ринкової економіки. У цьому плані надзвичайно слухними виглядають слова Р. Штобера, який пише, що держава шляхом надання фінансової допомоги не повинна підміняти та відтісняти на задній план відповідальності підприємця за свої дії чи бездіяльність. І чим інтенсивніше здійснюється сприяння розвитку економіки, тим вищим є ступінь такої підміни. Негативні наслідки надання фінансової допомоги, продовжує вчений, є загальновідомими: допомога паралізує підприємницьку ініціативу та перешкоджає інноваційній діяльності (так званий дотаційний менталітет). У зв'язку з цим, на його думку, вищий принцип діяльності щодо підтримки економіки має полягати у тому, що економічна допомога держави – це лише допомога у підтримці самопомоги або самореалізації [1, с. 277, 278], з чим, на наш погляд, слід погодитися;

- механізмів перевірки дотримання процедур надання фінансової допомоги суб'єктам господарювання. Необхідно передбачити також і можливість участі у таких перевірках суб'єктів господарювання, інтереси яких може бути порушено внаслідок прийняття названого вище рішення;

- спрощеної та ускладненої процедур надання фінансової допомоги суб'єктам господарювання, причому в підґрунтя такого поділу має бути покладена сума (розмір) фінансової допомоги;

- видів фінансової допомоги суб'єктам господарювання, а також їх особливостей. Як свідчить проведений вище аналіз, нині категорія дотації часто підміняється поняттям податкової пільги [17], а формами субсидії визнаються дотація та позика [18].

Подібний стан справ є неприйнятним, оскільки не дозволяє, насамперед, суб'єктам господарювання осягнути як існуючі форми фінансової допомоги, так, відповідно, і процедури їх надання.

Зазначені питання могли б бути вирішені шляхом прийняття Закону України «Про фінансову допомогу суб'єктам господарювання». Принагідно зазначимо, що проект такого законодавчого акта вже було подано на розгляд Верховної Ради України. На думку його розробників він мав називатися Законом України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання». Мета його прийняття пов'язувалася з необхідністю створення в Україні інституційних, правових та організаційних засад функціонування прозорої системи державної допомоги, що має забезпечити мінімізацію негативного впливу державної допомоги на конкуренцію та міжнародну торгівлю, сприятиме створенню рівних умов діяльності суб'єктів господарювання на товарних ринках України, стимулюватиме державну підтримку регіонального розвитку малорозвинутих регіонів, реалізацію важливих загальнодержавних проектів, технічний розвиток та інновації [19].

Названий проект, безумовно, необхідно підтримати, оскільки він, у разі його прийняття, сприяв би налагодженню системної та послідовної роботи у названій сфері. Проте, з деякими його положеннями, на наш погляд, погодитися не можна. Так, насамперед, слід відмовитися від терміна «державна допомога», оскільки він не у повній мірі відображає сутність такої допомоги, яка може надаватися також і за рахунок коштів органів місцевого самоврядування.

Разом із цим, відзначимо, що інститут фінансової допомоги суб'єктам господарювання вимагає також і відповідного теоретичного обґрунтування, пов'язаного насамперед із визначенням правової природи відносин, які виникають між суб'єктом надання фінансової допомоги та її отримувачем. Цей крок є надзвичайно необхідним як для подальшого вивчення названого інституту, так і для покращення рівня судового захисту прав та інтересів суб'єктів господарювання.

Список літератури: 1. Штобер Р. Хозяйственно-административное право. Основы и проблемы. Мировая экономика и внутренний рынок = Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht. Grundlagen des Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht, des Weltwirtschafts- und Binnenmarktrechts / Рольф Штобер ; пер. с нем. – М. : Волтерс Клувер, 2008. – 400 с. 2. Господарський кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18, 19–20, 21–22. – Ст. 144. 3. Про забезпечення молоді, яка отримала вищу або професійно-технічну освіту, першим робочим місцем з наданням дотації роботодавцю : закон України від 04.11.2004 № 2150-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 40. 4. Про реалізацію статті 18-1 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» : постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2006 № 1836 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 52. – Ст. 3519. 5. Про захист національного товаровиробника від субсидованого імпорту : закон України від 22.12.1998 № 331-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 12–13. – Ст. 80. 6. Про затвердження Концепції перебудови системи державних субсидій, що надаються галузям національної економіки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 31.03.2003 № 182-р // Офіційний вісник України. – 2003. – № 14. – Ст. 634. 7. Золотогоров В. Г. Энциклопедический

словарь по экономике / В. Г. Золотогорев. – Минск : Польша, 1997. – 571 с.

8. Про компенсацію грошових втрат сільськогосподарським товаровиробникам і банкам : указ Президента України від 03.04.1992 № 208 // Збірник указів Президента. – 1992. – № 2. **9.** Про додаткові заходи щодо вирішення соціальних проблем на селі та дальшого розвитку аграрного сектора економіки : указ Президента України від 21.02.2002 № 170/2002 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 9. – Ст. 396. **10.** Про компенсацію сільськогосподарським товаровиробникам витрат, пов'язаних з прийманням та зберіганням зерна у разі здійснення його заставних закупівель : постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2002 № 1226 // Урядовий кур'єр. – 2002. – № 155. **11.** Про затвердження порядку спрямування коштів державного бюджету на компенсацію сільськогосподарським товаровиробникам за посіяне зерно : постанова Кабінету Міністрів України від 08.10.2003 № 1589 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 41. – Ст. 2176. **12.** Податковий кодекс України : закон України від 02.12.2010 № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–14, 15–16, 17. – Ст. 112. **13.** Столбуненко Н. М. Формування системи державної підтримки малого підприємництва / Н. М. Столбуненко, О. Е. Мазур // Вісник Одеського університету внутрішніх справ. – 2002. – № 2. – С. 187–191. **14.** Про інноваційну діяльність : закон України від 04.07.2002 № 40-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 36. – Ст. 266. **15.** Про державний бюджет України на 2003 рік : закон України від 26.12.2002 № 380-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 10–11. – Ст. 86. **16.** Добровольська В. Деякі питання щодо непрямих (економічних) методів державного регулювання підприємницької діяльності / В. Добровольська // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 5. – С. 49–52. **17.** Чернадчук Т. Деякі питання щодо виплат дотацій сільськогосподарським товаровиробникам / Т. Чернадчук, О. Галденко // Підприємство, господарство і право. – 2009. – № 1. – С. 46–49. **18.** Некрасова Т. Поняття та правові ознаки субсидій як одного з видів державної допомоги суб'єктам господарювання / Т. Некрасова // Підприємство, господарство і право. – 2008. – № 7. – С. 23–28. **19.** Проект закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=44201.

Надійшла до редколегії 06.12.2012

Через призму сучасної наукової літератури, а також діючих нормативних актів проаналізовані сутність і зміст основних фінансових механізмів державної підтримки суб'єктів господарювання – інституту дотацій, інституту субсидій, інституту фінансових (інвестиційних, податкових) льгот. Сформульовані пропозиції, направлені на удосконалення як теоретичних, так і нормативних основ названих інститутів адміністративно-господарського права.

The essence and content of the main financial mechanisms of state support directed on subjects of management – an institution of grants, institution of subsidies, institution of financial (investment, tax) benefits are analyzed through the prism of modern scientific literature as well as legislation in force. Some offers directed on improving both theoretical and normative basis of the stated institutions of administrative and economic law are formulated.

УДК 342.518(477)

М. В. Пономаренко

ПРОГРАМА ДІЯЛЬНОСТІ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ: ПРАВОВА ПРИРОДА ТА ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ

Досліджено правову природу Програми діяльності Кабінету Міністрів України, проведено узагальнений аналіз проблеми реалізації даного документа в Україні та запропоновано шляхи їх вирішення. Надано ряд пропозицій до чинного законодавства з питання врегулювання прогалин щодо Програми діяльності Кабінету Міністрів України.

Ефективне державне управління є одним із визначальних факторів економічного розвитку та розбудови сильної незалежної держави. Урядове управління можна розглядати як процес вибору, призначення, контролю і заміни уряду, його спроможність розробляти та проводити ефективну політику, створюючи клімат поваги громадянами та державними установами стосовно економічних і політичних інституцій. Ключове місце серед інструментів державного управління займає Програма діяльності Кабінету Міністрів. В останні роки посилилася увага суспільства до питань формування державно-правової стратегії уряду, а відтак збільшилася актуальність розробки ефективної Програми його діяльності.

У той же час правова природа даного документа хоча і набула останнім часом особливої актуальності, все ж досліджується недостатньо в рамках відповідальності уряду. Деякі питання правової природи Програми діяльності Кабінету Міністрів України можна зустріти в роботах В. В. Авер'янова, Н. Р. Нижника, О. М. Окопника, В. М. Шаповала та інших.

Мета цієї статті полягає у визначенні правової природи Програми діяльності Кабінету Міністрів України та окресленні основних проблем її реалізації в Україні.

Важливим конституційним елементом організації діяльності уряду є його Програма діяльності. Саме цей концептуальний документ має спрямовувати всю діяльність уряду та визначати загалом перспективи розвитку держави.

Програма діяльності уряду – це акт офіційного оформлення цілей і спрямування державної політики, яку проводить визначений склад уряду протягом усього періоду своєї діяльності, визначає основні направлення та концептуальні основи діяльності уряду, що базуються на передвибірній програмі Президента (парламентської більшості).

Програма діяльності уряду є однією з умов набуття легітимності уряду, адже лише в такому разі буде коректним говорити про підтримку уряду парламентською більшістю, а тим більше про спільну відповідальність законодавчої і виконавчої влади чи узгодженість їхньої взаємодії в рамках системи поділу влад. Тому недаремно затвердження (схвалення) у парламенті урядової Програми пов'язують

з інвеститурою – вираженням довіри. У більшості країн з республіканською формою правління передбачено схвалення (затвердження) Програми новоутвореного уряду в парламенті, що означає вираження йому довіри. Однак порядок вираження довіри може бути іншим, ніж за умов парламентського правління. Так, у Грузії, Литві, Молдові, Перу, Румунії, Сербії і Чорногорії на розгляд парламенту разом зі складом уряду представляють його Програму. У Туреччині спочатку парламент затверджує склад уряду, а згодом у визначений строк розглядає представлену урядом Програму. У Франції не встановлено строк, зі спливом якого уряд повинен звертатися до нижньої палати з метою схвалення Програми. Тому голосування у парламенті щодо Програми уряду нерідко відбувається за кілька місяців після його формування. У Білорусі довіра уряду має бути виражена шляхом схвалення парламентом у визначений строк його Програми, причому повторне відхилення Програми уряду означає вираження недовіри [1, с. 273–275].

Так, згідно зі статтею 114 Конституції України діяльність Кабінету Міністрів України має цільовий характер – метою його діяльності є перш за все Програма діяльності Кабінету Міністрів України [2], а не здійснення поточних управлінських функцій. Отже, фактично Програма діяльності Кабінету Міністрів України – це не лише вияв підтримки з боку парламенту, а визначення шляху, яким рухатиметься вся держава в період повноважень даного уряду [3, с. 89].

Програма діяльності Кабінету Міністрів України базується на передвиборній програмі Президента України та повинна містити концептуальне викладення стратегії діяльності уряду, засобів та строків виконання завдань Кабінету Міністрів України. Цей документ подається в парламент Прем'єр-міністром України. Питання про затвердження Програми розглядається на пленарному засіданні Верховною Радою України. За результатами розгляду Програми діяльності Кабінету Міністрів України, який опосередковує різного роду супутні дії, такі як вивчення, обговорення, оцінювання проекту Програми, парламент може прийняти даний документ, надати можливість доопрацювати її з урахуванням зауважень та пропозицій, які виникли під час її обговорення, чи запропонувати підготовку альтернативного проекту Програми [4, с. 86]. На все це законодавець відводить урядові 15 днів. Програма діяльності Кабінету Міністрів України вважається схваленою, якщо за неї проголосувала більшість від конституційного складу Верховної Ради України. Рішення про схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України приймається у формі постанови Верховної Ради України. Даний документ приймається на весь строк повноважень Кабінету Міністрів України.

У той же час значна кількість питань, пов'язаних із Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, залишається чітко не врегульована ні Конституцією України, ні Законом України «Про Кабінет Міністрів України». Зокрема, до них належать питання про те, скільки разів парламент може відмовити в затвердженні Програми,

якими є наслідки незатвердження даної Програми, та чи може парламент відмінити власне рішення про її затвердження.

Перше питання пов'язане з необхідністю врегулювати часові рамки затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Оскільки згідно з Конституцією України діяльність Кабінету Міністрів України спрямована на виконання Програми, відповідно, якщо немає Програми, – неможливе здійснення діяльності уряду. Україна – єдина країна зі змішаною формою правління, де Програму можна затвердити будь-коли, тобто Кабінет Міністрів України може функціонувати з незатвердженою Програмою, що і має місце в сучасних реаліях. Так, уряд М. Азарова досі діє без схвалення Програми діяльності. Як показує досвід, терміни підготовки й затвердження програм зазвичай дещо перевищують 100 днів від моменту призначення прем'єр-міністра. Наприклад, програма уряду Є. Марчука затверджена парламентом через 124 дні після його призначення, П. Лазаренка – 140 днів, В. Ющенко – 106 днів, В. Януковича – через 118 днів. Програму уряду Ю. Тимошенко було прийнято парламентом 4 лютого 2005 р., одночасно із затвердженням її на посаді Прем'єр-міністра України. Програму уряду В. Пустовойтенка було направлено до Верховної Ради лише через 15 місяців після призначення Кабміну, але її не розглянуто парламентом. Програму уряду А. Кінаха парламент офіційно отримав лише через рік після призначення прем'єра. Менш ніж через місяць після отримання її розглянуто та відправлено на доопрацювання. Програму уряду В. Януковича парламент схвалював двічі, та один раз своє рішення скасував [5]. Ще однією нестандартною ситуацією щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України Верховною Радою України, що мала місце в історії державотворчої практики України, можна назвати небажання розгляду парламентом даної Програми. Так, 24 жовтня 1998 р. уряд В. Пустовойтенка подав до парламенту текст Програми діяльності, проте Верховна Рада не поспішала її розглядати. Комітет з питань економічної політики Верховної Ради лише 19 травня 1999 р. видав проект постанови, якою передбачалося «в основному схвалити» Програму. Власне до схвалення депутати так і не дійшли. І парламент, і уряд були зацікавлені у збереженні статус-кво: Верховній Раді було б не вигідно позбавити себе на рік можливості впливати на уряд через загрозу розгляду питання про відставку, а уряд не був певний в ухваленні Програми (яка знов являла собою оптимістичні загальні тези) і теж не наполягав на її розгляді.

Фактично схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України – це не лише вияв підтримки (вотум довіри) з боку парламенту, а й визначення шляху, яким рухатиметься вся держава в період повноважень цього уряду. Тобто можна констатувати, що українське урядування, як правило, здійснюється без Програми, а отже, без стратегії. Тому не дивно, що більшість питань вирішувалася і досі вирішується Кабінетом Міністрів України в «ручному управлінні».

Відповідь на перше питання логічно виводить на проблему незатвердження Програми, яка пов'язана з проблемою відповідальності Кабінету Міністрів України і можливості його відставки. Оскільки Програма діяльності Кабінету Міністрів України є основою діяльності уряду, її орієнтиром, відповідно незатвердження Програми повинно слугувати приводом до постановки питання про неможливість уряду виконувати свої обов'язки, а відповідно і про його відставку. В той же час Конституція України і Закон України «Про Кабінет Міністрів України» визначають чіткі підстави відставки Кабінету Міністрів України, серед яких відсутня така підстава відставки Кабінету Міністрів України.

Що стосується третього питання, то затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України робить неможливим розгляд парламентом питання про відповідальність Кабінету Міністрів України протягом року.

У той же час в історії державної практики України мала місце нестандартна ситуація у зв'язку з вирішенням питання про відповідальність уряду шляхом прийняття парламентом резолюції недовіри Кабінету Міністрів України, винесеної в Постанові Верховної Ради України «Про стабілізацію політичної та соціально-економічної ситуації в Україні та запобігання антиконституційним діям і сепаратистським проявам, що загрожують суверенітету і територіальній цілісності України» від 1 грудня 2004 р. Нестандартність даного рішення парламенту обумовлена тим, що в березні 2004 р. Верховною Радою України була затверджена Програма діяльності Кабінету Міністрів України, а згідно з ч. 6 ст. 13 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» питання про відповідальність уряду не може розглядатися протягом року після затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Отже, на час винесення Постанови діала заборона з приводу розгляду питання про відповідальність уряду, тобто він користувався своєрідним «імунітетом» від прийняття парламентом резолюції недовіри Кабінету Міністрів України.

Однак парламент спробував здолати цей «імунітет» іншим своїм рішенням, скасувавши так, в абз. 1 п. 7 вищевказаної Постанови попереднє рішення Верховної Ради України від 16 березня 2004 року про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України «Послідовність. Ефективність. Відповідальність» [1, с. 62].

Ще одним важливим питанням є сам зміст Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Хоча при формуванні кожного нового уряду протягом декількох місяців активно ведеться робота над Програмою, але за суттю вихідний продукт мало нагадує Програму діяльності Кабінету Міністрів України, він являє собою громіздкий текст, в якому еkleктично поєднуються не завжди узгоджені пропозиції різних органів влади. Так, Програма діяльності Л. Кучми, яку можна вважати першою офіційною Програмою діяльності українського уряду, була сформована у вигляді певної сукупності управлінських рішень. У переліку антикризових заходів зазначалося: посилення впливу держави на формування доходів населення і процес

ціноутворення; реформування бюджетної сфери та перебудова системи оподаткування; прискорення здійснення приватизації і демонополізація економіки; посилення регулюючого впливу на діяльність Національного банку України та демонополізація банків; перебудова зовнішньоекономічної діяльності й системи валютного регулювання. Програми діяльності урядів П. Лазаренка та Є. Марчука були великими і докладними в тому сенсі, що зачіпали практично всі галузі народного господарства, зовнішньої і внутрішньої політики тощо, але не містили конкретних заходів із реформування економіки, ані хронологічного чи логічного порядку їх здійснення. Це була не Програма уряду, а бюрократичний план, який не раз втрачав актуальність ще до його розгляду парламентом. Тому підхід до розробки і схвалення Програми уряду необхідно суттєво змінити. Це повинна бути програма саме Кабінету Міністрів України, тобто політичний документ, у якому має бути відображено концептуальний виклад стратегії діяльності уряду, засобів та орієнтовних строків виконання поставлених завдань на період його діяльності.

Отже, проведений аналіз свідчить про існування значних недоліків у регулюванні питання щодо Програми діяльності Кабінету Міністрів України, а відповідно і конституційно-правового статусу уряду. По-перше, як показує історичний досвід, майже всі уряди в Україні, через непарламентський спосіб їх формування, не мали підтримки парламентської більшості. По-друге, можна констатувати неспроможність урядів займатися стратегічним плануванням. Ухвалення Програми діяльності уряду реально так і не набуло значення офіційного утвердження політичної стратегії держави, розрахованої на реалізацію протягом усього періоду діяльності уряду. Замість того, щоб бути органічною частиною формування і реалізації єдиної державної політики в країні, Програма діяльності Кабінету Міністрів України перетворюється в певний кон'юнктурний документ, ухвалення котрого використовується як легітимний спосіб пролонгації ще на один рік повноважень конкретного уряду.

Враховуючи все вищесказане, вважаємо за необхідне внести наступні пропозиції щодо врегулювання питання Програми діяльності Кабінету Міністрів України:

1. Визначити строк внесення Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Можливі такі варіанти: 1) у визначений строк до затвердження персонального складу Кабінету Міністрів України; 2) подання на затвердження парламенту Програми разом з персональним складом уряду; 3) у визначений строк після призначення 2/3 складу Кабінету Міністрів України; 4) у визначений строк після затвердження всього складу уряду (наприклад, Кабінет Міністрів України після призначення всього персонального складу повинен протягом 2 місяців подати на розгляд Верховної Ради України Програму діяльності);

2. Визначити строк прийняття Верховною Радою України рішення щодо Програми діяльності Кабінету Міністрів України після її внесення на розгляд парламенту та можливу кількість відхилень запро-

понованих програм діяльності (наприклад, повторне відхилення Програми уряду вважати підставою вираження недовіри);

3. Встановити наслідки несхвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Можливі такі варіанти: 1) припинення повноважень Кабінету Міністрів України шляхом вираження йому недовіри; 2) якщо у встановлений строк Верховна Рада України не прийняла рішення щодо Програми, вважати останню схваленою; 3) встановити відповідальність Верховної Ради України у вигляді розпуску у випадку невмотивованого затягування рішення щодо схвалення Програми діяльності;

4. Уточнити положення ст. 87 Конституції України, згідно з якою питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не може розглядатись протягом року з дня схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України.

Список літератури: 1. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс : підручник / В. М. Шаповал. – 2-ге вид., переробл. і доповн. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 4864 с. 2. Конституція України : від 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – 141 с. 3. Окопник О. М. Організаційно-правова характеристика вищого органу в системі органів виконавчої влади – Кабінету Міністрів України / О. М. Окопник // Держава та регіони. – Серія: Право. – 2010. – № 3. – С. 87–91. 4. Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування : зб. наук. пр. / наук. кер. Н. Р. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 312 с. 5. Критичний аналіз досвіду програмування діяльності уряду України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://economics.at.ua/publ/kritichnij_analiz_dosvidu_programuvannja_dijalnosti_urjadu_ukrajini/9-1-0-77. 6. Авер'янов В. Український уряд у вимірі конституційно-правових вимог / В. Авер'янов // Вибори та Демократія. – 2004. – № 2. – С. 58–65.

Надійшла до редколегії 10.10.2012

Исследована правовая природа Программы деятельности Кабинета Министров Украины, проведен обобщенный анализ проблемы реализации данного документа в Украине и предложены пути их решения. Предоставлен ряд предложений в действующее законодательство по вопросу урегулирования пробелов относительно Программы деятельности Кабинета Министров Украины.

The legal nature of the Program of the Cabinet of Ministers of Ukraine is examined, the general analysis of the implementation of this document in Ukraine is done and the proposals to their solutions are offered. Several suggestions to the current legislation on issues concerning the gaps on the Program of the Cabinet of Ministers of Ukraine are proposed.

УДК [351.713.008.6+351.74.009.11]

С. М. Попова

ВЗАЄМОДІЯ КОНТРОЛЮЮЧИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНИХ ПОДАТКОВОЇ ТА МИТНОЇ СЛУЖБ* З ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ

Досліджено форми взаємодії контролюючих органів державних податкової та митної служб з правоохоронними органами. Розроблено напрямки підвищення ефективності роботи органів податкового контролю шляхом покращення їх взаємодії з правоохоронними органами в умовах адміністративно-правової реформи, яка відбувається в Україні.

Побудова громадянського та демократичного суспільства в нашій країні нерозривно пов'язана з підвищенням ефективності діяльності органів державної влади, зокрема, органів державних податкової та митної служб, які відповідно до ст. 41 Податкового кодексу України [1] є єдиними контролюючими органами своєчасності, достовірності, повноти нарахування і сплати податків. Саме на ці органи покладається виконання широкого кола завдань із забезпечення надходжень фінансових ресурсів до бюджетів усіх рівнів, основними джерелами яких є сукупність встановлених законодавством податків, зборів і платежів. Інші державні органи не мають права здійснювати контроль за дотриманням податкового законодавства, навіть на запит правоохоронних органів. Тобто, від роботи податківців і митників багато в чому залежать умови ведення бізнесу в нашій країні та фінансово-бюджетне забезпечення функціонування усього державного апарату.

Саме тому проблемам вдосконалення діяльності органів контролю за дотриманням податкового законодавства (органів державної податкової служби (ДПС) та органів державної митної служби) присвячено праці багатьох вітчизняних і закордонних вчених і практиків, таких як М. Я. Азаров, О. О. Бандурка, В. М. Гаращук, О. Ю. Грачева, М. В. Куркін, А. Т. Комзюк, О. В. Покатаєва, В. Д. Понікаров, О. І. Пономарьов та ін. Але ускладнення фінансово-господарських відносин у зв'язку з переходом до ринку постійно ставить нові питання перед органами фінансово-господарського контролю.

Метою цієї статті є розробка напрямків підвищення ефективності роботи органів податкового контролю шляхом покращення їх взаємодії з правоохоронними органами в умовах адміністративно-правової реформи, яка відбувається в Україні.

* Указом Президента України від 24.12.2012 № 726/2012 «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» Державну митну службу України та Державну податкову службу України реорганізовано в Міністерство доходів і зборів України. – *Примітка редколегії.*

Сутність контролю можна визначити як систему спостереження і перевірки процесу функціонування та фактичного стану об'єкта управління з метою визначення обґрунтованості й ефективності прийнятих управлінських рішень та результатів їх виконання, виявлення відхилень від цих рішень, інформування про ці явища керівних органів і усунення несприятливих ситуацій. Тобто, контроль як соціальна функція існує в системі державного управління незалежно від суспільно-політичного ладу та типу економічних відносин. Однак, як слушно зазначає В. Понікаров [2, с. 23], зміст і місце контролю в системі управління зумовлюються характером суспільно-економічних відносин і політичною організацією суспільства.

Існуюча сьогодні в Україні система контролю і, відповідно, система органів, що контролюють фінансово-господарську діяльність, була сформована на базі командно-адміністративної системи, за часів якої наголос, у першу чергу, робився на політичні функції контролю та його масовість, часто всупереч компетентності та об'єктивності. Тому останнім часом у нашій державі поряд із суб'єктивними все сильніше почали проявлятися об'єктивні чинники, які негативно впливають на якість контрольної діяльності. У результаті об'єкти господарювання поступово почали виходити з-під реального контролю, у тому числі податкового, а процес контролю стає все більш формальним, що перш за все впливає на темпи розвитку суспільного виробництва.

Хоча слід зазначити, що впровадження реформ, активізація економічних процесів і покращення фінансових результатів суб'єктів господарювання в деякій мірі сприяли останнім часом стабілізації національної фінансової системи. Так, за січень – червень 2011 року порівняно з аналогічним періодом минулого року доходи державного бюджету зросли на 24,3 % – до 139,3 млрд грн [3]. Надходження податків до бюджету за цей період зросло у 1,5 рази, зокрема від:

- податку на додану вартість – на 27,9 %;
- податку на прибуток підприємств – на 50,4 %;
- надходжень ввізного мита – на 32,6 %;
- акцизного податку із ввезених на митну територію України підакцизних товарів – у 1,5 рази.

Таких високих показників накопичення бюджетних ресурсів досягнуто завдяки впровадженню реформаторських змін, у тому числі передбачених Податковим кодексом України, та чіткій діяльності органів податкового контролю – податкової та митної служб. І тим не менше, найбільша кількість скарг, що надходять від підприємців усіх регіонів країни, стосується роботи цих органів.

Тому, реагуючи на критику діяльності податкової та митної служб на розширеному засіданні Ради підприємців при Кабінеті Міністрів у травні 2011 року, Прем'єр-міністр М. Азаров зазначив, що Президентом України поставлене завдання реформувати ці служби, аби їх діяльність відповідала найкращим європейським зразкам. «Але якщо станеться так, – зауважив М. Азаров, – що робота цих

двох служб буде гальмувати розвиток економіки і підприємництва в країні, тоді буде прийнято радикальне рішення. Вони будуть реорганізовані в інші служби» [4].

Частково реорганізація податкової служби вже почалася з прийняттям Постанови Кабінету Міністрів України від 21.09.2011 № 981 «Про утворення територіальних органів Державної податкової служби» [5]. Цією постановою з 398 органів ДПС, які діють в Україні, 43 нових органів ДПС було утворено шляхом злиття декількох податкових інспекцій, 28 територіальних органів – шляхом приєднання декількох інспекцій до нового територіального органу ДПС, який утворюється, а 327 територіальних органів ДПС було утворено шляхом реорганізації органів податкової служби, що існували раніше. Але така реорганізація стосується лише структурної перебудови податкової служби.

Під структурою (від лат. *structura* – побудова, порядок, розміщення) розуміють сукупність стійких зв'язків об'єкта, що забезпечують його цілісність і відповідність своєму призначенню, тобто збереження основних якостей при різних зовнішніх і внутрішніх змінах [6, с. 1152]. Але ефективність діяльності органів ДПС та митної служби, на думку автора, більшою мірою залежить від їх правового статусу, кадрового і матеріально-технічного забезпечення, компетентності посадових осіб виконувати функції, передбачені законодавством для цих органів.

Податкові правовідносини в нашій країні мають певні особливості: вони виконуються, як правило, шляхом самостійного обчислення та перерахування податків і зборів до відповідних бюджетів. Але до сьогодні людство не винайшло жодних мотивацій для забезпечення добровільної сплати податків у повному обсязі, крім застосування заходів державного примусу до платників податків. А здійснюються такі примус і контроль за сплатою податків, як зауважує О. Покатаєва [7, с. 14], спеціально створеними органами держави: органами ДПС і органами державної митної служби. Первинною територіальною ланкою державної податкової служби є, як правило, районні та міжрайонні податкові інспекції. За В. Гаращуком [8, с. 149], контроль з боку таких органів можна назвати спеціалізованим, тобто таким, який проводиться вузькопрофільними за фахом контрольної діяльності органами. І, на жаль, в Україні більшість державних контролюючих органів є вузькопрофільними. Тому М. Куркін [9, с. 33] робить такий висновок, що в Україні жоден із цих контролюючих органів в межах своєї компетенції (які розповсюджуються або лише на певні підприємства, організації чи установи, або на окремі фінансово-господарські процеси) не можуть комплексно перевірити діяльність конкретного суб'єкта господарювання.

Тому підвищення ефективності контрольної роботи органів ДПС і митної служби у сфері оподаткування, на думку автора, сьогодні, перш за все, пов'язано з чіткою взаємодією цих органів з іншими контролюючими і правоохоронними органами.

Правоохоронні органи можуть здійснювати свою діяльність у сфері боротьби з економічною злочинністю, у тому числі й з порушеннями податкового законодавства, лише у взаємодії з іншими міністерствами, відомствами та контролюючими органами. Навіть працівникам податкової міліції, яка є правоохоронним підрозділом у складі ДПС, відповідно до ст. 78 Податкового кодексу України [1] забороняється брати участь у проведенні виїзних перевірок платників податків, що проводяться органами податкової служби, якщо такі перевірки не пов'язані з веденням оперативно-розшукових справ або розслідуванням кримінальних справ, порушених стосовно таких платників податків, які знаходяться в їх провадженні. Взагалі ж перевірки суб'єктів господарювання податковою міліцією, як і іншими правоохоронними органами, проводяться в порядку, встановленому Кримінально-процесуальним кодексом та іншими законами України. Але ст. 18 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» [10] встановлює, що Національний банк, Антимонопольний комітет, Фонд державного майна, Державна податкова служба, Державна контрольно-ревізійна служба (з 2011 р. – Державна фінансова інспекція), митні органи України, а також інші державні органи, які мають право контролю за дотриманням законодавства України, зобов'язані:

а) під час здійснення в межах своєї компетенції контрольних функцій з'ясовувати неправомірні дії організацій і громадян, що можуть свідчити про злочинну діяльність або створювати умови для такої діяльності;

б) передавати відповідним спеціальним органам одержану під час здійснення контрольних функцій і аналізу інформації, що надходить, відомості, які можуть свідчити про злочинну діяльність та використовуватися для виявлення, припинення і попередження такої діяльності;

в) за дорученням спеціальних органів проводити у межах своєї компетенції ревізії, перевірки та інші дії щодо контролю дотримання економічного законодавства;

г) розробляти пропозиції щодо вдосконалення законодавства, спрямовані на усунення умов, які сприяють злочинній діяльності.

Зокрема, органи ДПС України зобов'язані:

а) забезпечувати виявлення порушень законодавства про податки і платежі в бюджет та негайно повідомляти про це відповідні спеціальні підрозділи;

б) за дорученням спеціальних підрозділів проводити перевірку своєчасності надання і вірогідності документів, пов'язаних з обчисленням платежів у бюджет, одержувати документи про платежі, які підлягають оплаті, та тих, що фактично надійшли в бюджет, здійснювати з цією метою входження в інформаційну систему, пов'язану з підприємництвом.

Митні органи України зобов'язані:

а) надавати необхідну допомогу під час проведення оперативно-розшукових заходів у зоні митного контролю;

б) за дорученням спеціальних органів проводити перевірку законності дій громадян і організацій, пов'язаних із переміщенням предметів та речовин через митний кордон, і комплексний контроль разом з Національним банком України за їх валютними операціями.

Як видно з цих законодавчих актів у справі боротьби з порушеннями податкового законодавства контролюючі органи, як правило, викривають факти правопорушень, а завдання розслідування податкових злочинів та провадження у справах про адміністративні правопорушення у податковій сфері покладено на правоохоронні підрозділи ДПС – податкової міліції.

Більш того, відповідно до розділу 2 Податкового кодексу України [1], контролюючі органи ДПС повинні передавати відповідним правоохоронним органам матеріали за фактами правопорушень, за які передбачено кримінальну відповідальність, якщо їх розслідування не належить до компетенції податкової міліції.

Так, відповідно до спільного наказу Служби безпеки і ДПА України від 09.07.2001 № 176/278 «Про взаємодію Служби безпеки України та органів державної податкової служби України з профілактики, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, інших правопорушень у сфері розроблення, виготовлення спеціальних технічних засобів для зняття інформації з каналів зв'язку, інших засобів негласного отримання інформації та торгівлі ними» [11] органам ДПС під час здійснення перевірки суб'єктів підприємницької діяльності наказано виявляти факти виготовлення та/або торгівлі продукцією, яка містить ознаки спеціальних технічних засобів (СТЗ) для зняття інформації з каналів зв'язку, інших засобів негласного отримання інформації та торгівлі ними. У разі виявлення таких фактів органи ДПС зобов'язані:

- інформувати про це Службу безпеки України (СБУ) як орган, який здійснює реалізацію державної політики з розроблення, виготовлення, торгівлі та придбання СТЗ і забезпечує державний контроль та координацію діяльності державних органів у цій сфері;
- залучати співробітників СБУ для проведення експертної оцінки зазначеної продукції щодо належності її до СТЗ;
- у разі прийняття СБУ рішення щодо належності зазначеної продукції до СТЗ вилучати продукцію і притягувати суб'єктів підприємницької діяльності, які допустили правопорушення, до відповідальності згідно з чинним законодавством.

Регіональні органи СБУ, у свою чергу, зобов'язані:

- направляти відповідні повідомлення органам ДПС про злочини чи інші правопорушення, розслідування яких належить до компетенції податкової міліції;
- інформувати ДПС України про виявлені під час здійснення своїх функцій причини і умови, що сприяють злочинам та іншим правопорушенням, безпосередню боротьбу з якими віднесено до компетенції державної податкової служби;
- здійснювати експертну оцінку продукції суб'єкта підприємництва, діяльність якого перевіряється, щодо належності певної

продукції до СТЗ і направляти своїх працівників для участі в розслідуванні злочинів, інших правопорушень, проведення перевірок, надання консультацій у разі звернення органів ДПС України.

З метою запобігання злочинам та іншим правопорушенням чинного законодавства з прикордонних і податкових питань, їх розкриття, припинення, розслідування та провадження у справах про адміністративні правопорушення, виявлення і запобігання фактам ухилення від сплати податків та зборів під час переміщення і реалізації товарів в Україні, органи ДПС взаємодіють з Державною прикордонною службою України. Порядок такої взаємодії регламентується Інструкцією про порядок взаємодії Державної прикордонної служби України і податкової міліції Державної податкової адміністрації (служби) України, затвердженою наказом Адміністрації Державної прикордонної служби України та ДПА України 13.02.2004 № 149/74 [12].

Основними формами взаємодії цих органів є:

1. Проведення спільних операцій в контрольованих прикордонних районах за єдиним задумом і планом, інших погоджених заходів щодо запобігання, виявлення та припинення протиправної діяльності, протидії незаконному переміщенню через державний кордон товарів.
2. Створення спільних груп (у разі потреби) для відпрацювання конкретних фактів, пов'язаних із незаконним обігом товарів.
3. Спільне розташування прикордонних нарядів і нарядів від підрозділів податкової міліції в контрольованих прикордонних районах (поза пунктами пропуску).
4. Обмін інформацією (у тому числі й оперативною, що становить взаємний інтерес) про обстановку в контрольованих прикордонних районах, районах виконання спільних завдань, пропуск вантажного автотранспорту в пунктах пропуску, наміри та спроби порушень кордону поза пунктами пропуску, незаконне переміщення через державний кордон зброї та наркотичних речовин, матеріальних, культурних та історичних цінностей, сировини, промислових і сільськогосподарських виробів без належного оподаткування тощо.
5. Правова і практична взаємодія органів дізнання Державної прикордонної служби і слідчих підрозділів податкової міліції на стадії досудового слідства.
6. Аналіз причин та умов, що сприяють протиправній діяльності й порушенню законодавства на державному кордоні, внесення до відповідних міністрів та інших органів державної влади пропозицій щодо їх усунення.
7. Узагальнення підсумків виконання спільних завдань і розробка нових способів дій та форм взаємодії.

У процесі проведення цих дій органи податкової міліції здійснюють документування у разі затримання прикордонними нарядами осіб за підозрою в порушенні державного кордону з метою переміщення товарів без належного оподаткування, а у разі отримання інформації від Державної прикордонної служби про затримання

товарів без належного оподаткування вживають заходів для виявлення джерел та умов їх придбання.

Підготовка і проведення таких спільних дій здійснюється в режимі конфіденційності з обмеженням кола поінформованих осіб і застосуванням заходів і засобів маскування.

Митні органи, вилучаючи майно, щодо якого винесено рішення суду про конфіскацію, повинні взаємодіяти з органами державної виконавчої служби. Порядок їх взаємодії регулюється Постановою Кабінету Міністрів України від 26.12.2001 № 1724 «Про порядок обліку, зберігання, оцінки вилученого митними органами майна, щодо якого винесено рішення про конфіскацію, передачі цього майна органам державної виконавчої служби і розпорядження ним» [13].

Державний виконавець одночасно з винесенням постанови суду про виконавче провадження про конфіскацію майна призначає суб'єкта оціночної діяльності, про що повідомляє митний орган для підготовки довідки про визначення вартості майна після нарахування усіх податків і зборів, які підлягають сплаті при переміщенні зазначеного майна через митний кордон України.

Акт опису та арешту майна складається у присутності понятих за участю представника митного органу до моменту передачі майна для реалізації спеціалізованою торговельною організацією чи для знищення, утилізації, переробки або безоплатної передачі. Довідка передається в процесі опису та арешту майна через державного виконавця суб'єкту оціночної діяльності для врахування ним розміру податків і зборів, що підлягають сплаті при переміщенні через митний кордон під час визначення ринкової вартості цього майна. Після погодження звіту про оцінку майна орган державної виконавчої служби зобов'язаний визначити торговельну організацію, яка буде здійснювати реалізацію конфіскованою майна.

Кошти, одержані від реалізації вилученого митними органами майна, та податки і збори зараховуються до державного бюджету після відшкодування витрат, пов'язаних з оцінкою такого майна та з вирахуванням сум комісійної винагороди, що виплачується спеціалізований торговельній організації, яка не може перевищувати 10 % ціни реалізації майна.

Описані форми взаємодії органів податкового контролю з правоохоронними органами мають за мету підвищення ефективності їх діяльності, прискорення розгляду справ адміністративного провадження, процесу дізнання і досудового слідства за діями, які мають ознаки злочинів у податковій сфері, та одержання компенсації за скоєні правопорушення.

Список літератури: 1. Податковий кодекс України : від 02.12.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>. 2. Понікаров В. Д. Судово-економічна експертиза : навч. посіб. / Понікаров В. Д., Попова С. М., Попова Л. М. – Вид. 2-ге, доповн. та переробл. – Х. : Еспада, 2008. – 272 с. 3. Підсумки першого півріччя: від спаду економіки до фінансової стабільності та економічного зростання // Урядовий кур'єр. – 2011. – 11 серп. 4. Процишин В. Податкову та митницю можуть реорганізувати /

В. Процишин // Урядовий кур'єр. – 2011. – 14 трав. **5.** Про утворення територіальних органів Державної податкової служби : постанова Кабінету Міністрів України від 21.09.2011 № 981 // Урядовий кур'єр. – 2011. – 24 вересня. **6.** Большой энциклопедический словарь. – М. : Большая Российская энцикл. ; СПб. : Нордиг, 2000. – 1434 с. **7.** Покатаєва О. В. Теоретичні засади правового регулювання справляння загальнодержавних податків та зборів в Україні : монографія / О. В. Покатаєва. – Запоріжжя : Класич. приват. ун-т, 2011. – 300 с. **8.** Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні : монографія / В. М. Гаращук. – Х. : Фоліо, 2002. – 176 с. **9.** Куркін М. В. Ревізії та перевірки за зверненнями правоохоронних органів : навч. посіб. / М. В. Куркін, В. Д. Понікаров ; Харк. держ. екон. ун-т. – Х. : Східно-регіон. центр гуманіт.-освіт. ініц-в, 2003. – 412 с. **10.** Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : закон України від 30.06.1993 № 3341-ХІІ // Урядовий кур'єр. – 1993. – 12 серп. **11.** Про взаємодію Служби безпеки України та органів державної податкової служби України з профілактики, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, інших правопорушень у сфері розроблення, виготовлення спеціальних технічних засобів для зняття інформації з каналів зв'язку, інших засобів негласного отримання інформації та торгівлі ними : наказ СБУ та ДПА України від 09.07.2001 № 176/278 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0632-01>. **12.** Інструкція про порядок взаємодії Державної прикордонної служби України і податкової міліції Державної податкової адміністрації України : затв. наказом Адміністрації Держ. прикордон. служби України, Держ. податк. адміністрації України від 13.02.2004 № 149/74 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/aww/show/z0789-04>. **13.** Про порядок обліку, зберігання, оцінки вилученого митними органами майна, щодо якого винесено рішення суду про конфіскацію, передачі цього майна органам державної виконавчої служби і розпорядження ним : постанова Кабінету Міністрів України від 26.12.2001 № 1724 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1724-2001-p>.

Надійшла до редколегії 29.11.2012

Исследования формы взаимодействия контролирующих органов государственной налоговой и таможенной службы с правоохранительными органами. Разработаны направления повышения эффективности работы органов налогового контроля путем улучшения их взаимодействия с правоохранительными органами в условиях административно-правовой реформы, которая проходит в Украине.

The forms of co-operation of supervisory bodies of state tax and custom service with law enforcement authorities are investigational. The directions of increase of efficiency of tax control bodies work are developed by the improvement of their co-operating with law enforcement authorities in terms of administrative and legal reform that passes in Ukraine.

УДК 342.9

Н. О. Рибалка

СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ

Визначено основні елементи системи управління органами прокуратури в Україні. На підставі аналізу законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів визначено керівний вплив, який здійснюють суб'єкти управління на органи прокуратури. Встановлено зворотні зв'язки, які виникають під час здійснення управління органами прокуратури в Україні.

Актуальність дослідження системи управління органами прокуратури в Україні визначається тим, що лише на основі такого дослідження можливе вироблення концептуальних засад демократизації інституту прокуратури та внесення пропозицій щодо налагодження нового комплексу відносин як у системі його органів, так і поза її межами, зокрема державно-управлінських. Конституція України закріпила, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1]. З метою утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку й захисту фізичних та юридичних осіб від неправомірних посягань в Україні функціонують органи прокуратури. У цьому контексті варто зазначити, що забезпечення законності щодо організації та діяльності органів державного управління, розвитку державності та правової системи невід'ємне від удосконалення діяльності прокуратури, яка повинна реалізуватися в пріоритетних напрямках забезпечення реальної охорони прав і свобод людини та громадянина [2, с. 82; 3, с. 3]. Можна із впевненістю стверджувати, що від того, наскільки ефективно здійснює свою діяльність прокуратура України, настільки ефективно державою виконуються конституційні положення. Ефективна діяльність прокуратури, безсумнівно, залежить від того, як здійснюється управління її органами.

Варто зазначити, що проблемні питання, пов'язанні зі здійсненням управління органами прокуратури України, висвітлювались у працях таких вчених, як: В. Б. Авер'янов, Г. В. Атаманчук, О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, Є. В. Додін, П. В. Журавльов, І. І. Коваленко, Ю. М. Козлов, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. П. Коренев, О. М. Музичук, Ю. М. Старілов та ін. Незважаючи на велику кількість наукових праць, присвячених питанням організації і діяльності органів прокуратури, проблемні питання, що виникають у зв'язку зі здійсненням управління органами прокуратури в Україні, розглядалися фрагментарно, у контексті загальних проблем права, визначенню системи управління органами прокуратури України увага майже не приділялась. З огляду на вищезазначене метою даної статті є аналіз

сучасної системи управління органами прокуратури в Україні та її складових, визначення проблемних питань, що виникають у зв'язку зі здійсненням такої діяльності та запропонування шляхів їх вирішення.

Під системою розуміють план, порядок розташування частин цілого, хід чого-небудь у послідовному, пов'язаному порядку [4, с. 741]; порядок, зумовлений правильним планомірним розташуванням і взаємним зв'язком частин чого-небудь [5, с. 1320]. У свою чергу, управління – це функція організованих систем (соціальних, біологічних, технічних), що забезпечує збереження їх структури та впорядкування відповідно до закономірностей функціонування [6, с. 218; 7, с. 922], або специфічний вид державної діяльності – виконавча діяльність, функціонування якої пов'язане з формуванням особливої правової галузі – адміністративного права [8, с. 8]. Система управління – це упорядкована сукупність взаємопов'язаних елементів, які відрізняються функціональними цілями, діють автономно, але спрямовані на досягнення загальної мети [9, с. 12].

На думку автора, система управління органами прокуратури в Україні – це діяльність, яка здійснюється Генеральною прокуратурою України з метою виконання функцій держави шляхом владного впливу на суспільні відносини та процеси в органах прокуратури.

Основними компонентами управлінської системи є:

- суб'єкт управління, тобто джерело керівного впливу, той, хто здійснює управління, виконує функції керівництва та впливу на об'єкт з метою приведення його в новий, бажаний для суб'єкта стан;
- об'єкт управління, тобто те, на що спрямовано вплив суб'єкта;
- керівний вплив, тобто комплекс цілеспрямованих та організованих команд, засобів, прийомів і методів, за допомогою яких здійснюється вплив на об'єкт і досягаються реальні зміни в його стані;
- зворотні зв'язки, тобто інформація для суб'єкта про результативність керівного впливу і зміни в об'єкті [10, с. 88–89].

Якщо вести мову про такий складовий елемент системи управління органами прокуратури України, як суб'єкт управління, то перш за все необхідно зазначити, що відповідно до ст. 122 Конституції України прокуратуру України очолює Генеральний прокурор України, який призначається на посаду за згодою Верховної Ради України та звільняється з посади Президентом України [1]. Згідно з ч. 1 ст. 14 Закону України «Про прокуратуру» Генеральний прокурор України очолює Генеральну прокуратуру України й має першого заступника та заступників [11]. Отже, Генеральна прокуратура України на чолі з Генеральним прокурором України, здійснюючи керівний вплив на інші органи, які входять до системи органів прокуратури України, завжди буде виступати суб'єктом управління органами прокуратури. У цьому контексті варто зазначити, що окрім Генеральної прокуратури України, систему органів прокуратури становлять: прокуратури Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя (на правах обласних), міські, районні,

міжрайонні, районні в містах. Окрім цього, у разі необхідності Генеральний прокурор України може створювати спеціалізовані прокуратури на правах обласних, міських, районних і міжрайонних прокуратур [11]. У такому разі по відношенню до Генеральної прокуратури України вищенаведені органи прокуратури є такою складовою системою управління органами прокуратури України, як об'єкт управління.

Керівний вплив Генеральної прокуратури України (суб'єкта управління) на інші органи прокуратури (об'єкти управління) відображений у повноваженнях Генерального прокурора України щодо керівництва органами прокуратури. Так, відповідно до ст. 15 Закону України «Про прокуратуру» Генеральний прокурор України:

1) спрямовує роботу органів прокуратури та здійснює контроль за їх діяльністю;

2) призначає першого заступника, заступників Генерального прокурора України, керівників структурних підрозділів, головного бухгалтеря, інших працівників Генеральної прокуратури України;

3) затверджує структуру та штатну чисельність підпорядкованих органів прокуратури, розподіляє кошти на їх утримання;

4) призначає за погодженням з Верховною Радою Автономної Республіки Крим прокурора Автономної Республіки Крим;

5) призначає заступників прокурора Автономної Республіки Крим, прокурорів областей, міст Києва і Севастополя, їх заступників, міських, районних, міжрайонних, а також прирівняних до них інших прокурорів;

6) відповідно до законодавства визначає порядок прийняття, переміщення та звільнення прокурорів, слідчих прокуратури та інших спеціалістів, за винятком осіб, призначення яких передбачено цим Законом;

7) відповідно до законів України видає обов'язкові для всіх органів прокуратури накази, розпорядження, затверджує положення та інструкції;

8) присвоює класні чини згідно з Положенням про класні чини працівників прокуратури. Вносить подання Президенту України про присвоєння класних чинів державного радника юстиції 1, 2 і 3 класів [11].

Варто зазначити, що як головний суб'єкт управління в системі управління органами прокуратури Генеральний прокурор України відповідно до Наказу Генеральної прокуратури України від 11 квітня 2012 р. № 34 «Про розподіл обов'язків між керівниками Генеральної прокуратури України» особисто здійснює загальне керівництво та питання стосовно:

- роботи колегії;
- співпраці з Адміністрацією Президента України, Кабінетом Міністрів України та Вищою радою юстиції;
- координації діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю;

- старших помічників Генерального прокурора України;
- Головного управління організаційного та правового забезпечення (крім управління правового та методичного забезпечення і відділу взаємодії з Верховною Радою України);
- Головного управління кадрового забезпечення;
- Вищої атестаційної комісії;
- першого відділу;
- прес-секретаря Генерального прокурора України, відділу зв'язків із засобами масової інформації та відділу інформаційного забезпечення Генеральної прокуратури України [12].

Разом із тим, орган прокуратури, який по відношенню до Генеральної прокуратури України є об'єктом управління, може виступати суб'єктом управління по відношенню до інших, нижчестоящих органів прокуратури. Наприклад, відповідно до ст. 16 Закону України «Про прокуратуру» прокурори Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя та інші прокурори (на правах обласних):

1) призначають на посади і звільняють працівників, крім тих, яких призначає Генеральний прокурор України;

2) за погодженням з Генеральним прокурором України вносять зміни до встановлених штатів підлеглих їм прокуратур в межах затвердженої чисельності і фонду заробітної плати.

Прокурори міст із районним поділом здійснюють загальне керівництво підпорядкованими районними прокуратурами і контроль за їх діяльністю, вносять прокурору вищого рівня пропозиції про зміну штатної чисельності підпорядкованих прокуратур, присвоєння класних чинів працівникам цих прокуратур, їх заохочення та накладення на них стягнень [11].

З аналізу вищенаведених законодавчих положень видно, що особливістю управлінських відносин в органах прокуратури є субординація. При цьому під субординацією розуміють метод управління, за допомогою якого в системі виконавчої влади встановлюються відносини підпорядкованості, що виражають ієрархічну залежність між об'єктами і суб'єктами державного управління [13, с. 409].

Варто зазначити, що дорадчими органами, які розглядають найбільш важливі питання, що стосуються додержання законності, стану правопорядку, діяльності органів прокуратури, виконання наказів Генерального прокурора України, кадрові питання, заслуховування звітів підпорядкованих прокурорів, начальників структурних підрозділів та інших працівників прокуратури, є відповідні колегії органів прокуратури. Так, відповідно до ст. 16 Закону України «Про прокуратуру» у прокуратурах Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя та інших прокуратурах (на правах обласних) утворюються колегії у складі прокурора (голова), його заступників, інших керівних працівників. Персональний склад колегії затверджується Генеральним прокурором України. Усі рішення колегії доводяться до відома працівників органів прокурату-

ри. У разі розбіжностей між прокурором і колегією він проводить в життя своє рішення, але зобов'язаний доповісти про це Генеральному прокурору України. Члени колегії можуть повідомити свою особисту думку Генеральному прокурору України, що може бути підставою для розгляду цих розбіжностей на колегії Генеральної прокуратури України [11].

Зворотні зв'язки в системі управління органами прокуратури України виражаються в тому, що органи прокуратури, які виступають як суб'єкти управління, повинні здійснювати постійний контроль за підпорядкованими об'єктами управління, у тому числі реагувати на допущені недоліки в їх роботі й вживати заходів щодо їх усунення. Так, наприклад, відповідно до Наказу Генеральної прокуратури України від 26 грудня 2011 р. № 1гн «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України» зональні прокурори повинні здійснювати методичне керівництво роботою закріплених прокуратур на певному напрямі, оперативний контроль за своєчасним і повним виконанням управлінських рішень; вивчати якість актів прокурорського реагування та інших документів, вживати заходів до усунення недоліків при їх підготовці, надавати фахову практичну допомогу працівникам закріплених прокуратур [14].

Отже, система управління органами прокуратури в Україні – це діяльність, яка здійснюється Генеральною прокуратурою України з метою виконання функцій держави шляхом владного впливу на суспільні відносини та процеси в органах прокуратури. Система управління органами прокуратури України складається із взаємообумовлених і взаємозалежних елементів: суб'єкта управління, об'єкта управління, керівного впливу й зворотних зв'язків. Одна з головних структурних особливостей управлінських відносин в органах прокуратури полягає у тому, що становище сторін цих відносин будується на засадах субординації.

Список літератури: 1. Конституція України : від 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 2. Пчелін В. Б. Перегляд адміністративних актів органів внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Пчелін Віталій Борисович. – Х., 2011. – 189 с. 3. Бабаев С. Н. Прокурорский надзор как способ обеспечения законности правовых актов управления : автореф. дис. на соиск. науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» / Бабаев Сергей Николаевич. – Воронеж, 2003. – 24 с. 4. Даль В. И. Толковый словарь русского языка: иллюстрированное издание / В. И. Даль. – М. : Эксмо, 2011. – 896 с. : ил. – (Рос. император. б-ка). 5. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел.]. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. – 1736 с. 6. Юридична енциклопедія : в 6 т. Т. 6 : Т–Я / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. – К. : Укр. енцикл., 2004. – 768 с. 7. Великий енциклопедичний юридичний словник / [за ред. Ю. С. Шемшученка]. – К. : Юрид. думка, 2007. – 992 с. 8. Адміністративне право України : підруч. для юрид. вузів і ф-тів / за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – 520 с. 9. Цабрия Д. Д. Система управления (государственно-правовые

аспекты) / Д. Д. Цабрия. – М. : Юрид. лит. – 1990. – 175 с. **10.** Ізбаш К. С. Організаційно-правові засади роботи з персоналом органів досудового слідства МВС України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ізбаш Катерина Сергіївна. – Х., 2008. – 190 с. **11.** Про прокуратуру : закон України від 11 листоп. 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793. **12.** Про розподіл обов'язків між керівниками Генеральної прокуратури України : наказ Ген. прокуратури України від 11 квіт. 2012 р. № 34 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=175660. **13.** Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. – Вид. 2-ге, доповн. та переробл. / В. Я. Малиновський – К. : Атіка, 2003. – 576 с. **14.** Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України : наказ Ген. прокуратури України від 26 груд. 2011 р. № 1гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=173120.

Надійшла до редколегії 26.12.2012

Определены основные элементы системы управления органами прокуратуры в Украине. На основании анализа законодательных и подзаконных нормативно-правовых актов определено управляющее воздействие, осуществляемое субъектами управления на органы прокуратуры. Установлены обратные связи, которые возникают при осуществлении управления органами прокуратуры в Украине.

The basic elements of control system by the organs of office of public prosecutor in Ukraine are determined. On the basis of analysis of legislative and underlegislative normative-legal acts the managing influence, carried out the subjects of management on the organs of office of public prosecutor, is determined. Reverse connections which arise up during realization of management of organs of office of public prosecutor in Ukraine are established.

УДК 349.3

Є. Ю. Соболев

ІСТОРИЧНИЙ РОЗВИТОК СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ІНВАЛІДІВ НА ТЕРЕНАХ УКРАЇНИ В XVI–XXI СТ.

Проаналізовано історичний розвиток соціального захисту осіб з функціональними обмеженнями в Україні за часів її перебування у складі Російської імперії та СРСР. Звернуто увагу на становлення системи державної допомоги інвалідам та диференціацію пільг і виплат.

Ситуація щодо захисту прав і свобод інвалідів у Західній Європі кардинально змінюється в період так званої епохи «Ренесансу» (кінець XIV – XVI ст.), яка характеризувалася стрімким поновленням науки та культури на кшталт давньогрецького періоду; зверненням уваги на людину як найбільшу цінність в державі. У результаті цього ідеї соціального захисту зазнають різючих метаморфоз. Так, турбота про інвалідів, осіб похилого віку, нужденних перестає бути питанням

© Соболев Є. Ю., 2012

лише сімейним, громадським чи навіть державним, а виходить на суспільний рівень. Тобто культивується теза, що «весь соціум відповідає за кожну взяту окрему людину через відповідні державно-політичні механізми». Яскравим підтвердженням цього є праці видатних філософів і громадських діячів того часу, наприклад, «Про людину», «Про громадянина» [1], «Левіафан, або Матерія, форма і влада держави церковної і громадянської» [2] Т. Гоббса, «Листи про віротерпіння», «Другий трактат про громадянське правління» [3] Дж. Локка та ін. У них розкривається сутність держави на початках громадянської угоди, де люди рівні у своїх правах і можливостях, будуючи громадянське суспільство.

Таким чином, європейський соціальний захист у XVI ст. перестав ґрунтуватися лише на релігійних догмах, а забезпечувався засадами соціальної справедливості, відображаючись таким чином на рівні державної політики.

Загальні аспекти історичного розвитку соціального захисту інвалідів акцентувалися увагою такими науковцями: О. В. Боковим, Г. М. Гордієнко, А. М. Дробіною, І. Б. Загорулько, Т. В. Зальцман, Н. П. Коробенко, М. О. Кузнецовим, О. М. Лук'яненко, І. В. Скаридовою, А. М. Товстопят, О. В. Шимко та ін.

Метою статті є аналіз історичного розвитку соціального захисту осіб з функціональними обмеженнями в Україні за часів її перебування у складі Російської імперії та СРСР. Крім того, звернуто увагу на становлення системи державної допомоги інвалідам та диференціацію пільг і виплат.

У XVI ст. у Московському царстві громадське «призріння» (піклування) стає галуззю державного управління, передбачаючи опіку нужденних священиками і виборними цідувальниками, але за царського контролю та регулювання. Водночас милостиня, як форма допомоги, стає забороненою. Замість неї відбувається розмежування соціально незахищених громадян із визначенням відповідної допомоги кожній із таких груп. Слід зауважити, що такі заходи мали централізований, закритий характер, тобто допомога нужденним надавалася не персоналізовано, а в богадільнях – своєрідних державних притулках [4, с. 49]. Останні будувалися за розпорядженням Івана Грозного за рахунок пожертв та з поділом на чоловічі й жіночі заклади [5, с. 37].

У цей же час на українських землях народними осередками милосердя були благодійні заклади. При Печерському, Чернігівському, Лебединському монастирях та Лемківському храмі були засновані шпиталі для німечних, 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 [6, с. 57–59], які С. А. Верхратський пропонує розглядати як релігійно-національні організації українського заможного міщанства по здійсненню благодійництва. Братські шпиталі утримувалися за

рахунок парафіян, а у великих містах – окремими виробничими цехами заводів, фабрик чи навіть за кошти приватних спонсорів [7, с. 171].

Після того, як Україна повністю увійшла до складу Російської імперії, вся система соціального захисту останньої поширилася й на нашу державу, поступово витісняючи усталені традиції в сфері благодійництва. Та оскільки у той час панувала тотальна суспільна нерівність – закріпачення селян, соціальна допомога мала дещо специфічний характер. Так, поневолене населення, в першу чергу, перебувало на утриманні поміщика – пана, який, звичайно, не забезпечував навіть елементарну опіку за інвалідами. Таким чином, ця категорія осіб отримувала допомогу з боку родичів, й у крайніх випадках – від держави.

Проведений аналіз історичних нотаток засвідчує, що російські монархи приділяли значну увагу розвитку системи соціального захисту населення. По-перше, вони завжди бажали бути своєрідними гуманістами. Однак, по-друге, більш нагальною потребою було забезпечення мінімального рівня життєзабезпечення населення, яке перебувало в гнітючому соціально-економічному становищі. Особливо це стосувалося інвалідів та інших нужденних, які не лише потребували захисту, але й виступали соціально небезпечним елементом. Так, вони спричиняли підвищення рівня злочинності, поширювали тяжкі захворювання тощо. Тому, наприклад, Петром I вживалися жорсткі заходи щодо виявлення та покарання жебраків і псевдоінвалідів, покладаючи це на обов'язки поліції [8, с. 24–25].

За правління Катерини II обов'язки щодо надання харчування й одягу непрацездатним жителям села були покладені на поміщиків. Як і раніше, в містах будівництвом і утриманням шпиталів, 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 [5, 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 здійснюється 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 політики; 3) відбувається стрімкий ріст і розвиток системи громадського піклування, хоча роль церков і монастирів усе ще велика; 4) з'являються деякі види системних виплат не лише в натуральному, але й грошовому виразі.

Разом з тим, необхідно цілком погодитися, зокрема з М. І. Мальованим, що до XIX ст. соціальний захист носив епізодичний характер і ґрунтувався на принципах самопомоги, сімейного забезпечення та добродійності [9, с. 204].

На початку XIX ст. в Російській імперії починають розвиватися основи пенсійного забезпечення, яке пов'язувалося із необхідністю матеріального забезпечення осіб, які перебували на державній службі. Попервах до цієї категорії осіб входили лише військовослужбовці, які отримали поранення чи каліцтва на війні. Розмір пенсії за інвалідністю диференціювався для офіцерів і нижчих чиновників [10, с. 8].

У подальшому, в результаті земської реформи 1864 р., функції щодо надання допомоги малозахисеним верствам населення були передані земським установам, організованим за становим принципом (для селян, міщан, купців). Земства брали участь у фінансуванні утримання будинків для божевільних, благодійних установ і т. п. Піклуванням бідних у містах займалися громадські управи з наданням таких видів допомоги: 1) у вигляді грошових, речових пожертвувань і гарантованих виплат; 2) утримання в закритих установах (харчування, нічний притулок, лікування тощо). Крім того, земства і міські самоврядування, виходячи з економічної та організаційної доцільності, починають багато уваги приділяти наданню відкритих видів допомоги, без поміщення в стаціонар. З'являються установи, які дозволяли попереджувати появу вторинної інвалідності, обумовленої неякісною або недостатньою медичною допомогою. До таких організацій можна віднести благодійні товариства при лікарнях, які допомагали вирішувати проблеми невиліковних, хронічних хворих або ослаблених після хвороби людей [11, с. 16–17].

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 в суспільстві та захист їх прав і свобод [12, с. 15–16]. Так, проведений аналіз доступних для ознайомлення в електронному вигляді історичних документів 1880–1914 рр., що містяться в Російському державному історичному архіві [13], свідчить про тогочасне існування розлогої системи спеціалізованих закладів та організацій опіки за інвалідами. Найбільші серед них такі: богадільня для божевільних Кирилівського монастиря, братерство в ім'я Христа Спасителя для допомоги сліпим при Раді Піклування імператриці Марії Олександрівни про сліпих, будинок для інвалідів у Старицькому повіті Тверської губернії, інвалідний будинок графів Зубових, Організація піклування про сліпоглухонімих у Росії; притулок для ідіотів і епілептиків, притулок для калік, притулок для калік і паралітиків дитячий (м. Москви та м. Санкт-Петербурга), притулок для невиліковних митрополита Сергія та багато інших.

Проте особливої уваги заслуговує той факт, що російська державна влада почала усвідомлювати необхідність не лише утримання інвалідів, але і їх навчання та культурного розвитку. З цією метою були створені, 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 укладів життя держави змусила 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 не повністю 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 в порушеному нами питанні є подальший розвиток трудових відносин на договірних засадах. Як зазначає Н. П. Коробенко, протягом 60-х років XIX ст. у зв'язку з розвитком промислового виробництва і залученням великої кількості робітників, низьким рівнем безпеки на виробництві значно зростає чисельність трудових каліцтв та професійних захворювань. Це, у свою чергу, призводить до поширення страйкового руху в країні та вирішення на державному рівні питання пенсійного забезпечення за інвалідністю, якщо остання настала внаслідок виробничої травми чи професійного захворювання. Як наслідок, пенсійне забезпечення поширюється на працюючих на державних і приватних підприємствах у гірничій галузі [10, с. 8].

Наприкінці 80-х років XIX ст. пенсійне забезпечення сягає Південної України. На підприємствах Одеси розпочалося добровільне страхування працівників у приватних загальнострахових товариствах від ризиків здоров'ю через нещасні випадки на виробництві. Слід зауважити, що для середніх підприємств така форма страхування була найприйнятнішою в економічному плані. Відшкодування втрат здоров'я внаслідок травми чи професійного захворювання, які часто траплялися, було вигідніше виплачувати через систему добровільного комерційного страхування, ніж витратити власні кошти [14, с. 3–4].

Зазначені процеси становлення соціального захисту населення в Росії відбувалися в загальноєвропейському руслі, де основним нахненником обов'язкового страхування став Дж. Ванкувер. Він у своїй праці «Дослідження причин і наслідків бідності: разом із пропонуваними ідеями щодо їх дієвого усунення» [15] розробляє систему страхових закладів, які за принципом накопичення добровільних і

обов'язкових внесків гарантують виплати робітникам у разі інвалідності, професійних захворювань тощо.

Разом з тим, необхідно зауважити, що в більшості розвинутих країн Західної Європи внаслідок специфічних соціально-економічних, політичних і т. п. причин вказані прогресивні погляди знайшли своє практичне застосування лише через декілька десятиліть. Так, першим імплементатором ідеї обов'язкового соціального страхування на державному рівні став рейхсканцлер Німецької імперії Отто фон Бісмарк, який доповнив її концептуальними принципами: 1) лише належно та ефективно працююча особа має право на виплати; 2) допомога надається лише тим працівникам, які не можуть бути учасником індивідуального страхування через недостатню заробітну плату; 3) розмір пропорційно залежить від внесків; 4) забезпеченням на рівних правах управляють наймані працівники і роботодавці [14, с. 2].

Із врахуванням викладених історичних фактів можна констатувати, що XIX – початок XX ст. у сфері соціального захисту інвалідів у Російській імперії ознаменувалися 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.

Загальновідомим є те, що Перша світова війна, Жовтнева революція та громадянська війна принесли тяжкі соціально-економічні наслідки для Росії та Європи в цілому. А тотальна зміна політичного устрою була ще разючішою. У сфері соціального захисту інвалідів це виявилось в тому, що більшовики, пропагуючи атеїзм та марксистсько-ленінські ідеї, повністю відмовляються від принципу благодійництва в опіці. Тому було відмінено царську систему пенсійного забезпечення населення, проте не побудовано власної, адже в умовах політики «військового комунізму» радянська влада спрямувала всі свої зусилля на укріплення свого політичного домінування та націоналізації економіки.

Разом з тим, поступовий перехід до мирного життя сприяв поновленню соціальної політики СРСР, яка у 1918 – на початку 1940-х рр. відзначалася таким:

1. Виникнення, як і в більшості північно- та центральноєвропейських країн, соціальних пенсій, які виплачувалися з державного бюджету без попередньої сплати страхових внесків.

2. Створення трьох рівнів пенсій та виплат: 1) державне пенсійне страхування; 2) державне забезпечення; 3) громадська взаємодопомога.

3. Поява нових підстав настання інвалідності, що надавали право на пенсію (старість, хвороба та ін.), з одночасним підвищенням вимог – наявності відповідного трудового стажу тощо.

4. Пріоритетність виплат у відповідності до соціальної групи: 1) робітники; 2) військовослужбовці та цивільні службовці; 3) селяни. На кінець розглянутого періоду відбулося зрівнювання усіх категорій населення [16, с. 19–27].

5. Створення системи державних відділів соціального забезпечення відповідно до рівня адміністративного підпорядкування (обласні, районні, міські).

6. Формування таких видів пенсійних виплат: 1) трудові (за віком, вислугою років, інвалідністю та ін.); 2) військові (інваліди війн); 3) родичам військовослужбовців [17, с. 10–11].

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

Суттєва реорганізація соціального забезпечення інвалідів відбувається внаслідок Другої світової війни, оскільки за період проведення військових дій СРСР наповнився сотнями тисяч поранених і скалічених громадян. Наприклад, Є.Ю. Зубкова вказує про 2 млн інвалідів, а О. Є. Лисенко доповнює, що з них 500 тис. стали на державний облік як потребуючі соціальної допомоги. У той же час офіційні дані – матеріали Наркомату соціального забезпечення УРСР констатують, що станом на 1 січня 1946 р. їх нараховувалось 401 030 чол. [18, с. 27].

Таким чином, вказані категорії осіб потребували реабілітації та подальшого пенсійного забезпечення, а тому держава мала виділяти значну частину ВВП для таких потреб. Так, з 1942 р. по всій території Радянського Союзу було створено розгалужену мережу будинків для інвалідів Великої Вітчизняної війни. У них скалічені вояки готувалися до подальшої трудової діяльності, отримували той чи інший фах, проходили перепідготовку [7, с. 186–187]. Крім того, ветерани-інваліди з часом почали отримувати пожиттєві підвищені пенсії, санаторно-курортне лікування тощо.

Післявоєнний період у світі ознаменувався переосмисленням значення захисту прав і свобод кожної людини, особливо інвалідів, а тому було розроблено та впроваджено в життя ряд найважливіших і доленосних міжнародних документів, зокрема Загальна декларація прав людини, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права та ін.

За таких умов відбувалося поступове відновлення економіки СРСР, що сприяло покращенню матеріального забезпечення інвалідів і

збільшенню соціальних ініціатив держави. Тобто в 1950-х – 1980-х роках соціальний захист осіб з інвалідністю вже передбачав: 1) безкоштовне протезування; 2) виплату пенсій; 3) надання житла; 4) ремонт помешкань; 5) забезпечення автомобільним та мототранспортом; 6) виділення путівок у санаторії; 7) надання пільг при користуванні залізничним і морським транспортом; 8) безвідсоткову позичку на індивідуальне житлове будівництво; 9) звільнення інвалідів I та II груп Великої Вітчизняної війни від сплати сільськогосподарського податку, земельної ренти та ін.; 10) відкриття нових цехів, спеціалізованих ділянок та підприємств 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 [19].

Отже, 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, але й інші соціально-адаптаційні механізми, основні з яких:

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 винятку 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.

Список літератури: 1. Гоббс Т. Сочинения : в 2 т. / Т. Гоббс. – Т. 1. – М. : Мысль, 1989. – 622 с. 2. Гоббс Т. Левиафан, или материя, форма и власть государства церковного и гражданского // Сочинения : в 2 т. / Гоббс Т. – М. : Мысль, 1991. С. 6–623. 3. Локк Дж. Сочинения в трех томах. – Т. 3. – М. : Мысль, 1988. – 668 с. 4. Чутчева О. Становление системы социальной защиты в Украине (организационно-правовой аспект) / О. Чутчева // Господарство і підприємство. – 2003. – № 2. – С. 48–52. 5. Деркачева Т. В. Правовое регулирование государственной социальной помощи (федеральный и региональный аспекты) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Деркачева Татьяна Васильевна. – М., 2002. – 191 с. 6. Болотіна Н. Б. Право соціального захисту: становлення і розвиток в Україні : монографія / Н. Б. Болотіна. – К. : Знання, 2005. – 381 с. 7. Підгурська М. Історія соціальної роботи / А. Фурман, М. Підгурська // Психологія і суспільство. –

2010. – № 4. – С. 163–204. **8.** Максимов Е. Д. Общественная помощь нуждающимся в историческом развитии ее в России / Е. Д. Максимов. – СПб., 1906. – 79 с. **9.** Мальований М. І. Історія розвитку соціального захисту у світі / М. І. Мальований // Інноваційна економіка. – 2011. – № 3. – С. 163–204. **10.** Коробенко Н. П. Пенсійне забезпечення по інвалідності в солідарній пенсійній системі України : монографія / Н. П. Коробенко. – К. : Вид-во Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України, 2011. – 170 с. **11.** Зальцман Т. В. Становление и развитие системы помощи людям с инвалидностью в России (1861–1917 гг.) : автореф. дис. на соиск. ученой степ. канд. ист. наук : спец. 07.00.02 / Зальцман Татьяна Валерьевна. – М., 2008. – 51 с. **12.** Кузнецов М. А. Правовое положение инвалидов по слуху в России (вторая половина XIX – начало XXI века) : автореф. дис. на соиск. ученой степ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Кузнецов Михаил Александрович. – М., 2008. – 25 с. **13.** Российский государственный исторический архив [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://charity.furgia.ru>. **14.** Боков О. В. Особливості становлення та розвитку соціального страхування в Європі у другій половині XIX – на початку XX ст. / О. В. Боков // Теорія та практика державного управління. – 2008. – № 3 (22). – С. 1–7. **15.** Vancouver J. An enquiry into the causes and production of poverty, and the state of the poor: together with the proposed means for their effectual relief / J. Vancouver. – London : Philanthropic Reform, 1796. – 148 p. **16.** Скаридова И. В. Правовое регулирование пенсионного обеспечения в советской России (октябрь 1917 г. – 1928 г.): историко-правовое исследование : автореф. дис. на соиск. науч. степ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Скаридова Ирина Васильевна. – Н. Новгород, 2011. – 30 с. **17.** Дробіна Л. М. Радянська система соціального забезпечення в західних областях України (1939–1941, 1944–1953 рр.) : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. іст. наук : спец. 07.00.01 / Дробіна Лілія Миколаївна. – Чернівці, 2011. – 22 с. **18.** 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. **19.** Шимко О. В. Державна політика щодо соціального захисту інвалідів в Донецькій області у 1965–1985 рр. / О. В. Шимко // Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. Серія «Історія». – Вип. 116. – Т. 129. – 2010. – С. 49–52.

Надійшла до редколегії 13.09.2012

Проанализировано историческое развитие социальной защиты лиц с функциональными ограничениями в Украине в составе Российской империи и СССР. Обращено внимание на становление системы государственной помощи инвалидам и дифференциацию льгот и выплат.

The historical development of social defence of persons with functional limitations in Ukraine during composition in the Russian empire and USSR is analysed. Attention is applied on becoming of the system of state help to the invalids and differentiation of privileges and payments.

УДК 342.7:342.9

О. Л. Соколенко

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ ГРОМАДЯН

Проаналізовано теоретико-методологічні засади адміністративно-правового регулювання організації та реалізації захисту прав громадян в Україні, встановлено і охарактеризовано його основні ознаки, сутність та значення, а також визначено зміст поняття адміністративно-правового регулювання захисту прав громадян.

Захист прав громадян як одна з ключових ознак і одна із головних напрямів діяльності сучасної демократичної, соціальної, правової держави невід'ємно поєднується та обумовлюється й іншими її ознаками, зокрема принципом верховенства права. Згідно із цим встановлюється зв'язаність держави правом, його панування у суспільстві, що вимагає здійснення державної влади лише виключно у правовій формі й у межах правового поля. Таким чином, як реалізація економічної, соціальної та екологічної функції правової держави, так і суспільні відносини у сфері захисту прав громадян підлягають відповідному адміністративно-правовому регулюванню, зокрема у частині юридичних гарантій забезпечення реальності прав і свобод людини і громадянина. Зважаючи на це та в контексті вдосконалення адміністративних засад захисту прав громадян в Україні й вбачаються актуальними теоретичні питання адміністративно-правового забезпечення захисту прав громадян.

Зазначимо, що деякі аспекти адміністративно-правового регулювання захисту прав громадян раніше вже розглядалися такими вченими, як В. Б. Авер'янов, М. М. Антонович, Я. В. Лазур, Т. А. Плугатар, П. М. Рабінович і М. І. Хавронюк та ін. У той же час, роботи названих вчених стосуються переважно лише практики адміністративно-правового забезпечення захисту прав і свобод людини і громадянина, не приділяючи достатньої уваги саме теоретичному аспекту розуміння адміністративного регулювання захисту прав громадян. Саме тому метою нашої роботи є аналіз теоретико-методологічних засад адміністративно-правового регулювання організації та реалізації захисту прав громадян в Україні, встановлення його сутності та значення, а також визначення змісту поняття такого адміністративно-правового регулювання.

Передусім, зазначимо, що правове регулювання захисту прав і свобод людини і громадянина, так само й інших сфер суспільних відносин, здійснюється на різному рівні, різними засобами та методами. У зв'язку із цим, в аспекті нормативно-правового забезпечення захисту прав громадян слід першочергово виділяти його міжнародно-правові, конституційні та адміністративні засади.

Як зазначає Н. С. Федорук [1, с. 66], саме адміністративно-правові норми забезпечують регулювання суспільних відносин, які виникають у різних сферах функціонування управлінських інститутів публічної влади, включаючи виконання ними управлінських, правозабезпечувальних та правоохоронних функцій. Аналогічної точки зору дотримується і В. Б. Авер'янов [2], за яким до функцій адміністративного права нарівні з управлінською та правореалізаційною окремо належить також виділяти ще й правозахисну функцію, що полягає у забезпеченні захисту прав і свобод людини і громадянина. А отже, адміністративно-правове регулювання безпосередньо визначає конкретні механізми забезпечення прав і свобод людини і громадянина, встановлює форми і способи захисту прав громадян.

При цьому, розглядаючи питання правового і зокрема адміністративного регулювання суспільних відносин у сфері захисту прав громадян, необхідно відзначити його різноманітність залежно від форм і способів такого захисту. Так, як нами зазначалось, загалом можна виокремлювати судову, адміністративну та державну форму захисту прав і свобод людини і громадянина. Підкреслимо, що адміністративно-правове регулювання має місце відносно усіх вказаних форм захисту прав громадян, однак, наприклад, щодо систем кримінального та цивільного судочинства дещо меншою мірою, торкаючись лише організаційних питань його забезпечення. З іншого боку, організація діяльності органів виконавчої влади, які здійснюють захист прав громадян, порядок і випадки застосування адміністративного примусу та адміністративної відповідальності, адміністративне судочинство та інші процесуальні аспекти, що мають безпосередній стосунок до організації адміністративного захисту прав і свобод людини і громадянина, підлягають врегулюванню нормами саме адміністративного права.

Як зазначає В. Б. Авер'янов [3, с. 85], адміністративно-правове регулювання має справу з державно-владними повноваженнями, повноваженнями державно-владного характеру. Захист прав громадян є однією з основних функцій правової держави й забезпечується її адміністративним апаратом, механізмами й засобами державного впливу на суспільні відносини. Інакше кажучи, захист прав громадян як пріоритетний напрямок державної діяльності також передбачає реалізацію державно-владних повноважень. Відповідно до цього об'єктивується зв'язок захисту прав громадян і державного (публічного) управління, який на думку вчених виступає центральною категорією адміністративного права і основним предметом адміністративно-правового регулювання.

Разом із тим, вказане істотною мірою ускладнюється відсутністю узгодженого сприйняття феномену державного управління і єдиного визначення цієї адміністративно-правової категорії. Так, наприклад, Г. В. Атаманчук відзначає, що державне управління – це «практичний, організуючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження або перетворення, який

спирається на її владну силу» [4, с. 38]. Ще більш абстрактним є визначення державного управління Ю. М. Козловим і Л. Л. Поповим як діяльності всіх державних органів з врегулювання суспільних відносин, організації всіх сторін життя суспільства [5, с.483]. Проте, як на нас, наведені поняття державного управління є дещо поверховими і, як наслідок, надто широкими, позаяк вказують лише на його державно-владний характер.

З іншого боку, В. К. Колпаков під державним управлінням розуміє специфічну діяльність держави, що дістає вияв у функціонуванні її органів, які безперервно, планомірно, владно і в рамках правових установлень впливають на суспільну систему з метою її вдосконалення відповідно до державних інтересів [6, с. 16]. Ключовим у даному випадку виступає посилення на «державні інтереси» як орієнтир державного управління, а оскільки в умовах сучасної демократичної, соціальної, правової держави державні інтереси цілком описуються формулою пріоритету прав людини над державою, то й захист прав громадян можна розглядати як своєрідний базис усієї системи державного управління. Такий підхід, у свою чергу, означатиме необхідність спрямування адміністративно-правового регулювання державного управління в різних сферах суспільного життя на забезпечення реалізації та захист відповідних прав громадян.

Наближеним до цього також є поняття державного управління, сформульоване Ю. П. Битяком, а саме – що воно являє собою «самостійний вид державної діяльності, що має організуючий, виконавчорозпорядчий, підзаконний характер, стосується особливої групи державних органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій та завдань держави в процесі повсякденного і безпосереднього керівництва економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом» [7, с. 261]. Зауважимо, що така ознака державного управління, як спрямованість на реалізацію функцій держави, знову ж таки, дозволяє розглядати державне управління як діяльність, спрямовану на практичну реалізацію функцій правової держави із захисту прав громадян.

На сферу захисту прав громадян можна екстраполювати висновок В. П. Пилипишина [8], за яким державне управління (а отже і організація системи захисту прав громадян) здійснюється шляхом видання та реалізації відповідних нормативно-правових актів, здійснення нагляду за належною їх реалізацією та їх охорони.

В аспекті нормативно-правового забезпечення захисту прав громадян особливого значення набуває суб'єктний склад відносин, що підлягають адміністративно-правовому регулюванню. Так, суб'єктами вищевказаних відносин із забезпечення формування й функціонування системи захисту прав громадян в Україні виступають певні органи державної влади та їх посадові або службові особи, що, як правило, перебувають у субординаційних відносинах. Це обумовлює використання в рамках адміністративно-правового регулювання

захисту прав громадян, передусім, саме імперативного методу, сутність якого у науці визначають як застосування владних приписів одними суб'єктами щодо інших підпорядкованих їм суб'єктів певних відносин.

У той же час, у площині адміністративного права на рівні з державним управлінням як об'єкти адміністративно-правового регулювання належить виділяти ще й різноманітні відносини між органами державної влади та громадянами щодо забезпечення державою в особі таких органів реальності їх прав, свобод і законних інтересів, у тому числі шляхом захисту останніх. Зокрема такою, що «за своєю суттю не є управлінською, хоча й здійснюється у сфері державного управління», В. Б. Авер'яновим [2, с. 28] визначається державна діяльність із захисту порушених прав громадян (розгляд скарг), а також розгляду і розв'язання індивідуальних адміністративних справ за зверненнями приватних осіб. Безперечно, що у цих випадках адміністративно-правовий метод владних приписів не може бути прийнятним, зважаючи на відсутність у таких відносинах субординації між органами державної влади та громадянами.

Відтак, маємо означити реординаційний характер відносин між органами державної влади, уповноваженими здійснювати забезпечення і захист прав громадян, і громадянами, які звертаються до них із приводу реалізації або захисту відповідних прав і свобод. Особливість таких реординаційних відносин, за В. А. Дерцем [9, с. 8], полягає у тому, що правом вимоги наділені не лише органи державної влади, але й громадяни також мають право вимагати від органів виконавчої влади належної реалізації та захисту своїх прав і свобод. До того ж, реординаційний тип відносин передбачає не тільки право громадян вимагати від органів державної влади сприяння реалізації їхніх прав, але й кореспондуючий обов'язок останніх виконувати такі вимоги. При цьому, як на нас, з метою гарантування реальності прав громадян в умовах правової держави актуалізується забезпечення відносин реординації спеціальними засобами адміністративного оскарження та судового захисту порушених прав громадян.

Таким чином, пріоритетним напрямком адміністративно-правового регулювання має виступати нормативне вираження засад реординації у взаємовідносинах органів державної влади та громадян, формування сучасних адміністративно-правових основ, націлених на встановлення правового режиму реального сприяння держави в реалізації й дотриманні прав громадян, а також втілення реординаційних відносин у систему захисту прав громадян.

Виходячи з викладеного, щодо державного управління за допомогою кіл Ейлера слід зауважити одразу три сегменти захисту прав громадян: по-перше, організація системи захисту прав громадян як елемент державного управління; по-друге, реординаційні відносини захисту прав громадян у сфері державного управління; по-третє, захист прав громадян поза сферою державного управління.

З приводу останнього означимо самозахист як окремих різновид захисту прав громадян, що гарантований ч. 2 ст. 15 ЦК України від 16.01.2003 № 435-IV і безпосередньо не передбачає цільового адміністративного чи будь-якого іншого правового регулювання. Інші ж сегменти захисту прав громадян підлягають правовій регламентації відповідними адміністративно-правовими методами. При цьому адміністративне регулювання виявляється не тільки у частині нормативного забезпечення організації захисту прав громадян, але й у самій діяльності компетентних державних органів шляхом прийняття ними індивідуально-правових актів щодо конкретних випадків захисту прав громадян.

Отже, слід погодитись із висновками В. Б. Авер'янова, що «головними характеристиками адміністративного права мають стати не ... управлінська, а тим більше каральна його функції, а ... правозабезпечувальна (що пов'язана із забезпеченням реалізації прав і свобод людини) і правозахисна (пов'язана із захистом порушених прав)» [2, с. 36]. Відтак, на сьогодні цілком можна стверджувати, що в рамках сучасної демократичної, соціальної, правової держави відбувається істотне розширення предмета адміністративно-правового регулювання, пов'язане із забезпеченням і захистом прав громадян. При цьому, як наголошує В. І. Князєв, система юридичних гарантій прав громадян потребує не тільки нормативно-правових, але й інституційно-організаційних засобів їх забезпечення та захисту [10], правове оформлення чого, як на нас, також необхідно включати до сфери такого адміністративно-правового регулювання.

Поза цим, стосовно адміністративно-правового регулювання захисту прав громадян необхідно зауважити ще й таку категорію, як «державне регулювання», визначення змісту якої та її співвідношення із поняттями державного управління та правового регулювання сприяє встановленню сутності адміністративно-правових засад захисту прав громадян в Україні. З цього приводу, передусім, одразу відзначимо існування протилежних точок зору, за якими більш широкими за змістом поняттями науковцями визначаються то державне управління, то державне регулювання. На нашу ж думку, розглядаючи ці категорії у їх стосунку до захисту прав громадян, більш правильним вбачається визначити державне регулювання як загальне, а державне управління – як окреме. Так, підкреслимо, що не усі аспекти захисту прав громадян можуть бути включені до змісту державного управління, зважаючи на особливий характер відносин між суб'єктами такого захисту, що однак, у цілому не заперечує регулюючого впливу держави, у тому числі у формі відповідного адміністративно-правового регулювання. Вказаний висновок також додатково підтверджується й тим, що термін «державне регулювання» може використовуватись відносно сукупності суспільних процесів «для визначення всієї сукупності напрямів реалізації державної влади з боку держави в цілому та в інтересах соціально-організуючого впливу на життєдіяльність суспільства» [11, с. 11].

Таким чином, поняттям державного регулювання повністю охоплюється як організація системи захисту прав громадян, так і сфера її безпосередньої реалізації, у тому числі й сам захист конкретних прав конкретного громадянина здійснюється державою шляхом індивідуально-правового регулювання відповідних суспільних відносин. Зазначимо, що в основі такого державного регулювання лежить правове (зокрема й адміністративно-правове) регулювання, що виступає способом правового впливу держави на суспільні відносини з приводу захисту прав громадян. На такому значенні правового регулювання наголошується й іншими вченими, зокрема О. М. Мельник [12] пояснює необхідність правового регулювання для розвитку суспільства його здатністю забезпечувати захист прав особи .

Зазначимо, що з приводу розуміння феномену правового регулювання, який виступає родовою категорією щодо поняття адміністративно-правового регулювання, у науці теж склалась певна полеміка. Разом із тим, одне з найбільш ємних визначень правового регулювання запропонував С. С. Алексєєв, яким воно розглядається як здійснення за допомогою системи правових засобів (юридичних норм, правовідносин, індивідуальних приписів) результативного, нормативно-організаційного впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування, охорони, розвитку [13, с. 289]. Однак, беручи до уваги, що правове регулювання може бути як нормативним, так і індивідуальним, доволі суперечливим видається перенесення такої ознаки, як нормативний характер, на весь комплекс правового регулювання в цілому. Відтак, до основних ознак правового регулювання слід відносити здійснення владного впливу, його організаційно-правовий характер і спрямованість – не лише на впорядкування, але й на правову охорону та захист відповідних суспільних відносин. Усе це рівною мірою характеризує і адміністративно-правове регулювання як різновид загального правового регулювання.

При цьому маємо не погодитись із О. Ф. Скакун, яка, спираючись на вищезазначену дефініцію, пропонує власне визначення правового регулювання як здійснюваного державою за допомогою права і сукупності правових засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичного закріплення, охорони та розвитку [14, с. 488]. Так, зауважимо, що правове регулювання в цілому в умовах сучасної демократичної, соціальної, правової держави та згідно з теорією природного права, зокрема трансцендентності права, не є абсолютною монополією держави, а здійснюється за допомогою й інших правових норм, встановлених не державним законодавцем. У той же час, саме державно-владний характер впливу на суспільні відносини характеризує вже адміністративно-правове регулювання, котре як специфічний за своїм предметом і методом різновид правового регулювання має розглядатись у площині саме державного правового регулювання.

Поза цим, на основі загального поняття адміністративно-правового регулювання можна визначити його сутність стосовно

саме до захисту прав громадян в Україні. Передусім слід вказати, що окрім вищезначеного в цілому специфіка адміністративно-правового регулювання виявляється у своєму специфічному об'єкті та методах. З приводу першого, то об'єкт має формулюватись із урахуванням поняття предмета самого адміністративного права. Так, наприклад, В. К. Колпаков розглядає предмет адміністративного права як сукупність відносин у сфері державного управління [6, с. 53]. Однак сучасні потреби державного будівництва і зокрема захисту прав громадян відповідно до засад демократизації суспільного врядування вимагають виходу адміністративно-правового регулювання за межі державного управління, впорядкування ним не лише організаційно-розпорядчих, але й реординаційних відносин, у тому числі між органами публічної влади та громадянином.

А тому, узагальнюючи викладене, в аспекті адміністративно-правового регулювання захисту прав громадян в Україні його об'єкт складають суспільні відносини як з приводу організації системи захисту прав громадян, так і ті, що складаються у процесі безпосереднього здійснення компетентними державними органами захисту прав конкретних громадян. Це, у свою чергу, логічно зумовлює застосування й відповідного методу адміністративно-правового регулювання, який, як за С. М. Алфьоровим [15, с. 9–10], на сьогодні не може вже мислитись виключно лише як імперативний. Натомість широке використання диспозитивного методу правового регулювання безпосередньо пов'язане із означеним способом встановлення реординації, адже такий громадянин, що перебуває поза вертикалю державно-управлінських відносин, має право, а не обов'язок вимагати від органів державної влади відповідного захисту належних йому прав, свобод і законних інтересів.

Отже, в результаті регулюючого впливу адміністративно-правових норм на певні суспільні відносини вони набувають адміністративно-правового характеру. Як іманентну ознаку таких відносин слід розглядати те, що однією із їхніх сторін виступає відповідний суб'єкт державно-владних повноважень.

Таким чином, підсумовуючи викладене, маємо сформулювати визначення адміністративно-правового регулювання захисту прав громадян як здійснення державою з метою забезпечення реальності прав громадян за допомогою юридичних норм та індивідуальних приписів упорядкування, закріплення, охорони й розвитку суспільних відносин організаційно-розпорядчого та реординаційного характеру, які складаються у сфері організації та практичної реалізації захисту прав громадян в Україні. Особливостями такого адміністративно-правового регулювання є державно-владний характер, імперативно-диспозитивний метод, поєднання організаційно-розпорядчих та реординаційних відносин, нормативний та індивідуально-правовий характер, спрямування як на організацію, так і на практичну реалізацію захисту прав громадян в Україні. При цьому важливого значення набуває забезпечення відповідності, з одного боку,

теоретичного розуміння сутності адміністративно-правового регулювання та, з іншого боку, чинних адміністративно-правових засад захисту прав громадян в Україні.

Список літератури: 1. Федорук Н. С. Адміністративне право України. Загальна частина : навч. посіб. / Наталія Федорук. – Чернівці : Рута, 2011. – 296 с. 2. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / заг. ред. В. Б. Авер'янов ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : Факт, 2003. – 384 с. 3. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Ін Юре, 2002. – 668 с. 4. Атаманчук В. Г. Теория государственного управления : курс лекций / Атаманчук В. Г. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с. 5. Административное право : учебник / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. – М. : Юрист, 1999. – 728 с. 6. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с. 7. Адміністративне право України / за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2001. – 528 с. 8. Пилипишин В. П. Поняття та основні риси державного управління / В. П. Пилипишин // Юридична наука і практика. – 2011. – № 2. – С. 10–14. 9. Дерещ В. А. Управлінські відносини в системі органів виконавчої влади та їх правове регулювання : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Вікторія Анатоліївна Дерещ. – К., 2006. – 190 арк. 10. Князев В. Конституційні гарантії прав, свобод та обов'язків людини і громадянина в Україні / В. Князев // Право України. – 1998. – № 11. – С. 29–31. 11. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с. 12. Мельник О. Сфера правового регулювання: поняття, ознаки, види / О. Мельник // Право України. – 2010. – № 9. – С. 132–138. 13. Алексеев С. С. Общая теория права : Академический курс : в 2 т. / С. С. Алексеев. – Т. 1. – М. : Юрид. лит., 1981. – 360 с. 14. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник для студ. вищ. навч. закладів / О. Ф. Скакун ; Нац. ун-т внутр. справ. – 2-ге вид. – Х. : Консум, 2005. – 656 с. 15. Алфьоров С. М. Адміністративне право. Загальна частина : навч. посіб. / С. М. Алфьоров, С. В. Ващенко та ін. – К. : Центр учбової л-ри, 2011. – 216 с.

Надійшла до редколегії 17.12.2012

Проанализированы теоретико-методологические основы административно-правового регулирования организации и реализации защиты прав граждан в Украине, установлены и охарактеризованы его основные признаки, сущность и значение, а также определено содержание понятия административно-правового регулирования защиты прав граждан.

The analysis of theoretical and methodological basis administrative-legal regulation of the organization and realization protection of humans rights in Ukraine is made; also it was established and described its main features the nature and significance, and determined notion of administrative-legal regulation protection of humans rights.

УДК 342.951

В. С. Шестак

ФУНКЦІЇ КУЛЬТУРИ ЯК САМОСТІЙНИЙ ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ З БОКУ ДЕРЖАВИ (НА ПРИКЛАДІ ФУНКЦІЙ МИСТЕЦТВА)

На основі системно-структурного підходу до поняття «культура» запропоновано погляд на її функції як на самостійне явище, яке має власне значення для виконання завдань держави. Така відносна самостійність функцій робить їх окремим об'єктом адміністративно-правового забезпечення з боку держави.

Сучасний стан реалізації суспільних відносин, засобів їх забезпечення та діяльності держави із впорядкування суспільного життя характеризується певними формами взаємозв'язку та взаємодії цих явищ. Це, як вважаємо, обумовлено не тільки значним обсягом і різноманіттям видових проявів суспільних відносин, що потребує застосування найбільш ефективних та дієвих засобів впливу на них, а й тим, що держава повинна використовувати не лише суто правові або тільки економічні засоби та способи виконання покладених на неї завдань, а створювати комплекси та системи засобів регулюючого впливу на суспільство з метою забезпечення умов для його стабільного розвитку і безпечного існування. І в цьому контексті виникає питання про можливість використання як засобів забезпечення розвитку відповідних суспільних відносин явищ або їх проявів, які за певних умов самі є об'єктами забезпечення з боку держави. Тобто, ми ведемо мову про те, що, наприклад, за певних умов, за необхідності досягнення відповідних завдань відбувається трансформація предметів, явищ, процесів з об'єкта забезпечення у засіб впливу.

Так, дії зі збереження, наприклад, Києво-Печерської лаври, є частиною обов'язку держави по охороні об'єктів культурної спадщини (Закон України «Про охорону культурної спадщини»). Однак, з іншого боку, об'єкти культурної спадщини цілком можна вважати частиною туристичного продукту, існування якого забезпечує вже реалізацію державної політики України в галузі туризму (Закон України «Про туризм»). Таким чином, попереднє забезпечення реалізації культурної функції держави в частині охорони об'єктів культурної спадщини дає можливість використати культурне, архітектурне та історичне значення цих об'єктів для забезпечення завдання з розвитку туризму в Україні.

Відповідно, є всі підстави вести мову про те, що дослідження питання переходу об'єкта забезпечення або його властивостей у засіб реалізації державою її функції та засіб сприяння виконання покладених на неї завдань є актуальним питанням адміністративно-правової науки, адже дає можливість створювати такі системи регулювання суспільних відносин, які характеризуються комплексністю

та ефективністю впливу на відповідні відносини. І такий підхід, на наш погляд, має право на існування, що ми й спробуємо довести в межах цієї статті.

Слід зазначити, що дослідження проблем адміністративно-правового забезпечення реалізації культурної функції держави, яким присвячено праці таких вчених, як О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, І. Г. Ігнатченко, Н. М. Ільченко, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. І. Мельничук, Н. С. Ракша, Н. С. Фесенко та ін., як правило, пов'язується із встановленням об'єктів забезпечення в цій сфері, виявлення найбільш ефективних форм і методів сприяння їх існуванню і розвитку, а також опрацювання питання правового опосередкування такої діяльності. І такий підхід цілком обґрунтований з точки зору структури суб'єктно-об'єктних управлінських зв'язків між суб'єктом управління (державою) та об'єктом управління (сферою культури). Але, на наш погляд, слід вести мову і про те, що забезпечення існування та розвитку певних явищ, наприклад, функцій культури, з боку держави, потреба та необхідність у цьому цілком можуть пов'язуватися також і з тим, що держава використовує їх для досягнення власних цілей. І в такому випадку ми констатуємо, що ці явища (для нашого предмета дослідження це явища реалізації функцій культури) трансформуються в засоби реалізації відповідних завдань і функцій держави. У такому разі вони отримують власне значення як самостійний об'єкт забезпечення, але вже не тільки як складова процесу адміністративно-правового забезпечення реалізації культурної функції, а і як частина діяльності держави у сфері розширення власного арсеналу засобів впливу на соціально-політичні процеси в суспільстві.

І наведена позиція, як вважаємо, має власне теоретичне і практичне значення тому, що дослідження взаємозв'язку держави й культури, питання ролі її функцій як самостійних, відносно відокремлених явищ, а також питання їх адміністративно-правового забезпечення з боку держави певним чином залишаються поза увагою правознавців, про що свідчить аналіз спеціальної літератури. Це має наслідком невиправдану однобічність у підходах до визначення об'єктів забезпечення сфери культури, а також не сприяє в повній мірі врахуванню ролі культури в процесі виконання завдань і здійснення функцій держави. Саме тому метою цієї статі є висвітлення питання можливості визнання функцій культури, враховуючи їх роль і значення для розвитку суспільних відносин, як самостійного об'єкта адміністративно-правового забезпечення з боку держави, де дослідження вказаного питання здійснюватиметься на прикладі висвітлення функцій мистецтва.

Так, насамперед зазначимо, що здійснення державою культурної функції обумовлене не тільки тим, що завдяки цьому реалізується головне призначення сучасної держави – утвердження і забезпечення прав і свобод людини, у тому числі й у сфері її культурних прав і свобод. Культура та її видові прояви мають власне значення і

виконують притаманні їм функції, реалізація яких також корисна державі, адже допомагає їй втілювати власне глобальне завдання – сприяння організаційному оформленню суспільства і створення умов для його розвитку. І в цьому контексті можна відмітити, що культуру можна розглядати з двох точок зору.

Перша – як об'єкт забезпечення, і в такому випадку вона зазнає забезпечувального впливу з боку держави у правових, економічних, соціальних, організаційних формах з метою створення, поширення, збереження та використання культурних цінностей. І вказаний аспект, як було зазначено вище, пов'язаний із здійсненням державою культурної функції. Під останньою, на наш погляд, слід розуміти основний напрям діяльності держави та її органів, спрямований на підтримку та забезпечення реалізації приватними особами їх культурних прав і духовних (нематеріальних) інтересів, пов'язаних із мистецтвом, освітою, наукою, охороною культурної спадщини, засобами масової інформації тощо. З цього приводу погодимося з І. Г. Ігнатченко, яка зазначає, що сучасна культура, будучи за формою та способом вираження національною, відбиває загальний розвиток демократії й людських цінностей, а належне функціонування культурних інституцій вимагає державної підтримки й фінансування на рівні, який відповідає соціальним, політичним та економічним перетворенням [1, с. 8]. Отже, в результаті здійснення державою цієї функції отримуємо низку відносно відокремлених, соціально важливих та суспільно впливових явищ, таких як мистецтво, освіта, наука, охорона культурної спадщини, засоби масової інформації. Звісно, що вони існують і без втручання та забезпечення з боку держави, але саме остання здатна сприяти їх істотному розвитку, поширенню, збереженню та використанню.

І на підставі реалізації першого аспекту можемо вести мову про другий аспект сприйняття культури. В його межах культура в цілому, а також відповідні її прояви (мистецтво, освіта, наука, охорона культурної спадщини, засоби масової інформації) слід розглядати як явища, котрі так чи інакше використовуються державою для досягнення власних цілей. У цьому випадку вже сама культура та її видові прояви забезпечують реалізацію функцій держави й виконання завдань, покладених на неї, включаються в арсенал форм і методів організаційного оформлення суспільства, створення умов для його розвитку.

Таким чином, відзначимо певний взаємозв'язок і взаємозалежність між здійсненням державою культурної функції та можливістю використання державою у власних цілях функціональних можливостей культури. Саме тому ми звернемо увагу на те, що для використання функціональних можливостей культури та її видових проявів (мистецтва, освіти, науки, культурної спадщини, засобів масової інформації) держава, насамперед, повинна належним чином виконати, умовно кажучи, свою частину зобов'язань – якісно реалізувати покладену на неї культурну функцію.

У такому разі, визнаючи важливість не тільки самої культури та її видових проявів, а й тих функцій, які вони виконують, є підстави для поширення подвійного сприйняття, на яке ми звернули увагу на початку нашого огляду (об'єкт забезпечення – засіб впливу), і на функції культури та її видових проявів.

Так, ні в кого не викличе заперечень точка зору, що культура завдяки своїм функціям являє собою засіб впливу загальносуспільного масштабу. У цьому контексті слушно вказується, що культура та мистецтво орієнтовані на вищі духовні цінності, що мистецтво в сутності своїй є виразом сенсу буття, і головною його функцією є творчо-перетворююча діяльність, спрямована як на кожну конкретну людину, так і на земний світ у цілому [2]. І ця властивість культури використовується державою в тому чи іншому напрямку для досягнення власного призначення і виконання покладених на неї завдань. Наприклад, у рекомендаціях парламентських слухань «Духовна криза суспільства і шляхи її подолання», які відбулися 5 листопада 2003 р., прямо зазначено, що для подолання глибокої системної кризи у всіх сферах життєдіяльності та формування гуманістично орієнтованого суспільства необхідно забезпечити інтенсифікацію духовно-інтелектуального потенціалу суспільства, пріоритетність розвитку культури, мови, науки, освіти.

Відповідно, є підстави акцентувати увагу і на другому аспекті сприйняття функцій культури та її видових проявів, у межах якого вони, будучи визнані засобами досягнення суспільно значущих цілей, можуть становити самостійний об'єкт забезпечення з боку держави. Зокрема, розглянемо цю точку зору на прикладі мистецтва.

Так, що стосується цього явища, то як предмет дослідження мистецтво нами було обрано тому, що це, мабуть, найрізноманітніший за своїми видовими проявами аспект культури, який виконує різні за своїм змістом і призначенням функції. Під поняттям «функція» будемо розуміти роботу кого-, чого-небудь, обов'язок, коло діяльності когось, чогось; призначення, роль чого-небудь [3, с. 675]. Тому функція мистецтва – це виконувана ним роль, яка забезпечується завдяки його існуванню та реалізації в суспільному житті.

Насамперед виявимо коло тих функцій, які виконує мистецтво. Так, слід зазначити, що важлива і значна роль мистецтва не є випадковою, адже саме завдяки йому людина більш глибоко може сприймати світ, який оточує її, відобразити його та відчутти себе в ньому. І напевно тому Р. Шульга зауважує, що мистецтво не тільки втілює у собі можливість естетичного розвитку людини, її духовного піднесення, але й здійснює функцію гармонізації відносин людини з навколишньою дійсністю, навіть якщо ця дійсність не найкраща, де ще однією, не менш важливою функцією мистецтва, за слушного вказівкою Р. Шульги, є заповнення дефіциту позитивних емоцій для досягнення конче потрібного людині психологічного комфорту [4]. Тобто можна зазначити, що завдяки мистецтву відбувається безпосередній вплив на емоційну сферу людини, її відчуття, психологіч-

ний настрій. Мабуть така функція мистецтва обумовлена тим, що воно, втілюючи в образній формі усе різноманіття світу, пропонує варіанти поведінки й зразки для наслідування в межах існуючих соціальних норм, і тому воно, як елемент культури, найбільше впливає на людину, виконує щодо неї виховну функцію [5].

Те, що мистецтво виконує цілу низку функцій, є визнаною точкою зору. І як узагальнення точок зору стосовно функцій мистецтва наведемо позицію В. Боканя, який виділяє наступні його функції: естетичну (формування ціннісної свідомості людини), пізнавально-інформаційну (отримання, збереження і передача досвіду як результату пізнання буття), виховну (формування почуттів, думок, поведінки людей), катарсично-компенсаторну (збереження і відновлення психічної рівноваги особистості) [6, с. 70–74]. І з цим переліком цілком можна погодитися.

Проаналізувавши вказані функції, можна дійти висновку, що практично кожна з них може бути використана державою для реалізації її функцій та виконання завдань, покладених на неї. Так, естетична функція мистецтва може бути спрямована на формування цінностей свідомості людини, які притаманні громадянину суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави. Пізнавально-інформаційна функція забезпечує розвиток інтелектуальної сфери громадян нашої держави завдяки навчання їх досвіду образного, чуттєвого пізнання буття. Виховна функція завдяки закріпленню та трансляції через твори мистецтва схвалюваних у суспільстві варіантів поведінки та прийнятних для наслідування зразків соціальних норм впливає на почуття, думки людини, формуючи її поведінку. Нарешті, катарсично-компенсаторна функція виконує роль засобу збереження і відновлення психічної рівноваги особи. Завдяки цій функції створюється атмосфера психологічного комфорту для особи, групи осіб, суспільства в цілому.

Отже, як бачимо, функції мистецтва виконують роль засобів досягнення суспільно значущих цілей, і в такому значенні повинні становити самостійний об'єкт забезпечення з боку держави. У цьому контексті О. Г. Спіркін зауважує, що роль мистецтва у суспільному житті важко переоцінити, адже будь-яке глибоке перевлаштування громадських порядків завжди готувалося за активної участі мистецтва, і не випадково саме мистецтво швидше, ніж, скажімо, наука або право, реагує на зміну барометра суспільного життя [7, с. 686–687].

Як ми вважаємо, сутність адміністративно-правового забезпечення з боку держави вказаних функцій полягає, по-перше, у визнанні їх регулюючого впливу та визначенні сфер їх застосування у суспільстві, по-друге, у створенні умов для їх реалізації, по-третє, безпосередньому використанні у процесі сприяння організаційному оформленню суспільства і створення умов для його розвитку.

Стосовно форм забезпечення, то до їх числа віднесемо наступні дії: 1) включення мистецтва, взагалі культури, в систему заходів із впорядкування суспільних відносин у різних сферах державного

управління; 2) надання можливості особам рівного та всебічного доступу до мистецтва, сприяння у розвитку їх здібностей та задоволення їх мистецьких потреб; 3) створення відповідних умов для розвитку мистецтва і здійснення творчої діяльності; 4) відбір, охорона та збереження результатів творчої праці; 5) поширення та популяризація мистецтва; 6) передача (ретрансляція) майбутнім поколінням духовних і культурних цінностей, що становлять культурний здобуток людини й суспільства; 7) підвищення культурного рівня населення України завдяки широкому включенню мистецьких програм в освітню діяльність держави; 8) організація та забезпечення належної діяльності мистецьких установ і закладів. Повнота і актуальність цього переліку підтверджується існуючими в адміністративно-правовій науці точками зору стосовно форм реалізації управління культурою [8, с. 436].

Таким чином, є всі підстави вважати, що підвищення зацікавленості держави у використанні функцій мистецтва в межах виконання завдань, покладених на державу, не тільки стане фактором подолання глибокої системної кризи у всіх сферах життєдіяльності та формування гуманістично орієнтованого суспільства, а й забезпечить належний розвиток мистецтва як частини виконання державою культурної функції.

З наведеного також можемо зробити один важливий методологічний висновок. Його сутність полягає в тому, що культура як певне системно-структурне явище (її структурні частини та їх підвиди, сам культурний процес, власне функції культури тощо) має бути забезпечена з боку держави відносно кожного її елементу окремо, де сукупна забезпеченість самостійних частин (наприклад, мистецтва, ефективності здійснення його функцій), їх належне існування, розвиток та функціонування має своїм наслідком належний стан існування та розвитку самого цілого.

І, як вважаємо, саме такий системний та комплексний підхід, в межах якого реалізується діалектичний взаємозв'язок та взаємодія різних за своїм характером явищ (культура, її функції, засоби впорядкування суспільних відносин, функції держави) відповідають вимогам до діяльності сучасної держави, яка вважає себе суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою, адже в такому разі в повному обсязі виконується основне завдання держави – утвердження і забезпечення прав і свобод людини.

Список літератури: 1. Ігнатченко І. Г. *Форми та методи державного управління культурою в Україні* : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Ігнатченко Ірина Георгіївна. – Х., 2009. – 20 с. 2. Бычков В. *Етика і філософія мистецтва. Диалог на виставці «40 лет научной деятельности В. В. Быкова»* / В. Бычков, Н. Маньковская // *Вопросы философии*. – 2009. – № 12. – С. 56–67. 3. *Новий тлумачний словник української мови* : в 3 т. / уклад.: В. Яременко, О. Сліпущко. – Т. 3 : П–Я. – К. : Аконті, 2007. – 964 с. 4. Шульга Р. *Мистецтво і суспільство: нові правила відносин* / Р. Шульга

// Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 2002. – № 4. – С. 216–232. Культурологія : учеб.-практ. пособие, учеб. прогр. по дисциплине / Е. М. Борисова, Н. И. Джохадзе, Ю. Б. Смирнов, В. Ю. Ивлев. – М. : МЭСИ, 2005. – 88 с. **6.** Бокань В. Культурологія : навч. посіб. – 3-тє вид., стер. / В. Бокань. – К. : МАУП, 2004. – 136 с. **7.** Спиркин А. Г. Философия : ученик / А. Г. Спиркин. – 2-е изд. – М. : Гардарики, 2002. – 736 с. **8.** Адміністративне право України : підручник / [Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.

Надійшла до редколегії 03.12.2012

На основе системно-структурного подхода к понятию «культура» предложен взгляд на её функции как на самостоятельное явление, которое имеет собственное значение для выполнения заданий государства. Такая относительная самостоятельность функций делает их отдельным объектом административно-правового обеспечения со стороны государства.

On the basis of system and structural going near a concept «culture» a look at its functions is offered as on the independent phenomenon which has an own value for implementation of tasks of the state. Such comparative independence of functions makes them a separate object of the administrative and legal providing from the side of the state.

УДК [347.22-053.2:347.961](477)

В. А. Другова**ЗАХИСТ МАЙНОВИХ ПРАВ ОСІБ,
ЯКІ НЕ ДОСЯГЛИ ПОВНОЛІТТЯ, НОТАРІУСОМ**

Досліджено теоретичні засади захисту майнових прав осіб, які не досягли повноліття. Особливу увагу приділено визначенню місця нотаріальної форми захисту в системі форм захисту майнових прав цих осіб. Проаналізовано спектр майнових прав дітей, які можуть бути захищені за допомогою виконавчого напису нотаріуса.

Захист цивільних прав і законних інтересів осіб, які не досягли повноліття, здійснюється не тільки судами, але й іншими юрисдикційними органами. В межах юрисдикційної форми захисту суб'єктивних прав і законних інтересів можна вести мову про загальний порядок захисту прав у судах загальної юрисдикції та господарських судах і про спеціальний порядок захисту суб'єктивних цивільних прав і законних інтересів – адміністративний та нотаріальний.

На думку Т. М. Піддубної, в межах юрисдикційної форми захисту доречно виділити ще й альтернативний порядок захисту порушених цивільних прав, коли, відповідно до вимог закону, уповноважена особа вправі вибрати, чи звернутися зі скаргою до державного органу управління, чи одразу звертатися до суду [1, с. 107]. Проте, на наш погляд, дана пропозиція не є слушною, оскільки поняття «альтернативний порядок захисту» слід застосовувати для характеристики процедур вирішення спорів, відмінних від судового розгляду. А запропонована Т. М. Піддубною категорія взагалі-то є загальним правилом, яке передбачає для кожної особи, права якої порушені, обрати між існуючими формами захисту найбільш прийнятну для себе.

Юрисдикційний орган приймає до свого провадження тільки ті справи, які віднесені законом до його відання. Правильне розмежування компетенції між юрисдикційними органами (судом загальної юрисдикції, іншими державними й громадськими органами) щодо розгляду й вирішення цивільних справ має важливе значення в першу чергу для забезпечення своєчасного й повного захисту прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також для діяльності самих цих органів.

Одним із різновидів несудової форми захисту майнових прав малолітніх і неповнолітніх осіб є захист їх нотаріусом. Можливість захисту цивільних прав нотаріусом передбачена ст. 18 ЦК України.

Проте питання захисту майнових прав дітей нотаріусом у правовій науці досліджено недостатньо. Проблемам нотаріальної діяльності були присвячені роботи І. О. Алферова, В. П. Воложаніна,

О. Грошевої, М. С. Долинської, М. М. Дякович, І. О. Косаревої, В. В. Комарова, Л. К. Радзівєвської, С. Я. Фурси, Є. І. Фурси, І. Г. Черемних, А. А. Шахбазян тощо. У названих роботах всебічно розглянуто особливості нотаріальної діяльності, але не приділена достатня увага участі нотаріуса в захисті майнових прав осіб, які не досягли повноліття. Разом з тим це питання потребує ґрунтовного дослідження з огляду на актуальність швидкого та ефективного захисту прав цих осіб. І саме нотаріус може сприяти такому захисті при умові наявності певних наукових досліджень з цього питання та реформування нормативного забезпечення діяльності нотаріусів з урахуванням цих наукових розробок.

Таким чином, дана стаття присвячена дослідженню теоретичних засад діяльності нотаріату в галузі захисту майнових прав осіб, які не досягли повноліття.

Для розуміння мети діяльності та повноважень нотаріуса щодо захисту прав осіб, які на досягли повноліття, в Україні необхідно вказати, що у світі існує дві системи нотаріату: латинського та англосаксонського типу.

У державах англосаксонської системи нотаріату компетенція нотаріуса полягає лише в посвідченні підпису та документа. Однак і посвідчений нотаріусом документ не має повної доказової сили, а факти, викладені у ньому, підлягають перевірці.

Нотаріат латинського (вільного) типу функціонує у державах романо-германської правової системи. У системі латинського нотаріату нотаріус виступає як незалежний представник держави, наділений від імені держави повноваженнями вчиняти нотаріальні дії, та одночасно несе особисту відповідальність за вчинення нотаріальних дій. У цій системі нотаріус є посадовою особою; особою вільної юридичної професії, тобто такою, що самостійно організовує свою роботу. Нотаріуси об'єднуються в колективні органи, наприклад нотаріальні палати. Незалежність нотаріуса забезпечує надання угодам сторін публічної форми та публічної довіри. Контроль за діяльністю нотаріуса здійснюється державою в особі органів юстиції та нотаріальної палати.

У державах континентального права письмовий доказ, що фіксує умови угоди, має особливе значення. Виходячи з цього, уповноваженими особами здійснюється діяльність, що запобігає учиненню незаконних дій суб'єктами правовідносин. При цьому передбачається, що судовий розгляд для вирішення конфліктів є винятковим, оскільки ще при посвідченні угод створюються умови для їх виконання. Дана практика суттєво скорочує кількість справ, що розглядається судами, що є перевагою порівняно з англосаксонською системою нотаріату. Таким чином, система нотаріату діє не тільки як система запобігання судовим розглядам, а і як система охорони прав та інтересів громадян.

Система сучасного українського нотаріату найбільше наближена до нотаріату латинського типу. З погляду українського законодавства

нотаріат є системою державних органів і посадових осіб, а також приватно практикуючих нотаріусів, які покликані забезпечувати захист прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб шляхом здійснення передбачених законодавством нотаріальних дій від імені України.

Нотаріат є особливим публічно-правовим юрисдикційним органом, що є об'єднанням осіб, уповноважених від імені держави на постійній і професійній основі здійснювати нотаріальну діяльність.

Нотаріальна діяльність – вид публічно-правової правозастосовчої діяльності, здійснюваної спеціально уповноваженими особами від імені держави щодо охорони і захисту прав і законних інтересів осіб шляхом здійснення передбачених законом нотаріальних дій.

Відносини між нотаріусами і фізичними та юридичними особами припускають поєднання їх особистих інтересів з публічними, тобто взаємозв'язане публічно-правове і приватноправове регулювання. Публічний характер нотаріальної діяльності виявляється в тому, що вона здійснюється від імені держави, на користь всієї держави і суспільства в цілому, гарантуючи при цьому і створюючи умови для реалізації прав і законних інтересів будь-якого суб'єкта правовідносин. Саме така думка, як нам здається, покладена в основу Закону України «Про нотаріат». Публічність нотаріату також проявляється і в тому, що держава, встановлюючи вимогу про участь нотаріусів у певних видах відносин, визнає нотаріально оформлені документи та правовідносини, які виникають на їх підставі, як законні, справжні і достовірні, а також забезпечує їх захист та реалізацію авторитетом держави і системою органів державного примусу. При цьому держава встановлює загальнообов'язкові правила здійснення нотаріусами своєї діяльності як правового, так і технічного характеру, істотно обмежуючи в такий спосіб індивідуальну волю нотаріусів у сфері організації їх професійної діяльності. Однак нотаріат не протиставляє приватні та публічні інтереси, а створює універсальний механізм, який врівноважує реалізацію приватних інтересів конкретних суб'єктів з інтересами держави і суспільства.

Таким чином, нотаріат в Україні має дуалістичну природу, оскільки він функціонує між публічними та приватними інтересами та є своєрідною ланкою між державою і громадянським суспільством. З одного боку, нотаріус – це особа, яка діє від імені держави та уповноважена виконувати державну функцію щодо захисту прав і свобод громадян, з іншого – представник «вільної» професії, який виступає як незалежний консультант сторін [2, с. 68].

У науковій літературі існують різні погляди на місце нотаріальної форми в системі форм захисту суб'єктивних цивільних прав.

Той факт, що нотаріус діє від імені держави, дав підстави деяким науковцям віднести захист цивільних прав нотаріусом до адміністративної форми захисту. Такий підхід властивий не тільки для авторів, які досліджували дану проблему в радянський період, де нотаріат традиційно розглядався в якості органу державного

управління [3, с. 12–15; 4, с. 60], але і для сучасних авторів. Зокрема, О. П. Вершинін пояснює віднесення захисту цивільних прав нотаріусом до адміністративної форми тим, що нотаріус призначається на посаду органом юстиції й контроль за виконанням професійних обов'язків нотаріусами здійснюють органи юстиції [5, с. 20–21].

Треба, однак, враховувати, що природу того чи іншого юрисдикційного органу визначає не стільки специфіка його створення, а також контроль за його діяльністю, скільки сам характер його діяльності. У зв'язку з цим слід підтримати позицію М. Треушнікова, який відзначає, що нотаріус не працює на правах адміністративного органу (адміністративний орган завжди займається управлінням, має право вибору при ухваленні рішення), не управляє якою-небудь сферою, а застосовує норми права, як і суд.

Правова природа нотаріату не управлінська, а правозастосовна [6, с. 8]. Точніше, її визначає його правоохоронна (юрисдикційна) функція [7, с. 25], адже органи управління також займаються правозастосуванням. Але юрисдикція не є ознакою, що визначає зміст державно-управлінської діяльності. Для органів управління більш властиве застосування норм права у формі оперативно-виконавчої діяльності, під якою розуміють організацію виконання правових норм, позитивне регулювання за допомогою індивідуальних актів (застосування диспозицій норм права, що мають позитивний зміст) [8, с. 287]. Основні форми управлінської діяльності не мають нічого спільного зі здійсненням нотаріальної діяльності.

Адміністративний порядок захисту цивільних прав за своїм характером відповідає таким відносинам, які засновані на підпорядкуванні одного суб'єкта іншому [9, с. 168]. Специфіка розгляду справи нотаріальним органом полягає в тому, що нотаріус не перебуває в особливих відносинах з особами, які звертаються за здійсненням нотаріальної дії, і не має ніякої зацікавленості в результаті [1, с. 128]. Тому в літературі неодноразово відзначалася певна подібність нотаріальної форми не з адміністративною, а саме із судовою формою захисту права [10, с. 24; 11, с. 96; 12, с. 64; 13, с. 16–17].

Таким чином, можна зробити висновок, що нотаріальна форма захисту займає самостійне місце в системі форм захисту суб'єктивних цивільних прав, оскільки при здійсненні своїх захисних функцій нотаріус виступає як приватна особа, яка здійснює надані їй в силу закону публічно-правові повноваження, які не є функціями державних або інших публічних органів. Саме тому нотаріальна форма захисту сьогодні вважається альтернативною формою поряд із судовою та адміністративною [1, с. 127; 28, с. 17].

Основні напрямки діяльності системи нотаріату відображають його функції. Вони носять у цілому особливий характер, відображаючи специфіку нотаріальної діяльності у сфері цивільного обігу. Їх особливості випливають саме з дуалістичної природи нотаріату як органу, який діє від імені держави, але його діяльність здійснюється виключно у сфері приватного права.

Закон України «Про нотаріат» [15] у ст. 5 зобов'язує нотаріуса сприяти громадянам, підприємствам, установам і організаціям у здійсненні їх прав та захисті законних інтересів.

Питання про функції нотаріату неодноразово знаходилося у центрі уваги як вітчизняних, так і зарубіжних дослідників. Воно розглядалось у дослідженнях М. С. Долинської, В. В. Баранкової, Д. В. Бобрової, В. В. Комарова, С. Г. Пасічника, Д. К. Радзівської, Г. Г. Черемних, І. Г. Черемних, С. Я. Фурси, Є. І. Фурси та ін. Однак, незважаючи на велику кількість досліджень, єдності в оцінках не досягнуто. Висловлюються різноманітні, часто суперечливі, погляди на кількість та зміст функцій нотаріату.

Серед різних поглядів на функції нотаріату можна визначити два основних підходи.

Перший підхід полягає у висвітленні однієї єдиної функції нотаріату – правоохоронної [16, с. 19; 6, с. 12; 17, с. 51] або захисної [18, с. 11].

Прибічники іншого підходу виходять з поліфункціональності діяльності нотаріату [19, с. 415; 20, с. 209; 21, с. 18–21; 22, с. 9]. Так, на думку М. С. Долинської, функції нотаріату можна розділити на дві великі групи:

- 1) загально-соціальні, які характеризують місце нотаріату в системі органів цивільної юрисдикції та правової системи України;
- 2) нотаріально-спеціальні, які відображають особливості, специфіку нотаріальної діяльності по відношенню до учасників нотаріального процесу [20, с. 209].

Це основні підходи до визначення функцій нотаріату. На наш погляд, виходячи з аналізу діяльності нотаріусів, змісту їх прав та обов'язків, можна виділити такі основні функції, як приватно-правову (регулятивну) та публічно-правову (захисну).

Приватно-правова (регулятивна) функція нотаріату полягає у посвідченні нотаріусами прав, а також фактів, що мають юридичне значення, та вчинення інших нотаріальних дій, що передбачені законодавством, з метою надання їм юридичної вірогідності. Приватно-правовий характер цієї функції полягає в тому, що в даному разі нотаріус діє виключно у приватно-правовій сфері, і його дії спрямовані на охорону прав та інтересів фізичних та юридичних осіб приватного права.

Публічно-правова (охоронна) функція нотаріату полягає в тому, що у спеціально передбачених законом випадках нотаріус має право захищати права та законні інтереси громадян та юридичних осіб. В цьому разі нотаріус діє від імені держави і виконує повноваження, делеговані йому державою, які носять владний характер. У зв'язку з цим діяльність нотаріату набуває публічного характеру і реалізується від імені України [21, с. 17].

Основним засобом реалізації нотаріальної форми захисту майнових прав осіб, які не досягли повноліття, є вчинення виконавчого напису на борговому документі. Застосування цієї функції має обмежений

характер, оскільки згідно зі ст. 18 ЦК України нотаріус здійснює захист цивільних прав шляхом вчинення виконавчого напису на борговому документі у випадках і в порядку, встановлених законом.

Нотаріуси вчиняють виконавчі написи на документах, що встановлюють заборгованість для стягнення грошових сум або витребування від боржника майна (ст. 87 Закону України «Про нотаріат»).

Важливо зазначити те, що така заборгованість повинна бути безспірна, оскільки нотаріальна діяльність здійснюється у сфері безспірної юрисдикції. Нотаріус не аналізує наявності чи відсутності спору між боржником і кредитором. У даному випадку відбувається стягнення заборгованості за формальними ознаками.

Можливість використання такого інструменту захисту прав та інтересів, як виконавчий напис нотаріуса, має важливе значення, тому що це є одним з найбільш ефективних та діючих механізмів, які дозволяють у найменші строки та найменшими витратами задовольнити законні вимоги. Стягнення за виконавчим написом сприяє скорішому здійсненню прав кредиторів і дисциплінує боржників. Таким правом наділяються і консульські установи та дипломатичні представництва (ст. 38 Закону України «Про нотаріат»; Положення про порядок учинення нотаріальних дій в дипломатичних представництвах та консульських установах України від 27 грудня 2004 р. [23]).

Законодавче визначення поняття «виконавчий напис» на сьогодні відсутнє, але в юридичній літературі щодо нього існує декілька точок зору. На думку В. В. Комарова «виконавчий напис являє собою розпорядження нотаріуса про стягнення з боржника належної стягувачеві певної грошової суми або витребування майна» [24, с. 248].

Звертає на себе увагу також думка авторів науково-практичного коментаря до Цивільного кодексу України, які, аналізуючи ст. 18 ЦК, зазначають, що під виконавчим написом нотаріуса слід розуміти підтвердження нотаріальним органом наявності заборгованості (грошових сум чи майна) та розпорядження про примусове стягнення з боржника на користь кредитора цієї заборгованості [25, с. 36].

С. Я. Фурса та С. І. Фурса пропонують розглядати поняття виконавчого напису під кутом зору змісту цього поняття, при цьому зазначаючи, що правовим змістом виконавчого напису є посвідчення факту невиконання умов договору однією із сторін угоди, а процесуально-правовим – надання оригіналам документів, що встановлюють заборгованість, виконавчої сили [26, с. 224].

В юридичній літературі радянського періоду висловлювалася думка, що виконавчий напис – це форма вирішення спору між сторонами (боржником і кредитором) [27, с. 14].

Вважаємо більш правильною точку зору авторів коментаря до ЦК України, оскільки виконавчий напис не може бути формою вирішення спору між боржником і кредитором, так як вирішення спору відноситься до юрисдикції суду, а нотаріус в такому випадку не має права вчиняти виконавчий напис.

Як вже зазначалося, захист цивільних прав нотаріусом здійснюється у випадках, встановлених законом. Такий перелік затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 29 червня 1999 р. № 1172 (далі – Перелік) [28]. Перелік боргових документів, за якими стягнення заборгованості провадиться у безспірному порядку на підставі виконавчих написів нотаріуса, є досить широким, проте ці документи посвідчують виключно грошові вимоги або вимоги про витребування майна від боржника.

Виходячи з цього, за допомогою виконавчого напису нотаріусу можуть захищатися майнові права осіб, які не досягли повноліття, пов'язані з грошовими вимогами та витребування майна від боржника у тих відносинах, в яких малолітні і неповнолітні брали участь особисто або через представника. При цьому є підстави вважати, що до нотаріуса із заявою про вчинення виконавчого напису може звернутися як неповнолітня особа, яка була безпосереднім учасником правовідносин, так і уповноважений представник малолітньої особи, від імені та в інтересах якої був вчинений правочин.

Ані Закон «Про нотаріат», ані Порядок вчинення нотаріальних дій нотаріусами України, затверджений наказом Міністерства юстиції України від 22 лютого 2012 р. № 296/5, не містять обмежень для осіб, які можуть бути представниками малолітніх, крім загальних обмежень, які передбачені чинним цивільним законодавством. Тому представниками малолітньої особи при зверненні до нотаріуса із заявою про вчинення виконавчого напису можуть бути як її законні представники, так і інші особи, зазначені у нормах ЦК України.

Таким чином, можливість захисту майнових прав осіб, які не досягли повноліття, нотаріусом обмежується тільки певним колом правовідносин, перелік яких прямо зазначений у законі. А враховуючи той факт, що в силу наявного в них обсягу правоздатності вони не можуть бути учасниками певних правовідносин, зазначених у Переліку, така можливість стає ще меш вірогідною. Проте, враховуючи численні переваги захисту майнових прав фізичних осіб нотаріусом, вважаємо за необхідне всебічно досліджувати дану сферу правовідносин з метою подальшого розвитку та вдосконалення інституту захисту майнових прав осіб, які не досягли повноліття, нотаріусами та розширення переліку тих випадків, коли майнові права вказаних осіб можуть бути захищені за допомогою виконавчого напису.

Список літератури: 1. Підлубна Т. М. Право на захист цивільних прав та інтересів : монографія / Т. М. Підлубна. – Чернівці : Чернівецький національний університет, 2010. – 129 с. 2. Майданик Р. Нотаріат в Україні: правова природа, місце в системі права / Р. Майданик // Юридична Україна. – 2010. – № 9. – С. 65–70. 3. Воложанин В. П. Несудебные формы разрешения гражданско-правовых споров / Воложанин В. П. – Свердловск : Северо-Урал. книж. изд-во, 1974. – 204 с. 4. Чечот Д. М. Субъективное право и формы его защиты / Д. М. Чечот ; Ленингр. ордена Ленина гос. ун-т им. А. А. Жданова. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1968. – 72 с. 5. Вершинин А. П. Способы защиты гражданских прав в суде : дис. ... д-ра юрид. наук в форме науч. доклада : 12.00.03 / Вершинин Александр Павлович. –

СПб., 1998. – 56 с. **6.** Фурса С. Я. Нотаріат в Україні. Теорія і практика : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закладів / С. Я. Фурса, Є. І. Фурса. – К. : А.С.К., 2001. – 976 с. **7.** Косарева И. А. Нотариальные действия как юридические факты в гражданском праве / И. А. Косарева. – Хабаровск : Хабар. гос. акад. экономики и права, 2001. – 88 с. **8.** Общая теория права : учеб. пособие для юрид. вузов / авт. кол.: [Ю. А. Дмитриев, И. Ф. Казьмин, В. В. Лазарев и др.] ; отв. ред. А. С. Пиголкин ; Моск. юрид. ин-т. – М. : Манускрипт, 1994. – 396 с. **9.** Стоякин Г. Я. Гражданско-правовая охрана интересов личности в СССР / Г. Я. Стоякин. – Свердловск : Изд-во Свердл. юрид. ин-та, 1977. – 348 с. **10.** Швахтген А. Деятельность нотариуса на благо гражданского общества / Андре Швахтген // Нотариус. – 2002. – № 4 (36). – С. 21–26. **11.** Грошева О. Нотариальная і судовая форми захисту суб'єктивних прав / О. Грошева // Право України. – 2006. – № 1. – С. 95–98. **12.** Козуб Т. Р. Взаимодействие органов государственной власти и нотариата в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Козуб Татьяна Рихардовна. – М., 1996. – 148 с. **13.** Ярков В. В. Профессия нотариуса / В. В. Ярков // Нотариус. – 2000. – № 14 (24). – С. 14–20. **14.** Шахбазян А. А. Защита гражданских прав в нотариальном производстве : автореф. дис. на соиск. ученой степ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право» / Шахбазян Анна Аргашесовна. – М., 2011. – 22 с. **15.** Про нотаріат : закон України від 2 верес. 1993 р. № 3425-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 39. – Ст. 383. **16.** Алферов И. А. Нотариальная форма защиты и охраны права и законного интереса : автореф. дис. на соиск. ученой степ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.15 «Гражданский процесс; арбитражный процесс» [Электронный ресурс] / Алферов Иван Александрович. – М., 2007. – 31 с. – Режим доступа: <http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=1247953>. **17.** Черемных И. Г. Теоретические основы независимого нотариата России : монография / Черемных И. Г. – М. : Буквоед, 2006. – 256 с. **18.** Цивільно-процесуальне право : підруч. для юрид. вузів і ф-тів / [В. В. Комаров, В. І. Тертишніков, Є. Г. Пушкар та ін.] ; за ред. В.В. Комарова. – Х. : Право, 1999. – 92 с. **19.** Васильев С. В. Цивільний процес : навч. посіб. / Васильев С. В. – Х. : Одиссей, 2008. – 480 с. **20.** Долинська М. С. Функції українського нотаріату: поняття та види / М. С. Долинська // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 208–212 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11dmcrtv.pdf>. **21.** Дякович М. М. Нотаріальне право України : навч. посіб. / Дякович М. М. – К. : Алерта ; КНТ ; ЦУЛІ. 2009. – 686 с. **22.** Радзівська Л. К. Нотаріат в Україні : навч. посіб. / Радзівська Л. К., Пасічник С. Г. ; за відп. ред. Л. К. Радзівської. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 528 с. **23.** Положення про порядок учинення нотаріальних дій в дипломатичних представництвах та консульських установах України : затв. наказом М-ва юстиції України та М-ва закордон. справ України від 27 груд. 2004 р. № 142/5/310 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 52. – Т. 2. – Ст. 3492. **24.** Нотаріат в Україні : підручник / за ред. В. В. Комарова. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 320 с. **25.** Цивільний кодекс України : Науково-практичний коментар : у 2 ч. / за заг. ред. Я. М. Шевченко. – К. : Ін Юре, 2004. – Ч. 1. – 692 с. **26.** Фурса С. Я. Нотаріат в Україні. Загальна частина : навч. посіб. / С. Я. Фурса, Є. І. Фурса. – К. : Вентурі, 1999. – 207 с. **27.** Воложанин В. П. Исполнительная надпись как средство правовой защиты / В. П. Воложанин // Советская юстиция. – 1966. – № 15. – С. 15–16. **28.** Про затвердження переліку

документів, за якими стягнення заборгованості провадиться у безспірному порядку на підставі виконавчих написів нотаріусів : постанова Кабінету Міністрів України від 29 черв. 1999 р. № 1172 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1172-99-п>.

Надійшла до редколегії 15.11.2012

Исследованы теоретические основы защиты имущественных прав лиц, не достигших совершеннолетия. Особое внимание уделено определению места нотариальной формы защиты в системе форм защиты имущественных прав этих лиц. Проанализирован спектр имущественных прав детей, которые могут быть защищены с помощью исполнительной надписи нотариуса.

The theoretical basis of protection of property rights for persons, not coming of age, is researched. The particular attention is paid to appointing the place of notarial protection form in these individual's property rights protection forms system. The range of children property rights that can be protected by means of executive inscription of the notary is analysed.

УДК 346.3:659.1

К. О. Жирнова

ІСТОТНІ УМОВИ ДОГОВОРУ ПРО НАДАННЯ РЕКЛАМНИХ ПОСЛУГ

Розглянуто основні доктринальні вчення та нормативне врегулювання питань, пов'язаних з істотними умовами цивільного договору та окремо договору про надання рекламних послуг. Проаналізовано проблемні аспекти, пов'язані з поширеними в наш час істотними умовами договору. Встановлено негативний вплив існуючих прогалин чинного законодавства України на належне виконання вимог законодавства України про рекламу. Запропоновано шляхи вирішення існуючих проблемних аспектів встановлення істотних умов договору про надання рекламних послуг.

Законодавство України, а саме ст. 5 Закону України «Про інформацію», наголошує, що кожен має право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів.

Водночас реалізація права на інформацію не повинна порушувати громадянські, політичні, економічні та інші права, свободи й законні інтереси інших громадян, права та інтереси юридичних осіб [1]. На виконання цього принципу у ст. 1 Закону України «Про рекламу» вказано, що рекламою є інформація про особу чи товар, поширена в будь-якій формі та в будь-який спосіб і призначена сформувати або підтримати обізнаність споживачів реклами та їх інтерес щодо таких особи чи товару [2]. Враховуючи вплив реклами на свідомість і дії споживача, законодавець обмежив порядок реклами деяких видів товарів, керуючись, перш за все, ступенем шкідливості

цих товарів як для здоров'я людини, так і для суспільства в цілому, а також становлення такої свідомості й відповідної поведінки найбільш незахищених і таких, що легко підпадають під вплив, категорій населення, передусім це діти, підлітки та молодь. На підставі цього державою приймається ціла низка нормативно-правових актів, що обмежують рекламу деяких видів товарів. Однак, попри існуючі обмеження та заборони, кожного дня ми бачимо порушення чинного законодавства про рекламу – так звану приховану або завуальовану рекламу товарів, на які існують певні обмеження, погано приховану агітацію до вживання алкоголю, тютюнових виробів та інших товарів. Прикладів таких порушень можна навести масу: це й рекламні ролики, що пов'язують спорт, відпочинок та вживання алкогольної продукції, і такі рекламні слогани, як «Еко-бренд», що вже сам по собі проводить зв'язок між задоволенням, якістю та вживанням алкоголю, та ін. Спорів та фактів притягнення до відповідальності недобросовісних рекламодавців на сьогодні існує безліч, але сучасне законодавство про рекламу все ж таки лишає прогалини, що дозволяють таким рекламодавцям порушувати законодавчі нормативи з мінімальними втратами.

Оскільки відносини з надання рекламних послуг починаються з укладання договору, він перший потребує відповідної уваги та корегування. Договір про надання рекламних послуг є питанням проблемним, широким і потребує досконалого вивчення. У межах цієї статті розглянемо один з найважливіших аспектів договірних відносин – істотні умови договору про надання рекламних послуг.

Метою і завданням статті є аналіз чинного законодавства України та доктринальних праць вчених-цивілістів у питаннях визначення поняття та системи істотних умов цивільно-правового договору, вивчення за допомогою теоретичних методів дослідження проблемних питань, пов'язаних з визначенням істотних умов договору про надання рекламних послуг, систематизація істотних умов договору про надання рекламних послуг та виявлення можливих шляхів вирішення проблемних питань, що виникають у вказаних відносинах.

Окремим питанням визначення правової природи істотних умов договору присвячені праці таких вчених, як І. Б. Новицькін, Л. А. Лунц [4], О. В. Дзера, Н. С. Кузнецова, В. В. Луць [5], І. І. Зазуляк [6].

Істотні умови договору є тією складовою частиною, тією умовою, без дотримання якої певна угода не лише порушуватиме законодавство, права та обов'язки сторін, а й взагалі не може бути визнана укладеною. Це походить з того, що відсутність певних умов унеможливає правильне розуміння і таумачення змісту договору, його мети, тобто договір, укладений з відсутністю істотних умов стає неповним. Можна погодитися з думкою І. Б. Новицькіна та Л. А. Лунца, які ще в 1950 р. зазначили: «Будь-яка формальна вимога пов'язана з певними обмеженнями, ускладненнями, викликає необхідність зволікання, втрати часу, з небезпекою вскочити в халепу

внаслідок якогось недогляду, через який угода може виявитися незавершеною» [4] (переклад наш. – К. Ж.).

Тому дотримання істотних умов договору є одним із найважливіших аспектів. Сучасне цивільне законодавство України, а саме ст. 638 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) [7], встановлює, що договір є укладеним, якщо сторони в належній формі досягли згоди з усіх істотних умов договору.

Законодавець істотними умовами договору визначив умови про предмет договору, інші важливі умови, необхідні для договорів певного виду, а також усі ті умови, щодо яких за заявою хоча б однієї із сторін має бути досягнуто згоди.

Доктрина цивільного права також поділяє істотні умови на умови, які названі такими за законом, які прямо не названі такими у нормативно-правових актах, але конче потрібні для договору даного виду, та усі ті умови, щодо яких за заявою однієї зі сторін має бути досягнуто згоди [5, с. 213].

Цікаво, що доктрина англійського права крім вище перелічених виділяє також істотні умови попередні (precedent) та наступні (subsequent) чи резолютивні (resolutive). Попередню істотну умову визначають як істотну умову, з настанням якої пов'язане виникнення зобов'язання, а наступну та резолютивну істотну умову – як істотну умову, з настанням якої пов'язане припинення зобов'язання [8, с. 54].

Якщо ми говоримо про істотні умови, вказані у законі, то їх перелік зводиться до предмета договору, ціни договору та окремих умов у відповідності до певного виду договору. Загалом, згідно з наведеним І. І. Зазулом прикладом, у главах, які регулюють окремі види договорів, визначено їх істотні умови. Так, у ст. 1063 ЦК України відображено істотну умову договору банківського вкладу на користь третьої особи, зокрема вказано, що визначення імені фізичної особи (ст. 28 ЦК України) або найменування юридичної особи (ст. 90 ЦК України), на користь якої зроблено вклад, є істотною умовою договору банківського вкладу [6].

Сучасне цивільне законодавство не виділяє такої групи договорів, як договір про надання рекламних послуг, що суттєво впливає на процес формування такого договору, тому що, на нашу думку, вказані відносини є однорідними й мають настільки суттєве значення, що потребують окремого правового врегулювання. Таким чином, у зв'язку з відсутністю в законодавстві вказаного виду договору, відсутній і спеціальний перелік істотних умов до нього. У зв'язку з вищевикладеним, до договору про надання рекламних послуг, на сьогодні, належить застосовувати не лише положення глави 63 ЦК України «Послуги. Загальні положення», а й загальні вимоги цивільного законодавства [7].

Наведений у ЦК України перелік істотних умов є, на наш погляд, недостатнім для такого виду договору, як договір про надання послуг рекламного характеру. Так, вимоги законодавства стосовно

обов'язкового вказання предмета договору є вірним, але надто широким поняттям. Стосовно визначення поняття та змісту предмета договору в доктрині цивільного права вже не один рік існують різні підходи та спори. Так, І. В. Стрижак поділяє всі думки стосовно предмета договору на три групи: першою є думка, що предметом договору є певна річ, з приводу якої укладається договір, друга позиція зараховує до предмета договору дії, що мають бути вчинені за договором (у загальному випадку таким предметом договору визнають у договорах на виконання робіт). Окремі дослідники зазначають, що предмет договору може бути різним – як майно, так і певні дії або результат фактичних дій. Відповідно до третьої позиції, автори зараховують до предмета договору як дії, що мають бути вчинені, так і речі, з якими чиняться відповідні дії [9].

Крім того, деякі вчені ототожнюють предмет договірних відносин з їх об'єктом.

До якої б думки ми не пристали, з упевненістю можна сказати, що сьогодні цивільне право не містить єдиного підходу до поняття «предмет договору», а тому виконанням вимог законодавця стосовно визначення предмета договору як його істотної умови може вважатися лише узагальнене зазначення того, що саме сторони зобов'язуються зробити на підставі такого договору. Таким чином, для укладання договору про надання рекламних послуг на сьогодні достатнім є вказати перелік послуг, які зобов'язується надати виготовник реклами, без визначення самого об'єкта реклами. Об'єкт реклами узагальнюється під терміном «продукція», «товар», «послуга» або взагалі, в договорі мова йде про рекламу товаровиробника, торгової марки без вказання продукції, на випуску якої такий виробник спеціалізується. Але цей факт є важливим, адже він дозволяє недобросовісному виробнику реклами укласти такий договір без встановлення самої продукції, що становить об'єкт реклами, та здійснювати рекламу товаровиробника, формально не порушуючи вимоги ст. 20–23 Закону України «Про рекламу». Тобто, виробник реклами рекламує «торгову марку», а що саме виробляється під такою торговельною маркою він не знає та знати не зобов'язаний, тобто фактично жодних порушень з його боку немає. Рекламодавець, у свою чергу, має можливість посилатися на той факт, що він рекламує не продукцію, на рекламу якої існують обмеження, а рекламує свою торговельну марку, під рекламою якої може приховуватися безліч різноманітних товарів (при цьому відомо, що цей товаровиробник виробляє лише, наприклад, ту продукцію, яка може заподіяти шкоду здоров'ю людини).

Всіх цих порушень можна було б уникнути ще на стадії укладання договору за допомогою вимог законодавця стосовно істотних умов такого договору. Так, на нашу думку, у випадку, якщо серед істотних умов договору про надання рекламних послуг існуватиме умова про обов'язкове вказання переліку та виду продукції, що буде рекламуватися, або усієї продукції цього товаровиробника,

недобросовісний рекламодавець і виробник реклами не матимуть змоги рекламувати певні товари, посилаючись на те, що це реклама торговельної марки, товаровиробника та іншими засобами приховувати порушення законодавства про рекламу. Крім того, в цьому випадку полегшується притягнення до відповідальності за порушення законодавства про рекламу.

На окрему увагу заслуговують також положення законодавства про рекламу стосовно меж відповідальності учасників відносин. На сучасному етапі межі відповідальності виробника реклами є дуже вузькими. Так, за зміст реклами, за замовлення та рекламу забороненої продукції тощо відповідальність несе рекламодавець, тобто виробник реклами фактично несе відповідальність за порушення прав третіх осіб під час виготовлення реклами – і все. При цьому не має значення, чи знав він про те, що рекламодавець замовив виготовлення реклами, яка порушуватиме вимоги законодавства, чи ні. На наш погляд, ця обставина потребує також певного корегування й необхідним є внесення до істотних умов договору відомостей, що передбачатимуть солідарну відповідальність як виробника реклами, так і рекламодавця, а також розповсюджувача реклами. Це виходить з того, що не можна безпідставно позбавляти виробника реклами відповідальності за виготовлення реклами, яка порушує законодавство й покласти всю відповідальність на рекламодавця. За своєю суттю подібні зміни крім іншого матимуть певний превентивний характер. Вже на стадії укладення договору виробник реклами матиме можливість ознайомитися зі змістом майбутньої реклами, з об'єктом реклами та, несучи ризик відповідальності, матиме можливість відмовитися від виконання такого замовлення. Вказане, у свою чергу, забезпечить додаткові гарантії дотримання норм законодавства про рекламу.

Таким чином, на підставі вищезазначеного можна зробити висновок, що чинне законодавство України, зокрема про рекламу, має не виправдані «білі плями», які потребують детального та досконалого вивчення з метою подальшого закріплення певних новел на законодавчому рівні, в тому числі й щодо визначення істотних умов договору про надання рекламних послуг. Фундаментальними на цьому етапі змінами, на наш погляд, виступають виділення окремого виду договору, такого як договір про надання рекламних послуг, і встановлення для нього спеціальної системи істотних умов.

Список літератури: 1. Про інформацію : закон України від 02.10.1992 № 2657-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48 – Ст. 650. 2. Про рекламу : закон України від 03.07.1996 № 270/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 39 – Ст. 181. 3. Конституція України : від 28.06.1996 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 72/1. – Ст. 2598. 4. Новицкин И. Б. Общее учение об обязательствах / И. Б. Новицкий, Л. А. Лунц. – М. : Юрид. лит., 1950. – 418 с. 5. Дзера О. В. Зобов'язальне право: теорія і практика : навч. посіб. для студ. юрид. вузів і ф-тів ун-тів / О. В. Дзера, Н. С. Кузнєцова, В. В. Луць ; за ред. О. В. Дзери. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 912 с.

6. Зазуляк І. І. Істотні умови договору: теоретичний аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Зазуляк Іван Іванович. – К., 2009. – 157 с. 7. Цивільний кодекс України : від 16.01.2003 // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 44. – Ст. 356. 8. Вільямс Д. Основи договорного права / Д. Вільямс, Д. Самонд / под ред. Е. А. Флейшиц ; пер.: С. А. Андрианов, В. В. Зайцева. – М. : Изд-во иностр. лит., 1955. – 704 с. 9. Стрижак І. В. Проблема визначення поняття «предмет договору» [Електронний ресурс] / І. В. Стрижак. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vamsu_pravo/2010_2/Stry_ak.htm.

Надійшла до редколегії 16.11.2012

Рассмотрены основные доктринальные учения и нормативное урегулирование вопросов, связанных с существенными условиями гражданского договора и отдельно договора о предоставлении рекламных услуг. Проанализированы проблемные аспекты, связанные с распространенными в наше время существенными условиями договора. Установлено негативное влияние существующих пробелов действующего законодательства Украины на надлежащее исполнение требований законодательства о рекламе. Предложены пути решения существующих проблемных аспектов установления существенных условий договора о предоставлении рекламных услуг.

The basic doctrinal studies and regulatory compliance of the issues related to the substantial conditions of a civil contract and separately agreements for the provision of advertising services are considered. The problematic aspects associated with today's substantial conditions of the contract are analysed. The negative influence of the gaps in the current legislation of Ukraine on the proper implementation of the law on advertising is set. The ways of decision of existent problem aspects of establishment of substantial conditions of contract on the grant of advertisement services are offered.

УДК 347.73

А. Р. Олійник

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОЦІНКИ МАЙНА, ЩО ПЕРЕБУВАЄ У ПОДАТКОВІЙ ЗАСТАВІ

Досліджено правове регулювання оцінки майна, що перебуває у податковій заставі. Проаналізовано норми чинного законодавства, що регулюють механізм застосування податкової застави органами державної податкової служби. Запропоновано напрям оптимізації норм чинного законодавства.

Питання належної об'єктивності проведення незалежної оцінки постають з приводу незгоди платника податків, активи якого перебувають у податковій заставі за результатами проведеної суб'єктами оціночної діяльності оцінки описаного майна. Через це з метою уникнення певних помилок необхідно зупинитися на деяких особливостях порядку здійснення оціночної діяльності.

Оцінка майна, майнових прав – це процес визначення їх вартості на дату оцінки за процедурою, встановленою нормативно-

правовими актами, що є результатом практичної діяльності суб'єкта оціночної діяльності.

Майном, яке може оцінюватися, вважаються об'єкти в матеріальній формі, будівлі та споруди (включаючи їх невід'ємні частини), машини, обладнання, транспортні засоби тощо; паї, цінні папери; нематеріальні активи, в тому числі об'єкти права інтелектуальної власності; цілісні майнові комплекси всіх форм власності. Майновими правами, які можуть оцінюватися, визнаються будь-які права, пов'язані з майном, відмінні від права власності, у тому числі права, які є складовими права власності (права володіння, розпорядження, користування), а також інші специфічні права (права на провадження діяльності, використання природних ресурсів тощо) та права вимоги [1].

Станом на сьогодні в Україні існує одне спеціальне комплексне дослідження правового регулювання податкової застави, яке містить аналіз правового регулювання податкової застави [2]. Однак дане дослідження висвітлює питання правового регулювання оцінки майна, що перебуває у податковій заставі, станом до 01.01.2011, тобто до прийняття Податкового кодексу України, що може розглядатись виключно в історичному аспекті правового регулювання зазначених правовідносин. Окремі питання застосування забезпечувальних заходів розглянуто у працях науковців України та Російської Федерації: З. М. Будька, О. О. Гогіна, Є. О. Імикшенової, М. В. Карасьової, В. В. Кириченко, Ю. О. Крохіної, І. І. Кучерова, М. П. Кучерявенка, О. У. Латипової, О. А. Ногіної, В. В. Стрельникова, К. Ю. Тотьєва, Н. О. Шевельової, О. Є. Якушкіної та ін. Однак вони не містять дослідження правового регулювання оцінки майна, що перебуває у податковій заставі. Таким чином, досягнутий рівень дослідження правового регулювання оцінки майна, що перебуває у податковій заставі, слід визнати недостатнім.

Метою даної статті є висвітлення питань правового регулювання оцінки майна, що перебуває у податковій заставі, та формулювання напрямків удосконалення чинного вітчизняного законодавства.

Державне регулювання оціночної діяльності в Україні здійснює Фонд державного майна України, а правові засади здійснення оцінки майна, майнових прав та професійної оціночної діяльності в Україні врегульовані нормами Закону України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні». Згідно зі ст. 1 зазначеного Закону його положення поширюються на правовідносини, які виникають у процесі здійснення оцінки майна, майнових прав, що належать фізичним та юридичним особам України на території України та за її межами, а також фізичним та юридичним особам інших держав на території України та за її межами, якщо угода укладатиметься відповідно до законодавства України, використання результатів оцінки та здійснення професійної оціночної діяльності в Україні.

Податкова застава в Україні є способом забезпечення сплати платником податків грошового зобов'язання та пені, не сплачених таким платником у строк, визначений Податковим кодексом Украї-

ни [3] (підп.14.1.155 п. 14.1 ст. 14). Майно платника податків, який має податковий борг, передається у податкову заставу з метою забезпечення виконання платником податків своїх обов'язків, визначених цим Кодексом (п. 88.1 ст. 88).

Пункт 89.2 ст. 89 зазначеного Кодексу регламентує, що право податкової застави поширюється на будь-яке майно платника податків, яке перебуває в його власності (господарському віданні або оперативному управлінні) у день виникнення такого права і балансова вартість якого відповідає сумі податкового боргу платника податків, а також на інше майно, на яке платник податків набуде прав власності у майбутньому.

У разі, якщо балансова вартість майна, на яке поширюється податкова застава, є меншою, ніж сума податкового боргу платника податків, право податкової застави поширюється на таке майно. У разі, якщо балансова вартість такого майна не визначена, його опис здійснюється за результатами оцінки, яка проводиться відповідно до Закону України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні».

Також п. 95.10, 95.11, 95.12, ст. 95 Податкового кодексу України визначено, що з метою реалізації майна, яке перебуває у податковій заставі, проводиться експертна оцінка вартості такого майна для визначення початкової ціни його продажу. Така оцінка проводиться у порядку, визначеному Законом України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні». Не проводиться оцінка майна, яке може бути згруповано або стандартизовано чи має курсову (поточну) біржову вартість та/або перебуває у лістингу товарних бірж.

Платник податків *має право самостійно здійснити оцінку* шляхом укладення договору з оцінювачем. Якщо платник податків самостійно не здійснює оцінку протягом двох місяців із дня прийняття рішення про реалізацію майна, орган державної податкової служби самостійно укладає договір про проведення оцінки майна.

Необхідно звернути увагу на те, що це положення правової норми не залежить від способу подальшої реалізації активів платника податків.

Пунктом 1.7 наказу Фонду державного майна України від 25.05.2004 № 995 «Про затвердження Порядку ведення Державного реєстру суб'єктів оціночної діяльності та надання довідок з нього» визначено, що користувачами інформації Державного реєстру суб'єктів оціночної діяльності можуть бути особи, які мають наміри використовувати зазначену інформацію для прийняття відповідних рішень або з іншою метою, що не суперечить законодавству, зокрема:

- фізичні та юридичні особи, у тому числі суб'єкти оціночної діяльності;
- органи державної влади, органи місцевого самоврядування;
- саморегульвні організації оцінювачів;
- інші зацікавлені особи [4].

Оцінка майна проводиться на підставі договору між суб'єктом оціночної діяльності – суб'єктом господарювання – та замовником оцінки. Договір на проведення оцінки майна укладається в письмовій формі та може бути двостороннім або багатостороннім. Під час проведення оцінки майна суб'єкти оціночної діяльності повинні керуватися Національним стандартом № 1 «Загальні засади оцінки майна і майнових прав», затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 10.09.2003 № 1440 [5], яким встановлено єдиний порядок проведення незалежної оцінки майна та складання звіту про оцінку. Незалежна оцінка майна проводиться у такій послідовності:

- укладання договору на проведення оцінки;
- ознайомлення з об'єктом оцінки, збирання та оброблення вихідних даних та іншої інформації, необхідної для проведення оцінки;
- ідентифікація об'єкта оцінки та пов'язаних з ним прав, аналіз можливих обмежень та застережень, які можуть супроводжувати процедуру проведення оцінки та використання її результатів;
- вибір необхідних методичних підходів, методів та оціночних процедур, що найповніше відповідають меті оцінки та обраній базі, визначеним у договорі на проведення оцінки, та їх застосування;
- узгодження результатів оцінки, отриманих із застосуванням різних методичних підходів;
- складання звіту про оцінку майна та висновку про вартість об'єкта оцінки на дату оцінки;
- доопрацювання (актуалізація) звіту та висновку про вартість об'єкта оцінки на нову дату (у разі потреби).

Оригінал звіту, складеного за результатами оцінки активів, передається до податкового органу, а другий примірник – платнику податків. Відповідальність за достовірність та об'єктивність оцінки майна боржників несуть оцінювачі та суб'єкти оціночної діяльності. Орган державної податкової служби лише укладає договір на проведення оцінки майна боржника, якщо такий боржник не скористався своїм правом самостійно визначити оцінювача. Якщо платник податків не згоден із визначеною за результатами оцінки вартістю майна, що підлягає продажу, він може звернутися з відповідною письмовою заявою до Наглядової ради з питань оціночної діяльності, але письмові запити, які містять вимогу щодо надання висновку про вартість майна, Наглядовою радою не розглядаються.

Під професійною оціночною діяльністю слід розуміти діяльність оцінювачів та суб'єктів оціночної діяльності, визнаних такими відповідно до положень цього Закону, яка полягає в організаційному, методичному та практичному забезпеченні проведення оцінки майна, розгляді та підготовці висновків щодо вартості майна. Оціночна діяльність може здійснюватися у таких формах:

- практична діяльність з оцінки майна, яка полягає у практичному виконанні оцінки майна та всіх процедур, пов'язаних з нею, відповідно до вимог, встановлених нормативно-правовими актами з оцінки майна;

– консультаційна діяльність, яка полягає в наданні консультацій з оцінки майна суб'єктам оціночної діяльності, замовникам оцінки та (або) іншим особам в усній чи письмовій формі;

– рецензування звіту про оцінку майна (акта оцінки майна), яке полягає в його критичному розгляді та наданні висновків щодо повноти, правильності виконання та відповідності застосованих процедур оцінки майна вимогам нормативно-правових актів з оцінки майна, у порядку, визначеному нормативно-правовими актами з оцінки майна;

– методичне забезпечення оцінки майна, яке полягає в розробленні методичних документів з оцінки майна та наданні роз'яснень щодо їх застосування;

– навчальна діяльність оцінювачів, яка полягає в участі у навчальному процесі з професійної підготовки оцінювачів.

Оцінювачами можуть бути громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які склали кваліфікаційний іспит, одержали кваліфікаційне свідоцтво оцінювача та не мають непогашеної судимості за корисливі злочини. Отже, основними критеріями, якими варто керуватися під час вибору суб'єкта оціночної діяльності, є професійна підготовка оцінювача, про що свідчить його кваліфікаційне свідоцтво, та чинний на момент проведення оцінки майна сертифікат суб'єкта оціночної діяльності, який за напрямом та спеціалізацією повинен відповідати об'єкту оцінки.

Згідно зі ст. 8 Закону України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні» не допускається проведення оцінки майна суб'єктами оціночної діяльності - суб'єктами господарювання у таких випадках:

– проведення суб'єктом оціночної діяльності – суб'єктом господарювання оцінки майна, що належить йому або оцінювачам, які працюють у його складі, на праві власності або на яке зазначені особи мають майнові права;

– проведення оцінки майна фізичної особи-замовника або керівників юридичної особи, яка є замовником оцінки, оцінювачем, який має родинні зв'язки з зазначеними особами, або суб'єктом оціночної діяльності – суб'єктом господарювання, керівництво якого має зазначені зв'язки;

– проведення оцінки майна своїх засновників (учасників).

Під час оцінки майна, що здійснюється органами державної влади, у тому числі Фондом державного майна України, та органами місцевого самоврядування, встановлюються такі обмеження:

– не може передбачатися виключне право її проведення органами державної влади та органами місцевого самоврядування або оцінювачами, які працюють в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, за винятком випадків, передбачених законом;

– не можуть передбачатися будь-які форми виключного права на проведення оцінки майна суб'єктами оціночної діяльності, які ство-

рені зазначеними органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Результати оцінки майна, проведеної з порушеннями зазначених обмежень, визнаються недійсними та підлягають обов'язковому скасуванню.

На наш погляд, на сучасному етапі суттєвим недоліком правового регулювання оцінки майна платника податків, що перебуває у податковій заставі, є відсутність правової норми, що визначала б мінімальний та максимальний розмір вартості послуг суб'єкта оціночної діяльності під час здійснення незалежної оцінки. Наявність такої правової норми забезпечувала б відносно єдині економічно обґрунтовані витрати платників податків, на активи яких поширено податкову заставу, пов'язані з незалежною оцінкою майна.

Оптимізація правового регулювання податкової застави в Україні за згаданим напрямком, безумовно, не може претендувати на абсолютну вичерпність, але призведе до більш ефективного виконання податковою заставою своєї забезпечувальної функції.

Список літератури: 1. Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні : закон України від 12.07.2001 № 2658-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 47. – Ст. 251. 2. Олійник А. Р. Правове регулювання податкової застави в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Олійник Алла Романівна. – Запоріжжя, 2011. – 224 с. 3. Податковий кодекс України : від 02.12.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>. 4. Про затвердження Порядку ведення Державного реєстру суб'єктів оціночної діяльності та надання довідок з нього : наказ Фонду держ. майна України від 25.05.2004 № 995 // Офіційний Вісник України. – 2004. – № 24. – Ст. 1615. 5. Про затвердження Національного стандарту № 1 «Загальні засади оцінки майна і майнових прав» : постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2003 № 1440 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 37. – Ст. 1995.

Надійшла до редколегії 14.09.2012

Исследовано правовое регулирование оценки имущества, находящегося в налоговом залоге. Проанализированы нормы действующего законодательства, регулирующие применение налогового залога органами государственной налоговой службы. Предложено направление оптимизации норм действующего законодательства.

The legal regulation of an assessment of the property being in tax pledge is investigated. The norms of current legislation regulating the mechanism of tax pledge using by State tax service agencies are analyzed. The amendments of current legislation are offered.

УДК 342.92.001.11(477)

С. О. Осятинський

ДО ПИТАННЯ ПРО ПОНЯТТЯ І СУТНІСТЬ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ

Через призму сутності та особливостей публічно-правових відносин сформульовано визначення, а також ознаки публічно-правового спору.

За часів незалежності в українській правовій системі відбулося чимало змін. З'явилися нові правові інститути, було прийнято велику кількість правових актів, які спрямовувалися на демократизацію українського суспільства. Одним з таких правових актів став Кодекс адміністративного судочинства України [1], покликаний регулювати порядок розгляду та вирішення судових справ щодо захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб від проти-правних дій (рішень) суб'єктів публічної адміністрації. Зазначений Кодекс характеризується чималою кількістю інновацій, зокрема новою термінологією. Аналіз його змісту показує, що в його статтях знайшли офіційне закріплення принципово нові для вітчизняної адміністративно-правової науки терміни, зокрема такі, як: «публічна служба», «адміністративний договір», «суб'єкт владних повноважень» тощо. Разом з цим слід відзначити, що певна кількість таких понять, на жаль, не отримала офіційного тлумачення, що, у свою чергу, негативно позначилося на ефективності здійснення адміністративного судочинства. Однією з таких «невизначених» категорій є публічно-правовий спір.

Вивчення наукових праць показало, що з'ясуванню сутності поняття публічно-правового спору присвятили свої праці В. Бевзенко, В. Бойцов, А. Зеленцов, Р. Куйбіда, В. Стефанюк, Н. Хлібороб, Ю. Шемчушенко та інші, але в їх доробках зазначене завдання не знайшло повного вирішення, що є додатковим свідченням необхідності проведення подальших наукових розробок у даній сфері.

Отже, з огляду на викладене, актуальним та практично корисним виглядає дослідження сутності та характерних рис публічно-правового спору, що, власне, і складає головну мету даної статті. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити ряд взаємопов'язаних завдань, зокрема: визначити і проаналізувати поняття та ознаки публічно-правових відносин і на їх підставі дати характеристику публічно-правовому спору.

Категорія «публічно-правові відносини» є новою для адміністративного права України. Для нього більш звичним є поняття «адміністративно-правові відносини». Це пов'язано з пануванням радянської ідеології в Україні протягом довгого періоду часу. Радянська влада постійно намагалася створити таку систему права, яка б відрізнялася від буржуазного (західно-європейського) права з його поділом на право публічне та право приватне. А раз так, то і похідні від них

терміни не знаходили вжитку на сторінках вітчизняних наукових праць.

Приймаючи Кодекс адміністративного судочинства України, законодавець ніби намагався направити розвиток адміністративного права в новому напрямі, ввівши в офіційний обіг поміж іншим таке поняття, як публічно-правові відносини. У цьому кроці, на наш погляд, вбачається заклик законодавця до науковців повернутися до вивчення проблем як публічного права, так і публічно-правових відносин. Однак більшість науковців не приділяє даному аспекту належної уваги, механічно замінюючи термін «адміністративно-правові відносини» категорією «публічно-правові відносини».

Так, наприклад, Р. Куйбіда, розглядаючи публічно-правові відносини, наділяє їх наступними ознаками: підпорядкованістю одного учасника публічно-правових відносин іншому – суб'єкту владних повноважень; імперативністю публічно-правових відносин, яка пов'язується з можливістю виникнення та реалізації прав, обов'язків осіб, виконання владних повноважень лише у спосіб та у випадках, передбачених законом; обов'язковою участю у цих відносинах суб'єкта, який наділений публічно-владними повноваженнями; домінуванням публічно-правового інтересу у цих відносинах [2, с. 103–105].

Проте з таким підходом до характеристики публічно-правових відносин ми погодитися не можемо. У цьому плані більш точною виглядає позиція Р. С. Мельника, який зазначає, що така ознака, як «підпорядкованість одного учасника публічно-правових відносин іншому – суб'єкту владних повноважень» дещо суперечить оновленій концепції адміністративного права, відповідно до якої пануючі за радянських часів адміністративно-управлінські відносини, характерною рисою яких саме і було підпорядкування одного суб'єкта іншому, трансформувалися переважно в адміністративно-сервісні, у межах яких відбувається вирівнювання правових статусів учасників правовідносин. Таким чином, на сьогодні спостерігається постійна тенденція до звуження кількості правовідносин, які характеризуються прямою підпорядкованістю одного суб'єкта іншому [3]. А раз так, то можна зробити висновок, що підпорядкованість одного учасника публічно-правових відносин іншому – суб'єкту владних повноважень не є ознакою публічно-правових відносин, оскільки ознаки – це характеристики, які постійно повинні бути присутніми у певному явищі.

Не можна також погодитися і з такою ознакою, як імперативний характер публічних правовідносин. Існування імперативних публічно-правових відносин повністю залежить від суб'єкта, наділеного публічно-владними повноваженнями, який у зв'язку з цим не зв'язаний бажанням або небажанням іншого учасника правовідносин на їх виникнення, зміну або припинення. З огляду на це є очевидним, що далеко не всі публічно-правові відносини можуть бути охарактеризовані як імперативні [4].

Що стосується такої ознаки, як обов'язкова участь у цих відносинах суб'єкта, який наділений публічно-владними повноваженнями, то ми знову підтримуємо точку зору Р. С. Мельника, який вважає, що подібна ознака також не є притаманною публічно-правовим відносинам. На його думку, публічно-правові відносини у переважній більшості випадків не є владними за своїм змістом, тобто вони виникають частіше не у зв'язку зі здійсненням публічного (державного) управління, а у процесі публічно-сервісної діяльності; публічно-сервісні правовідносини можуть виникати не тільки між публічно-владними суб'єктами та приватними особами, але й між невідними юридичними особами публічного права та приватними особами; публічно-владний суб'єкт не є обов'язковим учасником публічно-правових відносин, такі відносини можуть виникати між будь-якими суб'єктами, які володіють публічними правами та обов'язками; публічно-правові відносини, можуть виникати і між двома приватними особами [4]. Звичайно, суб'єкт, який наділений публічно-владними повноваженнями, бере участь у цих відносинах, але не у всіх відносинах він виконує владні (управлінські) повноваження. Це все пояснюється тим, що роль держави на сьогодні зводиться більше не до управління, а до служіння людині. А це спричиняє певне вирівнювання їх правових статусів. Прикладом таких відносин можуть слугувати ті, які виникають у зв'язку з укладанням адміністративних договорів.

Отже, з огляду на викладене, основною ознакою публічно-правових відносин є домінування у них публічного інтересу. Розглядаючи зазначену категорію, науковці розуміють під нею визнаний державою та забезпечений правом інтерес суспільства, задоволення якого служить умовою і гарантією його існування та розвитку [5, с. 53]; прагнення забезпечити блага, які мають загальносуспільну вагу, тобто блага, що є важливими не для однієї окремої особи, а для значної кількості людей [2, с. 105]. Отже, наведені визначення зводяться до того, що метою публічного інтересу є задоволення суспільного блага. Публічний інтерес має місце там, де інтерес суспільства переважає над інтересом однієї особи. Проте, незважаючи на досить просте трактування публічного інтересу, в практичній діяльності виникають проблеми з приводу його відшукування у певних справах адміністративної юрисдикції. Так, наприклад, Харківський окружний адміністративний суд визнав, що не є публічно-правовим спір за участю суб'єкта владних повноважень та суб'єкта приватного права, фізичної особи, коли управлінські дії суб'єкта владних повноважень спрямовані на створення, зміну або припинення її цивільних прав. У позові позивач просив визнати незаконним та скасувати рішення суб'єктів публічної адміністрації з приводу затвердження матеріалів інвентаризації земель і видачі державного акта на право постійного користування землею, а також просив скасувати Державний акт на право постійного користування землею. В даному випадку, на думку суду, існує спір про право цивільне, хоча однією зі

сторін у ньому виступає особа публічного права, а спірні правовідносини врегульовані нормами як цивільного, так і адміністративного права. У спірних правовідносинах у цьому випадку реалізується не публічний, а приватний інтерес [6]. Дійсно, у зазначеній справі дуже важко зрозуміти природу відносин, які склалися, оскільки з одного боку виступає приватна особа, а з іншого – орган публічної адміністрації в особі органу місцевого самоврядування, який виконує повноваження власника землі, проте який, з огляду на свою правову природу, може діяти лише у публічних інтересах. Відповідно до матеріалів справи земельна ділянка була надана у постійне користування приватній особі, яка могла її використовувати у своїх інтересах. Тому ми погоджуємося з рішенням адміністративного суду щодо наявності приватного інтересу у зазначеній справі. Публічний інтерес мав би місце у тому випадку, коли б земельна ділянка надавалася приватній особі для зведення, наприклад, на ній лікарні. Тому при вирішенні земельних спорів необхідно звертати особливу увагу на мету використання земельної ділянки, оскільки саме вона буде визначати наявність або відсутність публічно-правових відносин.

Окрім наявності публічного інтересу, ознакою публічно-правових відносин є регулювання їх нормами публічного права. Ця ознака випливає із поняття правовідносин, під якими в теорії права розуміють урегульовані нормами права суспільні відносини, учасники яких виступають носіями суб'єктивних прав і обов'язків [7, с. 115]. Але ця ознака є доволі новою для України, в якій поділ права на публічне і приватне все ще піддається сумніву, що, у свою чергу, може бути пояснено лише відсутністю чітких та зрозумілих теорій розмежування названих правових утворень. З огляду на це, цікавим та практично корисним виглядає досвід німецької правової науки, в якій розроблено ряд теорій, які використовуються для розмежування публічного та приватного права. Так, найбільшого визнання серед науковців та практиків знайшли теорія субординації та теорія переважного права.

Згідно з теорією субординації у публічному праві вищестоящий та нижчестоящий суб'єкти права пов'язані між собою відносинами підлеглості. На відміну від публічного права у приватному праві суб'єкти, які вступають у правовідносини, набувають рівного правового статусу. Дана теорія відображає керівну роль суб'єкта владних повноважень і застосовується у тому випадку, коли має бути вирішена правова природа дії органу влади, а учасниками відносин є орган державної влади і громадянин.

Що ж до теорії переважного права, то згідно з нею правові акти належать до публічного права тоді, коли вони у кожному випадку їх застосування вповноважують чи зобов'язують носія публічних повноважень (державу у широкому розумінні) до певних дій. Інші нормативні акти належать до приватного права [8, с. 11–15].

Зазначені теорії з успіхом можуть бути прийняті для використання (застосування) як вітчизняною адміністративно-правовою

наукою, так і суддями адміністративних судів, що, переконані, позитивно впливає на ефективність вітчизняного інституту адміністративної юстиції.

Ще однією ознакою публічно-правових відносин є те, що такі відносини виникають лише у зв'язку з виконанням публічною адміністрацією покладених на неї обов'язків. Тобто вони є свого роду професійними відносинами, оскільки за межами діяльності публічної адміністрації їх не може існувати. Це пов'язано з тим, що публічна адміністрація має повноваження лише у тій сфері, яка чітко визначена нормами чинного законодавства.

Наступною ознакою таких відносин є те, що вони виникають, змінюються та припиняються на підставі юридичного факту, яким може бути індивідуальне рішення (дія) або бездіяльність суб'єкта публічної адміністрації.

Отже, виходячи з вищевикладеного, можна зробити висновок, що публічно-правові відносини – це врегульовані нормами публічного права суспільні відносини, що виникають, змінюються, припиняються та поновлюються на підставі визначених публічно-правовими нормами юридичних фактів, втілюються у взаємних правах та обов'язках їх учасників у різних сферах діяльності публічної адміністрації та спрямовані на реалізацію публічного інтересу.

Таким чином, наявність публічно-правових відносин є однією з найголовніших ознак публічно-правового спору. Інакше кажучи, суддя адміністративного суду, з'ясувавши, що у межах конкретної справи мають місце публічно-правові відносини, може автоматично зробити висновок про наявність публічно-правового спору. Можливість судді адміністративного суду правильно встановити правову природу спору сприятиме більш швидкому і якісному його вирішенню.

Додатковою особливістю публічно-правового спору є його предмет, яким виступають рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів публічно-правових відносин, які порушують або можуть порушити права, свободи та інтереси інших суб'єктів публічно-правових відносин [9]. Рішення владних суб'єктів публічно-правових відносин виявляються як у формі нормативно-правових актів, так і у формі правових актів індивідуальної дії. Відповідне положення закріплено у п. 1 ч. 2 ст. 17 КАС України [1], в якому, однак, зазначені категорії не розкриваються.

Офіційне визначення категорії «нормативно-правовий акт» можна знайти у наказі Міністерства юстиції України від 12.04.2005 № 34/5 «Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів». Під ним розуміється офіційний письмовий документ, прийнятий уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою, спрямований на регулювання суспільних відносин, що містить норми права, має неперсоніфікований характер і розрахований на

неодноразове застосування [10]. Слід зазначити, що сам по собі нормативно-правовий акт не викликає відносин. Він може лише створювати потенційну загрозу правам особи, а це, в свою чергу, є достатньою підставою для його оскарження. Таким чином, можна сказати, що іноді спір може виникати і без відносин, а лише за наявності нормативно-правового акта. Це можна назвати певною особливістю публічно-правового спору.

Окрім нормативно-правового акта, предметом публічно-правового спору є правовий акт індивідуальної дії, який також не отримав офіційного визначення. У науці адміністративного права під зазначеним поняттям розуміється правовий акт, що містить персоналізоване (індивідуальне) владне приписання (веління), винесене уповноваженим на те суб'єктом у результаті вирішення ним конкретної юридичної справи [11]. Тобто зазначений правовий акт спрямований на певну особу, породжуючи, як наслідок, виникнення, зміну або припинення певних правовідносин. Разом з цим, слід наголосити на тому, що нині чітко не визначено види правових актів індивідуальної дії, які уповноважені приймати суб'єкти публічної адміністрації. Зазначений стан справ є доволі небезпечним для приватних осіб, оскільки іноді доволі важко встановити, а чи дійсно той чи інший документ є правовим актом індивідуальної дії. Проблемність зазначеного питання перетворюється, як наслідок, у проблемність оскарження таких «незрозумілих» документів в адміністративному суді. Так, наприклад, Харківський окружний адміністративний суд відмовив у відкритті провадження в адміністративній справі, в якій товариство з обмеженою відповідальністю вимагало скасувати направлення на проведення документальної планової перевірки платника податків, видане підрозділом Державної податкової служби України. На думку суду, таке повідомлення є документом, яким доручено певній посадовій особі податкового органу здійснити перевірку платника податків і за відсутності якого або його неправильного оформлення платник податків має право не допустити посадових осіб податкового органу до перевірки. З огляду на це, суд дійшов висновку, що повідомлення не є ані нормативним, ані індивідуальним актом, а раз так, то воно і не може бути оскаржено у порядку адміністративного судочинства [12]. Проте ми не можемо погодитися з такою позицією суду, оскільки вважаємо, що направлення є правовим актом індивідуальної дії, а точніше, його складовою частиною. Згідно зі ст. 81 Податкового кодексу України посадові особи органу державної податкової служби мають право приступити до проведення документальної виїзної перевірки за умови пред'явлення або надіслання таких документів, як копії наказу про проведення перевірки та направлення на проведення такої перевірки. Тобто спочатку приймається наказ про проведення перевірки, а потім складається направлення на її проведення. Якщо відсутнє направлення, то це буде підставою для недопущення посадових (службових) осіб органу державної податкової служби до проведення документальної

війної або фактичної перевірки [13]. Отже, можна зробити висновок, що направлення є правовим актом індивідуальної дії, оскільки за його відсутності правовідносини між органами податкової служби та платником податків виникати не будуть.

Враховуючи викладене, необхідним уявляється прийняття закону, в якому було б не тільки надане визначення нормативного та індивідуального правового акта, але й чітко сформульовано ознаки, властиві останнім.

Таким чином, з урахуванням наведених вище ознак публічно-правових відносин, а також особливостей, властивих публічно-правовому спору, останній можна визначити як формально визнану розбіжність у правових позиціях учасників публічно-правових відносин, які виникли через рішення, дії чи бездіяльність одного з них.

Список літератури: 1. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446. 2. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. – К.: Старий світ, 2006. – 576 с. 3. Мельник Р. С. Від чого залежить ефективність здійснення адміністративного судочинства? / Р. С. Мельник // Вісник господарського судочинства України. – 2008. – № 5. – С. 154–159. 4. Мельник Р. С. Ще раз про сутність та ознаки публічно-правових відносин / Р. С. Мельник // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2008. – № 4. – С. 55–64. 5. Тихомиров Ю. А. Публичное право : монографія / Ю. А. Тихомиров – М.: БЕК, 1995. – 496 с. 6. Архів Харківського окружного адміністративного суду, спр. № 2а-9290/12/2070 від 04.10.2012. 7. Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2000. – 704 с. 8. Detterbeck S. Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht / Steffen Detterbeck. – München : Verlag C. H. Beck München, 2006. – 612 s. 9. Що таке публічно-правовий спір [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cdms.org.ua/index.php/uk/addressing-public-arguments-mn-ua/the-emergence-of-public-law-disputes-in-public-administration-activity-mn-ua/105-what-is-a-public-legal-dispute-art-ua.html?475c1c9d3fc293d10369444f94f309b9=a73f6a5104bf3cb6f3229256a63a01da>. 10. Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів : наказ М-ва юстиції України від 12.04.2005 № 34/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0381-05>. 11. Акти застосування норм права – основні ознаки, поняття, види [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://yurist-online.com/ukr/uslugi/yuristam/literatura/stati/tgp/116.php>. 12. Архів Харківського окружного адміністративного суду, спр. № 2а-10814/12/2070 від 01.10.2012. 13. Податковий кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–14, 15–16, 17. – Ст. 112.

Надійшла до редколегії 03.12.2012

Через призму сутності и особенностей публично-правовых отношений сформулировано определение, а также признаки публично-правового спора.

The definition and features of public dispute are determined through the essence and peculiarities of public relations.

УДК 347.453(477)

А. П. Семенова

ТРАНСПОРТНІ ЗАСОБИ ЯК ОБ'ЄКТИ ДОГОВОРУ ПРОКАТУ ТРАНСПОРТНОГО ЗАСОБУ

Наведено обґрунтовану класифікацію транспортних засобів, що можуть бути передані в тимчасове володіння та користування як об'єкти договору прокату транспортного засобу. Об'єкти договору прокату транспортно-го засобу визначено відповідно до транспортного законодавства України.

Згідно зі ст. 787 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) за договором прокату транспортного засобу наймодавець, який здійснює підприємницьку діяльність з передання речей у найм, передає або зобов'язується передати рухому річ наймачеві за плату на певний строк [1]. Договір прокату транспортного засобу – це домовленість двох або більше осіб щодо передання однією стороною – суб'єктом підприємницької діяльності в тимчасове володіння та користування транспортного засобу іншій стороні – наймачеві за певну плату, на визначений період часу для задоволення побутових (непідприємницьких) потреб. Він є різновидом договору найму і містить у своїй правовій природі риси, що відрізняють його від схожого договору найму транспортних засобів.

На сьогодні існує проблема у визначенні переліку транспортних засобів, що можуть бути об'єктами договору прокату транспортного засобу. Необхідність визначення об'єктів договору прокату транспортного засобу викликана їх непоширеністю порівняно зі схожими договорами найму та перевезення за участю фізичної особи.

Непоширеність договору прокату транспортного засобу викликана відсутністю його нормативного регулювання. В цивілістичній літературі згадується про договір прокату ще за радянських часів, зокрема у роботах Е. А. Плоома [2], М. О. Барінова [3], якими договір прокату транспортного засобу розглянуто як різновид договору прокату, об'єктом якого виступає тільки легковий автомобіль.

На сучасному етапі договір прокату розглядався тільки як різновид договору найму (оренди) у працях російських науковців М. І. Брагінського та В. В. Вігрянського [4], С. М. Мизрова [5], Т. О. Єремкіної [6].

Згідно з ч. 1 ст. 798 ЦК України предметом договору найму транспортного засобу можуть бути повітряні, морські, річкові судна і наземні транспортні засоби. Але виходячи з того, що предметом в цивільному праві завжди виступають правовідносини, ми вважаємо, що перелічені у статті транспортні засоби є об'єктами договору найму транспортних засобів. Оскільки договір прокату транспортного засобу є різновидом договору найму, можемо зробити висновок, що перелічені різновиди транспортних засобів можуть також бути об'єктами договору прокату транспортного засобу.

Тому, на нашу думку, існує необхідність проведення класифікації транспортних засобів, що можуть бути об'єктами договору прокату транспортного засобу.

Діюче законодавство містить перелік транспортних засобів, що можуть бути об'єктами договору прокату транспортного засобу. У Постанові Кабінету Міністрів України від 29.12.2010 № 1258 «Про затвердження переліку платних побутових послуг, на провадження діяльності з надання яких придбається торговий патент» [7] подано перелік видів найму, що належать до побутових. Це прокат водяних велосипедів, водяних лиж, човнів, катерів, прокат транспортних засобів, мотоциклів, моторолерів, легкових та вантажних автомобілів, причепів та інших приладів. У ст. 21 Закону України «Про транспорт» від 10.11.1994 [8] зазначається, що транспортна система України складається з транспорту загального користування, промислового транспорту, відомчого транспорту, трубопровідного транспорту, шляхів сполучення загального користування. У зв'язку з тим, що перелічений транспорт має здебільшого цільове призначення, для нашої статті особливу цікавість має транспорт загального користування.

Таким чином, як об'єкти договору прокату транспортного засобу можуть розглядатись різновиди таких транспортних засобів: залізничного, морського, річкового, повітряного, автомобільного.

На основі вказаного можна вивести перелік транспортних засобів, які входять до транспортної системи України і можуть передаватися на основі договору прокату транспортного засобу. Це такі:

1. Залізничний транспортний засіб як складова частина залізничного транспорту – це залізничний рухомий состав: вагони усіх типів, локомотиви, контейнери тощо, згідно зі ст. 1 Закону України «Про залізничний транспорт» від 04.07.1996 [9].

2. Морський транспортний засіб – це транспортний засіб, який є частиною морського транспорту. Діюче законодавство не містить окремого поняття «морський транспортний засіб». Стаття 15 Кодексу торговельного мореплавства України від 23.05.1995 [10] містить визначення торговельного судна – це самохідна чи несамохідна плаваюча споруда, що використовується для: перевезення вантажів, пасажирів, багажу і пошти, для рибного чи іншого морського промислу, розвідки і добування корисних копалин, рятування людей і суден, що зазнають лиха на морі, буксирування інших суден та плаваючих об'єктів, здійснення гідротехнічних робіт чи піднімання майна, що затонуло в морі; несення спеціальної державної служби (охорона промислів, санітарна і карантинна служби, захист моря від забруднення тощо); наукових, навчальних і культурних цілей; для спорту; для інших цілей.

Риболовне судно – це будь-яке торговельне судно, що використовується для рибного або іншого морського промислу.

Ядерне судно – це судно, що обладнане ядерною енергетичною установкою. Ядерні судна належать тільки державі, тому вони не можуть бути об'єктом договору прокату транспортного засобу.

Усі інші судна можуть знаходитися в будь-якій формі власності, що тягне за собою можливість здійснення угод щодо цих об'єктів.

Кодекс торговельного мореплавства поділяє на декілька видів торговельні судна, серед яких об'єктом договору прокату транспортних засобів можуть бути судна, що, за Правилами безпечної експлуатації баз стоянки маломірних (малих) суден, затверджених наказом Міністерства транспорту України від 16.07.2004 № 642 [11], називаються маломірними. Тим більше, що ці Правила також містять поняття прокатних баз маломірних суден – це спеціалізована база, на якій маломірні (малі) судна надаються у користування (експлуатацію) юридичним або фізичним особам у встановленому порядку, що дає можливість вважати маломірні судна об'єктом договору прокату.

Маломірним (малим) судном є судно, найбільша довжина корпусу якого дорівнює 20 метрів і менше, за винятком буксирів, штовхачів, криголамів, суден, які перевозять понад 12 пасажирів, вантажних суден, плавкранів і суден технічного флоту. Також до маломірних суден можна віднести яхти, катамарани, спортивні катери для прогулянок і водні мотоцикли. Саме перелічені вище різновиди плавучих транспортних засобів можуть бути об'єктами договору прокату транспортного засобу.

3. Річковий транспортний засіб – це річкові судна. Та оскільки об'єктом договору прокату транспортного засобу не можуть бути великогабаритні, воєнні, ядерні та інші транспортні засоби, вважаємо розділення на морські та річкові транспортні засоби, які можуть передаватися за договором прокату транспортного засобу, недоречним і пропонуємо застосовувати термін «водні транспортні засоби».

Таким чином, згідно з нормами Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку платних побутових послуг, на провадження діяльності з надання яких придбавається торговий патент», Закону України «Про транспорт» та Правил безпечної експлуатації баз стоянки маломірних (малих) суден, затверджених Міністерством транспорту України, плавучими транспортними засобами, що можуть бути об'єктом договору прокату транспортного засобу, можуть бути: водні велосипеди, водні лижи, човни та катери; самохідні та несамохідні транспортні засоби, що використовуються для перевезення вантажів, пасажирів, багажу і пошти, для рибного чи іншого морського промислу, розвідки та добування корисних копалин, рятування людей і суден, що зазнають лиха на морі, буксирування інших суден та плавучих об'єктів, здійснення гідротехнічних робіт чи піднімання майна, що затонуло в морі; для несення спеціальної державної служби (охорона промислів, санітарна і карантинна служба, захист моря від забруднення тощо); яхти, катамарани, спортивні катери і водні мотоцикли.

Основною ознакою плавучих транспортних засобів як об'єктів договору прокату транспортного засобу є маломірність.

4. Згідно зі ст. 38 Повітряного кодексу України від 19.03.2011 [12] Повітряні судна поділяються на цивільні і державні. Державні – це ті,

що використовуються військовою, митною, прикордонною службами, службою цивільного захисту, в органах внутрішніх справ і не можуть передаватися за договором прокату транспортного засобу.

Цивільні повітряні судна – це ті, які не належать до державних. У ч. 2 ст. 38 Повітряного кодексу України зазначено, що прототипом цивільного повітряного судна вважається повітряне судно нової конструкції, призначене для використання як цивільне повітряне судно, на якому проводяться випробування з метою сертифікації типової конструкції. А ч. 3 тієї ж статті Кодексу надає поняття модифікованого цивільного повітряного судна – це цивільне повітряне судно, на якому вперше встановлені нові компоненти або обладнання, що впливають на характеристики повітряного судна або призначені для розширення його експлуатаційних обмежень, і на якому проводяться випробування з метою схвалення встановлення цих компонентів або обладнання. До модифікованого цивільного повітряного судна також належить цивільне повітряне судно, на якому проводяться випробування з метою розширення експлуатаційних обмежень без встановлення нових компонентів або обладнання.

Усі цивільні повітряні судна можуть бути об'єктами договору прокату транспортного засобу, оскільки Повітряний кодекс містить поняття орендаря, що є ознакою можливості їх передання у тимчасове володіння та користування.

5. Автомобільний транспортний засіб – це колісний, тобто призначений для переміщення безрейковими дорогами, транспортний засіб.

Згідно із Законом України «Про автомобільний транспорт» від 05.04.2001 [13]:

– автомобільний транспорт – це галузь транспорту, яка забезпечує задоволення потреб населення та суспільного виробництва у перевезенні пасажирів та вантажів автомобільними транспортними засобами;

– автомобіль – це колісний транспортний засіб, який приводиться в рух джерелом енергії, має не менше чотирьох коліс, призначений для руху безрейковими дорогами і використовується для перевезення людей та (чи) вантажів, буксирування транспортних засобів, виконання спеціальних робіт;

– автомобільний транспортний засіб – це колісний транспортний засіб (автобус, вантажний та легковий автомобіль, причіп, напівпричіп), який використовується для перевезення пасажирів, вантажів або виконання спеціальних робочих функцій.

У свою чергу, автомобільні транспортні засоби поділяються на транспортні засоби загального і спеціалізованого призначення.

Транспортний засіб загального призначення – це транспортний засіб, не обладнаний спеціальним устаткуванням і призначений для перевезення пасажирів або вантажів: автобус – транспортний засіб, який за своєю конструкцією та обладнанням призначений для перевезення пасажирів з кількістю місць для сидіння більше ніж дев'ять

з місцем водія включно; автомобіль легковий – автомобіль, який за своєю конструкцією та обладнанням призначений для перевезення пасажирів з кількістю місць для сидіння не більше ніж дев'ять з місцем водія включно; автомобіль вантажний – автомобіль, який за своєю конструкцією та обладнанням призначений для перевезення вантажів; причіп – транспортний засіб без власного джерела енергії, пристосований для буксирування автомобілем; напівпричіп – причіп, вісь (осі) якого розміщено позаду центра транспортного засобу (за умови рівномірного завантаження) і який обладнано зчипним пристроєм, що забезпечує передачу горизонтальних і вертикальних зусиль на інший транспортний засіб, що виконує функції тягача.

Транспортні засоби спеціалізованого призначення – це транспортні засоби, призначені для перевезення певних категорій пасажирів чи вантажів або для виконання спеціальних робочих функцій. Оскільки вони використовуються за цільовим призначенням, то не можуть бути об'єктами договору прокату транспортного засобу.

Усіх інших перелічених вище транспортних засобів можуть бути об'єктами договору прокату транспортного засобу. Згідно з діючим законодавством до них також слід віднести мотоцикли, моторолери, квадроцикли та інші. Наведений перелік об'єктів не є вичерпним.

Таким чином, наведені різновиди залізничних, водних, повітряних та автомобільних транспортних засобів можуть бути об'єктами договору прокату транспортного засобу, якщо метою їх використання буде задоволення побутових потреб громадян.

Список літератури: 1. Цивільний Кодекс України : від 16 січ. 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>. 2. Плом Э. Л. Договор бытового проката по советскому гражданскому праву : автореф. дис. на соиск. науч. степ. канд. юрид. наук / Плом Э. Л. – Тарту, 1965. – 13 с. 3. Баринов Н. А. Договор бытового проката / Н. А. Баринов. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1980. – 150 с. 4. Брагинский М. И. Договорное право / М. И. Брагинский, В. В. Витрянский. – Изд. 2-е, испр. – Кн. 2 : Договоры о передаче имущества. – М. : Статут, 2000. – 800 с. 5. Мырзов С. Н. Договор аренды : автореф. дис. на соиск. науч. степ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Гражданское право, семейное право, гражданский процесс, международное частное право» [Електронний ресурс] / Мырзов Сергей Николаевич. – Ульяновск, 2000. – Режим доступу: <http://dissertation1.narod.ru/avtoreferats1/a137.htm>. 6. Еремкина Т. А. Договор аренды и его роль в гражданском обороте : автореф. дис. на соиск. ученой степ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Гражданское право, предпринимательское право, семейное право, международное частное право» [Електронний ресурс] / Еремкина Татьяна Александровна. – М., 2008. – 24 с. – Режим доступу: <http://www.rsute.ru/DocLib1/Авторефераты/Автореферат%20диссертации%20на%20соискание%20ученой%20степени%20Еремкиной%20Т.А.pdf>. 7. Про затвердження предплатних побутових послуг, на провадження діяльності з надання яких придбавається торговий патент : постановою Кабінету Міністрів України від 29 груд. 2010 р. № 1258 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1258-2010-п>. 8. Про транспорт : закон України від 10 листоп. 1994 р. № 232/94-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/232/94-вр>. **9.** Про залізничний транспорт : закон України від 4 лип. 1996 р. № 273/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273/96-вр>. **10.** Кодекс торговельного мореплавства України : від 23 трав. 1995 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/176/95-вр>. **11.** Правила безпечної експлуатації баз стоянки маломірних (малих) суден : затв. наказом М-ва транспорту України від 16 лип. 2004 р. № 642 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0915-04>. **12.** Повітряний кодекс України : від 19 берез. 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3393-17>. **13.** Про автомобільний транспорт : закон України від 5 квіт. 2001 р. № 2344-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2344-14>.

Надійшла до редколегії 25.10.2012

Приведена обоснованная классификация транспортных средств, которые могут быть переданы во временное владение и пользование в качестве объектов договора проката транспортного средства. Объекты договора проката транспортного средства определены в соответствии с транспортным законодательством Украины.

A reasonable classification over of transport vehicles that can be passed in temporal possession and use as objects of contract of rent of transport vehicle is brought. The objects of contract of rent of transport vehicle are certain in accordance with a transport legislation of Ukraine.

УДК 351.743

В. А. Дамаєв**ЩОДО ПРЕДМЕТА ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ПРАКТИКИ
В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

З'ясовано сутність дисциплінарної практики органів внутрішніх справ України. Проведено детальний аналіз визначення поняття «військова дисципліна» та «службова дисципліна». Визначено основні елементи процесуальної діяльності суб'єктів дисциплінарної практики.

У ст. 3 Конституції України зазначено, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, яка відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення цих прав і свобод є головним обов'язком держави. А згідно зі ст. 19 органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Реалізація цих конституційних положень значно залежить від організації державного управління, діяльності відповідних державних органів, у тому числі органів внутрішніх справ, з метою забезпечення в їх діяльності головного принципу – суворого дотримання кожним працівником законності та дисципліни.

Службова дисципліна рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ передбачає суворе підпорядкування працівників порядку та правилам, встановленим законами, спеціальними статутами і наказами МВС України та ґрунтується на усвідомленні кожним з них свого службового обов'язку і особистої відповідальності за справу боротьби зі злочинністю й охорони громадського порядку. Реалізація та чітке виконання службової дисципліни не можливе без використання дисциплінарної практики.

Метою цієї статі є з'ясування сутності дисциплінарної практики органів внутрішніх справ України.

Загальні проблеми управління в органах внутрішніх справ досліджувалися такими відомими вітчизняними юристами, як О. М. Бандурка, О. К. Безсмертний, І. П. Голосніченко, Є. В. Додін, М. М. Дорогих, Р. А. Калюжний, О. П. Ключниченко, О. П. Коренєв, Ю. Ф. Кравченко, О. І. Остапенко, В. П. Петков, Л. Л. Попов, В. В. Цветков та ін. Дослідженню різних проблем законності та дисципліни в органах внутрішніх справ присвячені наукові праці М. І. Ануфрієва, В. С. Венедиктова, В. Г. Лихолоба, М. В. Парасюка, О. Ю. Синявської, С. С. Сливки, А. А. Стародубцева, В. І. Щербини та ін.

В науковій і навчальній літературі украї рідко зустрічається поняття «Дисциплінарна практика». У прямому значенні визначення

цьому терміну є у військових енциклопедичних джерелах. Так, «Радянська військова енциклопедія» поняття «дисциплінарна практика» дає як систему застосування до військовослужбовців заходів заохочень і дисциплінарних стягнень, що складалася у збройних силах, з метою зміцнення військової дисципліни [1]. Практично таке ж як за смыслом, так і за значенням дається визначення поняттю у «Військовому енциклопедичному словнику»: дисциплінарна практика – система застосування до військовослужбовців заходів заохочень і дисциплінарних стягнень з метою їх виховання і зміцнення військової дисципліни, що складалася в збройних силах [2]. Дисциплінарна практика ґрунтується на точному дотриманні законів, положень Дисциплінарного статуту і інших військових статутів.

Взагалі необхідно відзначити, що через генезис і свою природу дуже багато форм, методів і засобів, пов'язаних з військовою дисципліною і вживані у збройних силах, зазнавши лише деякі і у відомому сенсі незначні зміни, застосовуються в службовій діяльності органів внутрішніх справ МВС України. Тому доречно і виправдано зробити першій висновок про те, що поняття «військова дисципліна» і «службова дисципліна» багато в чому тотожні.

В наш час термін «дисциплінарна практика» в органах внутрішніх справ частенько використовується не інакше як для визначення кількісного, статистичного об'єму вживання уповноваженими посадовими особами заходів дисциплінарної відповідальності. При цьому практично не береться до уваги той факт, що вживання заходів заохочення, як випливає з визначень дисциплінарної практики, наведених вище, також є невід'ємною і однією з основних її складових частин.

Лише при сукупній і нерозривній єдності процесу використання і вживання заходів заохочення і дисциплінарної відповідальності можна достатньою мірою об'єктивно розглядати дисциплінарну практику і її вплив на загальний стан справ конкретного органу внутрішніх справ (його структурного підрозділу) або конкретного начальника (командира) його або його підрозділу, наділеного владними дисциплінарними повноваженнями, роблячи достатньою мірою об'єктивні висновки про стиль і методи його керівництва.

Як правило, в службовій документації МВС України (вказівки, листи, рекомендації, звіти і т. п.) термін «дисциплінарна практика» використовується у вузькому сенсі – як статистичне відзеркалення правозастосування уповноваженими посадовими особами (начальниками або командирами) засобів заохочень і дисциплінарних стягнень. Таким чином, в наявності відзеркалення соціально-правового досвіду, однієї зі складових поняття «юридична практика». У широкому сенсі цей термін використовується значно рідше і означає сукупність засобів і методів, що вживаються уповноваженими посадовими особами для досягнення і підтримання в колективі суворої дисципліни. В цьому випадку йдеться про юридичну діяльність суб'єктів дисциплінарної влади.

І той, і інший підходи вимагають, як ми вважаємо, уважнішого розгляду, оскільки жоден з них не дозволяє з достатньою мірою точності визначити предмет дисциплінарної практики.

Звертаємо увагу, що всі без виключення джерела, в яких дається визначення поняття «дисциплінарна практика», основу її вживання в обов'язковому порядку пов'язують з точним дотриманням законів, Присяги і інших адміністративно-правових актів, що регулюють дисципліну. Залежно від того, як дотримуються норми, що регулюють дисципліну, застосовуються засоби заохочення або стягнення, тобто йдеться про юридичний процес, який характеризується наступними ознаками: це свідома і цілеспрямована діяльність, що полягає в реалізації владних повноважень суб'єктами публічної влади, запрограмованої на досягнення певного юридичного результату; це вирішення індивідуально-конкретних справ; він документується, проміжні і остаточні підсумки процесу відбиваються в офіційних документах; є розгорнута детальна регламентація цієї діяльності юридичними нормами. Таким чином, можна передбачити, що йдеться про юридичні процеси або правозастосовну діяльність уповноважених суб'єктів, тобто юридичну практику.

У науковій літературі феномен юридичної практики розглядається в різній інтерпретації. На думку професора В. М. Карташова, який узагальнив відомі науці точки зору на цю проблему, «в правознавстві можна виділити три основні точки зору про поняття юридичної практики». Це коли ототожнюють практику з юридичною діяльністю; коли, прагнучи відмежувати юридичну практику від юридичної діяльності і представити її як відносно самостійне явище, відносять до неї лише певні підсумки, досвід правової діяльності, що об'єктивувався; нарешті, коли будь-який прояв юридичної практики розглядається в нерозривній єдності правової діяльності і сформованого на її основі соціально-правового досвіду [3].

На нашу думку, третя точка зору представляється найбільш переважною, оскільки в першому випадку з практики виключається такий важливий її елемент, як юридичний досвід, у другому – допускається інша крайність: результати діяльності, що об'єктивувався – зовні досвід відривається, протиставляється самому процесу діяльності. Не враховується і той факт, що практичне перетворення суспільного життя відбувається не лише за допомогою рішень і положень, що виражають підсумкову сторону юридичної діяльності, але і безпосередньо в ході цієї діяльності, при здійсненні організаційно-конструктивних правових дій і операцій.

Така точка зору дозволяє точніше визначити природу юридичної практики і основні елементи її структури, правильніше відобразити діалектику минулої (ретроспективної), справжньої (актуальної) і майбутньої юридичної діяльності, зрозуміти значення соціально-правового досвіду в механізмі правового регулювання і правовій системі суспільства. Цей досвід як найважливіший компонент практики є колективною, надіндивідуальною соціально-правовою

пам'яттю, що забезпечує накопичення, систематизацію, зберігання і передачу інформації (знань, умінь, підходів і т. д.), що дозволяє фіксувати і певною мірою відтворювати весь процес діяльності або окремі його фрагменти. «Досвід – ось вчитель життя вічного», – писав І. В. Гете [4]. Без соціально-правової пам'яті неможливі ефективна правотворчість і тлумачення, конкретизація і правозастосування, систематизація і заповнення прогалин в праві.

Таким чином, юридична практика – це діяльність компетентних суб'єктів щодо видання (тлумачення, застосування і т. п.) юридичних розпоряджень, узятя в єдності з накопиченим соціально-правовим досвідом.

Щоб виразніше зрозуміти предмет дисциплінарної практики, зупинимося детальніше на вивченні складових предмета юридичної практики і її співвідношення з дисциплінарною практикою.

Залежно від характеру, способів перетворення суспільних відносин в основному розрізняють правотворчу і правореалізаційну, а також деякі інші види практики. Проте не всі види юридичної практики властиві дисциплінарній практиці.

У багатоманітній і динамічній правовій сфері суспільства правотворчість займає провідне місце. Це пояснюється тим, що саме правотворчість дає життя праву, породжує, формує, оформляє його і відкриває «двері» в суспільство. Правотворчість служить початковим етапом життя права і вбирає в себе імпульси, що впливають на рух права.

Для дисциплінарної практики органів внутрішніх справ, яка є проявом юридичної практики, правотворчий елемент має особливість. Вона полягає в тому, що державна влада в Україні здійснюється на основі розділення на законодавчу, виконавчу та судову. Органи внутрішніх справ – це складова частина Міністерства внутрішніх справ України, яке є органом виконавчої влади. Отже, їм не властива правотворча діяльність. Тому правотворча складова дисциплінарної практики органів внутрішніх справ може розглядатися в широкому сенсі лише як одна із стадій правотворчого процесу, суть якої полягає у вивченні, аналізі суспільних явищ і процесів, виявленні потреби правової регламентації. Основою такого аналізу і служитиме соціально-правовий досвід правозастосування дисциплінарних норм.

Враховуючи, що практика правотворчої діяльності в Україні і інших державах свідчить про серйозні труднощі і протиріччя, які викликають багато правотворчих помилок, розгляд їх зразкової типології може бути вельми корисним для визначення предмета «дисциплінарної практики». Маються на увазі наступні характерні помилки:

1. Пізнавальні помилки, породжені невірною оцінкою предмета майбутнього правового регулювання. У нашому випадку, як впливає з наведених вище прикладів, предметом дисциплінарної практики в органах внутрішніх справ визначається найчастіше її статистична частина (обліково-звітні дані щодо застосування

дисциплінарних норм). На нашу думку, предмет дисциплінарної практики органів внутрішніх справ може складатися із правозастосовної діяльності посадових осіб (суб'єктів), наділених дисциплінарною владою щодо використання засобів дисциплінарних заохочень і стягнень з метою зміцнення службової дисципліни в органах внутрішніх справ, і статистичних даних, що відображають, по-перше, результати правозастосовної діяльності посадових осіб, наділених дисциплінарною владою, а по-друге, математичне (цифрове) вираження стану службової дисципліни з метою формування на цій основі пропозицій щодо своєчасного доповнення і змінення нормативно-правових актів, які регулюють дисциплінарні правовідносини.

Змістовна група помилок заснована і виражається на недоліку засобів і методів правової дії або їх ефективності. Наприклад, унаслідок девальвації моральних форм заохочення, на фоні достатньо низького грошового забезпечення співробітників органів внутрішніх справ останнім часом відбувається зсув акцентів на переважання вживання матеріальних форм перед моральними. З одного боку, внаслідок цього начальники (командири) органів внутрішніх справ, наділені дисциплінарною владою, відчують явний дефіцит своїх можливостей щодо застосування заходів дисциплінарного заохочення до підлеглих з метою стимулювання їх до добросовісного виконання свого службового обов'язку. З іншого боку, сталося значне зниження інтересу в особового складу до прагнення отримати дисциплінарне заохочення за виконання покладених на них обов'язків краще, ніж це встановлено правовими нормами.

2. Формаційна група помилок виявляється, коли невірно вибрані форми акта. Наприклад, основні норми, що регулюють дисциплінарні правовідносини, в трудових колективах прописані в Кодексі законів про працю України; норми, що регулюють дисциплінарні правовідносини в системі державної служби – у Законі України «Про державну службу» і т. д.; норми, що регулюють дисциплінарні правовідносини у збройних силах, – в Дисциплінарному статуті. Норми, що регулюють дисциплінарні правовідносини в органах внутрішніх справ, прописані в Дисциплінарному статуті органів внутрішніх справ України.

3. Соціальна група помилок пов'язана з ігноруванням громадської думки і можливістю необ'єктивного сприйняття актів співробітниками органів внутрішніх справ, у тому числі посадовими особами, наділеними дисциплінарною владою. Як показує аналіз практики застосування норм, які регулюють дисциплінарні відносини в органах внутрішніх справ, в системі МВС склалося і продовжує розвиватися певна апатія, а в деяких випадках і недовіра до форм, засобів і способів, вживаних начальниками для підтримання високої службової дисципліни. Значною мірою девальвувався особовим складом органів внутрішніх справ і практично не сприймається або сприймається як дії, що не мають жодних юридичних наслідків, вживання норм морального заохочення (оголошення подяки, нагородження

грамотою і т. д.) або вживання усних дисциплінарних стягнень (зауваження). Основним елементом дисциплінарної практики є правозастосовна або правореалізаційна практика. На відміну від правотворчої, вона є єдністю владної діяльності компетентних органів, направленої на винесення індивідуально-конкретних розпоряджень, і виробленого в ході такої діяльності правового досвіду.

Значною мірою правозастосовна практика в питаннях, що регулюють дисциплінарні правовідносини в органах внутрішніх справ, ґрунтується на процесуальній діяльності суб'єктів дисциплінарної практики із застосування заходів дисциплінарних заохочень і стягнень, фіксації результатів правореалізаційної практики в адміністративно-правових актах (наказах, рідше розпорядженнях), обліку і аналізу результатів правореалізаційної практики, вироблення пропозицій і рекомендацій щодо поліпшення роботи у сфері зміцнення службової дисципліни.

Аналізуючи складові правозастосовної дисциплінарної практики, можна побачити, що процесуальна діяльність суб'єктів дисциплінарної практики є сукупністю послідовних дій, що здійснюються для досягнення певного результату. В даному випадку під результатом необхідно розуміти позитивні показники службової дисципліни. Виходячи із сенсу загальнонаукових правових методів державного управління – примусу і заохочення – правовими засобами методу примусу є заходи дисциплінарної відповідальності – стягнення, а методом заохочення – заохочення.

Таким чином, можливо зробити висновок про те, що елементами процесуальної діяльності суб'єктів дисциплінарної практики є: процесуальна діяльність щодо застосування заходів дисциплінарного заохочення та юрисдикційна діяльність щодо застосування заходів дисциплінарної відповідальності.

Список літератури: 1. Советская военная энциклопедия : в 8 т. / пред. гл. ред. комис. Н. В. Огарков. – М., 1977. 2. Военный энциклопедический словарь / пред. гл. ред. комис. С. Ф. Ахромеев. – М., 1986. 3. Общая теория государства и права : Академический курс : в 3 т. / под ред. М. Н. Марченко. – Т. 2. – М. : Зерцало-М, 2001. 4. Гете И. В. Фауст. Лирика. – М. : Художеств. лит., 1986. – С. 70.

Надійшла до редколегії 15.11.2012

Вьяснена сутність дисциплінарної практики органів внутрішніх дел України. Проведён детальний анализ определения понятий «военная дисциплина» и «служебная дисциплина». Определены основные элементы процессуальной деятельности субъектов дисциплинарной практики.

Essence of disciplinary practice of organs of internal affairs of Ukraine is found out. The detailed analysis of decision of concepts «Military discipline» and «official discipline» are conducted. The basic elements of judicial activity of subjects of disciplinary practice are certain.

УДК 349.4

І. В. Ігнатенко**КАТЕГОРІЇ «ЗЕМЛЯ» ТА «ТЕРИТОРІЯ» В КОНТЕКСТІ
ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗОНУВАННЯ ЗЕМЕЛЬ**

Розглянуто проблему визначення об'єкта зонування населених пунктів. Визначено юридичні ознаки понять «територія» та «земля» населеного пункту, їх спільні риси та відмінності з точки зору чинного законодавства і доктрини. Розроблено пропозиції щодо розв'язання проблем, які виникли під час дослідження.

Актуальність теми обумовлена тим, що ефективність правового регулювання, забезпечення правопорядку і законності у земельних відносинах залежить від того, як чітко у законодавстві сформульовані поняття і наскільки детально розкриваються їх юридичні ознаки. Чіткі визначення поняття категорій дозволяють уникати колізій, суперечностей, прогалин у земельному законодавстві. А це безпосередньо впливає на ефективність правозастосування у сфері регулювання земельних правовідносин.

У зв'язку з цим виникає потреба у з'ясуванні понять «земля», «територія», оскільки вони вживаються для позначення об'єкта зонування в межах населених пунктів. Тому метою цієї статті є пошук співвідношення зазначених правових категорій.

Тією чи іншою мірою питань зонування земель торкалися В. І. Андрейцев, П. Ф. Кулинич, А. М. Мірошніченко, В. В. Носік, А. І. Ріпенко, М. В. Шульга та ін. Проте, ґрунтовних комплексних досліджень з цієї тематики не проводилося.

Ані містобудівне, ані земельне законодавство України станом на сьогодні не містять дефініції поняття зонування земель, здійснюваного у межах населених пунктів. У найбільш загальному вигляді зонування передбачає поділ земної поверхні на окремі зони. Поділ провадиться стосовно певної території у визначених межах, а до складу створюваних при цьому зон входять землі, що зазвичай мають особливий правовий режим. Тобто правильне визначення об'єкта зонування залежить від того, що у процесі зонування підлягає поділу: власне земля чи територія населеного пункту.

Проблема зумовлена тим, що вітчизняне законодавство в цій частині є непослідовним: у містобудівному законодавстві об'єктом планування та зонування визнається «територія», натомість у земельному та екологічному – «землі». Як правові категорії, поняття: «територія», «земля», «земельна ділянка», «ландшафт» нерівнозначні за змістом, але ж їх не можна ані ототожнювати, ані протиставляти. Основу будь-якої «території» чи «ландшафту» становить «земля» та її персоніфіковані частини – «земельні ділянки».

У чинному Земельному кодексі (ЗК) України поняття «земля» як правова категорія також не визначається. Тому в теорії земельного

права, в національній доктрині екологічного і аграрного права поняття «земля», залежно від контексту, використовується у багатьох розуміннях: 1) як планета, 2) як суходіл, 3) як ґрунти – верхній шар земної поверхні, придатний для життя рослин, 4) як економічна категорія – загальний засіб праці та основний засіб виробництва у сільському господарстві, 5) як територія з угіддями, якою хтось володіє, територія з правовим режимом тощо [1, с. 86]. У межах одного розуміння можуть також існувати різні підходи до наповнення поняття «земля» конкретним змістом. Тому розуміння поняття «земля», використане для визначення об'єкта зонування, потребує уточнення.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про охорону земель» від 19.06.2003, земля визначається як поверхня суші з ґрунтами, корисними копалинами та іншими природними елементами, що органічно поєднані та функціонують разом з нею [2].

Державний стандарт ГОСТ 26640-85 «Землі. Терміни та визначення» формулює категорію «земля» як найважливішу частину навколишнього природного середовища, яка характеризується простором, рельєфом, ґрунтовим покривом, рослинністю, надрами, водами і є головним засобом виробництва у сільському господарстві, а також просторовою базою для розміщення галузей народного господарства [3].

Наведене визначення, на нашу думку, є досить повним, але воно переважно визначає біологічні та економічні ознаки землі та її призначення. Проте, цих ознак недостатньо для об'єктивного розуміння землі в юридичному значенні, а деякі з них потребують суттєвого уточнення, оскільки чинне екологічне і земельне законодавство України передбачає особливості становища землі у складі довкілля та формуванні його якості.

Найбільш повні визначення землі можна знайти в науковій юридичній літературі. Так, М. В. Шульга визначає землю як найважливішу складову частину навколишнього природного середовища, що є частиною поверхні земної кори, яка є просторовою основою ландшафту, розташована над надрами і використовується як засіб виробництва в сільському і лісовому господарстві або є місцем розташування різних об'єктів [4, с. 16].

За визначенням В. В. Носіка, в юридичному значенні земля (як об'єкт права власності українського народу) – це розташований над надрами, територіально обмежений кордонами України, цілісний, нерухомий поверхневий шар земної кори, який є основою ландшафту і просторовим базисом для гармонійного розподілу місць розселення, діяльності людей, об'єктів природно-заповідного фонду з урахуванням економічних, соціальних, екологічних та інших інтересів суспільства, належить народу на праві абсолютної власності й складає частину національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави [5, с. 34].

Власне визначення землі пропонує також А. М. Мірошніченко. На його думку, сьогодні в земельному праві поняття «земля» вжива-

ється у розумінні земної поверхні та простору над і під нею на висоту та глибину, необхідну для використання відповідної земельної ділянки за цільовим призначенням (у тому числі її забудови), включаючи ґрунтовий покрив у межах цього простору [6, с. 24].

На думку В. І. Андрейцева, земля (в юридичному значенні) – головна територіально-просторова частина довкілля (навколишнього природного середовища) у межах території України, матеріальна основа її територіальної цілісності, суверенітету і національної безпеки, що характеризується особливістю природної структури – ґрунтового покриття, розміщення, поширення рослинності, водних об'єктів, корисних копалин та інших ресурсів, які формують сферу життя для людини та інших живих організмів. Природні властивості землі використовують на праві загального землекористування, диференціюється на окремі земельні ділянки (частини), які перебувають у власності українського народу або уповноваженого ним органу – держави для задоволення загальнолюдських інтересів або на праві колективної та приватної власності, з метою забезпечення корпоративних і особистих прав людини та права комунальної власності територіальних громад як матеріальної основи місцевого самоврядування, виступає основним засобом виробництва у сільському господарстві та інших галузях господарювання, є операційною базою для системи розселення, в тому числі садових поселень, розміщення галузей народного господарства, державного матеріального резерву, шляхів сполучення, невід'ємною умовою, місцем, засобом і джерелом існування живих організмів, життєдіяльності людини, забезпечення її духовних і матеріальних потреб і потребує у разі деградації здійснення заходів щодо відвернення небезпечного впливу на населення та якість довкілля [7, с. 148].

Як бачимо з вищенаведеного визначення, земля, з одного боку, виступає самостійним об'єктом господарського використання, з іншого – є складовою довкілля, яка сприяє формуванню складних природних утворень, тобто екологічних систем, справляє біологічний вплив на створення ландшафтів та інших природних комплексів – заповідників, заказників, пам'яток природи, заповідних урочищ, штучно створених екосистем – дендропарків, ботанічних садів, зоопарків, парків-пам'яток садово-паркового мистецтва, рекреаційних, лікувальних, оздоровчих зон тощо [7, с. 133].

Зазначене відповідає одному з багатьох провідних принципів земельного законодавства – поєднання особливостей використання землі як територіального базису, природного ресурсу та основного засобу виробництва.

У цілому всі визначені поняття категорії «земля» є прийнятними в національній доктрині земельного, екологічного, аграрного права. Водночас, на визначення «землі» з точки зору «як основи ландшафту» лише звернуто увагу, але не розкривається спеціальна юридична природа ландшафту як однієї з ознак правового режиму земель і юридичних категорій «земля» і «земельна ділянка».

Характеристика об'єкта зонування потребує акцентування уваги на понятті ландшафту, оскільки ландшафт як територіальна система, яка складається із взаємодіючих природних компонентів, є самостійним об'єктом правового регулювання.

Згідно з Європейською ландшафтною конвенцією 2000 р., під ландшафтом розуміють територію, як її сприймають люди, характер якої є результатом дії та взаємодії природних та/або людських чинників [8]. ГОСТ 17.8.1.01-86 «Охорона природи. Ландшафти. Терміни та визначення» визначає ландшафт як територіальну систему, що складається із взаємодіючих природних або природних та антропогенних компонентів і комплексів більш низького таксонометричного рангу [9].

За алгоритмом ст. 180 ЗК України та норм Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» сам по собі ландшафт не може виступати об'єктом зонування. Ми дотримуємося точки зору, що «ландшафтність землі» розкриває її екологічну характеристику як природного ресурсу. Ландшафт поряд із територіальністю слід розглядати як одну з юридичних ознак землі. Юридична природа ландшафту полягає в тому, що він є складовою правового режиму земель. Будь-який ландшафт передбачає наявність у своїй основі земель певної площі. А сам термін «ландшафт» є похідним від поняття «земельна ділянка» в широкому розумінні. Причому його необхідно тлумачити через поняття «землі» – органічного компонента екосистеми, не вилученого з довкілля, який тісно взаємодіє з іншими природними об'єктами (водами, лісами, атмосферним повітрям тощо) [10, с. 236].

Низка нормативних актів Європейського Союзу розглядають ландшафт з позиції виконання ним, перш за все, соціально-економічних функцій. А уявлення про соціально-економічні функції ландшафту є ключовими для проектування та здійснення зонування земель, яке згідно зі ст. 180 ЗК України виступає різновидом планування використання земель на місцевому рівні, здійснюється в межах населених пунктів, встановлює вимоги щодо допустимих видів забудови та іншого використання земельних ділянок у межах зон, визначених планом зонування [11].

Схожа думка сформувалася і серед російських науковців. Характеризуючи концепцію розвитку законодавства Російської Федерації щодо зонування територій, О. М. Козир зазначає, що воно належить до сфери публічно-правового регулювання, завжди має чітко виражений соціальний характер, у тому числі спрямоване на дотримання вимог охорони навколишнього природного середовища, в першу чергу охорони ландшафтів [12, с. 219].

Таким чином, з урахуванням проведеного дослідження було б доцільно розглядати землю як земну поверхню з відповідним біогеоценозом, разом з усією рослинністю, лісами, багаторічними насадженнями, водоймами, які знаходяться у визначених на місцевості межах ділянки і характерним для неї ландшафтом. У свою чергу, під

ландшафтом треба розуміти територію з наявною на ній сукупністю природних і штучно створених компонентів, які становлять єдине ціле, перебувають між собою в оптимальному кількісному співвідношенні, що визначено законодавством, де земля є просторовою основою ландшафту.

Поняття ландшафту є дуже близьким до визначення території. У Великому тлумачному словнику сучасної української мови під територією розуміють земельний простір, зайнятий населеним пунктом, на якому поширені певні явища [13, с. 1443].

Поняття «територія» в різних галузях юридичної науки набуває специфічного змісту і використовується в багатьох значеннях, а саме: 1) власне територія (від лат. *terra* – земля, суходіл, земна поверхня; *territorium* – область) – земельний, сухопутний простір з певними кордонами; або певна частина земної поверхні з визначеними межами (територія міста, парку); 2) простір землі, внутрішніх та прибережних вод з певними кордонами (територія адміністративно-територіальної одиниці – області, району тощо); 3) частина земної кулі, що знаходиться під суверенітетом держави, яка включає сухопутний, водний, підземний та повітряний простір, а також континентальний шельф (державна територія).

У правовій доктрині земельного права під територією розуміють частину землі (земної поверхні) в певних межах (кордонах), що являє собою землі та земельні ділянки сільськогосподарського і несільськогосподарського призначення разом із надрами, водами, лісами, повітряним простором, природними і створеними людиною комплексами, умовами, об'єктами та ресурсами, що входять до екомережі, разом утворюють ландшафт.

Певною мірою поняття «території населеного пункту» розкриває Закон України «Про благоустрій населених пунктів» від 06.09.2005, який визначає територію як сукупність земельних ділянок, які використовуються для розміщення об'єктів загального користування: парків, скверів, бульварів, вулиць, провулків, узвозів, проїздів, шляхів, площ, майданів, набережних, прибудинкових територій, пляжів, кладовищ, рекреаційних, оздоровчих, навчальних, спортивних, історико-культурних об'єктів, об'єктів промисловості, комунально-складських та інших об'єктів у межах населеного пункту [14]. Однак наведене легальне визначення «території» зазвичай не береться до уваги дослідниками, оскільки містить деякі недоліки.

Безумовно, основою «території» кожного населеного пункту є «земля» чи, вірніше, «землі», однак тут їх «територіальна» ознака домінує над іншими. Це виявляється у тому, що землі в межах населених пунктів переважно розглядаються як певні площі, придатні чи непридатні для забудови та благоустрою, а також як «землі» разом з розташованими на них об'єктами.

Положення про те, що земля є територіальною ознакою, чітко фіксує Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 у частині розуміння території як частини земної поверх-

ні з повітряним простором та розташованими під нею надрами у визначених межах (кордонах), що має певне географічне положення, природні та створені в результаті діяльності людей умови і ресурси [15].

На думку В. І. Андрейцева, територію можна й потрібно розглядати крізь призму матеріальної основи зосередження природно-ресурсної бази – землі, водних, лісових ресурсів, рекреаційних та інших, або як засіб виробництва в аграрному секторі економіки, інших сферах господарювання, або використання природних особливостей ресурсів для задоволення лікувально-оздоровчих, рекреаційних та інших потреб людини й суспільства. У зв'язку з цим посилюється роль земельно-правового та еколого-правового регулювання. Разом із тим, згідно з чинним законодавством України, всі землі – це території з різними правовими режимами, але це лише земна, поверхнева частина територіального простору, що не охоплює його повітряну частину [7, с. 74].

Виникнення проблеми у визначенні об'єкта зонування, на нашу думку, зумовлене використанням земель у населених пунктах як територіального базису для розміщення житлових, адміністративних, промислових та інших об'єктів. За таких умов поняття «землі» й «територія» стають близькими за своїм змістом. Причому в межах населених пунктів територіальність домінує над іншими юридичними ознаками землі. Це знаходить свій вираз у тому, що землі в межах населених пунктів розглядаються як певна територія, потенційно придатна для забудови та благоустрою [16]. Територія в даному випадку є комплексною інтегрованою категорією, що охоплює як землі та окремі земельні ділянки, так і розташовану на них нерухомість, елементи благоустрою тощо. Ознака територіальності матеріалізована в однойменному принципі, який використовується для визначення режимності окремих територій (зон) і реалізовується в зонуванні земель [7, с. 79].

Зонування, передбачене ст. 180 ЗК України, сприяє впорядкуванню процесу створення та експлуатації об'єктів нерухомості як взаємопов'язаного комплексу будівель, споруд і земельної ділянки, на якій вони розташовані [17, с. 513].

Зазначене обумовлює нерозривний зв'язок зонування земель у межах населених пунктів з плануванням і забудовою територій, правове регулювання яких здійснюється Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» та іншими нормативно-правовими актами.

З позицій правової природи зонування земель виступає комплексним регулятивним інститутом земельного права, нормативну основу якого складають норми земельного та містобудівного законодавства. Земельне законодавство й інститут зонування поєднує спільний об'єкт регулятивного впливу – земля (а саме землі в межах населених пунктів), а з містобудівним законодавством цей інститут пов'язаний функціонально.

Загалом, проведене дослідження свідчить, що під час здійснення зонування населених пунктів територію необхідно розглядати в контексті місця життєдіяльності людини, основою якого виступає земляна ділянка з розташованими на ній та під нею природними ресурсами та антропогенними об'єктами. Отже, об'єктом зонування виступають землі населених пунктів – як просторово-операційний базис – призначені для здійснення забудови.

Тому найбільш оптимальним поняттям для позначення конструкції зонування вважаємо термін «зонування земель у межах населених пунктів». При цьому, на нашу думку, вживання терміна «зонування територій» як уніфікованого є необґрунтованим, а вживання терміна «територіальне зонування» слід визнати недоцільним через його абстрактність, оскільки зонування за своїм характером у принципі може бути лише територіальним. Використання словосполучення «зонування земель у межах населених пунктів» як уніфікованого для регламентації відносин зонування має неабияке практичне значення у зв'язку з перспективою прийняття спеціального закону в цій сфері.

Список літератури: 1. Мунтян В. Л. Правова охорона природи УРСР / В. Л. Мунтян. – К. : Вища школа, 1973. – 203 с. 2. Про охорону земель : закон України від 19.06.2003 № 962-XV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15>. 3. Землі. Терmini и определения : ГОСТ 26640-85 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v3453400-85>. 4. Шульга М. В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях / М. В. Шульга. – Харьков : Консум, 1998. – 224 с. 5. Носік В. В. Земля як об'єкт права власності / В. В. Носік // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія Юридичні науки. – Вип. 38. – 2000. – С. 33–40. 6. Мірошніченко А. М. Земельне право України : підручник. – 2-ге вид., доповн. і переробл. – К. : Алерта ; ЦУЛ, 2011. – 678 с. 7. Андрейцев В. І. Земельне право і законодавство суверенної України: Актуальні проблеми практичної теорії / В. І. Андрейцев. – [2-ге вид., виправл.]. – К. : Знання, 2007. – 445 с. 8. Європейська ландшафтна конвенція : ратиф. законом України від 07.09.2005 № 2831-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 51. – Ст. 547. 9. Охрана природы. Ландшафты. Терmini и определения : ГОСТ 17.8.1.01-86 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://snipov.net/c_4702_snip_98092.html. 10. Єлькін С. В. Юридична природа ландшафту в контексті співвідношення дефініцій «земля», «землі», «земельна ділянка» / С. В. Єлькін // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки». – 2010. – Т. 23 (62). – № 1. – С. 231–238. 11. Земельний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3. – Ст. 27. 12. Козырь О. М. Концепция развития законодательства Российской Федерации о зонировании территорий / О. М. Козырь // Экологическое право России на рубеже XXI века : сб. науч. ст. преп-лей и аспирантов каф. экол. и зем. права юрид. фак. МГУ им. М. В. Ломоносова, посвящ. памяти проф. В. В. Петрова / под ред. А. К. Голиченкова. – М. : Зерцало, 2000. – С. 217–221. 13. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с. 14. Про благоустрій населених пунктів : закон України від 06.09.2005

№ 2807-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-15>. **15.** Про регулювання містобудівної діяльності : закон України від 17.02.2011 № 3038-XVII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>. **16.** Ріпенко А. Зонування земель (територій) в межах населених пунктів та за їх межами : правові аспекти [Електронний ресурс] / Ріпенко Артем. – Режим доступу: http://myland.org.ua/userfiles/file/Ripenko_zoning.pdf. **17.** Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / за ред. В. М. Кравчука. – К. : Істина, 2007. – 632 с.

Надійшла до редколегії 11.09.2012

Рассмотрена проблема определения объекта зонирования населенных пунктов. Определены юридические признаки понятий «территория» и «земля» населенного пункта, их общие черты и различия с точки зрения действующего законодательства и доктрины. Разработаны предложения по решению проблем, возникших во время исследования.

The problem of determination the object zoning of settlements is reviewed. The features of legal concepts such as «territory» and «land» of settlement, their general lines and distinctions are certain from point of current legislation and doctrine. The suggestions for solutions the problems, arisen during research, are developed.

УДК 351.741

В. Ю. Кікінчук

РІВНІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОХОДЖЕННЯ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Проаналізовано нормативно-правові акти, що регулюють процедури проходження служби в ОВС. Визначено рівні нормативно-правового регулювання процедур проходження служби в ОВС.

Адміністративно-правові засади проходження служби в органах внутрішніх справ знаходять своє закріплення у відповідному нормативно-правовому регулюванні. Нормативно-правове закріплення не тільки допомагає визначити обсяг обов'язків і прав працівника органів внутрішніх справ, а й дає можливість установити оптимальну систему забезпечення процедури прийняття на службу, процедури службової кар'єри, процедури атестації, процедури стимулювання праці та притягнення до дисциплінарної відповідальності, процедура звільнення зі служби в органах внутрішніх справ. Проте процедура проходження служби в органах внутрішніх справ в Україні регламентується розгалуженою і складною за змістом нормативно-правовою системою. Щодо розгляду питання проходження служби в ОВС свої думки висловлювали такі науковці, як: О. М. Бандурка, І. П. Голосніченко, Н. П. Матюхіна, К. Ю. Мельник, О. М. Музичук, О. І. Павленко та ін., але питання самої процедури проходження служби в ОВС вченими висвітлено неповно. Враховуючи новий етап

© Кікінчук В. Ю., 2012

реформування ОВС, удосконалення правоохоронного законодавства, вважаємо, що питання процедур проходження служби є актуальним. Відповідно метою статті є аналіз нормативно-правових актів, що регулюють процедури проходження служби в ОВС, визначення рівнів нормативно-правового регулювання процедур проходження служби в ОВС.

До визначальних нормативних актів у сфері проходження служби в ОВС слід віднести, по-перше, Конституцію України. Так, у розділі II Основного Закону (ст. 38) проголошується: «Громадянин користується рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування». По-друге, міжнародно-правові документи, які регулюють питання державної служби: Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р., Конвенція про дискримінацію 1958 р., яка забезпечує рівний підхід і можливості під час прийому на роботу, Кодекс поведінки посадових осіб по підтриманню правопорядку. По-третє, Закон України «Про державну службу». По-четверте, спеціальні закони, які регламентують державно-службові відносини у сфері державної служби: «Про прокуратуру України», «Про освіту», «Про міліцію» тощо. По-п'яте, укази Президента України, які регламентують важливі питання проходження служби, наприклад: «Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій» від 10 листопада 1995 р. № 1035/95, «Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців» від 30 травня 1995 р. № 398/95. По-шосте, постанови, розпорядження, положення Кабінету Міністрів України, зокрема: Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про роботу з кадрами в центральних і місцевих органах виконавчої влади» від 20 вересня 1995 р. № 747, Постанова Кабінету Міністрів України «Про управління державною службою» від 2 квітня 1994 р. № 209, Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про віднесення посад працівників державних органів до певних категорій» від 5 травня 1994 р. № 318-р. По-сьоме, нормативні акти міністерств і відомств України, наприклад, наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Інструкції про службові відрядження» від 15 травня 1995 р. № 80 [1, с. 12–13].

Загальновизнаними є три рівні нормативно-правового регулювання: конституційний, законодавчий та підзаконний. Окрім того, для працівників органів внутрішніх справ характерний ще й договірний рівень нормативно-правового регулювання основних засад проходження служби, адже згідно з Положенням про проходження служби рядовим та начальницьким складом органів внутрішніх справ рядовий і молодший начальницький склад органів внутрішніх справ комплектується на договірних засадах особами чоловічої статі, які пройшли дійсну військову службу, іншими особами, які перебувають в запасі Збройних Сил України (крім офіцерів запасу), а в

необхідних випадках – і жінками. Порядок і умови укладання договору визначаються міністром внутрішніх справ України.

З метою найбільш ґрунтовного дослідження основних адміністративно-правових засад процедур проходження служби слід зупинитись на кожному з означених рівнів їх нормативно-правового регулювання.

1. Конституційно-правове закріплення основних засад процедур проходження служби.

Перш за все, слід відмітити, що конституція – це основний закон держави, що приймається в особливому порядку, в якому регламентуються найважливіші, з її точки зору, суспільні відносини у сфері організації і функціонування органів держави, державного устрою та правового статусу людини і громадянина [2, с. 195]. Конституція – центр системи законодавства, яка визначає субординацію та упорядкованість всіх без винятку правових актів, забезпечуючи тим самим верховенство закону [3, с. 85–88]. На думку О. Ф. Скакун: «конституція – основний закон громадянського суспільства й держави, що має вищу юридичну силу, за допомогою якого (згідно з багатовіковим досвідом та прагненням народу) встановлюються основи суспільного державного ладу та механізми їх дії, спрямовані на зміцнення держави і забезпечення прав і свобод громадян» [4, с. 353]. Конституція – це нормативно-правовий акт чи група таких актів, де знаходять своє відображення і закріплення основні засади державного та суспільного ладу, державно-територіальний устрій та адміністративно-територіальний поділ, права і свободи людини і громадянина, форми здійснення народовладдя, поділ і організація державної влади та місцевого самоврядування [5, с. 5].

Зрозуміло, що Конституція безпосередньо не регулює порядок проходження служби рядовим та начальницьким складом органів внутрішніх справ. Однак органи внутрішніх справ, згідно із Законом України «Про міліцію», є державним озброєним органом виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань, а в Конституції України закріплено загальні засади діяльності державних органів. Відповідно до конституційних засад у правових нормах, що формуються в період переходу до демократії і ринкової економіки, повно і прямо повинно заборонятися лише те, що є шкідливим у поведінці людей [6, с. 33].

Органи виконавчої влади є обов'язковим учасником переважної більшості суспільних відносин, що регулюються адміністративним правом. Вони є головними правозастосовувачими суб'єктами адміністративного права, від ефективності діяльності яких вирішальною мірою залежать дієвість виконавчої влади відповідно до конституційних засад її функціонування, забезпечення реалізації і захисту в цій сфері численних прав і свобод громадян, радикальність і динамізм проведення необхідних перетворень в системі державного управління.

У свою чергу, ефективність діяльності органів виконавчої влади безпосередньо й істотно обумовлюється станом правової врегульованості їх структурної побудови, визначення і розподілу між ними функцій і повноважень, субординації та взаємоузгодженості їхніх дій як ланок єдиної системи, порядку роботи. Хоч деякі аспекти формування і функціонування органів виконавчої влади (насамперед вищого рівня) вирішені конституційно-правовим шляхом, значний за обсягом масив правових норм щодо різноманітних питань організації та діяльності цих органів складає надзвичайно важливу частину адміністративного законодавства. За своїм реальним призначенням вона посідає центральне місце у встановленні правового режиму виконавчої влади [7, с. 275-276].

Конституційними засадами адміністративно-правового регулювання проходження служби особами рядового та начальницького складу є не тільки ті, які прямо або опосередковано закріплюються в Основному Законі, але й ті, які несуть фундаментальне навантаження процедур проходження служби і виступають свого роду основою правового регулювання проходження служби.

До конституційних засад адміністративних процедур проходження служби ми відносимо такі:

1. Усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах (ст. 21). Тобто мова йде про те, що під час процедур проходження служби не може бути дискримінації за ознаками, наприклад, кольору шкіри.

2. Права і свободи людини і громадянина, закріплені Конституцією, не є вичерпними. Конституційні права і свободи гарантовані і не можуть бути скасовані. У разі прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (ст. 22). Отже, під час процедур прийняття рішень керівник має зважати на те, що він не вправі будь-яким чином обмежувати права працівників міліції, закріплені в законах та інших нормативно-правових актах.

3. Процедури проходження служби базуються на засадах можливості забезпечення розвитку особистості (ст. 23). Працівникам органів внутрішніх справ на виконання норм Конституції надається можливість набувати більш високого освітньо-кваліфікаційного рівня.

4. Працівники міліції мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом (ст. 24). Тобто всі особи рядового та начальницького складу під час процедур проходження служби є рівними і мають гарантований обсяг прав та свобод. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. У свою чергу, рівність прав жінки і чоловіка забезпечується: наданням жінкам рівних з чоловіками можливостей у громадсько-політичній і культурній діяльності, у здобутті освіти і професійній підготовці, у праці та винагороді за неї; спеціальними заходами щодо охорони праці і здоров'я жінок, установами

пенсійних пільг; створенням умов, які дають жінкам можливість поєднувати працю з материнством; правовим захистом, матеріальною і моральною підтримкою материнства і дитинства, включаючи надання оплачуваних відпусток та інших пільг вагітним жінкам і матерям.

Отже, незважаючи на те, що більшість із виділених і розглянутих нами адміністративно-правових засад процедур проходження служби особами рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ текстуально в Конституції України не відображені, однак вони ґрунтуються на більш загальних положеннях Основного Закону нашої держави, безпосередньо випливають з його суті та духу і тому з достатньою підставою повинні бути віднесені до конституційних засад.

Слід також наголосити, що перелік, який ми пропонуємо, не є вичерпним, адже з розвитком суспільних відносин та відносин, що безпосередньо пов'язані з процедурами проходження служби, ці засади будуть постійно змінюватись. Конституційні засади процедур проходження служби мають на меті закріплення гарантій реалізації та дотримання прав працівників органів внутрішніх справ у законодавчій, правозастосовчій та судовій практиці. Як приклад, законодавчим органам конституційні засади процедур проходження служби, по-перше, задають напрямок відповідної законотворчості.

2. Законодавче закріплення основних засад процедур проходження служби.

Конституція не може детально врегулювати всі сторони суспільного життя. Конституції – це правовий стан, за якого всі нормативні акти повинні прийматися і застосовуватися на основі Основного Закону України і відповідно до нього [8, с. 27]. З цього приводу Ю. П. Битяк зазначає: «Закони і нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (ст. 8 Конституції України)» [9, с. 59]. Тож у правовому регулюванні значна роль належить законам – прийнятим в особливому порядку нормативно-правовим актам з основних питань життя держави, що безпосередньо відображають загальнодержавну волю і мають вищу (після Конституції) юридичну силу. При цьому значення законів у ході становлення правової держави постійно зростає, оскільки верховенство закону є невід'ємною ознакою демократичної правової держави [10, с. 104]. Закон – це нормативний юридичний акт вищого державного представницького органу або безпосередньо народу, який має найвищу юридичну силу і містить первинні правові норми країни [11, с. 82]. Слід погодитися з думкою І. Ф. Надольного, який пише: «Закон – це зв'язок між сутностями, який є: 1) об'єктивним; 2) необхідним; 3) загальним; 4) внутрішнім; 5) суттєвим; 6) повторюваним» [12, с. 157; 13, с. 224]. «Закон, – відмічає В. В. Лазарєв, – це прийнятий в особливому порядку та наділений найвищою юридичною силою нормативний правовий акт, що виражає державну волю за ключовими питаннями суспільного життя. Закони приймаються в

особливому порядку вищим органом влади або безпосередньо народом у ході референдуму. В них виражається суверенна воля народу з приводу суспільного або державного ладу, принципів організації та діяльності державного апарату, прав і обов'язків громадян, важливих питань економічного і політичного розвитку» [14, с. 145]. П. В. Алексєєв і О. В. Панін підкреслюють, що закон визначається, насамперед, як зв'язок (відношення). Закон є не просто зв'язком, а зв'язком суттєвим [15, с. 423]. У юридичному значенні закон – це нормативно-правовий акт, прийнятий представницьким органом законодавчої влади чи шляхом безпосереднього волевиявлення народу (референдумом), що регулює найважливіші суспільні відносини й має найвищу юридичну силу в системі законодавства України. Розрізняють конституційні (органічні) закони і закони звичайні. Конституційні закони – особливі нормативно-правові акти в системі українського законодавства, які за політикоправовим змістом, предметом правового регулювання та юридичною силою посідають особливе місце після Конституції, органічно розвивають і продовжують її [16, с. 20]. Верховенство закону виявляється, перш за все, у суворій відповідності йому всіх інших нормативних актів.

3. Підзаконне нормативно-правове регулювання основних засад процедур проходження служби.

«Підзаконний нормативний акт – поняття збірне. Воно охоплює різні правові приписи – від актів вищих представницьких органів, Президента, Уряду до актів місцевих органів влади й управління. Усім цим актам притаманна одна загальна властивість – підзаконність», – стверджує В. К. Бабаєв [17, с. 333–334]. Підзаконні нормативно-правові акти видаються на виконання певних законодавчих положень і виступають засобами повсякденної управлінської діяльності стосовно здійснення органами, структурами та підрозділами внутрішніх справ своїх функцій і завдань з охорони й забезпечення прав, свобод та законних інтересів учасників суспільних відносин. У зв'язку з цим підзаконні акти управління мають два джерела особливостей: правове й управлінське. Без правових актів не може бути державного управління як такого, водночас без останнього правова система держави втрачає своє регулівне призначення у сфері дій виконавчої влади [18, с. 55]. «Підзаконні акти наділені меншою юридичною силою та не можуть протистояти їм. Ефективне регулювання суспільних відносин має місце тоді, коли загальні інтереси узгоджуються з індивідуальними інтересами. Підзаконні акти саме й призначені конкретизувати основні, принципові положення законів відповідно до своєрідності різних індивідуальних інтересів» [19, с. 244]. Наразі процедури проходження служби особами рядового та начальницького складу знайшли своє закріплення саме в підзаконних нормативно-правових актах, зокрема в Положенні про проходження служби особами рядового та начальницького складу ОВС, яке було затверджено постановою КМУ від 29.07.1991 № 114.

Означеним Положенням закріплено основні адміністративно-правові засади порядку проходження служби особами рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, що включають в себе процедури: прийняття на службу, комплектування органів внутрішніх справ, присвоєння та позбавлення спеціальних звань, просування по службі, переміщення по службі, атестацію, звільнення зі служби, проходження служби відкомандированих працівників.

Список літератури: 1. Порядок проходження служби в ОВС : навч. посіб. / за заг. ред. М. І. Іншина, О. М. Музичука. – Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2009. – 256 с. 2. Теорія держави і права : навч. посіб. / за заг. ред. С. Л. Лисенкова, В. В. Копейчикова. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 368 с. 3. Назаренко Е. В. Проблема забезпечення верховенства закону в концепції розвитку законодавства до 2005 року / Е. В. Назаренко // Концепція розвитку законодавства України. – К. : Віче, 1996. – 236 с. 4. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2001. – 656 с. 5. Общая теория права и государства : учебник / под ред. В. В. Лазарева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 1996. – 472 с. 6. Селіванов В. Приватно-правові засади концепції державної політики захисту прав і свобод людини в Україні / В. Селіванов // Право України. – 1997. – № 9. – С. 31–37. 7. Ківалов С. В. Адміністративне право України : навч.-метод. посіб. / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. – Вид. 2-ге, переробл. і доповн. – О. : Юрид. л-ра, 2002. – 312 с. 8. Бахрах Д. Н. Административная ответственность : учеб. пособие / Д. Н. Бахрах. – М. : МЮИП, 1999. – 112 с. 9. Битяк Ю. П. Адміністративне право України : підручник [для юрид. вузів і ф-тів] / Ю. П. Битяк. – Х. : Право, 2000. – 520 с. 10. Панова І. В. Контрольна діяльність обласних державних адміністрацій у сфері фінансів та бюджету : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Панова Ірина Вікторівна. – Х., 2004. – 190 с. 11. Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия: опыт комплексного исследования / С. С. Алексеев. – М. : Статут, 1999. – 712 с. 12. Філософія : навч. посіб. / за заг. ред. І. Ф. Надольного. – К. : Вікар, 2001. – 457 с. 13. Філософія / [кол. авт.: І. Ф. Надольний, В. П. Андрущенко, І. В. Байченко та ін.]. – К. : Вікар, 1997. – 584 с. 14. Теория права и государства : учебник / под ред. В. В. Лазарева. – М. : Право и закон, 2001. – 576 с. 15. Алексеев П. В. Философия : учебник / П. В. Алексеев, А. В. Панин. – М. : Проспект, 1997. – 568 с. 16. Годованець В. Ф. Конституційне право України : консп. лекцій / В. Ф. Годованець. – 2-ге вид., стереотип. – К. : МАУП, 2001. – 216 с. 17. Теория государства и права : учебник / под ред. В. К. Бабаева. – М. : Юрист, 2003. – 592 с. 18. Лукаш С. С. Нормативно-правове забезпечення ефективності управлінської діяльності ОВС України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Лукаш Сергій Станіславович. – Х., 2002. – 201 с. 19. Хропанюк В. Н. Теория государства и права / В. Н. Хропанюк ; под ред. В. Г. Стрекозова. – М. : Юрист, 2000. – 366 с.

Надійшла до редколегії 11.10.2012

Проанализированы нормативно-правовые акты, регулирующие процедуры прохождения службы в ОВД. Определены уровни нормативно-правового регулирования процедур прохождения службы в ОВД.

Normatively-legal acts, regulative procedures of passing of service in internal affairs agencies, are analysed. The levels of the normatively-legal adjusting of procedures of passing of service in IAA are certain.

УДК 349.4(477)

О. С. Огій

ЗЕМЛІ ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ

Розглянуто землі як об'єкт державно-приватного партнерства, визначено особливості договору, який регламентує відносини у сфері розпорядження земельними ділянками, відповідно до законодавства України.

Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Право власності на землю гарантується. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону. Землі, які знаходяться в межах території України, є об'єктом права власності Українського народу.

Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією України. Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом [1].

Питаннями правового регулювання земельних відносин займалися І. І. Каркаш, П. Ф. Кулинич, В. В. Носік, О. О. Погрібний, М. В. Шульга та інші. Проте землі як об'єкт державно-приватного партнерства в Україні не розглядалися.

Державно-приватне партнерство – це співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами-підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору і в порядку, встановленому Законом України «Про державно-приватне партнерство» [2] та іншими нормативно-правовими актами України.

Метою статті є розгляд та визначення земель як об'єкта державно-приватного партнерства. Оскільки на стороні державних партнерів виступають органи державної влади або органи місцевого самоврядування, то необхідно визначити особливості договору, який регламентує відносини у сфері розпорядження земельними ділянками.

Державно-приватне партнерство застосовується в таких сферах, як пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування, крім таких, що здійснюються на умовах угод про розподіл продукції; виробництво, транспортування і постачання тепла та розподіл постачання природного газу; будівництво та/або експлуатація автошляхів, доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів і метрополітенів, морських і річкових портів та їх інфраструктури; машинобудування; збір, очищення та

розподілення води; охорона здоров'я; туризм, відпочинок, рекреація, культура та спорт; забезпечення функціонування зрошувальних і осушувальних систем; оброблення відходів; виробництво, розподілення та постачання електричної енергії; управління нерухомістю [2].

Земельна ділянка – це частина земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами.

Право власності на земельну ділянку поширюється в її межах на поверхневий (ґрунтовий) шар, а також на водні об'єкти, ліси і багаторічні насадження, які на ній знаходяться, якщо інше не встановлено законом та не порушує прав інших осіб.

Право власності на земельну ділянку розповсюджується на простір, що знаходиться над та під поверхнею ділянки на висоту і на глибину, необхідні для зведення житлових, виробничих та інших будівель і споруд [3].

Згідно з ч. 1 ст. 2 Земельного кодексу України земельні відносини – це суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею [3]. Але разом з тим ч. 1 ст. 78 передбачено право власності на землю – це право володіти, користуватися і розпоряджатися земельними ділянками. Тобто законодавець майже отожднює поняття земельних відносин та правовідносин власності, що призводить до обмеженого тлумачення поняття земельних відносин.

До земель України належать усі землі в межах її території, в тому числі острови та землі, зайняті водними об'єктами, які за основним цільовим призначенням поділяються на різні категорії: землі сільськогосподарського призначення; землі житлової та громадської забудови та іншого призначення. Категорії земель України мають особливий правовий режим, який регулюється Конституцією України [1], Земельним кодексом України [3], а також прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами України.

Правовий інститут права власності належить до цивільного права як галузевий. Поняття права власності було розроблено ще за часів Римської імперії і визначалось як *Dominium* – синонім *Proprietas* у понятійному відношенні: загальне правове панування особи над матеріальною річчю [4, с. 113–114].

Зміст права власності складають правомочності, які належать власнику. Чинне законодавство встановлює, що власник характеризується наявністю у нього права володіння, користування і розпорядження. Правом власності є право особи на річ (майно), яке вона здійснює відповідно до закону за своєю волею, незалежно від волі інших осіб.

Правомочність володіння – основана на законі, тобто юридично забезпечена, можливість мати у себе дане майно, утримувати його у власному господарстві.

Правомочність користування – основана на законі можливість експлуатації, господарського чи іншого використання майна шляхом вилучення з нього корисних властивостей, його споживання.

Правомочність розпорядження – основана на законі можливість визначення юридичної долі майна шляхом зміни його належності, стану чи призначення [5, с. 63].

Визначимо особливості права власності на земельну ділянку.

Право володіння надає власнику можливості здійснювати «панування» над земельною ділянкою і поширювати свою владу на всіх інших осіб, усуваючи їх від привласнення її корисних властивостей.

Право користування становить визнані законом можливості здобуття власником земельної ділянки її корисних властивостей для задоволення своїх матеріальних потреб за допомогою одержання плодів і доходів у результаті її експлуатації та реалізації інших інтересів.

Право розпорядження полягає у визнанні за власником і гарантованості законом можливості вчинення відповідних дій, спрямованих на встановлення правової належності та визначення юридичної долі земельної ділянки [6, с. 127–128].

Право власності є непорушним. Ніхто не може бути протиправно позбавлений цього права чи обмежений у його здійсненні. Особа може бути позбавлена права власності або обмежена у його здійсненні лише у випадках і в порядку, встановлених законодавством України. Примусове відчуження об'єктів права власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього та повного відшкодування їх вартості [1], крім випадків, установлених ч. 2 ст. 353 Цивільного кодексу України [7].

Суб'єктами земельних відносин є громадяни, юридичні особи, органи місцевого самоврядування та органи державної влади.

Суб'єктами права приватної власності на землі є: громадяни та юридичні особи – на землі приватної власності; територіальні громади, які реалізують це право безпосередньо або через органи місцевого самоврядування, – на землі комунальної власності; держава, яка реалізує це право через відповідні органи державної влади, – на землі державної власності.

Власники земельних ділянок мають право: продавати або іншим шляхом відчужувати земельну ділянку, передавати її в оренду, заставу, спадщину; самостійно господарювати на землі; власності на посіви і насадження сільськогосподарських та інших культур, на вироблену продукцію; використовувати у встановленому порядку для власних потреб наявні на земельній ділянці загальнопоширені корисні копалини, торф, лісові насадження, водні об'єкти, а також інші корисні властивості землі; на відшкодування збитків у випадках, передбачених законом; споруджувати житлові будинки, виробничі та інші будівлі і споруди.

Обов'язки власників земельних ділянок: забезпечувати використання їх за цільовим призначенням; додержуватися вимог законодавства про охорону довкілля; своєчасно сплачувати земельний податок; не порушувати прав власників суміжних земельних ділянок та землекористувачів; підвищувати родючість ґрунтів та зберігати

інші корисні властивості землі; своєчасно надавати відповідним органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування дані про стан і використання земель та інших природних ресурсів у порядку, встановленому законом; дотримуватися правил добросусідства та обмежень, пов'язаних з установленням земельних сервітутів та охоронних зон; зберігати геодезичні знаки, протиерозійні споруди, мережі зрошувальних і осушувальних систем; за свій рахунок привести земельну ділянку у попередній стан у разі незаконної зміни її рельєфу, за винятком здійснення такої зміни не власником земельної ділянки, коли приведення у попередній стан здійснюється за рахунок особи, яка незаконно змінила рельєф.

Згідно з ч. 4 ст. 20 Закону України «Про державно-приватне партнерство» до прав і обов'язків сторін, визначених договором, укладеним у рамках державно-приватного партнерства, протягом строку його дії застосовується законодавство України, чинне на день укладення договору. Зазначені гарантії поширюються на зміни цивільного і господарського законодавства України, що регулює майнові права та обов'язки сторін, і не стосуються змін законодавства з питань оборони, національної безпеки, забезпечення громадського порядку, охорони довкілля, стандартів якості товарів (робіт, послуг), податкового, валютного, митного законодавства, законодавства з питань ліцензування та іншого законодавства, що регулює правовідносини, в яких не діють принципи рівності сторін (державного та приватного партнерів).

Реалізація державно-приватного партнерства у сфері земельних відносин передбачає виконання таких функцій, як:

- фінансування;
- відновлення;
- експлуатація;
- обслуговування.

Частиною 3 ст. 4 Закону України «Про державно-приватне партнерство» передбачено, що здійснення державно-приватного партнерства у вищевизначених сферах передбачає виконання однієї або кількох таких функцій: проектування; фінансування; будівництво; відновлення (реконструкція, модернізація); експлуатація; пошту; обслуговування, а також інших функцій, пов'язаних з виконанням договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства.

Згідно із Законом України «Про державно-приватне партнерство» та іншими законодавчими актами України у рамках здійснення державно-приватного партнерства можуть укладатися договори про: концесію; спільну діяльність; інші договори. Дані договори регулюються законодавством України з урахуванням особливостей, передбачених цим Законом, у разі якщо щодо них, у передбаченому цим Законом порядку, прийнято рішення про здійснення державно-приватного партнерства.

Істотні умови договорів, що укладаються в рамках здійснення державно-приватного партнерства, мають відповідати вимогам, установленим законодавством України. До об'єктів державно-

приватного партнерства належать об'єкти, що перебувають у державній або комунальній власності.

Об'єктами державно-приватного партнерства можуть бути: існуючі, зокрема, відтворювані (шляхом реконструкції, модернізації, технічного переоснащення) об'єкти, у тому числі ділянки надр; створювані чи придбані об'єкти. Таким чином, до моменту приватизації земельна ділянка, яка знаходиться у власності у суб'єктів земельних відносин, також є об'єктом державно-приватного партнерства, оскільки після припинення договору ділянка повертається державі.

У разі якщо для здійснення державно-приватного партнерства необхідне користування земельною ділянкою, державний партнер забезпечує приватному партнеру можливість використання такої ділянки на строк, установлений договором, укладеним у рамках державно-приватного партнерства.

У разі прийняття уповноваженим органом рішення про здійснення державно-приватного партнерства проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок, інша документація із землеустрою, яка відповідно до законодавства вимагається для надання земельної ділянки в користування, а також документація щодо земельних ділянок, необхідних приватному партнеру для здійснення такого партнерства, розробляються на замовлення державного партнера.

Державний партнер має погодити документацію із землеустрою з відповідними органами державної влади чи органами місцевого самоврядування у передбаченому законодавством порядку, а у випадках, передбачених законом, – отримати позитивний висновок державної землевпорядної експертизи у порядку, визначеному законом.

Фінансування робіт із розроблення (виготовлення) землевпорядної документації та її експертизи здійснюється за рахунок коштів відповідних бюджетів чи за рахунок коштів особи, яка подала пропозицію про здійснення державно-приватного партнерства.

Оплата робіт із розроблення (виготовлення) землевпорядної документації та її експертизи особою, яка подала пропозицію про здійснення державно-приватного партнерства, не створює для такої особи переваг у конкурсі з визначення приватного партнера порівняно з іншими учасниками конкурсу.

Документально підтверджені витрати, здійснені державним партнером та/або особою, яка подала пропозицію про здійснення державно-приватного партнерства, на розроблення (виготовлення) документації із землеустрою та її експертизу, відшкодовуються приватним партнером відповідно до умов договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства.

Порядок та умови отримання приватним партнером права на користування земельними ділянками зазначаються в умовах конкурсу з визначення приватного партнера для укладення договору в рамках державно-приватного партнерства.

Після припинення дії договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, приватний партнер зобов'язаний звільнити

земельну ділянку, надану йому для здійснення державно-приватного партнерства.

У разі якщо в договорі про державно-приватне партнерство передбачається надання в користування (експлуатацію) та/або управління ліній електропередачі, зв'язку, трубопроводів, інших лінійних комунікацій, щодо прокладання та експлуатації яких установлено сервітут, такий сервітут може здійснюватися від імені державного партнера приватним партнером.

Про наявність таких сервітутів зазначається в умовах конкурсу з визначення приватного партнера та в договорі, укладеному в рамках державно-приватного партнерства [3].

Таким чином, можна зробити висновок, що земельна ділянка, яка знаходиться у власності держави, відповідає механізму, функціям та ознакам державно-приватного партнерства та є його об'єктом. Розпорядження земельними ділянками здійснюється відповідно до договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, який регламентує відносини у сфері розпорядження земельними ділянками.

Список літератури: 1. Конституція України : від 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 2. Про державно-приватне партнерство : закон України від 01.07.2010 // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – Ст. 524. 3. Земельний кодекс України : від 25.10.2001 // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27. 4. Бартошек М. Римське право (поняття, терміни, определения) / М. Бартошек ; пер. с чешск. – М. : Юрид. лит., 1989. – 448 с. 5. Екологічне право України. Загальна частина : навч. посіб. / за заг. ред. О. М. Шуміла. – Х. : Харк. Нац. ун-т внутр. справ, 2010. – Ст. 292. 6. Земельне право України : підручник / за ред. О. О. Погрібного та І. І. Каркаша. – Вид. 2-ге, переробл. і доповн. – К. : Істина, 2009. – 600 с. 7. Цивільний кодекс України : від 16.01.2003 // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.

Надійшла до редколегії 08.11.2012

Рассмотрены земли в качестве объекта государственно-частного партнерства, определены особенности договора, регламентирующего отношения в сфере распоряжения земельными участками, в соответствии с законодательством Украины.

The land is considered as an object of public-private partnership, features of the contract that regulates relations in the disposal of land are certain in accordance with the legislation of Ukraine.

УДК 347.963

А. В. Пшонка

СУТНІСТЬ ТА МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПРОКУРОРІВ

Досліджено сутність та механізм реалізації дисциплінарної відповідальності прокурорів. Проаналізовано підстави цього виду юридичної відповідальності прокурорсько-слідчих працівників; окреслено основні недоліки сучасного стану законодавства про дисциплінарну відповідальність прокурорсько-слідчих працівників та сформульовано пропозиції щодо його удосконалення.

Ефективна реалізація покладених на органи прокуратури завдань можлива лише за умови належного виконання працівниками прокуратури їх службових обов'язків. Випадки порушення службової дисципліни завдають шкоди авторитету прокуратури як державного органу, ставлять під сумнів, а іноді й унеможливають виконання прокурорсько-слідчими працівниками основних завдань щодо утвердження верховенства закону та зміцнення правопорядку в країні.

Аналіз сучасного стану діяльності органів прокуратури свідчить, що у цій сфері існує значна кількість проблем, подолання яких потребує значних зусиль з боку і науковців, і працівників прокуратури. Перш за все, це недосконалість законодавства, яке регулює діяльність прокуратури; значна кількість положень нормативно-правових актів застарілі за своєю сутністю та не враховують особливостей сучасного етапу розвитку української державності, що й обумовлює актуальність цієї роботи. Останнім часом питання дисциплінарної відповідальності прокурорів розглядалися переважно лише в контексті прийняття нової редакції Дисциплінарного статуту прокуратури України. Але природа й механізм цього виду юридичної відповідальності в юридичній науці й досі залишаються недостатньо дослідженими. З огляду на це видається необхідним висвітлити деякі важливі питання, що певною мірою сприятиме з'ясуванню сутності дисциплінарної відповідальності прокурорів.

Метою цієї роботи є науковий аналіз інституту дисциплінарної відповідальності прокурорсько-слідчих працівників як одного з видів юридичної відповідальності.

Наукова новизна статті полягає у тому, що вона є однією з перших спроб комплексно розглянути питання сутності дисциплінарної відповідальності прокурорів; у роботі окреслено основні недоліки сучасного стану законодавства про дисциплінарну відповідальність прокурорсько-слідчих працівників та сформульовано пропозиції щодо його вдосконалення.

Загальноновизнано, що дисциплінарна відповідальність є самостійним видом юридичної відповідальності [1–3]. Дослідженню юридичної відповідальності присвячено низку робіт, однак її єдину концепцію ще не розроблено. Складність цієї проблеми зумовлена широкою

галузевою специфікою у вивченні цієї правової категорії, а також неоднозначним підходом до її вивчення.

На даний час співіснують два основні підходи щодо дослідження питань юридичної відповідальності. Перший передбачає традиційне поєднання категорій правової відповідальності з правопорушенням, тобто відповідальність за дію (бездіяльність), виражену в порушенні правових норм. Прихильниками цього підходу є О. С. Іоффе, М. Д. Шаргородський, Р. О. Халфіна [4; 5].

Другий підхід розглядає юридичну відповідальність не тільки в ретроспективному, а й у проспективному, позитивному аспекті. До числа вчених, які підтримують таку точку зору, слід віднести І. С. Самоценка, М. Х. Фарукшина, Г. Н. Ветрову, В. С. Венедиктова [6–8]. При цьому вони розглядають позитивну юридичну відповідальність як усвідомлення і відтворення особистістю у своїй поведінці необхідності виконання обов'язку.

Дисциплінарна відповідальність як вид юридичної відповідальності, у тому числі й працівників прокуратури, є процесом впливу, з одного боку, на особу, яка вчинила правопорушення, а з другого – на потенційного правопорушника. Такий висновок можна зробити з огляду на наступне.

По-перше, вплив з боку держави виражається в тому, що в нормативних актах (Законі України «Про прокуратуру», Дисциплінарному статуті прокуратури України, процесуальному законодавстві та ін.) знаходять своє відображення професійні стандарти прокурорської діяльності та поведінки, виражені у службових обов'язках і вимогах, що ставляться до прокурорів. Їх порушення в деяких випадках є підставою настання дисциплінарної відповідальності. У ст. 9 Дисциплінарного статуту прокуратури України [9] міститься перелік видів дисциплінарних стягнень, тобто несприятливих наслідків, що настають у випадках вчинення прокурорами дисциплінарних проступків. Держава тим самим встановлює ступінь негативної оцінки дій (бездіяльності), що визнається проступком, і ті обмеження, яких зазнаватиме порушник. Іншими словами, сама наявність законодавчого закріплення дисциплінарної відповідальності (підстав виникнення, видів дисциплінарних стягнень) впливає на формування мотивів поведінки, стримуючих від порушень.

По-друге, застосування до прокурора заходу дисциплінарного впливу виражається у певних позбавленнях об'єктивного характеру та суб'єктивному сприйнятті порушником наслідків вчиненого ним правопорушення. У цьому разі відповідальність є індивідуальною й конкретною, забезпечується державним примусом і виражає ступінь негативної оцінки з боку держави не тільки проступку, а й особи прокурорсько-слідчого працівника, який допустив порушення.

Також слід підкреслити, що метою відповідальності є попередження можливості вчинення нових правопорушень та підвищення рівня дисципліни в органах прокуратури.

Поняття дисципліни має складний, комплексний характер, адже вона не вичерпується належним виконанням якогось одного

обов'язку. Вона завжди стосується системи прав і обов'язків, тобто сукупності норм, правил, стандартів, яких необхідно дотримуватись. Дисципліна (лат. *disciplina*) – це покірність, слухняність, порядок підпорядкування [10, с. 449]; обов'язкове для усіх членів будь-якого колективу підпорядкування твердо встановленому порядку [11, с. 717]; твердо встановлений порядок, підпорядкування якому обов'язкове для усіх членів даного колективу [12, с. 545]. Також під поняттям дисципліни розуміють точне додержання усіма організаціями та громадянами встановленого порядку [13, с. 85]; обов'язкове для усіх членів цього колективу (усіх типів організації, від громадської до військової, для працівників підприємств, установ, навчальних закладів тощо) підпорядкування певному порядку, передбаченому статутом, правилами і т. д. [14, с. 481–482].

Основним нормативно-правовим актом, норми якого визначають види заохочень і дисциплінарних стягнень, порядок і права начальників щодо їх застосування, а також порядок оскарження дисциплінарних стягнень, є Дисциплінарний статут прокуратури України. Слід звернути увагу, що у Дисциплінарному статуті відсутнє чітке визначення поняття службової дисципліни працівників прокуратури. Пропонуємо визначити службову дисципліну в органах прокуратури як дотримання працівниками прокуратури Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України, наказів та інших нормативно-правових актів Генеральної прокуратури України, неухильне додержання присяги працівника прокуратури, сумлінне виконання службових обов'язків.

Дисциплінарна відповідальність працівників прокуратури передбачена чинним національним законодавством, зокрема, ч. 3 ст. 48 («Заохочення та відповідальність прокурорів і слідчих») Закону України «Про прокуратуру» [15], Дисциплінарним статутом прокуратури України, затвердженим постановою Верховної Ради України 06.11.1991. Вважаємо за доцільне затвердити Дисциплінарний статут прокуратури України на рівні закону України, як це зроблено відносно Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України, Дисциплінарного статуту служби цивільного захисту, Дисциплінарного статуту митної служби України. Потреба в існуванні Дисциплінарного статуту прокуратури України, затвердженого спеціальним законодавчим актом, обумовлена наступними чинниками.

По-перше, це специфіка діяльності органів прокуратури, на яких покладено виконання функцій держави, що не співпадають з функціями інших державних органів.

По-друге, це підвищений рівень державної відповідальності прокурорів за неухильне додержання законів у своїй власній діяльності.

По-третє, це наявність певних ризиків, пов'язаних із вирішенням складних і конфліктних правозастосувальних ситуацій та підвищеним рівнем психологічної напруги працівників [16].

Також вважаємо, що у Дисциплінарному статуті прокуратури України слід найбільш повно визначити перелік дисциплінарних

стягнень, що можуть накладатися на працівників прокуратури. Відповідно до ст. 9 чинного Статуту, на сьогодні такими стягненнями є:

- 1) догана;
- 2) пониження в класному чині;
- 3) пониження в посаді;
- 4) позбавлення нагрудного знака «Почесний працівник прокуратури України»;
- 5) звільнення;
- 6) звільнення з позбавленням класного чину [9].

За характером санкцій дисциплінарні стягнення, передбачені Дисциплінарним статутом прокуратури України, можна поділити на:

– заходи дисциплінарного впливу, які не змінюють правового стану порушника дисципліни і не пов'язані безпосередньо з негативними для нього матеріальними наслідками (догана);

– заходи дисциплінарного впливу, які змінюють правовий стан порушника дисципліни і тягнуть за собою негативні наслідки (пониження в класному чині, пониження в посаді);

– виключний захід дисциплінарного стягнення – звільнення.

Чинність дисциплінарних стягнень у часі можна розмежувати на:

– разові (звільнення, позбавлення нагрудного знака «Почесний працівник прокуратури України»);

– тривалі (догана, пониження у класному чині, пониження у посаді).

Генеральний прокурор України має право застосовувати дисциплінарні стягнення, зазначені у названому статуті, у повному обсязі, за винятком позбавлення або пониження в класному чині державного радника юстиції 1, 2, 3-го класів, яке здійснюється Президентом України за поданням Генерального прокурора.

Прокурори АР Крим, областей, м. Києва та прирівняні до них прокурори мають право застосовувати такі дисциплінарні стягнення: догана, пониження у посаді, звільнення, крім пониження у посаді і звільнення працівників, які призначаються Генеральним прокурором України. У разі необхідності застосування заходу дисциплінарного стягнення, що перевищує повноваження зазначених прокурорів, вони вносять подання Генеральному прокурору України. Особи, нагороджені знаком «Почесний працівник прокуратури України», можуть бути звільнені з роботи лише за попередньою згодою Генерального прокурора України.

Дисциплінарне стягнення має відповідати ступеню вини та тяжкості проступку. Прокурор, який вирішує питання про накладення стягнення, повинен особисто з'ясувати обставини проступку та одержати письмове пояснення від особи, яка його вчинила. У разі необхідності може бути призначено службову перевірку.

Дисциплінарне стягнення застосовується протягом одного місяця з дня виявлення проступку, не враховуючи часу службової перевірки, тимчасової непрацездатності працівника та перебування його у відпустці, але не пізніше одного року з дня вчинення проступку. Особливу увагу слід звернути на строк проведення службової перевірки: він

не може перевищувати двох місяців. За один і той же проступок може бути накладено тільки одне стягнення [9].

У разі вчинення працівником діяння, не сумісного з перебуванням на роботі в органах прокуратури, його звільнення проводиться незалежно від часу вчинення проступку.

Про накладення дисциплінарного стягнення видається наказ прокурора, який оголошується працівнику під розписку. Наказ про притягнення до дисциплінарної відповідальності може бути оскаржено працівником Генеральному прокурору України в місячний строк з дня ознайомлення з наказом. Генеральний прокурор приймає рішення по скарзі у десятиденний строк, а в разі проведення перевірки – не пізніше одного місяця з дня надходження скарги. Про прийняте рішення повідомляється працівник, який звернувся із скаргою. Оскарження наказу не зупиняє виконання дисциплінарного стягнення.

Рішення Президента України та Генерального прокурора України про застосування деяких дисциплінарних стягнень або відмова у поновленні на роботі прокурорсько-слідчих працівників, звільнених прокурорами АР Крим, областей, м. Києва та прирівняними до них прокурорами, можуть бути оскаржені до Верховного Суду України в місячний строк.

Працівник вважається таким, що не має дисциплінарного стягнення, якщо протягом року з дня його накладення на нього не було накладене нове дисциплінарне стягнення [9].

Дисциплінарне стягнення може бути знято прокурором, який видав наказ, або вищим прокурором раніше року, якщо працівник виявив дисциплінованість і сумлінність у виконанні службових обов'язків. У таких випадках стягнення знімається наказом з оголошенням його всім, кому було оголошено наказ про накладення стягнення.

Провідними фахівцями Української асоціації прокурорів розроблено оновлений проект Дисциплінарного статуту прокуратури України [16–18], нормами якого передбачене запровадження таких видів дисциплінарних стягнень:

- 1) догана;
- 2) пониження у класному чині чи військовому званні на один ступінь або перенесення терміну присвоєння класного чину чи військового звання до одного року;
- 3) попередження про неповну службову відповідність;
- 4) переведення на нижчу посаду;
- 5) переведення на нижчу посаду з пониженням у класному чині (військовому званні) на один ступінь;
- 6) звільнення з роботи;
- 7) звільнення з роботи з позбавленням класного чину чи військового звання, та (або) нагрудних знаків і почесних звань, наданих Генеральним прокурором України [17].

Аналіз запропонованих новацій свідчить про те, що автори проекту значно розширили перелік стягнень, які можуть застосовуватися до працівників прокуратури, а це навряд чи узгоджується з процесами демократизації в діяльності прокуратури. Зокрема, нелогічним видається таке стягнення, як переведення на нижчу посаду з пониженням у класному чині (військовому званні) на один ступінь. У проекті передбачено комплексні дисциплінарні стягнення, які фактично містять кілька стягнень. Це не зовсім узгоджується з положеннями чинного Статуту і проекту щодо можливості накладення лише одного стягнення за один дисциплінарний проступок.

На нашу думку, у новому Статуті доцільно передбачити вичерпний перелік обтяжуючих обставин і примірний перелік пом'якшуючих обставин, що сприятиме усуненню необ'єктивності під час визначення провини працівника за вчинене порушення службової дисципліни.

Принципово важливим для забезпечення незалежності прокурорів, особливо в їх взаємовідносинах із контролюючими і правоохоронними органами, є встановлення імунітету від притягнення до адміністративної відповідальності за рішеннями органів, зазначених у главі 17 КУпАП (за винятком відповідальності за управління транспортним засобом у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння). Надання права накладати на прокурорів адміністративних стягнень особам, на яких поширюються наглядові повноваження стосовно прокуратури, може сприяти застосуванню тиску на працівників прокуратури з метою втручання в їхню професійну діяльність. З огляду на зазначене було би більш доцільним віднести розгляд цих питань до компетенції керівників прокуратур як за дисциплінарні правопорушення, оскільки вчинення прокурором правопорушення, навіть поза службовою діяльністю, може розглядатися як дисциплінарний проступок.

Досить непростим є питання щодо строку давності у притягненні працівника прокуратури до відповідальності за дисциплінарний проступок. Відповідно до ч. 1 ст. 12 чинного Статуту, дисциплінарне стягнення застосовується протягом одного місяця з дня виявлення проступку, не враховуючи часу службової перевірки, тимчасової непрацездатності працівника і перебування його у відпустці, але не пізніше одного року з дня вчинення проступку [9]. У разі вчинення працівником діяння, не сумісного з перебуванням в органах прокуратури, його звільнення проводиться незалежно від часу вчинення проступку.

У зв'язку із цим необхідно чітко визначити день виявлення дисциплінарного проступку. На нашу думку, день встановлення факту дисциплінарного правопорушення має співпадати з днем закінчення призначеної з цього приводу службової перевірки. Таким чином, до місячного строку давності, який встановлено чинним Статутом і проектом нового Статуту, крім вищенаведених обставин, потрібно зарахувати також строк проведення службової перевірки.

Новацією проекту Дисциплінарного статуту є те, що зменшено строк давності, який обчислюється з дня вчинення проступку, з 1 року до 6 місяців. Слід звернути увагу на те, що в разі виявлення порушень, пов'язаних із бездіяльністю посадових осіб прокуратури, дата вчинення правопорушення і дата виявлення правопорушення найчастіше співпадають. Таким чином, це питання у проекті вирішується аналогічно до положень ст. 148 КЗпП України. Вважаємо, що норму ч. 3 ст. 12 чинного Статуту доцільно зберегти, оскільки необхідно враховувати специфічний характер проступків, які можуть вчинятися працівниками органів прокуратури, та їх наслідки.

Важливе значення має встановлення певного процесуального порядку проведення службової перевірки. У зв'язку із цим погоджуємося з думкою Ю. Полянського, який пропонує під службовою перевіркою розуміти сукупність процесуальних дій, спрямованих на встановлення складу дисциплінарного проступку у діяннях прокурора або слідчого прокуратури» [19].

Відповідно до ст. 15 проекту Дисциплінарного статуту прокуратури України, для проведення службових перевірок і прийняття рішення у дисциплінарному провадженні у прокуратурах АР Крим, областей, міст Києва та Севастополя створюються дисциплінарні комісії, у Генеральній прокуратурі України створюється Вища дисциплінарна комісія [17]. Члени дисциплінарних комісій обираються на чотири роки таємним голосуванням делегатів на конференціях прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури обласного рівня та Всеукраїнській конференції працівників прокуратури. Поділяємо точку зору Ю. Полянського, який пропонує до Статуту включити норму про те, що члени дисциплінарних комісій є незалежними від керівників відповідних прокуратур і приймають рішення у дисциплінарних справах відповідно до закону за своїм внутрішнім переконанням [19].

Частиною 3 ст. 15 проекту Дисциплінарного статуту прокуратури України передбачено, що Положення про порядок обрання та організацію діяльності дисциплінарних комісій затверджується наказом Генерального прокурора України [17]. Але ця пропозиція викликає певний сумнів, оскільки ці питання перебувають у безпосередньому зв'язку з притягненням працівників прокуратури до дисциплінарної відповідальності і, на нашу думку, мають бути враховані у Дисциплінарному статуті. У зв'язку з цим вважаємо, що немає необхідності виокремлювати це Положення в самостійний нормативно-правовий акт.

Слід зазначити, що з метою вдосконалення діяльності прокуратури України у сфері притягнення прокурорсько-слідчих працівників до дисциплінарної відповідальності у Статуті необхідно передбачити певні процесуальні гарантії, спрямовані на запобігання порушенням прав вказаної категорії осіб.

По-перше, потрібно врахувати у нормах Статуту, що розгляд справи має відбуватися у межах строку давності притягнення до дисциплінарної відповідальності.

По-друге, доцільно передбачити чіткі критерії обтяжуючих обставин і примірний перелік пом'якшуючих обставин, за яких було вчинено дисциплінарний проступок.

По-третє, необхідно передбачити, щоб рішення щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності приймалися шляхом таємного голосування.

По-четверте, доцільно передбачити право керівника прокуратури приймати рішення щодо притягнення працівника до дисциплінарної відповідальності після винесення рішення дисциплінарної комісії.

Таким чином, підсумовуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що законодавче регулювання інституту дисциплінарної відповідальності характеризується наявністю недоліків у правовому регулюванні дисциплінарної відповідальності працівників прокуратури. Одним із напрямів подолання цієї проблеми може бути прийняття єдиного нормативно-правового акта, в якому містяться б положення про підстави та порядок дисциплінарного провадження щодо працівників прокуратури України. Також під час визначення виду і міри покарання необхідно врахувати: характер проступку, його наслідки, обставини, за яких його було вчинено, попередню поведінку винного, його ставлення до службових обов'язків, стаж роботи та рівень кваліфікації.

Список літератури: 1. Смирнов В. Н. Понятие дисциплинарной ответственности / В. Н. Смирнов // Правоведение. – 1969. – № 3. – С. 51–56. 2. Братусь С. Н. Юридическая ответственность и законность (очерк теории) / С. Н. Братусь. – М. : Юрид. лит., 1976. – 214 с. 3. Гришковец А. А. Правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственных служащих / А. А. Гришковец // Право и политика. – 2001. – № 9. – С. 59. 4. Иоффе О. С. Вопросы теории права / О. С. Иоффе, М. Д. Шаргородский. – М. : Госюриздат, 1961. – 361 с. 5. Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении / Р. О. Халфина. – М. : Юрид. лит., 1974. – 352 с. 6. Самошенко И. С. Сущность юридической ответственности в советском обществе / И. С. Самошенко, М. Х. Фарукшин. – М. : Знание, 1974. – 43 с. 7. Ветрова Г. Н. Уголовно-процессуальная ответственность / Г. Н. Ветрова. – М. : Наука, 1987. – 68 с. 8. Венедиктов В. С. Теоретические проблемы юридической ответственности в трудовом праве / В. С. Венедиктов – Харьков : Консум, 1996. – 136 с. 9. Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України : постанова Верховної Ради України від 6 листоп. 1991 р. № 1796-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 4. – Ст. 15. 10. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т. / В. И. Даль. – М. : Рус. яз., 1980. – Т. 1. – 700 с. 11. Ушаков Д. Н. Толковый словарь русского языка : в 4 т. / Д. Н. Ушаков. – М. : Гос. изд-во иностр. и нац. словарей, 1934–1939. – 1566 с. 12. Евгеньев А. П. Словарь русского языка / А. П. Евгеньев. – М. : Рус. яз., 1957. – 625 с. 13. Юридический энциклопедический словарь / [гл. ред. А.Я. Сухарев]. – М. : Сов. Энцикл., 1984. – 415 с. 14. Большая советская энциклопедия. – М. : Изд-во БСЭ, 1952. – Т. 14. – 556 с. 15. Про прокуратуру : закон України від 5 листоп. 1991 р. № 1789-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793. 16. Долежан В. В. Прокуратура потребує демократичного Дисциплінарного

статуту / В. В. Долежан // Радник юстиції. – 2006. – № 1. – С. 13–16. **17.** Дисциплінарний статут прокуратури України [Електронний ресурс] // Радник юстиції. – 2006. – № 1 (2). – Режим доступу: http://www.uar.org.ua/ua/journal/2_6.html?_m=publications&t=rec&id=15376. **18.** Артеменко І. О. Дисциплінарний статут не зняття службових розправ над принципівими прокурорами та слідчими / І. О. Артеменко // Радник юстиції. – 2006. – № 1. – С. 17–20. **19.** Полянський Ю. Щодо змісту майбутнього Дисциплінарного статуту прокуратури України / Ю. Полянський // Прокуратура. Людина. Держава. – 2005. – № 12 (54). – С. 69–74.

Надійшла до редколегії 26.11.2012

Исследованы сущность и механизм реализации дисциплинарной ответственности прокуроров. Проанализированы основания данного вида юридической ответственности прокурорско-следственных работников; очерчены основные недостатки современного состояния законодательства о дисциплинарной ответственности прокурорско-следственных работников и сформулированы предложения по его усовершенствованию.

The essence and mechanism of realization of disciplinary responsibility of public prosecutors are researched. The grounds of this type of legal responsibility of public prosecutor's-consequence workers are analyzed; the basic lacks of the modern legislation about the disciplinary responsibility of public prosecutor's-consequence workers are certain and the suggestions on its improvement are formulated.

УДК 349.412"18"(477.75)

І. Ю. Стрельникова

ПРОБЛЕМИ ВИРІШЕННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ СПОРІВ У КРИМУ (1802–1810 РР.)

Досліджено проблемні питання, що виникли в процесі розгляду земельних спорів Комісією для вирішення спорів про право на володіння землями на Кримському півострові (1802–1810 рр.).

Після приєднання у 1783 р. Криму до Російської імперії найскладнішим політичним питанням виявилось земельне. Земля була й є цінним ресурсом. Від земельної політики, яку проводить влада, залежить громадська підтримка останньої. Але, як свідчить історичний досвід, задовольнити усі прохання населення у сфері землі ще нікому не вдавалося.

Отже, як у наш час земельне питання залишається найактуальнішим в Україні, так і на початку ХІХ ст. воно було найважливішим на території Криму. Слід зазначити, що земельні відносини у Криму часів Російської імперії ставали темою дослідження неодноразово. Проте, земельна проблематика є настільки обширною й складною, що різні аспекти цієї теми потребують подальшого вивчення. Серед вчених, праці яких присвячені означеній проблемі, слід згадати Г. Ф. Блюменфельда й Ф. Ф. Лашкова [1]. Вони залишили перші
© Стрельникова І. Ю., 2012

історичні нариси, головним чином, присвячені формам кримськотатарського землеволодіння в Кримському ханстві, а також змінам після приєднання Криму до Російської імперії. Слід зауважити, що Ф. Ф. Лашков більш детально проаналізував форми кримськотатарського землеволодіння у Кримському ханстві та дослідив їх трансформації після приєднання Криму до Росії, також його заслугою було видання збірника документів з означеного питання. Питання кримського землеустрою були предметом розгляду й О. М. Воскресенського [2]. Серед сучасних вчених діяльність земельних комісій у Криму досліджували С. П. Дерій [3] і Д. В. Конкін [4; 5].

Основні архівні джерела дослідження містяться у фонді 24 «Комісія, що заснована для розгляду спорів по землях і для визначення повинностей на Кримському півострові, м. Сімферополь Таврійської губернії» Державного архіву Автономної Республіки Крим.

Проте, слід відзначити, що земельні відносини у Криму після його приєднання до Російської держави були настільки складними й запутаними, що для змалювання цілісної картини необхідні спеціальні дослідження з окремих питань.

Метою цієї статті є дослідження проблемних питань, що виникли у процесі розгляду земельних спорів Комісією для вирішення спорів про право на володіння землями на Кримському півострові (1802–1810 рр.).

Історична подія з приєднання Криму до складу Російської імперії була ознаменована виданням Катериною II маніфесту від 8 квітня 1783 р. «Про прийняття півострова Кримського, острова Тамана й усієї Кубанської сторони, під Російську державу» [6]. В перші роки після цього значна частина кримського населення покинула територію півострова, а велику кількість земель було роздано новим поміщикам. Надалі ситуація в Криму складалася таким чином, що або попередні володільці земель поверталися до Криму і вимагали повернути їм землі, або знаходилися їх спадкоємці чи інші «правонаступники», які претендували на них. Таким чином, наприкінці XVIII ст. на території Криму в земельній сфері склалася повна плутанина, землі часто захоплювалися, знищувалися межові знаки тощо. Отже, на початку XIX ст. для стабілізації ситуації на півострові потрібно було врегулювати земельні відносини. Загальна позиція російської адміністрації була наступною: вільні землі надавати для заселення і освоєння, а ті, що перебували у володінні, залишати за їх володільцями. Це положення було закріплено низкою нормативно-правових актів, а саме: маніфестом від 3 вересня 1793 р., яким було визначено, що порожні землі, надані у Катеринославській губернії й Таврійській області, закріпити за тими, кому вони були віддані та в безперечному володінні кого знаходилися. Також у конфірмованій доповіді Правлячого Сенату 19 жовтня 1794 р. було визначено, що помістя, вотчини, які належать мешканцям Таврійської області на праві власності, на підставі спадку або інших законних прав, залишаються у їх вільному володінні. Указом від 17 вересня 1796 р.

генерал-губернатору князю П. О. Зубову було доручено повернути неправильно роздані землі дійсним господарям або в інший спосіб задовольнити прохачів [7]. Така політика свідчила про намагання влади врегулювати земельний безлад у Криму. Але на практиці виникло безліч проблем на шляху врегулювання земельних спорів.

Перша Комісія для вирішення спорів про право на володіння землею була утворена в 1797 році, але вона не змогла позитивно вирішити більшість спірних питань, її діяльність було визнано незадовільною і указом Олександра I від 19 травня 1802 р. було утворено нову Комісію для вирішення спорів про право на володіння землями на Кримському півострові [8]. Вона почала діяти з 9 вересня 1802 р. у місті Сімферополі. Завдання цієї комісії полягало у визначенні земель, що належали корінним володільцям та які були пустопорожніми. На цій підставі комісія мала визначити права татар і нових поміщиків, після чого повернути кожному своє. Для виконання поставленого завдання комісії були надані правила, відповідно до яких вона повинна була вирішувати земельні спори й визначити повинності в Криму [8].

Відповідно до правил, наданих комісії, усі землі в Криму було поділено на чотири роди: ханські, землі мурз, землі поселян і пустопорожні землі. Ханськими визнавалися ті землі, на яких здавна мешкали підлеглі тільки ханові татарські поселенці й розпоряджалися ними як власністю, тобто могли продавати та передавати землі у спадщину. За землею вони платили десятинну подать. Відповідно до правил, якими керувалася комісія, ханські землі визнавалися за тими татарами, яких російський уряд знайшов на них. Тому такі землі не вважалися вільними й не підлягали роздачі поміщикам.

На землях, що належали мурзам, також мешкали жителі, які платили мурзам десятинну подать, працювали на них п'ять днів на рік. Становище татар, що проживали на землях мурз, було подібне до становища татар, що мешкали на ханських землях. Проте перші, на відміну від других, не мали права продавати чи передавати землю у спадщину, тобто не мали права розпоряджатися землею. Отже, право власності на другу категорію земель належало мурзам, а не татарам, які на них проживали й працювали. Такі землі могли бути роздані російською адміністрацією лише в тому випадку, якщо вони дійсно були вільними, тобто на них не мешкали ані мурзи, ані інші особи, яким мурзи могли передати свої землі в користування у законний спосіб, ані поселяни (на праві казенних селян).

Третій рід земель складали ділянки, сади, угіддя, якими поселяни володіли на праві власності, при цьому не були обтяжені будь-якими платежами чи роботами. Стосовно цих земель діяло правило, відповідно до якого, якщо особи володіли землею на праві власності до часу приєднання Криму або після цієї події набули право власності на підставі законних угод від осіб, що мали право на продаж або інше відчуження землі, то така земля залишалася за тими володільцями.

Пустопорожніми землями визнавалися землі, що не були заселені під час ханського упорядкування, а також ті, що були знайдені під час першого огляду та відповідно до камерального опису були тоді незаселеними, безлюдними, ніхто ними не володів і ніхто на них не проживав. Саме такі землі складали четвертий рід і могли бути роздані під поселення та поміщикам.

Крім того, пустопорожніми землями визнавалися землі, які не були продані чи в інший спосіб відчужені їх володільцями перед їх виїздом з Криму. Якщо земля була у володінні цілого поселення, а частина мешканців покинула Крим, то пустопорожніми слід було вважати ті землі, що припадали на частину мешканців, які її покинули. За такої ситуації, якщо відповідну землю було передано поміщикам, а тим мешканцям, що проживали на цій землі, залишили її у недостатній кількості, то правління було зобов'язане виділити їм по 60 десятин із тих земель, котрими володіли мешканці, що вибули [8, с. 152]. Проте, пізніше доповненнями до правил це положення було відмінено.

Таким чином, відповідно до постановлених правил, за татарами та іншими давніми мешканцями Криму визнавалося право: на ханські землі, що перебували у їх володінні до приєднання Криму; на інші землі, якими вони володіли до приєднання Криму на підставі договору купівлі-продажу чи іншої законної угоди; як казенні поселення мали право на землі мурз, які були останніми залишені без продажу та якими татари раніше володіли на певних умовах. За мурзами й поміщиками визнавалося право на пустопорожні землі, що були передані їм російським урядом або придбані за договором купівлі-продажу, або пожалувані від хана.

Отже, загальне правило наголошувало: повернути землю тому, хто нею володів до роздачі новим поміщикам. Але не все було так просто. На той час багато земель було роздано новим поміщикам, які володіли нею протягом 10–15 років, тому повернення її татарам означало порушення нового земельного ладу, внесення нової смути в поземельні відносини в Криму. До того ж, стало зрозумілим, що відшукати пустопорожні землі та неправильно роздані казенні землі є задачею непосильною. Тому 23 квітня 1804 р. були видані додаткові правила, які змінили земельну політику в Криму [9]. Так, якщо на ділянку документи мали старі й нові володільці, то перевага надавалася першим у разі, якщо нові володільці не здійснили значних перетворень на цій землі, як от млини, садки, фабрики, землеробські поселення тощо. Інша сторона отримувала грошове відшкодування з казни [9, с. 291].

На перший погляд, за новими правилами все було зрозуміло у разі виникнення спорів. Проте, під час їх вирішення виникали й нові труднощі. Першою суттєвою проблемою в діяльності комісії стала відсутність першого огляду та камерального опису Криму, які фіксували стан земель на момент приєднання Криму до Росії. На цих документах ґрунтувалися усі правила розгляду спорів. Так, за твер-

дженням деяких членів Комісії, відомості першого огляду і камеральний опис Криму спочатку зберігались у губернатора Таврійської області М. В. Каховського, а після його смерті – у С. С. Жегудіна, а в 1794 р. були передані в Таврійську казенну палату, а після ліквідації Таврійської області їх передано до Новоросійської казенної палати. У той же час із канцелярії Новоросійського воєнного губернатора було отримано відповідь, що перший огляд і камеральний опис дійсно надійшли після ліквідації Таврійської області до Новоросійського губернського правління, пізніше були передані до канцелярії воєнного губернатора, але серед документів їх так і не було знайдено [10]. Отже, комісія у своїй діяльності одразу наразилася на проблему відсутності першого огляду й камерального опису Криму, на підставі яких вона мала вирішувати спори. Фактично її діяльність була парализована. Комісія не приступала до вирішення нових спорів щодо земель, а лише приймала звернення, кількість яких збільшувалася щоденно. Ця причина та низка інших призвели до видання доповнень до правил, на підставі яких комісія мала вирішувати спори.

Другою суттєвою проблемою під час вирішення земельних спорів була відсутність правостановляючих документів, що було пов'язано, по-перше, з різного роду перетвореннями Кримського півострова, а, по-друге, з тим, що прості татари традиційно користувалися землею без документів, що підтверджували будь-які права на неї. Під час розборів комісією спорів кожна зі сторін мала надати докази на право володіння землею під розписку. Документи, якими підтверджувалися права на землю, були поділені на два види: стародавні й дійсні.

Стародавніми документами підтверджувалося володіння землею ще до приєднання Криму до Росії. Такими документами були ханські ярлики, купчі, сенети, наїфти. Сенетами називалися акти про відчуження землі, засвідчені місцевим муллою і свідками, в яких зазначалися межі, розмір і ціна ділянки. Наїфти засвідчували право на землю в разі її розподілу між спадкоємцями, складалися також у присутності мулли та свідків [1, с. 31]. Пізніше сенети й наїфти укладалися у кадїаскерів і кадїїв з метою надання їм сили кріпосних купчих.

Дійсними документами підтверджувалося пожакування, купівля, передача у спадок землі після приєднання Криму до Росії. У спорах між татарами й поміщиками перевага надавалася письмовим документам.

Якщо ж письмових документів було недостатньо, то права стародавніх володільців на землю могли бути підтверджені присягою «талак». Присяга приймалася за умови, якщо: 1) в іншій стороні не було письмових документів; 2) докази іншої сторони були сумнівними або неясними; 3) необхідно було підтвердити дійсне володіння, а не спростувати його [9, с. 290]. Про принесення присяги робився запис у справі. Після цього, якщо сторони більше не могли надати доказів

на свою користь, їм вручалася виписка зі справи, на якій вони ставили свої підписи.

Але надання можливості підтверджувати свої права присягою потягло за собою третю проблему – використання татарами клятви у зловмисних цілях. У цьому були впевнені російські дворяни, які наводили приклади нечесного застосування клятви [11]. Опосередкованим підтвердженням таких підозр стало те, що татари продовжували переходити з начебто своїх земель на інші землі, чого б вони не робили, якщо би мали право власності на перші. А також те, що вже після приєднання Криму до Російської держави татари продовжували укладати домашні угоди на своєму діалекті замість укладати купчі за російським законодавством. Викрити неправду можна було шляхом звернення: а) до кадіаскерських книг, але вони потребували перекладу російською мовою; б) до старожилів, котрі якщо не виїхали до Туреччини, то переїхали переважно до Маріуполя й Нахичеваня; в) до камерального опису півострова. Отже, надання дозволу підтверджувати права татар клятвою призвело до того, що нею користувалися не для встановлення справедливості, а з корисливих спонук, тим самим спричиняючи плутанину у справах.

Нечесність сторін проявлялася також у тому, що нерідко особи, які подавали до Комісії мирові угоди, потім від них відмовлялись і стверджували, що вони ніякого миру не укладали. Це також спричиняло плутанину в справах. Комісія вимушена була повертатися до розгляду тих спорів, допитувати сторони, витрачати свій час і свої сили.

Існувала й кадрова проблема, що безпосередньо впливала на строки розгляду справ. У комісії працювали 2–3 землеміра, які мали обміряти й перенести на план майже весь півострів. Голова комісії регулярно просив про збільшення землемірів. У 1807 р. було відкликано голову комісії Д. Б. Мертвого, після чого комісія у складі двох членів працювала до жовтня 1808 р.

Наступним питанням, яке потрібно було вирішувати у процесі діяльності комісії, стало переведення татарських одиниць виміру землі (зань, билук, кайтим, донум, тап яримча, тахта, аркан, бостан, де мерлі, кісек) у російські. Для цього залучали депутатів магометанського походження, які входили до складу Комісії, вивчали татарські документи й порівнювали вказані в них одиниці виміру на місцях. Більшість татарських одиниць виміру землі було переведено в російські, але деякі залишилися не переведеними [12].

Ще одна проблема пов'язана з найменуванням поселень. Адже татари у своїх скаргах вказували старі назви, які нерідко були змінені новими поміщиками, в результаті чого виникала плутанина й витрачався час на ідентифікацію населеного пункту.

Вищезазначені та деякі інші проблеми призвели до накопичення великої кількості справ. До того часу, доки було вироблено правило відшкодування втраченої землі, комісія розглянула лише ті справи, що закінчилися примиренням сторін. Статистика свідчить, що в

1802 р. було вирішено 8 справ, у 1803 – 14, 1804 – 4, 1805 – 80, 1806 – 516, 1807 – 154 [13]. Ми бачимо, що активніше земельні спори почали вирішуватися лише після 1805 р., тобто тоді, коли з більшості зазначених проблем були знайдені шляхи їх вирішення. І хоча виплата відшкодування за втрачені землі стаала виходом із ситуації, що склалась у Криму на початку XIX ст., оцінка землі, на підставі якої здійснювався розрахунок відшкодування, викликала незадоволення різноманітних кіл. Але проблеми відшкодування й оцінки землі є предметом окремого дослідження.

Результатом же діяльності Комісії для вирішення спорів про право на володіння землями на Кримському півострові стало вирішення більшості земельних справ. Ще одним позитивним наслідком діяльності комісії можна вважати розробку проекту Положення про повинності татар-поселян, хоча й затверджене воно було лише в 1827 р. [14]. Але головним результатом діяльності Комісії стало те, що вона підійшла з усією відповідальністю до ситуації, що склалась у Криму. Вона познайомилась і прийняла як даність інші звичаї, інший спосіб життя. Подібний компроміс був необхідний для збереження стабільності на Кримському півострові й Російській державі в цілому.

Список літератури: 1. Крымско-татарское землевладение / Г. Ф. Блюменфельд. Сельская община в Крымском ханстве ; Сборник документов по истории крымско-татарского землевладения / Ф. Ф. Лашков ; [усі твори] авт. проекта и сост., примеч. – В. Н. Прокопенков. – Симферополь : ООО «Фирма «Салта «ЛТД», 2011. – 590 с. 2. Воскресенский А. Татары и землеустроительные комиссии в Крыму / А. Воскресенский // Вестник Таврического земства. – 1904. – № 7–8. – С. 24–49. 3. Дерий С. П. К вопросу о деятельности комиссии по разрешению земельных споров (1802–1810 гг.) / С. П. Дерий // Материалы по археологии, истории и этнографии Таврии (МАИЭТ). – Вып. III. – 1993. – С. 161–169. 4. Конкин Д. В. «Комиссия для исследования и искоренения злоупотреблений в Таврической губернии» (1816–1819 гг.) и ее деятельность по урегулированию крымскотатарского землевладения / Д. В. Конкин // Проблемы гармонизации межэтнических и межконфессиональных отношений в Крыму : сб. науч. работ / Крым. отд-ние Ин-та востоковедения им. А. Е. Крымского НАН Украины ; Всеукр. ассоц. о-венных орг. «Альраид». – Симферополь, 2009. – С. 110–117. 5. Конкин Д. В. Некоторые аспекты земельных отношений в Крыму в последнем десятилетии XVIII в. / Д. В. Конкин // МАИЭТ. – Вып. XIII. – 2007. – С. 483–501. 6. О принятии полуострова Крымского, острова Тамана и всей Кубанской стороны, под Российскую державу : манифест Екатерины II от 8 апреля 1783 г. // Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ). Собрание 1. – 1830. – Т. 21. – С. 897–898. 7. Державний архів в Автономній Республіці Крим (Держархів АР Крим), ф. 27, оп. 1, спр. 471, арк. 3 – 3 зв. 8. Об учреждении в Крыму Комиссии для разрешения споров о праве на владение земель на Крымском полуострове : именной указ, данный Сенату от 19 мая 1802 г. // ПСЗРИ. Собрание 1. – 1830. – Т. 27. – С. 149–153. 9. Высочайше утвержденное дополнение к начертанию правил комиссии, учрежденной в Крыму для разбора споров по землям : именной указ, данный Сенату от 23 апреля 1804 г. // ПСЗРИ. Собрание 1. – Т. 28. – С. 288–292. 10. Держархів АР Крим,

ф. 33, оп. 1, спр. 117, арк. 7 зв. – 8. **11.** Держархів АР Крим, ф. 24, оп. 1, спр. 306, арк. 4 зв. – 5. **12.** Держархів АР Крим, ф. 24, оп. 1, спр. 459, арк. 9–12. **13.** Держархів АР Крим, ф. 24, оп. 1, спр. 669, арк. 35. **14.** Положение для татар-поселян и владельцев земель в Таврической губернии : именной указ, данный Сенату 28 сентября 1827 г. // ПСЗРИ. Собрание 2. – 1830. – Т. 2. – С. 850–854.

Надійшла до редколегії 14.11.2012

Исследованы проблемные вопросы, которые возникли в процессе рассмотрения земельных споров Комиссией для разрешения споров о праве на владение землями на Крымском полуострове (1802–1810 гг.).

The problematic issues that have arisen in the process of land adjudication committee to resolve disputes about the right to own land in the Crimea (1802–1810) are investigated.

УДК 349.22

В. В. Юровська

ПІДСТАВИ ТА УМОВИ МАТЕРІАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПРАЦІВНИКІВ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ НОРМ ЧИННОГО КОДЕКСУ ЗАКОНІВ ПРО ПРАЦЮ УКРАЇНИ ТА ПРОЕКТУ ТРУДОВОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ

Окреслено особливості правової регламентації матеріальної відповідальності в чинному Кодексі законів про працю України і в проекті Трудового кодексу України, визначено спільні риси та відмінності правового регулювання матеріальної відповідальності.

21 рік тому – 24 серпня 1991 р. – Україна проголосила свою незалежність, обравши таким чином самостійний шлях подальшої розбудови держави та суспільства. 28 червня 1996 р. було прийнято Конституцію України, що виконує роль Основного закону держави, в якому закріплено найсуттєвіші (принципові, базисні) правові засади суспільно-державного життя.

Вихід України зі складу СРСР та проголошення нею себе суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою [1] поставили перед нею цілу низку складних завдань, одним із пріоритетних серед яких стало створення власної системи права, яка б стала надійним правовим підґрунтям для подальшого розвитку українського суспільства. Адже чинне на той час радянське законодавство не відповідало потребам держави, що обрала для себе ідеали демократії, сповідує принципи правової держави і прагне до розбудови громадянського суспільства. Докорінної зміни та перетворення вимагали усі найважливіші галузі законодавства, зокрема й та, що регулює трудові правовідносини. Слід відзначити, що за понад два десятиліття наша держава здійснила ряд важливих кроків у цьому напрямку: були прийняті закони «Про охорону праці» [2],

«Про колективні договори і угоди» [3] «Про оплату праці» [4], «Про відпустки» [5], «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» [6] та ін. Однак основний (центральний) нормативно-правовий акт у сфері трудового законодавства – Кодекс законів про працю України – і досі діє той, що був прийнятий ще за радянських часів у 1971 р. та був фактично єдиним правовим документом, який регламентував трудові відносини в УРСР. Незважаючи на те, що за роки незалежності до нього було внесено численні зміни та поправки, слід констатувати, що він все ж таки є застарілим і у значній мірі вже не відповідає тим соціально-економічним умовам, які існують на сьогодні у державі. Зокрема, дуже часто проявляються певні колізії (конфлікти, розходження тощо) між нормами КЗпП України та іншими законами, що регулюють трудові відносини.

Крім того, в умовах курсу України на європейську інтеграцію особливої актуальності набуло питання здійснення послідовного відображення в національному трудовому законодавстві положень міжнародно-правових документів з питань праці, що є обов'язковими для України, а також актів Європейського союзу.

З урахуванням усього вищевикладеного, більш ніж очевидно є необхідність здійснення комплексного підходу до розв'язання проблем регулювання трудових відносин, причому головним етапом тут має стати прийняття нового Трудового кодексу (ТК України). Сьогодні на розгляді України у Верховній Раді перебуває проект ТК України, внесений В. Г. Харою, Я. М. Сухим, О. М. Стояном.

Одним із важливих аспектів трудових правовідносин, який має чітко висвітлюватися у трудовому законодавстві, є матеріальна відповідальність працівників. Питання матеріальної відповідальності у трудовому праві були предметом наукових досліджень В. Я. Бурака, В. С. Венедіктова, Л. Я. Гінцбурга, І. В. Зуба, З. Я. Козак, Р. З. Лівшиця, В. Г. Ротаня, П. Д. Пилипенка, О. І. Процевського, П. Р. Стависького, Б. С. Стичинського, Л. О. Сироватської, Н. М. Хуторян, О. М. Ярошенко та інших вчених. Проте, попри ґрунтовні дослідження зазначених науковців, воно залишається актуальним. Більше того, на даний момент проблематика матеріальної відповідальності у трудовому праві ще більше актуалізувалась.

У зв'язку з вищевикладеним метою цієї статті є дослідження матеріальної відповідальності як окремого і одного з найважливіших інститутів трудового права. Задля цього планується: проаналізувати відповідну нормативно-правову базу, окреслити особливості правової регламентації матеріальної відповідальності в чинному КЗпП України і в проекті ТК України та визначити спільні риси та особливості закріплення матеріальної відповідальності у цих нормативних актах.

Матеріальна відповідальність – це обов'язок кожної зі сторін трудових правовідносин (працівника та роботодавця) відшкодувати шкоду, заподіяну іншій стороні внаслідок невиконання чи

неналежного виконання трудових обов'язків у встановленому законом розмірі та порядку [7, с. 158–159].

Н. Б. Болотіна пише, що матеріальна відповідальність як один із видів юридичної відповідальності становить собою обов'язок однієї сторони трудового договору – працівника або роботодавця – відшкодувати іншій стороні шкоду, заподіяну внаслідок винного, протиправного невиконання або неналежного виконання трудових обов'язків у встановленому законом розмірі й порядку [8, с. 450]. У свою чергу Л. П. Грузінова та В. Г. Короткін зазначають, що матеріальна відповідальність – інститут трудового права та один із видів відповідальності за трудовим правом, а також вид юридичної відповідальності сторін трудового договору [9, с. 59]. На думку дослідників, вона полягає у встановленому законом обов'язку однієї із сторін трудового договору (працівника або роботодавця) покрити (відшкодувати) у встановлених законом межах і порядку шкоду, заподіяну другій стороні внаслідок винного, протиправного порушення покладених на них обов'язків [9, с. 61].

З наведених визначень видно, що матеріальна відповідальність має двосторонній, взаємний характер, тобто її в разі наявності передбачених законом підстав несуть як працівники, так і роботодавці.

Матеріальна відповідальність працівника є окремим інститутом трудового права, що регламентується главою IX «Гарантії при покладенні на працівників матеріальної відповідальності за шкоду, заподіяну підприємству, установі, організації» чинного КЗпП України. У проекті ТК України питанням відповідальності сторін трудових відносин присвячено Книгу восьму, параграф 2 глави 1 якої відведено безпосередньо питанням матеріальної відповідальності працівників; цей параграф так і називається «Матеріальна відповідальність працівників».

Інститут матеріальної відповідальності працівника впливає з його обов'язків, передбачених ст. 139 КЗпП України, а саме: працівники зобов'язані працювати чесно і сумлінно, своєчасно і точно виконувати розпорядження власника або уповноваженого ним органу, додержуватись трудової та технологічної дисципліни, вимог нормативних актів про охорону праці, дбайливо ставитися до майна власника, з яким укладено трудовий договір [10]. Зрозуміло, що невиконання цих обов'язків працівниками, зокрема щодо бережливого ставлення до майна власника, яке призвело до заподіяння матеріальної шкоди роботодавцю, спричиняє виникнення у них такого обов'язку як відшкодування завданої шкоди, тобто матеріальна відповідальність. Однак прямої вказівки у законі на те, що відшкодування завданої шкоди роботодавцю працівником є його обов'язком, у КЗпП немає. На відміну від проекту ТК України, який містить більш широкий перелік кола обов'язків працівника, серед яких окремим пунктом значиться відшкодування шкоди, завданої роботодавцю з вини працівника. Так, у ст. 22 проекту встановлено, що основними обов'язками працівника є:

- 1) особисте і сумлінне виконання своїх обов'язків за трудовим договором;
- 2) дотримання трудової дисципліни і правил внутрішнього трудового розпорядку;
- 3) виконання встановлених норм праці й завдань роботодавця;
- 4) дотримання норм з охорони праці;
- 5) дбайливе ставлення до майна роботодавця;
- 6) негайне повідомлення роботодавця про загрозу життю і здоров'ю працівників, збереженню їх майна;
- 7) повідомлення роботодавця про причини відсутності на роботі;
- 8) шанування честі, гідності та інших особистих немайнових прав роботодавця;
- 9) відшкодування шкоди, заподіяної майну роботодавця винними діями під час виконання трудових обов'язків;
- 10) нерозголошення державної чи комерційної таємниці та іншої захищеної законом інформації.

Підстави та умови відповідальності працівників містяться у ст. 130 КЗпП України та ст. 408 проекту ТК України. У першій записано, що працівники несуть матеріальну відповідальність за шкоду, заподіяну підприємству, установі, організації внаслідок порушення покладених на них трудових обов'язків. У випадку покладення матеріальної відповідальності права і законні інтереси працівників гарантуються шляхом встановлення відповідальності тільки за пряму дійсну шкоду, лише в межах і порядку, передбачених законодавством, і за умови, коли таку шкоду заподіяно підприємству, установі, організації винними протиправними діями (бездіяльністю) працівника. Ця відповідальність, як правило, обмежується певною частиною заробітку працівника і не повинна перевищувати повного розміру заподіяної шкоди, за винятком випадків, передбачених законодавством. На працівників не може бути покладено відповідальність за шкоду, яка відноситься до категорії нормального виробничого-господарського ризику, а також за неодержані підприємством, установою, організацією прибутки і за шкоду, заподіяну працівником, що діяв у стані крайньої необхідності. Працівник, який заподіяв шкоду, може добровільно покрити її повністю або частково. За згодою власника або уповноваженого ним органу працівник може передати для покриття заподіяної шкоди рівноцінне майно або погодити пошкоджене [10].

У ст. 408 проекту ТК України встановлено, що матеріальна відповідальність полягає в обов'язку відшкодування прямої дійсної майнової шкоди, заподіяної працівником роботодавцеві внаслідок порушення трудових обов'язків. Підставою матеріальної відповідальності працівника є порушення працівником своїх трудових обов'язків, чим роботодавцеві спричинено пряму дійсну майнову шкоду, якщо інше не встановлено цим Кодексом.

Дуже важливим моментом є те, що у тій же ст. 408 проекту ТК України закріплено, що прямою дійсною майновою шкодою

вважаються втрати, яких роботодавець зазнав у зв'язку зі знищенням або пошкодженням його майна (витрати на придбання, відновлення майна тощо). До прямої дійсної майнової шкоди не включаються доходи, які роботодавець міг би реально одержати за звичайних обставин, якби його право не було порушене. Звичайно, не можна стверджувати, що ці положення є новими для сфери трудових правовідносин, адже вони були сформульовані та викладені ще у Постанові Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику в справах про відшкодування шкоди, заподіяної підприємствам, установам, організаціям їх працівниками» від 29.12.1992 № 14, де у п. 4 зазначалося, що під прямою дійсною шкодою, зокрема, слід розуміти втрату, погіршення або зниження цінності майна, необхідність для підприємства, установи, організації здійснити затрати на відновлення, придбання майна чи інших цінностей або провести зайві, тобто викликані внаслідок порушення працівником трудових обов'язків, грошові виплати. Згідно зі ст. 130 КЗпП України не одержані або списані в доход держави прибутки з підстав, пов'язаних з неналежним виконанням працівником трудових обов'язків (так само як і інші неодержані прибутки) не можуть включатися до шкоди, яка підлягає відшкодуванню [11]. Саме до роз'яснень даного Пленуму звертаються суб'єкти сьогодні під час вирішення питань про відшкодування матеріальної шкоди працівниками з метою встановлення змісту поняття прямої дійсної шкоди. Однак слід зазначити, що наразі питання стосовно визнання постанов Пленуму Верховного Суду України джерелом трудового права все ще залишається досить дискусійним, а отже і юридична сила викладених у них роз'яснень має досить сумнівний характер. Тому очевидно, що закріплення поняття «прямої дійсної шкоди» та розкриття його сутності на рівні відповідного закону, зокрема Кодексу, має набагато більше практичне значення, оскільки надає йому офіційної сили.

Далі, у проєкті ТК України передбачено, що пряма дійсна майнова шкода вважається заподіяною діями (бездіяльністю) працівника, якщо за відсутності цих дій (бездіяльності) цієї шкоди не було б заподіяно. Значення цієї норми полягає у тому, що вона акцентує увагу на необхідності встановлення причинного зв'язку між діями або бездіяльністю працівника та завданою шкодою.

Також не можна не вказати той факт, що у проєкті ТК України більше уваги приділено питанню вини працівника. Зокрема, у ньому записано, що матеріальна відповідальність працівника настає лише за наявності вини. Наявність вини працівника визначається відповідно до ч. 2 ст. 404 Кодексу, згідно з якою працівник вважається невинним, якщо під час виконання трудових обов'язків цей працівник виявив такий рівень дбайливості, який вимагався від нього відповідно до трудового законодавства, колективного і трудового договорів, а також якщо він діяв за наявності обставин необхідної оборони або крайньої необхідності.

Необхідною обороною визнаються дії, вчинені з метою захисту охоронюваних законом прав та інтересів особи, яка захищається, або іншої особи, а також суспільних інтересів та інтересів держави від суспільно небезпечного посягання шляхом заподіяння тому, хто посягає, шкоди, необхідної й достатньої в даній обстановці для негайного відвернення чи припинення посягання, якщо при цьому не було допущено перевищення меж необхідної оборони [12].

Крайня необхідність являє собою заподіяння шкоди правоохоронюваним інтересам з метою усунення небезпеки, що безпосередньо загрожує особі чи охоронюваним законом правам цієї людини або інших осіб, а також суспільним інтересам чи інтересам держави, якщо цю небезпеку в даній обстановці не можна було усунути іншими засобами і якщо при цьому не було допущено перевищення меж крайньої необхідності [12].

Як і у чинному КЗпП, у проекті ТК України зазначається, що працівник не може нести матеріальну відповідальність за спричинену пряму дійсну майнову шкоду внаслідок дій, що належать до категорії нормального виробничо-господарського ризику, а також внаслідок невиконання роботодавцем обов'язку щодо забезпечення необхідних умов для збереження його майна чи майнових прав працівника.

До нормального господарсько-виробничого ризику належить шкода, яку заподіяно, скажімо, під час випробування нових технічних засобів виробництва, якщо неможливо було досягти бажаного результату іншим шляхом і було вжито всіх заходів щодо запобігання настанню шкоди. Зазначимо, що визначення поняття «нормальний виробничо-господарський ризик» у чинному законодавстві, зокрема трудовому, відсутнє. Проте, поняття ризику в аспекті господарської діяльності міститься у ст. 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Ризик – це кількісна міра небезпеки, що враховує ймовірність виникнення негативних наслідків від здійснення господарської діяльності та можливий розмір втрат від них. При цьому окремо визначається прийнятний ризик – соціально, економічно, технічно та політично обґрунтований ризик, який не перевищує гранично допустимого рівня [13]. Звідси, поняття «нормальний виробничо-господарський ризик» та «прийнятний ризик» можуть застосовуватися як синонімічні.

І останній момент, на якому б хотілося наголосити у межах даної статті: у проекті ТК України на відміну від чинного КЗпП України міститься норма, відповідно до якої розірвання трудового договору після заподіяння прямої дійсної майнової шкоди не тягне за собою звільнення працівника від матеріальної відповідальності, якщо інше не встановлено законом або сторонами трудового договору при його розірванні.

Розірвання трудового договору супроводжується припиненням трудових правовідносин, а отже й прав і обов'язків, що їх супрово-

джували. Однак обов'язок працівника здійснити відшкодування завданої з його вини роботодавцю шкоди не припиняється, адже він виник на підставі протиправної поведінки першого, за наслідки вчинення якої він повинен відповісти незалежно від того, існують трудові правовідносини, в межах яких її було скоєно, чи ні. Окрім випадків, коли інше передбачене законодавством або сторонами трудового договору.

Можна констатувати, що норми проекту ТК України в частині визначення умов і підстав матеріальної відповідальності працівників є більш чіткими та змістовними. Крім того, у зазначеному проекті знайшли своє законодавче відображення деякі важливі положення, які сьогодні хоча й використовуються на практиці, проте питання щодо їх юридичної сили залишаються доволі дискусійними, оскільки містяться вони на рівні нормативних актів, які у нашій державі не є остаточно визнаними як джерела права, в тому числі трудового.

Список літератури: 1. Конституція України : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 2. Про охорону праці : закон України від 14.10.1992 № 2694-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 49. – Ст. 668. 3. Про колективні договори і угоди : закон України від 01.07.1993 № 3356-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 36. – Ст. 361. 4. Про оплату праці : закон України від 24.03.1995 № 108/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 17. – Ст. 121. 5. Про відпустки : закон України від 15.11.1996 № 504/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 2. – Ст. 4. 6. Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів) : закон України від 03.03.1998 № 137/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 34. – Ст. 227. 7. Трудове право України : навч. посіб. / за ред. П. Д. Пилипенка. – К.: Істина, 2005. – 208 с. 8. Болотіна Н. Б. Трудове право України : підручник / Н. Б. Болотіна. – 4-те вид., стер. – К.: Вікар, 2006. – 725 с. 9. Грузінова Л. П. Трудове право України : навч. посіб. для студ. виш. навч. закл. / Л. П. Грузінова, В. Г. Короткін. – К.: МАУП, 2003. – Ч. 4. – 152 с. 10. Кодекс законів про працю України : від 10.12.1971 № 322-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08>. 11. Про судову практику в справах про відшкодування шкоди, заподіяної підприємствам, установам, організаціям їх працівниками : постановою Пленуму Верховного Суду України від 29.12.1992 № 14 [у ред. від 03.12.1997] // Дебет-Кредит (Галицькі контракти). – 2008. – № 29. – С. 288–290. 12. Кримінальний кодекс України : від 05.04.2001 № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131. 13. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : закон України від 05.04.2007 № 877-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.

Надійшла до редколегії 23.11.2012

Обозначены особенности правовой регламентации материальной ответственности в действующем Кодексе законов о труде Украины и в проекте Трудового кодекса Украины, определены общие черты и отличия правового регулирования материальной ответственности.

The features of the legal regulation of financial responsibility in the current Labour Code of Ukraine and the Labour Code of Ukraine draft are outlined and similarities and peculiarities of legal regulation of financial responsibility are identified.

НАШІ АВТОРИ

- Алісов Є. О.** ➤ д-р юрид. наук, професор кафедри фінансового права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», директор Інституту підготовки слідчих кадрів для МВС України
- Будзан Л. Д.** ➤ здобувач Харківського національного університету внутрішніх справ
- Буткевич С. А.** ➤ канд. юрид. наук, старший науковий співробітник, начальник факультету підготовки фахівців міліції громадської безпеки Одеського державного університету внутрішніх справ
- Гамалій О. Л.** ➤ здобувач ХНУВС
- Гаруст Ю. В.** ➤ канд. юрид. наук, доцент кафедри адміністративного, господарського права і фінансово-економічної безпеки Сумського державного університету, здобувач ХНУВС
- Другова В. А.** ➤ канд. юрид. наук, приватний нотаріус Донецького міського нотаріального округу
- Дамаєв В. А.** ➤ здобувач ХНУВС
- Єфіменко М. Ю.** ➤ здобувач ХНУВС
- Жирнова К. О.** ➤ здобувач ХНУВС
- Іванова Л. Ю.** ➤ ад'юнкт ХНУВС
- Іванцов В. О.** ➤ канд. юрид. наук, старший викладач кафедри адміністративної діяльності ОВС факультету з підготовки фахівців міліції громадської безпеки ХНУВС
- Ігнатенко І. В.** ➤ стажист-дослідник НУ «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»
- Казанчук І. Д.** ➤ канд. юрид. наук, доцент, професор кафедри адміністративної діяльності ОВС факультету з підготовки фахівців міліції громадської безпеки ХНУВС
- Кікінчук В. Ю.** ➤ канд. юрид. наук, проректор з кадрового забезпечення та міжнародних зв'язків ХНУВС
- Кіреєв Д. В.** ➤ здобувач ХНУВС, суддя Округного адміністративного суду Автономної Республіки Крим

- Коваленко Л. П.** ➤ канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності НУ «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»
- Комзюк В. Т.** ➤ канд. юрид. наук, доцент, доцент Черкаського національного університету ім. Б. Хмельницького
- Косик В. В.** ➤ здобувач ХНУВС
- Лекарь С. І.** ➤ канд. екон. наук, засл. економіст України, заступник міністра внутрішніх справ України – керівник апарату
- Мандичев Д. В.** ➤ аспірант ХНУВС
- Огій О. С.** ➤ викладач кафедри правового забезпечення господарської діяльності навчально-наукового інституту права та масових комунікацій ХНУВС
- Олійник А. Р.** ➤ канд. юрид. наук, старший викладач кафедри лінгвістики та суспільствознавства Донецького університету економіки та права
- Осятинський С. О.** ➤ начальник відділу міжнародних зв'язків ХНУВС
- Пабат О. В.** ➤ канд. юрид. наук, доцент кафедри адміністративного права та процесу факультету з підготовки фахівців міліції громадської безпеки ХНУВС
- Перетяцько А. Ю.** ➤ здобувач ХНУВС
- Петров Є. В.** ➤ канд. юрид. наук, доцент, завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін Донецького юридичного інституту МВС України
- Пономаренко М. В.** ➤ аспірант ХНУВС
- Попова С. М.** ➤ канд. екон. наук, доцент кафедри економіки та фінансів навчально-наукового інституту права та масових комунікацій ХНУВС
- Пшонка А. В.** ➤ канд. юрид. наук, народний депутат України
- Рибалка Н. О.** ➤ здобувач ХНУВС

- Семенова А. П.** ➤ викладач кафедри цивільно-правових дисциплін навчально-наукового інституту права та масових комунікацій ХНУВС
- Соболь Є. Ю.** ➤ канд. юрид. наук,
декан юридичного факультету
Кіровоградського інституту розвитку людини «Україна»
- Соколенко О. Л.** ➤ канд. юрид. наук, доцент,
завідувач кафедри адміністративного та кримінального права Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара
- Стрельникова І. Ю.** ➤ канд. юрид. наук,
асистент кафедри загальнотеоретичних правових дисциплін Кримського юридичного інституту НУ «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»
- Шестак В. С.** ➤ канд. юрид. наук,
завідувач кафедри загальноправових дисциплін Донецького державного університету управління
- Юровська В. В.** ➤ канд. юрид. наук, доцент кафедри трудового права НУ «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

ДО УВАГИ АВТОРІВ

Редколегія збірника повідомляє, що у зв'язку з виданням наказу Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 17 жовтня 2012 р. № 1111 «Про затвердження Порядку формування Переліку наукових фахових видань України» приймання матеріалів у чергові номери збірника буде здійснюватися за новими вимогами.

Побачити нові вимоги можна буде на сайті Харківського національного університету внутрішніх справ, режим доступу: <http://univd.edu.ua/dir/407/vimogi-do-oformlennya-materialiv-shcho-podayutsya-do-publikatsii-ufahovih-vidannyah-hnuvs>.

Редагування *С. М. Гука, Г. Я. Ступницької, П. О. Білоуса*
Комп'ютерне верстання *О. Ф. Півень, П. О. Білоуса*

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової
інформації КВ № 13013-1897 ПР від 28.08.2007.

Підп. до друку 28.12.2012. Формат 60x84/16.
Ум.-друк.арк. 15,63. Тираж 100 прим. Зам. № 2012-21.

Адреса редакції, видавця та виготовлювача:
Харківський національний університет внутрішніх справ,
просп. 50-річчя СРСР, 27, Харків, 61080;
тел. 7398-342, факс 7398-181; адреса електронної пошти:
petrobilous@ukr.net

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3087 від 22.01.2008.