НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

НАУКОВИЙ ВІСНИК ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА

Збірник наукових праць

Збірник засновано у 2015 році

Випуск 2, 2016
Частина 4

Київ • 2016

НАУКОВИЙ ВІСНИК ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА

Збірник наукових праць
Випуск 2, ч. 4, 2016
Виходить 6 разів на рік

Збірник заснований у вересні 2015 року.
Засновник: Науково-дослідний інститут публічного права.
Свідоцтво про державну реєстрацію – серія КВ № 21525-11425 Р від 08.09.2015.
Ухвалено до друку та поширення через мережу Internet
вченою радою Науково-дослідного інституту публічного права
(протокол № 3 від 26.07.2016 р.).

Збірник наукових праць «Науковий вісник публічного та приватного права» включено до переліку наукових фахових видань, в яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук з юридичних дисциплін на підставі Наказу МОН України від 11 липня 2016 року № 820 (Додаток 12).

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

Галунько В.В. – доктор юридичних наук, професор (головний редактор); **Дрозд О.Ю.** – кандидат юридичних наук, доцент (науковий редактор); **Биргеу М.М.** – доктор юридичних наук, професор (Республіка Молдова); **Бобрик В.І.** – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник; **Гаруст Ю.В.** – доктор юридичних наук, доцент; **Діхтієвський П.В.** – доктор юридичних наук, професор; **Іншин М.І.** – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України; **Карел Марек** – доктор права, кандидат юридичних наук, професор (Чеська Республіка); **Короєд С.О.** – доктор юридичних наук; **Курило В.І.** – доктор юридичних наук, професор, академік АН ВО України; **Лошицький М.В.** – доктор юридичних наук, професор; **Овчарук С.С.** – доктор юридичних наук, доцент; **Прилипко С.М.** – доктор юридичних наук, професор, член Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, академік Національної академії правових наук України, Заслужений діяч науки і техніки України; **Світличний О.П.** – доктор юридичних наук, професор.

Редакційна колегія не завжди поділяє позицію автора.
За точність викладеного матеріалу відповідальність покладається на авторів.

Н 34 Науковий вісник публічного та приватного права : Збірник наукових праць. Випуск 2. Ч. 4. – К. : Науково-дослідний інститут публічного права, 2016.– 324 с.

\ висвітлюються актуальні питання теорії та історії публічного адміністрування, адміністративного, конституційного, цивільного, трудового, екологічного, кримінального і кримінально-процесуального права.

Видання розраховане на науковців, викладачів, аспірантів і студентів, усіх, хто цікавиться проблемами публічного та приватного права.

Адреса редакції:
Науково-дослідний інститут публічного права
03118, м. Київ, вул. Козацька, 116, к. 206, тел. (044) 228-10-31
www.nvppp.in.ua

ISSN 2735-4157
© Науково-дослідний інститут публічного права, 2016

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

УДК 349.3

СОКОРИНСЬКИЙ Ю.В.

РОЗВИТОК ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ У СКЛАДІ СОЮЗУ РАДЯНСЬКИХ СОЦІАЛІСТИЧНИХ РЕСПУБЛІК (1917–1991 РОКИ)

У статті проаналізовано специфіку розвитку правового регулювання пенсійного забезпечення на українських землях у складі Союзу Радянських Соціалістичних Республік (1917–1991 рр.). Виявлено перелік характерних для даного періоду рис правового регулювання пенсійного забезпечення.

Ключові слова: *правове регулювання, пенсійне забезпечення, пенсія, СРСР, пенсіонери.*

В статье проанализирована специфика развития правового регулирования пенсионного обеспечения на украинских землях в составе Союза Советских Социалистических Республик (1917–1991 гг.). Выявлен перечень характерных для данного периода черт правового регулирования пенсионного обеспечения.

Ключевые слова: *правовое регулирование, пенсионное обеспечение, пенсия, СССР, пенсионеры.*

In the article the specifics of the legal regulation of pension provision on Ukrainian lands within the Union of Soviet Socialist Republics are analyzed (1917–1991). The list of features characteristic for this period of the legal regulation of pension provision is revealed.

Key words: *legal regulation, pension provision, pension, USSR, pensioners.*

Сьогодні проблеми пенсійного забезпечення в Україні – одне з найгостріших питань, передусім через його низький рівень, недосконалість чинного правового регулювання, наявність різноманітних соціальних та демографічних проблем у держави. Зважаючи на постійне зростання середнього віку громадян України, у майбутньому питання, пов'язані із правовим регулюванням пенсійного забезпечення, можуть набути значно серйознішої гостроти. Для вирішення наявних та потенційних проблем правового регулювання пенсійного забезпечення в Україні важливо встановити шляхи його розвитку в різні епохи, оскільки це допоможе встановити закономірності між еволюцією його ролі та тими особливостями, конкретними соціально-економічних обставинами епох, для яких воно було характерним, а також рівнем розвитку суспільства і держав тих періодів.

Питання, пов'язані з генезисом правового регулювання пенсійного забезпечення в Україні, глибоко досліджені та постійно перебувають у сфері наукових інтересів сучасних учених, але водночас не втрачають своєї актуальності, зумовленої потребою постійного пошуку шляхів вирішення наявних проблем. Аналіз історичного досвіду держави є одним із найдосконаліших способів формування розуміння правильного реагування не негативні чинники. Зазначимо вагомий внесок у дослідження генезису правового регулювання пенсійного забезпечення в Україні таких науковців, як: І.Б. Загорулько, Є. В. Калюга, І.З. Ковалів, В.С. Лопаков, О.В. Мелешко, О.І. Надієнко, Б.О. Надточій, В.С. Оверчук, А.В. Скоробагатько, Г.В. Татаренко, С.А. Теслюк,

© СОКОРИНСЬКИЙ Ю.В. – кандидат юридичних наук

С.Ю. Трубич, В.В. Фещук, В.Г. Шарпатий, В.Є. Швець, М.М. Шумило, А.І. Якимів, Л.П. Якимова тощо. Проте окремі питання, як-от періодизація правового регулювання пенсійного забезпечення в Україні або ж особливості кожного з періодів, сьогодні недостатньо розроблені. Здебільшого досліджений історичний аспект. Саме тому вивчення генезису правового регулювання пенсійного забезпечення в Україні залишається актуальним, незважаючи на загалом високий рівень уваги науковців.

Жовтнева революція 1917 р. – початок формування радянської системи пенсійного забезпечення, а історія пенсійного забезпечення зазнала чергових кардинальних змін. Усі ресурси та повноваження було централізовано та жорстко регламентовано. Пенсійні каси ліквідовані, сформувалися нові пріоритети пенсійного забезпечення, а саме забезпечення трудящих, що втратили працездатність, передусім інвалідів війни та праці. Основою пенсійного забезпечення стали соціальне походження і майновий стан, заслуги перед революцією, політична діяльність та посади партійно-радянської номенклатури. Стаж, освіта, кваліфікація, вікові і соціально-професійні ознаки не бралися до уваги, за винятком тих осіб, хто не мав права на «радянську пенсію» (священики, колишні поліцейські чиновники, тюремні охоронці тощо). Пенсії виконували функцію соціальної допомоги для осіб, які не мали інших засобів існування [1, с. 164]. У перші роки більшовицької влади ухвалено майже сто декретів і розпоряджень у галузі державного соціального та пенсійного забезпечення. Водночас соціальне забезпечення селян не ввійшло в державну систему і здійснювалося коштом організацій селянської взаємодопомоги, а ремісники й інші особи, які займалися індивідуальною трудовою діяльністю, також не мали права на забезпечення державним коштом. Вихідці із дворянства, буржуазії, духівництва, які були вищими державними чиновниками, обмежувалися в правах щодо соціального забезпечення або позбавлялися таких прав у зв'язку із соціальним походженням або минулою діяльністю [2, с. 35]. Окрім того, підставою для соціального забезпечення людей похилого віку був не вік, а втрата працездатності і настання інвалідності. Проте ситуація стрімко змінювалася, і вже до кінця 1920-х рр. пенсійним забезпеченням за похилим віком були охоплені викладачі вищих навчальних закладів (з 1924 р., після досягнення 65 років), робочі текстильної промисловості (з 1928 р.), провідних галузей важкої промисловості і транспорту (з 1929 р.) [3, с. 21]. 23 листопада 1917 р. ухвалено Декрет Ради народних комісарів (далі – РНК) «Про збільшення пенсій робітникам, які постраждали від нещасних випадків», що зафіксував право робітників на отримання матеріальної допомоги від держави [4, с. 351]. Функції держави ставали все більше централізованими, тобто пенсійне забезпечення остаточно позбулося рис меценатської благодійної допомоги.

13 травня 1919 р. опубліковано постанову Наркомпраці «Про облік і огляд робітників та службовців, що втратили працездатність унаслідок похилого віку», і в наукових джерелах прийнято вважати дану постанову першим нормативно-правовим актом радянського періоду, в якому пенсійний вік визначався на рівні 60 років як для чоловіків, так і для жінок, незалежно від роду роботи [2, с. 35]. Водночас пенсії за віком ще не вводилися, а старість вважалася лише однією із причин інвалідності, проте не самостійною підставою для появи права на пенсію.

Важливою подією для розвитку пенсійного забезпечення на українських землях було створення Союзу Радянських Соціалістичних Республік (далі – СРСР) і ухвалення 1924 р. його Конституції. На підставі Основного закону одразу ухвалювалися численні підзаконні нормативно-правові акти, які деталізували й уточнювали механізм пенсійного забезпечення. Наприклад, постанова від 5 січня 1928 р. «Про надання пенсійного забезпечення престарілим робітникам підприємств текстильної промисловості» встановила пенсії за віком для працівників-текстильників. Держава у пенсійному забезпеченні стала виконувати законодавчу, управлінську та контролюючу функції. Держава проникла в усі сфери соціально-економічного життя, зокрема в пенсійну, набула функцій головного суб'єкта, що здійснює пенсійне забезпечення громадян.

Подальший розвиток правового регулювання пенсійного забезпечення пов'язується з ухваленням низки підзаконних нормативно-правових актів. 1928 р. вперше вводяться пенсії за віком як особливий вид пенсійного забезпечення. Спочатку лише для працівників-текстильників, а вже 1929 р. забезпечення пенсіями за віком поширилося на робітників гірничої, металургійної промисловості, залізничного та водного транспорту. 1925 р. запроваджено пенсії за вислугу років для вчителів, а згодом – і для інших категорій спеціалістів: працівників освіти, медичних, ветеринарних працівників, агрономів, льотно-підйомного складу цивільного повітряного флоту [5, с. 123]. 1929 р. встановлено відмінності в розмірі між пенсією з інвалідності і за віком, а також порядок виплати пенсій за віком для тих, хто далі працює. 1932 р. пенсійне забезпечення за віком охопило робочих всіх галузей народного господарства, проте встановлено пенсійний вік – 55 ро-

ків для жінок і 60 років для чоловіків, який із того часу не змінювався. До інших важливих актів зазначеного періоду варто віднести постанови РНК СРСР «Про пенсійне забезпечення вчителів та працівників освіти за вислугу років» від 3 липня 1929 р. та «Про пенсії військовослужбовцям рядового і молодшого начальницького складу строкової служби і їхнім сім'ям» від 16 липня 1940 р. [6, с. 278–280]. Найголовнішою подією цього періоду стало ухвалення 30 січня 1937 р. Конституції Української Радянської Соціалістичної Республіки (далі – УРСР) [7], якою декларативно проголошено право всіх громадян на матеріальне забезпечення в старості, у разі хвороби чи втрати працездатності, а пенсійне забезпечення стало загальним для робітників і службовців. Усі зазначені події по суті надали розвитку вже сформованій системі пенсійного забезпечення громадян. Держава набула функцій регулятора даної сфери, регулювала пенсійне забезпечення.

1939–1940 рр. до складу СРСР увійшли Західна Україна, Західна Білорусія, Північна Буковина, Бессарабія, Литовська, Латвійська й Естонська республіки. На робітників та службовців нових регіонів поширили і все радянське законодавство про пенсії із соціального страхування [2, с. 37]. По закінченню Другої світової війни головною подією стало затвердження 1948 р. Радою Міністрів УРСР Положення про Міністерство соціального забезпечення, на яке зокрема покладено повноваження щодо відання питаннями пенсійного забезпечення робітників, службовців, військовослужбовців та членів їхніх сімей [6, с. 280]. Держава централізувала свої функції у сфері пенсійного забезпечення населення шляхом створення органу, що міг реалізовувати політику в цій галузі.

1956 р. ухвалено Закон «Про державні пенсії», який регулював розмір пенсії за віком. Новий закон скасовував виплату пенсії за віком працюючим пенсіонерам, але водночас збільшив розмір пенсії. Як наслідок, частка пенсіонерів, що працювали, різко скоротилася. Законом «Про державні пенсії» також встановлено єдину систему пенсійного забезпечення робітників і службовців, відокремлено систему пенсійного забезпечення та соціального страхування [5, с. 123; 2, с. 37–38]. До 1964 р. пенсійне утримання селян покладалося на колгоспи, проте вони часто намагалися обмежуватися тільки фізичною допомогою (по господарству) та «натуральним» розрахунком. 1964 р. ухвалено Закон СРСР «Про пенсії і допомогу членам колгоспів», який передбачав із 1965 р. вихід на пенсію для чоловіків із 65 років і для жінок із 60 років. 1968 р. колгоспники одержали право на пенсію через старість із такого ж віку, як робочі і службовці, і до середини 60-х рр. у СРСР склалася державна система загального пенсійного забезпечення через старість для працівників і членів їхніх родин, яка надалі неодноразово змінювалася [3, с. 21]. Звернемо увагу також на те, що до середини 60-х рр. фактично не зверталась увага на старіння населення, а Закон 1964 р. та подальші підзаконні нормативно-правові акти вже були спрямовані саме на вирішення проблем, пов'язаних з особами, чий вік є граничним щодо пенсійного.

Так, у постановах Ради Міністрів СРСР 1964, 1966 і 1969 рр. регламентовані заходи з підвищення матеріальної зацікавленості працездатних пенсіонерів за віком у подальшій роботі після призначення пенсії. Вирішальну роль відіграла постанова 1969 р, на підставі якої 65% всіх пенсіонерів за віком отримали право на одержання пенсії (здебільшого повної) у період роботи. Дана пільга була тимчасовою, проте успішною, тому строк її чинності постійно продовжувався, поки спеціальною постановою Центрального комітету (далі – ЦК) Комуністичної партії Радянського Союзу (далі – КПРС) і Ради Міністрів СРСР 1979 р. така практика не була закріплена, а також введені надбавки до пенсії за роботу після досягнення пенсійного віку [3, с. 21–22]. Отже, керівництву держави не довелося змінювати пенсійний вік у бік підвищення, а наявні проблеми були вирішені більш гуманним та двосторонньо вигідним методом.

Надалі пенсійна система СРСР функціонувала на основах, закладених у 50–70 рр. XX ст. Як зазначає В.В. Фещук [2, с. 39], впродовж 80-х рр. уряду СРСР вдавалося забезпечувати виплату відносно пристойних пенсій тому, що: а) економічна система не перебувала в стані перманентної кризи; б) демографічна ситуація була сприятливою для солідарної пенсійної системи; в) була загальна трудова повинність для працездатного населення; г) масштаби неформальної зайнятості були незначними і практично не було проблеми ухиляння від сплати податків. Тобто в даний період суттєвих змін не було.

Створення єдиної всеохоплюючої системи пенсійного забезпечення завершено ухваленням Закону СРСР «Про пенсійне забезпечення громадян у СРСР» від 15 травня 1990 р. № 1480–I [8]. Дана система характеризувалася поєднанням принципів соціального страхування і соціальної допомоги, а пенсійна система була остаточно відокремлена від держбюджету. Наступним важливим кроком стало створення в грудні 1990 р. Українського республіканського відділення Пенсійного фонду СРСР [9], який у січні 1992 р. перетворено на Пенсійний фонд Укра-

їни [2, с. 40]. Джерелом фінансування пенсій став Пенсійний фонд, який формувався з коштів, що відраховувалися підприємствами й організаціями, а також страховими внесками громадян.

У підсумку дослідження етапу розвитку правового регулювання пенсійного забезпечення на українських землях у складі СРСР варто зазначити, що даний інститут еволюціонував протягом усього часу існування даної держави. СРСР отримав у спадщину від Російської імперії недосконалу систему, яка мала низку прогалин. Законодавець приділяв основну увагу пошуку коштів для виплати пенсій, залученню до пенсійного забезпечення всіх категорій громадян, а також вирішенню демографічних проблем шляхом продовження робочого віку громадян.

Особливості етапу розвитку правового регулювання пенсійного забезпечення на українських землях у складі СРСР (1917–1991 рр.) такі:

1) усі ресурси та повноваження централізовано та жорстко регламентовано;

2) на початкових етепах основна увага законодавця приділялася максимальному охопленню пенсійним забезпеченням різних категорій громадян;

3) встановлено пенсійний вік;

4) нормативно-правове регулювання пенсійного забезпечення здійснювалось як законодавчим, так і підзаконним порядком;

5) із часом проголошено право всіх громадян на матеріальне забезпечення в старості, у разі хвороби чи втрати працездатності, а пенсійне забезпечення стало загальним для робітників і службовців;

6) держава набула функцій регулятора даної сфери, здійснювала контроль пенсійного забезпечення й управління ним;

7) держава централізувала свої функції у сфері пенсійного забезпечення населення шляхом створення органів, компетентних реалізовувати політику в цій галузі, а джерелом фінансування пенсій став Пенсійний фонд, який формувався за рахунок коштів, що відраховувалися підприємствами і організаціями, а також страхових внесків громадян;

8) встановлено надбавки до пенсії за роботу після досягнення пенсійного віку;

9) створена єдина всеохоплююча система пенсійного забезпечення, яка характеризувалася поєднанням принципів соціального страхування і соціальної допомоги, а пенсійна система була остаточно відокремлена від держбюджету.

Список використаних джерел:

1. Теслюк С.А. Історико-фінансові аспекти формування і розвитку пенсійного забезпечення / С.А. Теслюк // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Економічні науки». – Вип. 12. – Частина 3. – 2015. – С. 162–165.

2. Фещук В.В. Правове регулювання та організація пенсійного страхування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук / В.В. Фещук. – Київ : б. в., 2010. – 224 с.

3. Татаренко Г.В. Договірне регулювання пенсійного забезпечення в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Г.В. Татаренко ; СНУ ім. В. Даля. – Луганськ, 2009. – 198 с.

4. Сташків Б.І. Теорія права соціального забезпечення. – К. : Знання, 2005. – 640 с.

5. Ковалів І.З. Історичні передумови становлення пенсійної системи в Україні / І.З. Ковалів // Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету (економічні науки). – 2013. – № 2 (2). – С. 116–126.

6. Пилипенко О.Є. Формування права соціального забезпечення в Україні: історичний аспект / О.Є. Пилипенко // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Управління». – 2012. – Вип. 4. – С. 277–283.

7. Конституція Української Радянської Соціалістичної Республіки, затверджена 30 січня 1937 р. Надзвичайним XIV Всеукраїнським з'їздом рад // СЗ УССР. – 1937. – № 30. – Ст. 121.

8. Про пенсійне забезпечення громадян в СРСР : Закон СРСР від 15 травня 1990 р. № 1480–I // Відомості Верховної Ради. – 1990. – № 23. – Ст. 416.

9. Про утворення Українського республіканського відділення Пенсійного фонду СРСР : постанова Ради Міністрів Української РСР і Ради федерації незалежних профспілок України від 21 грудня 1990 р. № 380 // Урядовий кур'єр. – 1991. – № 5.

УДК 340.12

ВІКОНСЬКИЙ В.В.

ІДЕОЛОГІЧНА ФУНКЦІЯ ПРАВА В СУЧАСНІЙ ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ

У статті розглядається поняття та зміст ідеологічної функції права в сучасній правовій системі України. Визначаються особливості цілей і завдань ідеологічної функції права в соціальній і духовній регуляції суспільних відносин і практичної реалізації в державно-правовому механізмі.

Ключові слова: *ідеологія, ідеологічна функція права, функції права, правова ідеологія, правова система.*

В статье рассматривается понятие и содержание идеологической функции права в современной правовой системе Украины. Определяются особенности целей и задач идеологической функции права в социальной и духовной регуляции общественных отношений и практической реализации в государственно-правовом механизме.

Ключевые слова: *идеология, идеологическая функция права, функции права, правовая идеология, правовая система.*

The article deals with the concept and content of the ideological function of law in the modern legal system of Ukraine. The peculiarities of the goals and objectives of the ideological function of law in the social and spiritual regulation of social relations and practical implementation in the state legal mechanism are determined.

Key words: *ideology, ideological function of law, functions of law, legal ideology, legal system.*

Вступ. Суспільний і правовий досвід української історії переконливо підтверджує одну з головних ідеологічних настанов: без цілісної, самодостатньої та цілеспрямованої ідеології державотворення, побудованої на духовних і національних пріоритетах, наша країна приречена бути придатком політики інших держав. Тільки усвідомлення власних національних пріоритетів і втілення їх у життя може забезпечити нашій державі гідне й повноцінне існування в світовому співтоваристві, перетворивши її з об'єкта на повноправний суб'єкт міжнародних відносин.

Вагомий внесок у дослідження державно-правового життя ідеологічної сфери належить працям В. Андрущенка, В. Баруліна, Н. Боброової, К. Гірца, А. Луцького, Г. Мальцева, М. Недюхи, В. Пшидатка, Т. Радько, В. Толстика, В. Семенова, С. Сливки, Н. Ткачової й інших. Такі праці й послужили науково-теоретичним і практичним підґрунтям для написання статті.

Постановка завдання. Метою дослідження є теоретичний аналіз сутності й основних проблем здійснення ідеологічної функції права на сучасному етапі становлення правової системи України.

Результати дослідження. Сучасні українські реалії диктують необхідність не лише детальніше досліджувати ідеологічну функцію права, але й створити чіткий механізм її практичного здійснення й ефективної імплементації. Деідеологізація громадського й державного життя й проголошення ідеологічного плюралізму зовсім не означають відмови від ідеології як ціннісного компонента правової регламентації й державної політики. Специфічною рисою ідеологічної функції порівняно з іншими функціями права є те, що головним об'єктом її дії є не громадські відносини, а свідомість людей, їх світогляд, культура, потреби й інтереси.

Проблема цілей ідеологічної функції права є складовою частиною проблеми кореляції функцій права й цілей права як соціального й духовного регулятора. Цілі ідеологічної функції права зумовлюють шляхи її розвитку й реалізації й самі зумовлюються спільними напрямами

© ВІКОНСЬКИЙ В.В. – здобувач кафедри теорії та історії держави і права (Івано-Франківський університет права імені Короля Данила Галицького)

розвитку держави й правової системи. Мета й завдання ідеологічної функції права пов'язані з нормативним закріпленням, пропагандою й захистом тих або інших цінностей, які стають частиною суспільної свідомості й виражаються у відповідних соціальних зв'язках.

Неправильна постановка завдань, які законодавець планує вирішити в контексті суспільної імплементації ідеологічної функції, або їх неправильне тлумачення призводить до неповноцінності ідеологічного впливу права, а вона може призвести до того, що суспільна свідомість починає спотворювати чи ігнорувати правові форми, замінюючи їх іншими соціальними регуляторами. Це може супроводжуватися видимістю дотримання офіційних норм держави, розбіжністю сущого й належного, тобто, по суті, штучним юридичним дуалізмом. Усе це увиразнює необхідність чіткого визначення й закріплення цілей правової ідеології й критеріїв удосконалення ідеологічної функції права.

Як відзначають Т. Радько й В. Толстик, упорядкованість громадських відносин, їх системність і динамізм є необхідними умовами функціонування й розвитку суспільства. Тому соціальне призначення права полягає у врегулюванні, упорядкуванні суспільних відносин, у наданні їм належної стабільності, єдності й актуальності в контексті суспільної імплементації, інакше кажучи, у створенні необхідних правових умов для нормального й прогресивного розвитку суспільства, торжества свободи, автономії й індивідуальності людини [12, с. 26–27].

На наш погляд, найбільш важливою й загальною метою ідеологічної функції права є формування всебічно розвиненої особи. Усі інші цілі щодо цієї мети виступають як засоби, шляхи її реалізації. І в цьому контексті необхідно назвати передусім соціально позитивну самореалізацію людської особистості. У літературі в цьому плані справедливо відзначається, що вдосконалення людини пов'язане з її органічною й повною самореалізацією в соціально цінних формах [13, с. 60].

Така соціально позитивна самореалізація невід'ємна від формування за допомогою права й правової ідеології самої особи – творчої, соціально відповідальної, наділеної високими особистими й професійними якостями, високою загальною й правовою культурою.

У сучасній українській правовій системі, особливо після того, як суспільство пережило великі соціально-політичні й ідеологічні потрясіння (Помаранчеву революцію та Революцію Гідності), належний ступінь актуалізації та підвищення суспільного запиту отримали такі принципи, як демократизм, рівність усіх перед законом і судом, справедливість, гуманізм, соціальна свобода, громадянський обов'язок, законність. Роз'яснення вказаних принципів і впровадження їх у суспільну правосвідомість і громадське життя потрібне для успішного здійснення ідеологічної функції права, а тому виступає одним із найважливіших її завдань.

Отже, із метою належного виконання дослідницьких завдань, поставлених у цьому структурному елементі дослідження, розглянемо основні підходи до наукової інтерпретації ідеології як такої. Як система поглядів, ідей і концепцій, на думку провідних вітчизняних учених, ідеологія знаходить своє втілення в різноманітних формах суспільної свідомості, що розрізняються за своїм предметом, характером відображення інтересів соціального суб'єкта, а також тією функцією, яку вони виконують у суспільному житті. При цьому, як правило, ідеологія тісно пов'язана з такими формами суспільної свідомості, як політична й правова свідомість, мистецтво й мораль, філософія й наука, а також із релігією, економічною свідомістю людини тощо. У результаті «входження» ідеології в зазначені форми суспільної свідомості вони певною мірою втрачають свій самостійний статус, поступово ідеологізуються, виконуючи в суспільстві ідеологічну функцію. Ідеологія являє собою активну свідомість. Маючи відверто практичне спрямування, вона є не лише вираженням колективного інтересу, а й колективної волі такої групи, яка є суб'єктом опозиції, конфлікту та боротьби. Тому вона досить своєрідним чином поєднує в собі судження факту (справжні знання) і судження цінностей (оцінки, надії, сподівання, мрії, вигадки, пророцтва, видіння, марення й ін.) [1, с. 127, 130]. Звідси випливає, що конструювання ідеологем здійснюється на основі аксіологічно наповнених суджень та умовиводів. При цьому особливо активно використовуються різного роду міфи, що значною мірою шкодить історичному процесу. Тому, на наш погляд, більш слушною є позиція, за якою ідеологія має ґрунтуватися на основі конструктивних суспільно-політичних і соціально-культурних схем, принципів, ідей.

Зокрема, дослідник К. Гірц у своїй праці «Інтерпретації культур» визначив поняття «ідеологія» як систему взаємопов'язаних тверджень, теорій і цілей, що становлять певну суспільно-політичну програму. Важливість ідеології, серед іншого, полягає в її здатності підтримувати індивіда (чи групу) в умовах хронічного напруження та в згуртуванні (цементуванні) соціальної групи чи класу в критичних ситуаціях [5, с. 227, 240, 241]. Під поняттям «ідеологія» також розуміється пов'язана система образів, ідей, етичних принципів, загальних значимих уявлень,

а також колективних поривів, релігійних ритуалів, споріднених структур, технічних прийомів у забезпеченні еволюції форм організації влади, інститутів і формулювань завдань, що вимагають вирішення, а також сил для їхнього виконання. Ця система має на меті регуляцію відносин усередині певного колективу, народу, нації, держави [8, с. 383]. Об'єднуючи та консолідуючи націю, ідеологія робить її більш монолітною та цілеспрямованою в процесі досягнення життєво важливих цілей. Отже, ідеологія є неодмінною ознакою конструктивної й ефективної державно-політичної системи.

На думку В. Баруліна, однією з найважливіших форм самоствердження людини є її самотворення суспільства, природи, усієї матеріальної й духовної культури. Оскільки творення є саме формою самоствердження, воно набуває значення одного із засадничих ціннісних факторів [2, с. 182]. Посилення начал творчості, творчої соціальної активності в житті людей є хоча й дуже загальною, але важливою метою вдосконалення ідеологічної функції права.

Фокусуючись на розгляді мети й завдань ідеологічної функції в правовій системі сучасної України, насамперед треба уточнити, що пострадянське суспільство на сучасному етапі свого розвитку орієнтується на особу, що має не лише високорозвинену політичну, моральну й правову свідомість, але й украй розвинені ділові якості, високу організованість і активність, почуття соціальної відповідальності. Слід погодитися з тим, що ціннісне наповнення права, зверненого до особи, припускає розуміння цього феномена як цивілізаційного регулятора, взаємовигідного, універсального посередника між інтересами й потребами особи й різноманітною діяльністю держави [11, с. 27].

У рамках загальної стратегії впливу на особу в сучасних умовах потрібне формування «культури захисту суб'єктивних прав». Якою б хорошою й ефективною не була правова система держави, вона втрачає всяку ефективність і орієнтири, якщо людина сама, за своєю ініціативою, не стане домагатися здійснення своїх суб'єктивних прав саме боротьбою за них, використовуючи всі можливі правові механізми.

У зв'язку із цим необхідно, щоб правова ідеологія вчила людей правильно, активно й цивілізовано, у рамках чинного законодавства боротися за свої права. Іншими словами, необхідно цілеспрямовано ідеологічно формувати «культуру захисту суб'єктивних прав». У країні ще не сформувався ефективний механізм захисту прав особи, унаслідок чого громадяни не можуть чинити помітний опір несправедливим діям чиновників, тому ситуація, коли правова індиферентність і відчуженість стають невід'ємними рисами способу життя особи, є цілком зрозумілою й закономірною.

Іншою важливою метою ідеологічної функції права й одночасно важливим критерієм її прогресивного розвитку, удосконалення є точне й повне відображення в ній найбільш значимих соціальних інтересів. При цьому необхідно не лише відобразити в правовій ідеології й законодавстві інтереси різних соціальних груп, але й максимально гармонізувати їх як щодо один одного, так і щодо потреб розвитку суспільства в цілому.

Потреби й інтереси, утілившись у соціальній нормі чи групі норм, забезпечують цій нормі її реалізацію, долаючи протидію різних чинників, зокрема й інших інтересів. Завдяки цьому дії людини з реалізації норм набувають сильнішої психічної й соціальної мотивації. За кожною правовою нормою стоять упорядковані потреби й інтереси, вони, окрім іншого, надають актам реалізації норми відповідної спрямованості.

Як слушно зазначає Г. Мальцев, у суспільній історії є немало прикладів того, що хтось роз'яснює, розплющує очі окремим людям, соціальним групам на їх власні інтереси. Тому практика соціального регулювання формується під дією добре, середньо, погано усвідомлених інтересів, сильної, середньої й слабкої зацікавленості людей у результатах своєї діяльності [7, с. 270].

Отже, правова ідеологія з часом має стати своєрідним світоглядом кожного громадянина, який спроможний сформувати й утвердити законослухняність як індивідуальну, колективну (групову чи корпоративну) і національну рису, утвердити індивідуальну та колективну правосвідомість як єдину, уніфіковану, стандартизовану, тобто як таку, що не протистоїть одна одній. У своєму модельному вимірі така ідеологія може розглядатися як загальнонаціональна й ліберальна водночас, тобто така, що орієнтується на ринкові цінності, самодостатню особистість і європейські стандарти життя, тобто утверджує тотожність народовладдя й демократії як своєрідну властивість соціального розвитку [9, с. 13].

По-перше, ця ознака має стати вирішальною в частині утвердження України як демократичної країни. По-друге, право має бути спрямоване на врегулювання не суспільних, а соціальних відносин, адже принципова відмінність полягає в тому, що суспільні відносини формуються

на пріоритеті економічної сфери як безумовно визначальної, тоді як соціальні відносини передбачають рівність основних сфер життєдіяльності за безумовного пріоритету прав і свобод людини та громадянина [4].

Не менш важливе завдання, що покладається на правову ідеологію, полягає в її здатності до нормативно-правового, а значить – і соціально-політичного, інноваційно-технологічного конструювання вітчизняного та європейського простору відповідно до національних інтересів, тобто формування позитивного іміджу України як держави.

У такому розумінні, що є її ключовим завданням, правова ідеологія спроможна дії влади, держави загалом доповнити соціально-інноваційним потенціалом, що дозволяє запустити самоорганізаційні процеси в діях держави й суспільства, стати своєрідним бар'єром на шляху некритичного перенесення західних правових стандартів на вітчизняне тло, налагодити процес законотворчості в його відповідності соціальним реаліям щодо інноваційно орієнтованих національних перспектив розвитку, чим послугувати процесу формування внутрішньо несуперечливого правового поля, подолання його колізій і суперечностей, становлення його як системного, принаймні в контексті наближення до стандартів інформаційного суспільства [10, с. 89]. При цьому правова ідеологія, виконуючи свої головні завдання, не має втрачати свого нормативного статусу, що, з одного боку, убезпечує її від декларативності, а з іншого – актуалізує її як засіб корекції законодавства з правовими інтересами різних суб'єктів діяльності, децентралізації влади, засіб розроблення та забезпечення ефективного функціонування єдиного механізму врахування й інтеграції загальнонаціональних, регіональних і місцевих інтересів, самоорганізаційних засад у єдиному правовому просторі тощо.

Функціональне призначення правової ідеології в контексті реалізації її мети вбачається в цілеорієнтуванні, адаптації й інтеграції, забезпеченні регулятивного впливу, формуванні масової й індивідуальної свідомості на засадах конституційно визначених норм права. Правова ідеологія як теоретична основа й структурний елемент правової політики держави здійснює систематизуючий вплив на формування правосвідомості суб'єктів права, змісту їхньої діяльності, чим сприяє забезпеченню стабільності соціальних відносин.

Не менш важливе значення правової ідеології полягає в задоволенні потреб суб'єктів юридичної практики як суб'єктів права, до яких, за усталеною дослідницькою класифікацією, належать органи державної влади й органи місцевого самоврядування; громадські об'єднання; посадові особи держави, органів самоврядування та громадських організацій; фізичні особи (громадяни, іноземці й особи без громадянства) [3, с. 113].

Слід відмежовувати правову ідеологію від інших елементів правосвідомості, адже правова ідеологія формує в громадян цілісне сприйняття правової дійсності, цілей, способів і завдань правового регулювання суспільних відносин і всієї правової системи країни. Натомість усе, що пов'язано із суто психологічним сприйняттям права, є основою такої складової частини правосвідомості, як психологія права, що містить у собі ірраціональні компоненти [6, с. 26].

Правова ідеологія, на думку М. Недюхи, дозволяє забезпечити цілісність вітчизняного правового простору, його системність шляхом налагодження та забезпечення процесу продукування, виробництва та застосування закону відповідно до особливостей інноваційного розвитку українського суспільства, нормативно-правового регулювання соціальних відносин, забезпечити єдність закону й соціальної практики (що традиційно покладається на право), а також забезпечити позиціонування України як демократичної країни, правової держави та громадянського суспільства в європейському та світовому співтоваристві народів і держав. Поки що діяльність України пов'язується виключно з державою чи органами державної влади, тоді як роль організацій громадянського суспільства, передусім неурядових, підприємницьких структур, фізичних осіб зведена до мінімуму [10, с. 87].

Ми солідарні з вітчизняними дослідниками в тому сенсі, що правова ідеологія, набуваючи ознак як поточного, так і перспективного виміру, спроможна слугувати своєрідним критеріальним чинником утвердження законності й правопорядку як у стратегічному, цілеорієнтуючому сенсі, так і в тактичному (реалізація ухвалених законів, засіб унормування інноваційно орієнтованого соціального простору, що не може не позначатися на статусі права як системи соціальних загальнообов'язкових норм, дотримання й виконання яких забезпечується державою) [17, с. 5]. Саме тому правову ідеологію доцільно розглядати як сукупність концептуально обґрунтованих ідей, принципів і положень, стимулів і мотивів, морально-етичних і правових норм, що сприяють зміцненню й утвердженню правомірних засад інноваційно-технологічного забезпечення функціонування держави й суспільства, позиціонування країни в європейському й світовому просторі.

Головним завданням правової ідеології, на наш погляд, є забезпечення функціонування держави як інноваційної соціотворчої структури, що верифікується ефективністю її економічної та владно-розпорядницької діяльності, демократичністю політичного режиму, престижністю (сприйнятливістю) рішень і дій, здатністю до соціальної мобілізації та справедливої винагороди. Отже, правова ідеологія, виходячи зі світового досвіду, має позиціонувати державу як сукупність певних визначальних чинників, передусім національних інтересів, соціального розвитку, демократії, соціальної мобільності та справедливої винагороди.

Для реалізації прийнятих норм права створюється спеціальний механізм, а також визначаються державно-правові інститути щодо запровадження норм права в практичну діяльність. Але навіть тоді, коли з якихось причин державні інститути не можуть творити «право», воно не втрачає свою цінність і продовжує діяти. У цьому разі дію права забезпечує його ідея, дух.

Дослідник С. Сливка зауважив, що існує істотна різниця між духом права та літерою закону. Так, літера закону відображає обов'язковий припис поведінки особи, незважаючи на її внутрішню реакцію, а дух закону спрямований на відображення ідей законодавця. Отже, дух закону є значно складнішим від літери закону, хоча вони одне одного доповнюють. У цілому дух закону виражає історично зумовлену мету літери закону. Усупереч духові права часто виступають відомчі нормативні акти, що спрямовані на суб'єктивне тлумачення закону. У цьому разі дотримуються літери закону, а дух права змінюють або взагалі ігнорують [15, с. 53, 54]. С. Сливка вважає, що дух людини міститься в її думках, словах, які скеровують її на певні вчинки. У будь-яких випадках спочатку проявляє себе дух, а потім – дія. Також у кожній дії можна більш-менш визначити дух, який часто втілюється в мотивах, меті тощо [14, с. 47]. Отже, людський дух є одним із головних чинників формування суспільної думки та діяльності, зокрема ідеології.

Ідеологічна функція, імплементуючись у державний механізм, стає фундаментальною для держави, базовою основою якої є природне право, що органічно пов'язане з усією цілісністю світової цивілізації, має велике значення в реалізації прав людини, у побудові правової держави. Відбувається підміна цієї функції на культурну функцію, на чому ми зупинялися в попередніх підрозділах дослідження, яка полягає у створенні гарантій реалізації культурних прав і свобод людини й громадянина: права на освіту; свободи літературної, художньої, наукової й технічної творчості; права на результати своєї інтелектуальної, творчої діяльності; свободи віросповідання й інше [16, с. 22].

Висновки. Таким чином, дослідивши особливості ідеологічної функції права в сучасній правовій системі України, можна зробити деякі висновки.

1. Держава не повинна нав'язувати суспільству диктатуру якоїсь однієї ідеології, що спирається на силу влади, яка відображає інтереси певних класів або соціальних угруповань людей.

2. Виходячи з конституційного принципу багатоманітності, ідеологічного плюралізму, слід звернути увагу на те, що нині дуже поширеним є уявлення про так звану деідеологізацію науки, політики, конституцій, узагалі суспільного життя. Державницька позиція має бути спрямована на створення умов щодо виховання у свідомості людей, суспільства в цілому ціннісних духовних орієнтирів. Ідеологічна багатоманітність має ґрунтуватися на пріоритетності загальнолюдських ідеалів, утілених у праві.

3. Особлива роль у державній реалізації ідеологічної функції права належить юридичній науці, зокрема теорії держави й права – фундаментальній юридичній дисципліні загальнотеоретичного характеру й значення не тільки в межах юриспруденції, а й в усій системі наукового пізнання в цілому.

Список використаних джерел:

1. Андрущенко В. Культура. Ідеологія. Особистість: методолого-світоглядний аналіз / В. Андрущенко, Л. Губерський, М. Михальченко. – К. : Знання України, 2002. – 578 с.

2. Барулин В. Российский человек в XX веке : Потери и обретения себя / В. Барулин. – СПб. : Алетейя, 2000. – 431 с.

3. Боброва Н. Конституционный строй и конституционализм в России. Монография / Боброва Н.; Под ред.: В. Лучин. – М. : Закон и право, ЮНИТИ–ДАНА, 2003. – 264 с.

4. Генсек Венеціанської комісії: В Україні нехтують правовими нормами, якщо вони є перешкодою для політичних цілей // Дзеркало тижня. – 2007. – 16 – 22 червня. – № 23 (652).

5. Гірц К. Інтерпретація культур: вибрані есе / К. Гірц ; пер. з англ. Н. Комарової. – К. : Дух і Літера, 2001. – 542 с.

6. Луцький А. Правова ідеологія в системі правової свідомості / А. Луцький // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету, Сер. : Юриспруденція. – 2014. – № 8. – С. 25–27.

7. Мальцев Г. Социальные основания права / Г. Мальцев. – М. : Норма : ИНФРА–М, 2011. – 800 с.

8. Монбриаль Т. де. Действие и система мира / Т. де Монбриаль ; пер. с франц. – М. : Московский государственный институт международных отношений (Университет) ; «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2005. – 488 с.

9. Недюха М. Правова ідеологія у контексті парадигми українського державотворення / М. Недюха // Трипільська цивілізація. – 2012. – № 8. – С. 11–15.

10. Недюха М. Правова ідеологія українського суспільства: інноваційний потенціал процесу соціальних змін / М. Недюха // Політичний менеджмент № 59. – 2013. – С. 86–94.

11. Пшидаток В. Трансформация правосознания и правовых ценностей в условиях становления демократии и гражданского общества в современной России : автореф. дисс. канд. юрид. наук / В. Пшидаток. Ростов-на-Дону, 2007. – 30 с.

12. Радько Т. Функции права : [монография] / Т. Радько, В. Толстик. – Н. Новгород : Изд-во НВШ МВД РФ, 1995. – 106 с.

13. Семенов В. Актуальные проблемы теории правосознания, его ценностных ориентиров / В. Семенов. – Ставрополь : Изд-во Ставроп. гос. Ун-та, 2000. – 107 с.

14. Сливка С. Природа та надприродне право: у 3-х частинах. – Ч. 1 : Природне право: історико-філософський погляд / С. Сливка. – К. : Атіка, 2005. – 224 с.

15. Сливка С. Юридична деонтологія: підручник ; [вид. 3-тє, перероб. і доп.]. – К. : Атіка, 2006. – 296 с.

16. Ткачова Н. Ідеологічна функція держави та її роль у правовому регулюванні суспільних відносин / Н. Ткачова // Держава і право. – 2011. – Вип. 53. – С. 21–26.

17. Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редкол. : Ю. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – Т. 5. – К. : Вид-во «Українська енциклопедія» імені М.П. Бажана, 2003. – 736 с.

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.5 (045)

МИКОЛЕНКО В.А.

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ У КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ МІЖДЕРЖАВНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Стаття присвячена дослідженню конституційно-правових особливостей впровадження європейських стандартів діяльності прокуратури як важливої складової частини загального реформування правоохоронної системи України. Проаналізовано функції та повноваження прокуратури відповідно до європейських правових стандартів. На підставі проведеного аналізу систематизовано форми, методи тапрактичні аспекти організації та діяльності органів прокуратури у сучасних умовах європейської міждержавної інтеграції. Наголошується, що побудова європейської моделі прокуратури є важливим напрямом діяльності держави та актуальним аспектом модернізації правоохоронної діяльності у сучасних умовах європейської міждержавної інтеграції та імплементації до українського законодавства європейських правових стандартів інституціонального та інструментального юридичного змісту.

Ключові слова: *прокуратура, правоохоронна система, правоохоронна діяльність, європейські стандарти, конституційна модернізація.*

Статья посвящена исследованию конституционно-правовых особенностей внедрения европейских стандартов деятельности прокуратуры как важной составляющей общего реформирования правоохранительной системы Украины. Проанализированы функции и полномочия прокуратуры в соответствии с европейскими правовыми стандартами. На основании проведенного анализа систематизированы формы, методы и практические аспекты организации и деятельности органов прокуратуры в современных условиях европейской межгосударственной интеграции. Отмечается, что построение европейской модели прокуратуры является важным направлением деятельности государства и актуальным аспектом модернизации правоохранительной деятельности в современных условиях европейской межгосударственной интеграции и имплементации в украинское законодательство европейских правовых стандартов институционального и инструментального юридического содержания.

Ключевые слова: *прокуратура, правоохранительная система, правоохранительная деятельность, европейские стандарты, конституционная модернизация.*

The article investigates the constitutional and legal features the introduction of European standards of prosecution as an important component of the overall reform of the law enforcement system of Ukraine. Analyzed the functions and powers of the prosecution in accordance with European legal standards. Based on the analysis systematized forms, methods and practical aspects of the organization and activity of organs in modern conditions intergovernmental European integration. It is noted that the construction ofthe European model of prosecution is an important activity of the state and important aspect of the modernization of the enforcement activity in modern conditions of European integration and the implementation of the intergovernmental Ukrainian legislation to European legal standards, institutional and instrumental legal content.

Key words: *prosecutors, law enforcement system, law enforcement, the European standards, constitutional modernization.*

© МИКОЛЕНКО В.А. – кандидат юридичних наук, проректор (Східноєвропейський університет економіки та менеджменту)

Вступ. В умовах європейської міждержавної інтеграції, фундаментальною основою якої є всебічне визнання особистості, її прав та свобод як найвищої соціальної цінності, не викликає жодних сумнівів теза, що основним завданням органів прокуратури України, як і будь-якого іншого органу публічної влади, в результаті проведення конституційної реформи має стати спрямованість всієї діяльності прокуратури на забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян у межах її законодавчо визначеної компетенції та виключно у спосіб, встановлений відповідними законодавчими нормами.

Варто зазначити, що окремі питання конституційно-правового статусу, функціональних та організаційно-правових аспектів діяльності прокуратури неодноразово були безпосереднім предметом дослідження вітчизняної юридичної, зокрема конституційно-правової, науки.

Варто виокремити праці таких науковців, як О.В. Баганець, М.О. Баймуратов, Ю.Г. Барабаш, Ю.М. Бисага, С.В. Білошицький, Ю.О. Волошин, А.Г. Гаркуша, Л.Р. Грицаєнко, В.В. Долежан, О.Є. Єгоров, О.В. Зайчук, В.М. Кампо, В.Б. Ковальчук, О.Л. Копиленко, М.В. Косюта, В.В. Кравченко, В. Т. Маляренко, О.Р. Михайленко, М.І. Мичко, М.П. Орзіх, В.Ф. Погорілко, М.В. Руденко, М.В. Савчин, Ю.Г. Севрук, М.І. Ставнійчук, А.А. Стрижак, Ю.М. Тодика, В.Л. Федоренко, О.Ф. Фрицький, С.В. Шевчук, Ю.С. Шемшученко.

При цьому праці українських конституціоналістів та вчених суміжних галузей права здебільшого були зосереджені на дослідженні та науковому обґрунтуванні функціональної складової частини діяльності прокуратури України, її внутрішніх організаційно-правових питань, окремих питань взаємодії прокуратури з іншими правоохоронними та судовими органами, в той час як на сучасному етапі європейської міждержавної інтеграції України необхідним видається комплексний аналіз оптимальних шляхів удосконалення конституційно-правового статусу прокуратури у контексті загальних європейських тенденцій інтернаціоналізації конституційного права, конституціоналізації міжнародних інституціональних стандартів правоохоронної діяльності, інтенсифікації сприйняття національною правовою системою України європейських правових стандартів.

Постановка завдання. Мета статті – проаналізувати особливості та подальші тенденції конституційної модернізації організації та діяльності прокуратури України на сучасному етапі реалізації конституційної реформи.

Результати дослідження. Після введення в дію ч. 5 ст. 216 Кримінального процесуального кодексу України матеріали кримінальних проваджень, досудове розслідування яких здійснювалося органами прокуратури, передаються Державному бюро розслідувань.

Таким чином, прокурор, який здійснює нагляд за додержанням законів під час досудового розслідування у формі процесуального керівництва у кожному конкретному кримінальному провадженні, вправі самостійно вирішувати питання про передачу корупційних кримінальних проваджень до Національного антикорупційного бюро України.

З огляду на зміст ст. 36 КПК України керівнику відповідного органу прокуратури заборонено доручати здійснення досудового розслідування кримінального правопорушення, що належить до підслідності Національного антикорупційного бюро України, іншому органу досудового розслідування. Згідно з ч. 6 зазначеної статті скасування незаконних та необґрунтованих постанов слідчих і прокурорів Національного антикорупційного бюро України може бути здійснено лише Генеральним прокурором України або особою, яка виконує його обов'язки.

З урахуванням викладеного можна запропонувати прокурорам більш ефективно використовувати повноваження, передбачені ст. 36 КПК України, для забезпечення розумних строків, прийняття обґрунтованого кінцевого рішення у кримінальних провадженнях.

У разі неефективного досудового розслідування доручати здійснення такого розслідування іншому органу досудового розслідування, у тому числі слідчому підрозділу вищого рівня в межах одного органу.

При застосуванні таких повноважень звертати увагу на повноту використання інших повноважень та актуальність кримінальних правопорушень.

З метою уникнення таких ситуацій керівники органів досудового розслідування мають приділяти значну увагу вивченню матеріалів, які надходять до слідчих підрозділів, для прийняття рішення про наявність чи відсутність ознак кримінального правопорушення, дотримуючись вимог наказу Генерального прокурора України від 17 серпня 2013 р. № 69 «Про Єдиний реєстр досудових розслідувань» щодо порядку внесення та перевірки відомостей про кримінальні правопорушення.

Відповідно до п. 7 ч. 2 ст. 36 КПК України прокурор, здійснюючи нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням, уповноважений скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих.

Крім того, ч. 6 ст. 36 КПК України визначені посадові особи органів прокуратури, які при здійсненні нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування мають право скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих і підпорядкованих прокурорів у межах строків досудового розслідування, передбачених ст. 219 КПК України. Про скасування таких постанов повідомляється прокурор, який здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення відповідного досудового розслідування.

Аналіз вказаних правових норм, встановлених КПК України, дає підстави стверджувати, що положення ст. 36 цього Кодексу є загальними, в той час як положення ч. 5 ст. 284 КПК України – це спеціальна норма, якою визначається строк, протягом якого прокурор наділений правом скасування незаконних та необґрунтованих постанов слідчого про закриття кримінального провадження.

Отже, з огляду на наведену науково-практичну аргументацію, необхідно зазначити, що реалізація повноважень прокурора має важливе значення для сучасної прокурорської діяльності, спрямованої на забезпечення прав та законних інтересів громадян, що виступає одним з основних пріоритетів у правозастосовній діяльності нашої держави.

Загалом варто констатувати, що нині в частині реалізації функціональної компетенції прокуратури є неузгодженість між положеннями Конституції та чинного Закону «Про прокуратуру». Але на практиці органи прокуратури припинили виконувати свої загальнонаглядові повноваження.

При цьому, на думку інституцій Ради Європи, повернення прокуратурі на конституційному рівні функції загального нагляду, поза сумнівом, не відповідає рекомендаціям ПАРЄ і Венеційської комісії.

Іншою тенденцією трансформації конституційно-правового статусу, практичних засад її організації та діяльності прокуратури України є те, що у зв'язку з проведенням на сході України антитерористичної операції (далі – АТО) Верховна Рада 12 серпня 2014 р. без обговорення ухвалила Закони «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо особливого режиму досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану та у районі проведення антитерористичної операції», «Про внесення змін до Закону України «Про боротьбу з тероризмом» щодо превентивного затримання у районі проведення антитерористичної операції осіб, причетних до терористичної діяльності, на строк понад ніж 72 години» [1].

Зазначені закони передбачили, що прокурор під час розслідування низки складів злочинів у районі проведення АТО самостійно, без рішення суду, вирішує питання про здійснення обшуку житла чи іншого володіння особи, проведення негласних слідчих дій, а також про утримання особи під вартою на строк аж до 30 діб. На наш погляд, ці положення прямо суперечать Конституції. Так, у ст.ст. 30, 31 Конституції вказано, що проведення обшуку помешкання, порушення таємниці листування та телефонних розмов здійснюється виключно за вмотивованим рішенням суду. Згідно зі ст. 29 Конституції, ніхто не може бути заарештований або триматися під вартою інакше як за вмотивованим рішенням суду. При цьому питання про затримання особи чи про її звільнення має бути вирішено судом протягом 72 годин.

Крым того, ключове гарантоване на конституційно-правовому рівні «правило 72 годин» діє навіть в умовах воєнного або надзвичайного стану (що нині станом на 2017 р., незважаючи на проведення АТО протягом 2014−2017 рр., введено у дію жодного разу ще не було – *В.М.*).

Указані положення нових законів також суперечать ст. 5 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод, яка встановлює, що кожен, кого заарештовано або затримано, має негайно постати перед суддею для вирішення питання про продовження утримання чи про звільнення. При цьому Європейський суд із прав людини розтлумачив, що ані слідчі, ані прокурори не можуть у цьому разі виконувати функції суду, а також, що немає жодних можливих винятків із правила про негайне доставлення затриманої особи до суду. Згідно із «законами 12 серпня», правоохоронним органам надано право безпідставно та на свій розсуд протягом 30 діб утримувати людину під арештом без рішення суду.

Крім того, такі повноваження правоохоронців треба кваліфікувати як привласнення прокуратурою функцій суду, що прямо заборонено ст. 129 Конституції і має розцінюватися як перевищення влади службовими особами правоохоронних органів, відповідальність за яке прямо передбачена у ст. 365 Кримінального кодексу.

Варто акцентувати, що, як вбачається, немає практичної потреби у такому режимі обмеження прав людини, адже навіть якщо суди у зоні АТО не функціонують належним чином, у правоохоронців завжди є можливість за 72 години вивезти затриману особу до суду, що знаходиться у сусідніх областях, районах, та тим самим забезпечити дотримання гарантій, встановлених для неї Конституцією та Кримінальним процесуальним кодексом.

Також у вказаному контексті практичних аспектів діяльності органів прокуратури є проблема з визначенням поняття «район проведення антитерористичної операції».

Як випливає із «законів 12 серпня», а також із пояснень їх ініціаторів, всі вони призначені для того, щоб бути застосованими під час АТО та в районі проведення АТО. Проте чинне законодавство України не передбачає чітко визначених ознак та меж такого району. Район проведення АТО визначає виключно керівництво Служби безпеки України на свій розсуд і може змінювати практично щодоби. Тобто ані громадяни, ані рядовий склад правоохоронців не мають інформації про чіткі межі району проведення АТО, що породжує чимало запитань, колізій і порушує принцип юридичної визначеності.

При цьому норми відверто неконституційних «законів 12 серпня» мають не тимчасовий, а постійний характер дії. Отже, потенційно вони можуть бути застосовані на розсуд Служби безпеки України у будь-якій частині території держави і нести небезпеку для прав і свобод необмеженого кола осіб, а їхня реалізація – заподіювати істотну шкоду правам та інтересам громадян. При цьому юридичну відповідальність за заподіяння такої шкоди, очевидно, ніхто не понесе.

Отже, іншими словами, «законами 12 серпня», під приводом додаткового врегулювання правового статусу правоохоронців у районі проведення АТО, деякі важливі повноваження судді у сфері обмеження прав людини всупереч Конституції були передані до компетенції органів прокуратури.

Про небезпеку цих змін для дотримання прав і свобод людини свідчить той факт, що 21 травня 2015 р. Верховна Рада була вимушена прийняти Постанову «Про затвердження Заяви Верховної Ради України «Про відступ України від окремих зобов'язань, визначених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод».

Відповідно до Постанови, відступ стосується зобов'язань, визначених п. 3 ст. 2, ст. ст. 9, 12, 14 та 17 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права та ст. ст. 5, 6, 8 та 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. До них належать такі основоположні права і свободи людини: на свободу та особисту недоторканність, справедливий суд, повагу до приватного та сімейного життя, ефективний засіб юридичного захисту тощо.

Такий відступ триватиме до повного припинення збройної агресії Російської Федерації, а саме до моменту виведення усіх незаконних збройних формувань, керованих, контрольованих і фінансованих Російською Федерацією, російських окупаційних військ, їх військової техніки з території України, відновлення повного контролю України за державним кордоном України, відновлення конституційного ладу та порядку на окупованій території України.

На погляд експертів Ради Європи, зазначені закони можуть приводити до грубих, масштабних порушень прокуратурою загальновизнаних міжнародних стандартів у сфері прав людини, зокрема визначених у Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод, та положень Конституції України.

Крім того, активні бойові дії на сході України внаслідок збройної агресії Російської Федерації змусили Парламент 14 серпня 2014 р. ухвалити Закон «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо утворення військових прокуратур [2, с. 62]. Цей Закон визначив порядок утворення, укомплектування та матеріально-технічне забезпечення військових прокуратур, а також соціального захисту їх працівників зі статусом військовослужбовців. У ньому зазначено, що у випадках, коли через виключні обставини на певних адміністративно-територіальних одиницях не діють органи прокуратури, за рішенням Генерального прокурора України виконання їх функцій може покладатися на військові прокуратури.

Раніше у 2012 р. Венеційська комісія схвалила скасування системи військової прокуратури в Україні, вважаючи за необхідне забезпечити єдність прокуратури, що проявлялася б в узгодженості засад організації та діяльності прокуратури, єдиному статусі усіх прокурорів, єдиному порядку організаційного забезпечення діяльності прокурорів, виключному та винятковому фінансуванні прокуратури з державного бюджету тощо. Крім того, вона вважала скасування окремої системи військової прокуратури необхідним для спрощення системи.

22 вересня 2014 р. Президент України видав Указ № 738/2014 «Про внесення змін до Переліку посад керівників військових формувань, правоохоронних органів, кандидатури для призначення на які погоджуються з Президентом України».

Пунктом 6 цього Указу було надано право Президенту України погоджувати призначення на такі посади військових прокурорів: Заступника Генерального прокурора – Головного військового прокурора; військового прокурора Центрального регіону України; військового прокурора Південного регіону України; військового прокурора Західного регіону України.

Отже, Указ, як здається, невиправдано посилив вплив Президента України на прокуратуру та може призвести до зловживань із його боку.

Знаковою подією новітнього етапу удосконалення конституційно-правового статусу прокуратури України стало ухвалення 14 жовтня 2014 р. Закону «Про прокуратуру», підготовленого з урахуванням переважної більшості рекомендацій Ради Європи.

Він позбавив органи прокуратури квазінаглядового повноваження щодо нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. Відповідно до Закону, прокуратура буде позбавлена функції досудового слідства, а добір кадрів, контроль за прокурорами належать до компетенції новостворених Ради прокурорів та Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.

Основними перевагами нового Закону, на наш погляд, є такі: 1) прокурор стає більш самостійною й незалежною фігурою, істотно захищеною від незаконних вказівок та протизаконного впливу; 2) сфера діяльності прокурора суттєво обмежена і переважно стосується сфери кримінальної юстиції; 3) позбавлення прокуратури функцій загального нагляду і досудового розслідування сприяє посиленню нагляду за додержанням законів у сфері оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідуванню.

У Законі закладено можливості для підвищення самостійності, незалежності прокурорів, їхнього захисту від незаконних вказівок. Водночас прокурори стають більш підконтрольними суспільству – особи одержують змогу впливати на прокурорів через подання скарг до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.

Висновки. Отже, поряд із позитивними змінами до чинного законодавства про прокуратуру, серед яких – скасування функції загального нагляду за станом законності у суспільних відносинах, варто зазначити, що подальшими можливими кроками до удосконалення конституційно-правового статусу прокуратури в умовах європейської міждержавної інтеграції, на наш погляд, можуть стати такі: запровадження відкритого конкурсу на посаду Генерального прокурора; внесення змін до Закону «Про прокуратуру» щодо встановлення обов'язку для Генерального прокурора надавати обґрунтування причин непогодження з рішенням Ради прокурорів; забезпечення участі прокуратури в розробці власного бюджету.

Список використаних джерел:

1. Пункти 26-27 Висновку Венеціанської комісії щодо проекту Закону України «Про прокуратуру», CDL-AD(2012)019 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)019-e.

2. 2014-15 Ключові правові реформи: Як утілено європейські стандарти? / За ред. Р. Куйбіди; Авт. колектив: Банчук О., Барікова А., Дмитрієва І., Кириченко Ю., Куйбіда Р., Середа М. / Видання Центру політико-правових реформ. – К. : ФОП Москаленко О. М., 2016. – 74 с.

УДК 342.7

МОТКОВА О.Д.

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ ТА ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ

У статті розглянуто специфіку конституційно-правового механізму реалізації та захисту прав людини. Надано загальну характеристику даного механізму і розкрито його сутність.

Ключові слова: *права людини, механізм реалізації прав людини, механізм захисту прав людини.*

В статье рассмотрена специфика конституционно-правового механизма реализации и защиты прав человека. Предоставлена общая характеристика данного механизма, и раскрыта его сущность.

Ключевые слова: *права человека, механизм реализация прав человека, механизм защиты прав человека.*

The article deals with the specifics of the constitutional and legal mechanism for the implementation and protection of human rights. The general description of this mechanism is given and its essence is revealed.

Key words: *human rights, mechanism for the implementation of human rights, mechanism for protecting human rights.*

Постановка проблеми. У статті 21 Конституції України закріплено, що права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними.

В юридичній науці відсутній однозначний підхід до визначення понять «механізм реалізації прав людини» та «механізм захисту прав людини» та окреслення складових таких механізмів. Зазначене породжує неточності в законотворчій та правозастосовній практиці.

Аналіз останніх досліджень. Під час написання статті використовувались наукові праці Л. Воєводіна, В. Крусса, М. Рагозіна, О. Снежко, Т. Бабкової, К. Гасанова та інших.

Постановка завдання. Мета – надати авторське визначення понять «механізм реалізації прав людини» та «механізм захисту прав людини», виокремити структуру таких механізмів.

Результати дослідження. Зміст права людини складають у тому числі юридичні можливості, які забезпечують реалізацію інтересів носія суб'єктивного права. Тобто механізм реалізації суб'єктивного права є невід'ємним та обов'язковим елементом, який забезпечує можливість людини обирати вид та міру своєї поведінки в межах певних правовідносин.

В юридичній науці відсутній однозначний підхід до визначення поняття «механізм реалізації прав людини».

На думку Л. Воєводіна, такі терміни, як «володіння», «користування», «здійснення» і «реалізація», в цілому відображають суть процесу реалізації права, а «тому вони можуть вживатися як рівнозначні [1, с. 224].

Як зазначає В. Крусс, варто відмовитися від вживання правових категорій «реалізація» або «здійснення» основних прав у тих випадках, коли йдеться про користування суб'єктивними правами. Формулювання «реалізація права» етимологічно суперечить властивості невичерпності окремого суб'єктивного права, адже внаслідок реалізації права останнє має зникнути, тобто здійснитися, вичерпатись. У понятті «здійснення» домінує зміст втілення в практичній дійсності, переходу можливого в суще. Так, усі права, які закріплені в Конституції, здійснені в момент її прийняття, і лише внаслідок набуття чинності в суб'єктів-носіїв з'явилась практична можливість користуватися ними [2, с. 19].

У цілому здійснення розуміють як запровадження, втілення в життя, «робити що-небудь дійсним, реальним» [4, с. 541].

© МОТКОВА О.Д. – магістр права

Для розмежування понять «здійснення права» та «реалізація права» звертаємося до чинного законодавства України.

Так, для прикладу, в ч. 1 ст. 12 Цивільного кодексу України закріплено, що особа здійснює свої цивільні права вільно, на власний розсуд.

Стаття 20 Цивільного кодексу України встановлює загальні засади здійснення права на захист та визначає в частині 1, що право на захист особа здійснює на власний розсуд.

Проте в ч. 1 ст. 2 Закону України «Про здійснення права власності в багатоквартирному будинку» встановлено, що предметом регулювання цього Закону є відносини, що виникають у процесі реалізації прав та виконання обов'язків власників квартир та нежитлових приміщень як співвласників багатоквартирного будинку.

Окрім зазначеного, відповідно до преамбули Закону України «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків» цей Закон регулює правові, майнові, економічні, соціальні, організаційні питання щодо особливостей забезпечення реалізації конституційного права на житло громадян.

Натомість розділ IV Закону України «Про доступ до публічної інформації» має назву «Реалізація права на доступ до інформації за інформаційним запитом» та містить норми, що регулюють порядок оформлення запиту, його розгляду на надання відповіді.

Так, у випадку втілення права самостійно законодавець використовує поняття «здійснення», натомість коли йдеться про порядок або забезпечення такого права, використовується поняття «реалізація».

Аналіз викладеного дає підстави для висновку про те, що здійснення права має місце тоді, коли особа-носій такого права самостійно вчиняє дії, спрямовані на забезпечення суб'єктивних інтересів як результату.

Про реалізацію права йдеться в тому випадку, коли для досягнення суб'єктивного інтересу необхідно вчинення окремих юридичних дій й іншими зобов'язаними на те суб'єктами.

Так, поняття «механізм реалізації прав людини» можливо розглядати в об'єктивному та суб'єктивному значенні.

Під механізмом реалізації прав людини в суб'єктивному значенні варто розуміти юридичні дії особи-носія такого права, які полягають в активній поведінці з метою забезпечення суб'єктивних інтересів, гарантованих Конституцією. Механізм реалізації права, що забезпечується безпосередньо його носієм, є здійсненням такого права.

В об'єктивному значенні механізм реалізації прав людини є процесом, що являє собою сукупність юридичних дій особи-носія такого права та інших зобов'язаних суб'єктів правовідносин, що врегульовані нормами права, супроводжуються наявністю відповідних юридичних фактів та мають на меті забезпечення гарантованих Конституцією суб'єктивних інтересів.

Тобто механізм реалізації права людини існує з метою досягнення певних благ – забезпечення суб'єктивних інтересів, що є складовою частиною відповідного права людини.

Структура механізму реалізації права людини – це сукупність взаємопов'язаних та взаємообов'язкових елементів, які у своїй сукупності забезпечують досягнення суб'єктивних інтересів унаслідок реалізації права людини.

Такими елементами є:

1) суб'єкт – носій права, який наділений правоздатністю, достатньою для реалізації певного права;

2) суб'єктивне право, яке може як бути закріпленим у конституційно-правовій нормі, так і бути похідним від такого. Згідно із ч. 1 ст. 22 Конституції України права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними. Буквальне тлумачення зазначеної норми дає підстави для висновку про те, що Конституцією закріплено основні права людини, проте останні підлягають розширеному тлумаченню;

3) норми права, які регулюють порядок реалізації права людини;

4) юридичний факт, який є початковим для реалізації права: дія або подія, яка спонукає суб'єкта – носія права до його реалізації;

5) юридичні дії суб'єкта – носія права, спрямовані на реалізацію останнього та вчинені з метою забезпечення суб'єктивних інтересів;

6) юридичні дії інших зобов'язаних суб'єктів, що вчиняються з метою забезпечення можливості реалізації такого права: такими діями, зокрема, є здійснення своїх обов'язків суб'єктами владних повноважень. До даної категорії відноситься і бездіяльність інших осіб, яка є обов'язковою згідно з вимогами законодавства;

7) юридичні факти, які супроводжують реалізацію права та є наслідком вчинення певних юридичних дій особою – носієм права та іншими зобов'язаними суб'єктами.

Зазначені елементи у своїй сукупності забезпечують дію механізму реалізації прав людини, кінцевим юридичним фактом якого є забезпечення суб'єктивних інтересів носія такого права.

Проте реалізоване право людини не є безумовно існуючим юридичним фактом. Натомість сам процес реалізації такого права, як і юридичний факт, що є наслідком його реалізації, потребують захисту, тобто вжиття певних заходів для його забезпечення.

На думку М. Рагозіна, юридичний механізм захисту прав людини – це можливості здійснення громадянами певних вчинків щодо захисту власних прав і свобод, а також система органів, які захищають і забезпечують ці права та свободи. Система органів, які захищають і гарантують права людини: Верховна Рада України; Президент України; Кабінет Міністрів; центральні та місцеві органи державної виконавчої влади; органи місцевого самоврядування; органи міліції; служба безпеки; прокуратура; суд [3].

О. Снежко зазначає, що конституційний механізм захисту прав і свобод являє собою певну систему органів, засобів, закріплених у конституції держави, що забезпечують найбільш повний і ефективний захист прав і свобод людини і громадянина [5, с. 5].

Отже, під механізмом захисту прав людини пропонуємо розуміти сукупність взаємозалежних елементів, які являють собою передбачені законодавством заходи та засоби превентивного та компенсаційного характеру, що спрямовані на забезпечення можливості реалізації права людини, попередження посягань на таке право або на поновлення права людини у випадку його порушення.

Так, дія механізму захисту права людини може бути спрямована на:

1) забезпечення можливості реалізації права людини, тобто усунення перешкод у процесі досягнення суб'єктивних інтересів носієм такого права. Іншими словами, забезпечення можливості реалізації права людини є засобом захисту оспорюваних прав;

2) попередження посягань на право людини, що досягається застосуванням заходів превентивного характеру та спрямоване на забезпечення рівня правопорядку в державі;

3) поновлення права людини у випадку його порушення, що досягається заходами компенсаційного характеру та спрямоване на відновлення становища людини, яке існувало до делікту.

Структура механізму захисту права людини – це система взаємопов'язаних та взаємообов'язкових елементів, які у своїй сукупності забезпечують реалізацію права людини, попередження посягань на таке право або відновлення права людини у випадку, якщо відбулось його порушення.

Такими елементами є:

1) суб'єкт – носій права, який наділений правоздатністю, достатньою для ініціювання захисту певного права;

2) суб'єктивне право, яке підлягає захисту: таке право може потребувати захисту в процесі його реалізації (тобто є оспорюваним, а тому потребує усунення перешкод);

3) суб'єкти, які уповноважені законом вчиняти дії для захисту порушеного права: тобто учасники правовідносин, які виникли внаслідок необхідності вжиття певних заходів захисту права. Таких суб'єктів можна поділити на: – зобов'язаних суб'єктів (органи державно влади, місцевого самоврядування та їх посадові особи, до повноважень яких належить захист прав людини) – це громадські інститути, діяльність яких спрямована на забезпечення захисту прав людини (громадські організації, спілки, профспілки та інші об'єднання громадян). Залежно від юрисдикції таких суб'єктів вони є: – національними – повноваження яких поширюються на територію України; – міжнародними – повноваження яких поширюються на територію певних міждержавних утворень;

4) норми права, які регулюють порядок захисту права людини та компетенції відповідних зобов'язаних суб'єктів;

5) юридичний факт, який є підставою для виникнення потреби в захисті права: дія іншого суб'єкта або подія, яка або перешкоджає реалізації права, або порушує його;

6) заходи та засоби, що вживаються та використовуються з метою захисту права людини. Останні поділяються на: а) юридичні дії суб'єкта – носія права: такі дії можуть вчинятись особою самостійно (без звернення до уповноважених органів) або ж полягають в ініціації вжиття заходів захисту права (звернення до уповноважених органів та громадських інститутів та сприяння в вжитті відповідних заходів захисту права); б) юридичні дії інших зобов'язаних суб'єктів або уповноважених законом суб'єктів, що вчиняються з метою захисту права людини: такими діями,

в першу чергу, є виконання своїх обов'язків та реалізація повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування, а також вчинення певних дій громадськими інститутами, що спрямовані на захист прав людини;

7) юридичні факти, які супроводжують захист права та є наслідком вчинення певних юридичних дій особою – носієм права та іншими суб'єктами таких правовідносин.

Зазначені елементи у своїй сукупності забезпечують дію механізму захисту прав людини, кінцевим юридичним фактом якого є або усунення перешкод у реалізації суб'єктивного права, або відновлення порушеного права людини.

Висновки. Отже, детальне виокремлення елементів механізмів реалізації та захисту прав людини дає можливість їх ефективного використання в правозастосовній практиці та позитивно впливає на законотворчу діяльність.

Список використаних джерел:

1. Воеводин Л.Д. Социально-правовой механизм осуществления прав, свобод и обязанностей граждан и место в нем правоприменения / Л.Д. Воеводин // Правоприменение в Советском государстве. – М., 1985. – С. 160.

2. Крусс В.И. К теории пользования конституционными правами / В.И. Крусс // Государство и право. – 2004. – № 6. – С. 19–20.

3. Рагозін М. Вчимося демократії Уроки громадянської освіти / М. Рагозін. – Видавництво «Донбас». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://iem.donntu.edu.ua/doc/soz/ragozin_uchim_de mokr/part51.htm.

4. Словник української мови: в 11 томах. – Том 3, 1972.

5. Снежко О.А. Конституционные основы государственной защиты прав и свобод человека и гражданина в РФ: автор. дис. … канд. юрид. наук / О.А. Снежко. – Саратов: Изд. Сарат. гос. ун-та, 1999. – 20 с.

УДК 342.7 (477)

ОСТАПЕНКО В.В.

ПОНЯТТЯ ТА СИСТЕМА СУДОВИХ ГАРАНТІЙ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ

Розкрито місце судових гарантій у системі юридичних гарантій конституційних прав і свобод людини. Розглянуто класифікацію судових гарантій конституційних прав і свобод людини. Проаналізовано місце, значення і ознаки права на судовий захист у системі юридичних гарантій конституційних прав людини. Наводиться визначення судових гарантій як системи умов, засобів і механізмів забезпечення прав і свобод людини і громадянина через розгляд судами справ за зверненнями осіб зі скаргами на порушення або створення перешкод у реалізації їх прав і свобод, або покладання на них не передбачених законом обов'язків у процедурах конституційного, цивільного, кримінального й адміністративного судочинства, за допомогою яких відбувається відновлення порушеного права, реалізація свободи і компенсація заподіяної шкоди.

Ключові слова: *права людини, юридичні гарантії, суд, судовий захист, право на судовий захист.*

Раскрыто место судебных гарантий в системе юридических гарантий конституционных прав и свобод человека. Рассмотрена классификация судебных гарантий конституционных прав и свобод человека. Проанализированы место, значение и признаки права на справедливое судебное разбирательство в системе юридических гарантий прав человека. Дается определение судебных гарантий как системы условий, средств и механизмов обеспечения прав и свобод человека и гражданина путем рассмотрения судами дел по обращениям лиц с жалобами на нарушение или создание препятствий в реализации их прав и свобод, или возложение на него не предусмотренных законом обязанностей в процедурах конституционного, гражданского, уголовного и административного судопроизводства, с помощью которых происходит восстановление нарушенного права, реализация свободы и компенсация причиненного вреда.

Ключевые слова: *права человека, судебные гарантии, суд, судебная защита, право на судебную защиту.*

The place of judicial guarantees in the system of legal guarantees of constitutional rights and freedoms of the person is disclosed. The classification of judicial guarantees of constitutional rights and freedoms of the person is considered. The place, significance and signs of the right to a fair trial in the system of legal guarantees of human rights are analyzed. The judicial guarantees is defined as a system of conditions, means and mechanisms for ensuring human and civil rights and freedoms by reviewing cases by courts in appeals of persons with complaints about violations or impediments to the exercise of their rights and freedoms, or imposing on them non-statutory duties in constitutional procedures , civil, criminal and administrative proceedings, with the help of which the restoration of violated law, the realization of freedom and compensation for the harm caused.

Key words: *human rights, judicial guarantees, court, judicial protection, the right to judicial protection.*

Вступ. Важливими принципами демократичної правової держави знаються конституційно закріпленні права і свободи людини, а також передбачені конституціями засоби їх захисту. Саме судові гарантії прав і свобод людини і громадянина виступають реальними можливостями реалізації та захисту у вказаній сфері.

© ОСТАПЕНКО В.В. – здобувач кафедри конституційного права України (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого)

Актуальним завданням є встановлення сутності судових гарантій прав і свобод людини і громадянина, визначення їх ознак та проведення їх класифікації.

Теоретичні та науково-практичні аспекти проблеми гарантування прав і свобод людини та громадянина, з урахуванням національного та міжнародно-правових стандартів, розглядалися такими вченими, як М.М. Антонович, Ю.Г. Барабаш, С.П. Головатий, О.М. Гончаренко, А.М. Колодій, В.В. Кравченко, Ю.І. Крегул, А.Р. Крусян, О.Г. Кушніренко, С.П. Мороз, А.Ю. Олійник, М.Ф. Орзіх, О.В. Петришин, Ж.М. Пустовіт, О.В. Пушкіна, П.М. Рабінович, В.В. Речицький, Т.М. Слінько, Ю.М. Тодика, М.І. Хавронюк, В.М. Шаповал та ін.

Таким чином, **тема** цієї **статті** є надзвичайно актуальною, а її розкриття сприятиме підвищенню ефективності захисту конституційних прав і свобод.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз змісту та значення судових гарантій як інституту конституційного права.

Результати дослідження. Відомий американський правознавець Л. Фуллер у своїй роботі «Мораль права» підкреслює значення судової влади: «У складному і багатолюдному політичному суспільстві суди виконують найважливішу функцію. Жодна правова система – будь то прецедентна, яка створюється на основі судової практики, чи законодавчого типу – не може бути розроблена настільки досконалим способом, щоб не залишити місця для розбіжностей. Коли виникає спір щодо значення конкретної норми, для його вирішення потрібна певна постанова. Найбільш відповідний спосіб вирішення спору забезпечується тією чи іншою формою судового розгляду» [1, с. 72]. Безумовно, варто погодитися з думкою вченого щодо важливості правотлумачної функції і функції судів із вирішення правових спорів. У той же час в умовах правової і демократичної держави не менш важливою є правозахисна функція органів правосуддя. На думку Лорда Томаса Бінгхема, немає важливішого завдання для досягнення цілей сучасної демократії, або більш основоположного завдання для розвитку судових функцій, ніж пошуки способів захисту, звісно, у рамках закону, основних прав будь-якого громадянина від посягань інших громадян або самої держави [2, с. 390]. Саме способам і юридичним умовам реалізації цього присвячене наше дослідження.

Відповідно до положень ст. 3 Конституції України, зв'язаність держави правом зобов'язує її належним чином забезпечити захист прав і свобод людини. При цьому важливою складовою частиною системи їх забезпечення є здійснення судочинства на підставі принципу верховенства права, а стан гарантованості основних прав і свобод людини означає їх реальність і готовність органів публічної влади, зокрема суду, ефективно реагувати на факти їх порушення. Забезпечення прав людини й основоположних свобод має відповідати засадам справедливості як фундаментальній основі сучасної концепції верховенства права.

Наприклад, на думку відомого англійського філософа Д. Ллойда, ідея формальної справедливості, яка втілюється в принципі аналогічного підходу до однакових справ, має три взаємопов'язані концепції: 1) мають існувати норми, що вказують, як поводитися з людьми в конкретних випадках; 2) ці норми мусять бути загальними за своїм характером, тобто передбачати, що будь-яка особа, котра підпадає під їх дію, має дотримуватися їх (тобто ці норми мають застосовуватися або до всіх і кожного, або до певних категорій громадян, а не вибірково стосовно окремих індивідів); 3) ці загальні норми мають застосовуватися неупереджено – без потурань, дискримінації і виключень [3, с. 122–123].

Право на захист незалежним і безстороннім судом, як вже наголошувалося, є невід'ємною складовою частиною принципу верховенства права. У Венеційській комісії існує консенсус, що доступ до правосуддя полягає в такому: 1) нестворення формальних перепон до судового захисту; 2) правосуддя – основоположна цінність правової держави, важливим при цьому є належне визначення компетенції судів; 3) судова система має бути незалежною і безсторонньою; 4) проведення справедливих і відкритих слухань у розумні строки; 5) має існувати інституція, на зразок прокуратури, незалежна від виконавчої влади, яка передаватиме справи про вчинені злочини до суду; 6) судові рішення мають виконуватися ефективно, і має бути виключена можливість перегляду судових рішень, що набрали законної сили.

Говорячи про обмеження держави правом і роль судової влади у захисті прав і свобод громадян, варто підкреслити, що судова влада, вирішуючи конфлікти між особою і державними органами, має певний пріоритет перед законодавчою і виконавчою владою. Крім того, вона, дискваліфікуючи на підставі звернень громадян або в порядку проведення контрольної діяльності дії й акти органів законодавчої і виконавчої влади, відіграє особливу роль, яка полягає в тому, що завдяки виконанню владних повноважень вона обмежує правом діяльність інших гілок влади.

У той же час за законодавством судовий захист прав і свобод являє собою процесуальну діяльність судових органів по розгляду скарг на їх порушення, яка регулюється комплексом конституційних, матеріальних і процесуальних норм.

Отже, у правовій державі судовий захист прав людини має відповідати певним вимогам. Зокрема, В.Г. Буткевич із цього приводу наголошує, що захист судом прав і свобод людини можна розглядати як норму, реалізація якої зумовлена наявністю низки імперативних вимог: надання доступу до правосуддя, заборона відмови в правосудді, захист не теоретичних й ілюзорних можливостей, а конкретного й дійсного права доступу до суду (причому рівень доступу має бути достатнім для захисту цього права, а можливості ясними і конкретними, щоб у разі їх недотримання існувала змога їх оспорити), обов'язок держави забезпечити ефективність права доступу до правосуддя, утвердження системи юридичної допомоги для реалізації цього права, спрощення процедури доступу до суду, надання допомоги адвоката та ін. [4, с. 411].

В умовах формування правової держави та громадянського суспільства (що нині відбувається в нашій державі) механізм судового захисту прав і свобод особистості має комплексний характер і передбачає діяльність у взаємопов'язаних напрямах: 1) встановлення вини на підставі доказів у вчиненні злочинів за положеннями змагального процесу; 2) вчинення дій задля відновлення вже порушених прав і свобод; 3) розгляд справ про скасування або визнання незаконними (таких, що суперечать закону) нормативних актів (підзаконного характеру), наслідком застосування яких стало порушення законних прав особи; 4) розгляд питань про відшкодування особі майнової і моральної шкоди, заподіяної в результаті неправомірного рішення; 5) вжиття заходів відповідно до закону про притягнення до юридичної відповідальності суб'єкта (суб'єктів), з вини якого було допущено порушення законних прав та інтересів особистості.

З огляду на наведене, можна зробити висновок, що судовий захист являє собою організаційно-правовий механізм забезпечення прав і свобод людини і громадянина через розгляд судами справ за зверненнями осіб зі скаргами на порушення або створення перешкод у реалізації їх прав і свобод, або покладання на них не передбачених законом обов'язків у процедурах цивільного, кримінального й адміністративного судочинства, за допомогою яких відбувається відновлення порушеного права, реалізація свободи і компенсація заподіяної шкоди.

У цьому контексті варто додати, що в науковій юридичній літературі на позначення юридичних можливостей особи на судовий захист вживаються такі терміни: «право на суд», «право на справедливий судовий розгляд», «право на доступ до суду», «право на судовий захист». При цьому, як правило, під всіма термінами розуміється комплексне право особи, яке складається із низки елементів процесуального й матеріально-правового характеру, що забезпечують безперешкодне звернення до суду, справедливе правосуддя, повне й ефективне поновлення у правах.

Процесуальні аспекти цього права складаються з можливостей, наданих особі в стадії судового розгляду у цивільному процесі (право на звернення до суду, право на особисту участь у справі, бути вислуханим законним складом суду, оскаржувати прийнятий судовий акт, вимагати його виконання тощо). Матеріально-правовий аспект досліджуваного права пов'язаний із відновленням порушеного або оспорюваного права чи охоронюваного законом інтересу, що становить предмет судового розгляду. Правильне застосування норм матеріального права й постановлення законного, обґрунтованого і справедливого рішення – один з обов'язків суду [5, с. 277]. Саме тому у представленій роботі «право на суд», «право на справедливий судовий розгляд» і «право на судовий захист» будуть використовуватися як синоніми.

Вважаємо за доцільне додати, що протягом XX ст. право на справедливий судовий розгляд (право на суд) було закріплено в основних законах країн Європи. Так, відповідно до ст. 66 Конституції Франції судова влада дійсно сприймається і фактично є «оберегом особистої свободи, забезпечує дотримання цього принципу відповідно до умов, передбачених законом». У ст. 19 Основного закону ФРН проголошується невід'ємність права на судовий захист від будь-яких проявів свавілля, а ст. 24 Конституції Італії 1947 р. містить таке формулювання: усі можуть у судовому порядку діяти з метою охорони своїх прав і законних інтересів. Ст. 31 Конституції Японії містить тезу: ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи в суді, а у ст. 24 Конституції Іспанії підкреслюється, що при реалізації прав і законних інтересів їх судовий захист має бути ефективним, «у жодному разі не може бути відмовлено у такому захисті». Право на судовий захист передбачене також конституціями Азербайджану (ст. 60), Білорусі (ст. 60), Грузії (ст. 42), Греції (ст. 20), Молдови (ст. 20), Португалії (ст. 20).

Право на судовий захист знайшло своє закріплення і у ст. 55 Конституції України, у котрій вказується, що права і свободи людини і громадянина захищаються судом[1]. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

До речі, у літературі можна зустріти критику формулювання, наданого в ч. 1 ст. 55 Основного Закону, це стосується кола прав, які мають бути предметом судового захисту (до речі, це положення є продовженням ч. 3 ст. 8 Конституції, за якою норми Конституції України є нормами прямої дії, тобто гарантується звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина). Додамо, що саме Венеційська комісія пропонувала, щоб у тексті Конституції України було закріплено окреме положення, яке чітко визначало б: якими є ті конкретні права, стосовно яких судовий захист є конституційно гарантованим. На думку Комісії, загальна формула, що міститься у ч. 1 ст. 55 («Права і свободи людини і громадянина захищаються судом») нині чинної Конституції, є занадто широкою, а тому – незадовільною [6, с. 19]. У цьому контексті доцільно звернути увагу на проект оновлення розділу ІІ Конституції України, запропонований В.В. Речицьким, а саме на формулу статті: «Кожен має право на ефективний захист судом своїх порушених прав, свобод та інтересів. Кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним, безстороннім і компетентним судом, створеним відповідно до закону, який на підставі Конституції і закону має вирішити спір щодо його прав, свобод та обов'язків або встановити обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього обвинувачення. Тим самим гарантується право кожного будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань» [7, с. 175]. Щоправда, щодо змісту права на судовий захист серед вчених немає єдиного підходу.

На думку французького правознавця Ф. Люшера, право на судовий захист складається з таких компонентів: а) вільний доступ до правосуддя; б) можливість неодноразової перевірки і перегляду винесеного рішення; в) право на оскарження винесених рішень й ухвал до вищих судових інстанцій. Всі вони, на думку автора, мають у своїй сукупності визначальне значення для оцінки якості правосуддя; будь-яка спроба применшити або обмежити можливості клієнта довести свою справу до кінця і в розумні строки, природно, призводить до звуження права людини як у цивільному, так і у кримінальному процесах [8, с. 15].

Своєю чергою, О.В. Лемак вважає, що структура права на судовий захист є дуалістичною (складається з інституціонального та процесуального компонентів). Інституціональний аспект права на судовий захист містить такі складові частини: а) доступ до суду, заснованого на законі; б) наділення суду належною компетенцією, що зумовлює суд визначати власну юрисдикцію і критерії її самообмеження під час вирішення спорів про право; в) незалежність і безсторонність суду. Процесуальний аспект полягає в такому: а) вирішення спорів про право; б) вирішення справи у розумні строки; в) публічність процесу; г) рівність і змагальність сторін у процесі; ґ) обґрунтованість рішень; д) можливість оскарження рішень.

Інституціональний аспект права на судовий захист, на думку вченого, – це діяльність: а) інституцій, які покликані забезпечити неполітичну процедуру відбору і призначення на посаду суддів; б) суддівської магістратури; в) суддівського самоврядування; а також г) позасудових інститутів вирішення спорів (медіація, третейський арбітраж тощо) [9, с. 176].

У той же час О.Б. Прокопенко розглядає суб'єктивне право на судовий захист (право на справедливий суд) у вузькому і широкому аспектах. У вузькому плані це право містить одну правомочність – можливість звернутися до суду за захистом порушеного або оспорюваного права або охоронюваного законом інтересу. Право на судовий захист (право на справедливий суд) у широкому сенсі – це сукупність правомочностей, які забезпечують безперешкодне звернення до суду, право на особисту участь у справі, бути вислуханим законним складом суду, оскаржувати

[1] У п. 2 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України № 9-зп від 25 грудня 1997 р. (справа за зверненнями жителів міста Жовті Води) Суд вказав, що: ч. 1 ст. 55 Конституції України містить загальну норму, яка означає право кожної особи звернутися до суду, якщо вона вважає, що її права чи свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації, або мають місце інші порушення прав та свобод. Вказана норма зобов'язує суди приймати заяви до розгляду навіть у разі відсутності в законі спеціального положення про судовий захист.

Відмова ж суду у прийнятті позовних та інших заяв чи скарг, які відповідають встановленим законом вимогам, є порушенням права на судовий захист, яке згідно зі ст. 64 Конституції України не може бути обмеженим.

судовий акт, який прийнято, вимагати його виконання, а також на повне і ефективне відновлення у правах [5, с. 277].

Окремої уваги потребує питання юридичної природи права на судовий захист. Серед вчених немає єдиної думки щодо того, як требарозглядати право на судовий захист: як право особи (політичне чи особисте), або як юридичну гарантію прав і свобод людини. Більшість вчених дотримується позиції, що право на судовий захист є універсальним юридичним засобом забезпечення прав людини щодо запобігання незаконним діям чи бездіяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб.

Деякі вчені вважають право на суд політичним разом із виборчими, правами на участь в управлінні державними справами, свободою слова, зборів і мітингів, на об'єднання у громадські організації й на звернення до державних органів [10, с. 151−159]. Проте з цією позицією важко погодитися, оскільки судова влада не є активним учасником політичних процесів. Крім того, наявність політичних прав у особи пов'язана, як правило, з її приналежністю до громадянства. У той же час носіями права на суд є як громадяни, так і особи без громадянства та іноземці. Також не можна підтримати точку зору, що право на судовий захист належить до особистих (громадянських) прав, адже зміст їх полягає у забезпеченні особистої свободи й недоторканності особи (права на життя, гідність, свободу, особисту недоторканність, свободу совісті, пересування, вибору місця проживання, національності й мови спілкування тощо), а право на суд є умовою забезпечення цієї свободи.

Більшість учених у системі прав людини взагалі не знаходить місця для права на суд і вважає його належним до юридичних гарантій реалізації й захисту конституційних прав і свобод. При цьому під такими гарантіями вони розуміють умови й засоби, принципи й норми, що забезпечують здійснення, охорону й захист прав і свобод людини [11, с. 3−5; 12, с. 44; 13, с. 269−271].

Інші вчені, критикуючи цю позицію, вказують, що не зовсім зрозуміло: якщо право на суд є гарантією реалізації інших прав, чому тоді в судовому порядку розглядаються питання про порушення ст. 55 Конституції України та п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав та основоположних свобод, яким гарантується право на справедливий суд. Саме тому прихильниками такої точки зору в системі конституційних прав і свобод людини і громадянина виокремлюється такий вид процесуальні права, до яких, зокрема, належить і право на справедливий судовий розгляд [14, с. 18−34].

Одночасно деякими правознавцями запропоновано концепцію процесуальних прав-гарантій. Наприклад, М.С. Бондарь вважає, що характерною ознакою цих прав-гарантій є те, що вони створюють належні юридичні передумови для нормальної правореалізації й ефективного досягнення суб'єктами правовідносин юридичних цілей. Вони мають такі особливості: а) порівняно самостійне нормативне оформлення; б) переважно процесуальне наповнення за змістом, що і виключає наявність матеріальних елементів, як це має місце у змісті права на судовий захист; в) втілення зазначених прав, насамперед, у галузевому законодавстві; г) їх реалізація безпосередньо пов'язана з діяльністю судової влади [15, с. 522−570].

На наш погляд, більш обґрунтованою є остання позиція, адже право на судовий захист може виступати одночасно як процесуальним правом, реалізація якого забезпечується механізмом виконання обов'язку держави гарантувати права і свободи громадянина й порушення якого дає змогу особі оскаржити цей факт до компетентних органів публічної влади (зокрема до суду і міжнародних судових інстанцій); так і юридичною гарантією, яка є одним із найбільш ефективних засобів захисту прав людини. Право-гарантія на судовий захист належить до основних невідчужуваних прав і свобод й не може бути обмежене навіть в умовах воєнного чи надзвичайного стану.

Особливістю права на суд є те, що воно виступає складною комплексною гарантією в системі судових гарантій прав і свобод людини, адже включає й інші засоби їх судового забезпечення.

У системі юридичних засобів забезпечення прав людини окрему групу утворюють судові гарантії. В Основному Законі виділяються такі судові гарантії, як: право на суд (ст. 55 Конституції України), право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб (ст. 55 Конституції України), право на правову допомогу (ст. 59 Конституції), ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення (ст. 61 Конституції),особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду (ст. 62 Конституції України) тощо.

Крім того, особливе місце в системі юридичних гарантій прав людини посідає право на конституційну скаргу (ст. 55 Основного Закону), яке, з огляду на специфічне місце, яке займає КСУ у державному механізмі та захисті прав людини, і хоча і не належить саме до судових гарантій, є важливою гарантією в механізмі конституційного судового захисту основних прав і свобод людини і громадянина. Адже можливість осіб звертатися до органу конституційної юрисдикції сприятиме зміцненню демократії та становленню громадянського суспільства, адже цей інститут практично стане однією з форм громадського контролю за владою, який дасть змогу громадянину бути не лише спостерігачем, а й активним учасником формування правової політики держави.

Спочатку виявимо особливості (ознаки) та надамо класифікацію судових гарантій, що допоможе встановити юридичну природу, зміст та встановити структурні елементи вищевказаних судових гарантій.

Спираючись на результати вище проведеного аналізу специфіки юридичної природи судового захисту прав людини і права на суд, можемо зазначити, що варто виокремити такі особливості судових гарантій прав і свобод людини: 1) вони забезпечуються кожному, тобто громадянам України, іноземним громадянам і особам без громадянства, а також юридичним особам. У Конституції України використовується термін «кожен», що підкреслює неперсоніфікований характер, природність і невід'ємність судових гарантій; 2) універсальність, що означає змогу оскаржити до суду рішення і дії будь-яких, без винятків, органів державної влади й органів місцевого самоврядування з метою захисту своїх прав і свобод; 3) судові гарантії забезпечують захист всіх без винятку конституційних прав і свобод. Відповідно до ст. 8 Конституції України право на судовий захист є безпосередньо діючим, тобто звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується; 4) судовий захист прав і свобод людини і громадянина забезпечується всіма судами (конституційним і судами загальної юрисдикції) відповідно до їх компетенції, що підтверджує універсальний характер; 5) у системі судових гарантій виділяють складні юридичні засоби захисту: право на суд, який, у свою чергу, включають й інші гарантії (право на правову допомогу, презумпція невинуватості, гарантії виконання судових рішень); 6) закріплюються не тільки в Основному Законі, а й у процесуальному законодавстві (створення суду і формування його на підставі закону, неупередженість і незалежність суддів, обґрунтованість і вмотивованість судових рішень, виконання судових рішень та ін.).

З огляду на це, вважаємо, що судові гарантії можна визначити як систему умов, засобів і механізмів забезпечення прав і свобод людини і громадянина через розгляд судами справ за зверненнями осіб зі скаргами на порушення або створення перешкод у реалізації їх прав і свобод, або покладання на них не передбачених законом обов'язків у процедурах конституційного, цивільного, кримінального й адміністративного судочинства, за допомогою яких відбувається відновлення порушеного права, реалізація свободи і компенсація заподіяної шкоди.

На наш погляд, судові гарантії можна класифікувати за різними ознаками.

Так, за юридичною природою (або елементами процедурної справедливості [16, с. 83]) їх можна поділити на такі групи: 1) органічні (право на суд, на звернення до суду, на виконання судових рішень); 2) інституційні, тобто яким вимогам має відповідати суд (створення суду й формування його на підставі закону, неупередженість і незалежність суддів, обґрунтованість і вмотивованість судових рішень та ін.); 3) процесуальні (рівність сторін на всіх стадіях судового розгляду, розумний строк судового розгляду та ін.); 4) спеціальні (додаткові), до яких належить право на правову допомогу, презумпцію невинуватості та ін.

Залежно від стадії судового розгляду судові гарантії можна класифікувати на ті, які забезпечуються: а) до початку судового розгляду (право на звернення до суду, право на професійну правничу допомогу та ін.); б) на стадії судового розгляду (рівність сторін судового процесу, неупередженість і незалежність правосуддя та ін.); в) після судового розгляду справи (право на оскарження судового рішення, право на виконання судових рішень).

Крім того, варто також наголосити на тому, що зміст судових гарантій (перш за все, права на справедливий судовий розгляд) має особливості залежно від того, стосується він осіб, які обвинувачуються у здійсненні злочинів, чи осіб, які претендують на визначення своїх цивільних прав і обов'язків.

Висновки. Таким чином, досвід розвитку демократичних держав показує, що найнадійнішим і основним засобом захисту в разі порушення прав людини є незалежна судова влада. У нашій країні саме з реформування органів правосуддя і розширенням прав людини на судовий захист пов'язуються реальність і дієвість конституційних гарантій, їх регулятивна цінність.

По суті, цей інститут посідає центральне місце в механізмі юридичних гарантій конституційних прав і свобод людини і громадянина.

Список використаних джерел:

1. Фуллер Лон Л. Мораль права / Лон Л. Фуллер. − Москва : ИРИСЭН, 2007. − 308 с.
2. Sir Thomas Bingham. The European Convention on Human Rights: Time to Incorporate // Law Quarterly Review. – 1993.
3. Ллойд Д. Идея права / Д. Ллойд. − Москва : КНИГОДЕЛ, 2009. − 376 с.
4. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В.Я. Тацій (голова редкол.), О.В. Петришин, Ю.Г. Барабаш та ін..; Нац. акад. прав. наук України. – 2-ге вид., переробл. і допов. − Харків : Право, 2011. − 1128 с.
5. Прокопенко О.Б. Реалізація права на справедливий суд в Україні. Судова влада : монографія / І.Є. Марочкін, Л.М. Москвич, І.В. Назаров та ін.; за заг. ред. І.Є. Марочкіна. − Харків : Право, 2015. − С. 274−291.
6. Головатий С.П. Тріада європейських цінностей-верховенство права, демократія, права людини − як основа українського конституційного ладу: Частина третя: права людини (ст. 3 Конституції України) / С.П. Головатий // Право України. − 2015. − № 1. − С. 13−90.
7. Речицький В.В. Конституційне АБВ / В.В. Речицький. − Харків: ТОВ «Видавництво «Права людини», 2016. − 408 с.
8. Люшер Ф. Конституционнаязащита прав и свобод личности / Ф. Люшер; пер. с фр. − Москва: Издательскаягруппа «Прогресс» – «Универс», 1993. − 384 с.
9. Лемак О.В. Право на судовий захист: конституційно-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук / О.В. Лемак. − Ужгород, 2014. − 211 с.
10. Права человека : учеб, для вузов / отв. ред. Е.А. Лукашева. − Москва: НОРМА-ИНФРА*М, 1999. − 560 с.
11. Мухаметшин Ф.Б. Проблемы модернизации судебной власти (прошлое и настоящее) / Ф.Б. Мухаметшин // Рос. судья. − 2005. − № 2. − С. 3−5.
12. Погоріло Т.І. Права і свободи людини і громадянина в Україні / Т.І. Погоріло, В.В. Головненко, М.І. Сірий. − Київ: Ін Юре, 1994. − С. 44−49.
13. Рабінович П.М. Права людини і громадянина: навч. посіб. / П.М. Рабінович, М.Л. Хавронюк. − Київ : Атіка, 2004. − С. 269−271.
14. Крижановський В.Я. Конституційно-правові засади судового захисту прав і свобод людини і громадянина: дис. ... канд. юр. наук / В.Я. Крижановський. − Одеса, 2013. − С. 18−34.
15. Бондарь Н.С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации / Н.С. Бондарь. − Москва : ЗАО «Юстицинфор», 2005.
16. Погребняк С.П. Правосуддя як справедливе судочинство // С.П. Погребняк // Правосуддя: філософське та теоретичне осмислення : колективна монографія / А.М. Бернюков, В.С. Бігун, Ю.П. Лобода, Б.В. Малишев, С.П. Погребняк, С.П. Рабінович, В.С. Смородинський, О.В. Стовба. – К., 2009. – С. 71−90.

УДК 342.9

ПЕТРЕНКО П.Д.

ПОСИЛЕННЯ ТЕНДЕНЦІЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ ЯК ТРАНСФОРМАЦІЯ СТАТУСУ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті визначено поняття, призначення, проаналізовано сучасний стан та запропоновано напрямки подальшого впровадження децентралізації в Україні в умовах поглиблення європейської інтеграції та курсу на набуття Україною членства в ЄС.

Ключові слова: *принципи державного управління, децентралізація, статус органів виконавчої влади, статус органів місцевого самоврядування.*

В статье определено понятие, назначение, проанализировано современное состояние, предложены направления дальнейшего внедрения децентрализации в Украине в условиях углубления европейской интеграции и курса на приобретение Украиной членства в ЕС.

Ключевые слова: *принципы государственного управления, децентрализация, статус органов исполнительной власти, статус органов местного самоуправления.*

The article defines the concept, purpose, analyzed the current state and proposed directions for further introduction of decentralization in Ukraine in the context of deepening European integration and the course for Ukraine's acquisition of EU membership.

Key words: *principles of state administration, decentralization, status of executive bodies, status of local self-government bodies.*

Постановка проблеми. Характерною рисою зміни парадигми державного управління в сучасних умовах є інтеріоризація цінностей, пов'язаних з усвідомленням соціальної відповідальності всіх суб'єктів суспільних відносин за актуальний рівень ефективності діяльності системи виконавчої влади в Україні, що знаходить свій прояв у посиленні тенденції децентралізації. Децентралізація влади в Україні – питання на сьогодні особливо актуальне для поглиблення європейської інтеграції та реалізації курсу на набуття Україною членства в ЄС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання принципів державного управління в цілому та децентралізації зокрема вже неодноразово ставало предметом аналізу таких науковців, як Д.Д. Заяць, М.І. Карпа, Ю.В. Ковбасюк, І.О. Кульчий, А.П. Лелеченко, Н.Ю. Мущинська, О.І. Сушинський, О.В. Худоба, С.І. Чернов, І.Є. Чорнобиль та ін.

На сьогодні напрямки впровадження децентралізації характеризуються чисельними розробками, змінами, а відтак і поняття децентралізації слід проаналізувати в нових реаліях.

Метою даної **статті** є визначення поняття, призначення, перспектив подальшого впровадження децентралізації в Україні в умовах поглиблення європейської інтеграції та курсу на набуття Україною членства в ЄС.

Результати дослідження. Децентралізована виконавча влада із сильними інститутами місцевого самоврядування, як доводить О. Бабич, є найбільш ефективною формою організації державної влади [1, с. 111]. Децентралізація, погодимось, займає важливе місце серед принципів оптимальної організації публічної влади, здатної забезпечувати ефективне управління країною на різних рівнях її організації. Державне управління здійснюється відповідними органами на всій території країни [2, с. 4].

На сьогодні в Україні відбуваються значні зміни в контексті децентралізації влади, що здійснюється, насамперед, на основі Концепції реформування місцевого самоврядування та те-

© ПЕТРЕНКО П.Д. – кандидат юридичних наук

риторіальної організації влади в Україні, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333 від 01.04. 2014 [3], а також Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» від 12.01.2015 № 5/2015 [4].

Метою децентралізації є досягнення партнерства між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування шляхом перерозподілу повноважень: виконавчій владі залишити контроль, а всі повноваження місцевих державних адміністрацій передати органам місцевого самоврядування. Тим самим, з одного боку, буде вирішено проблему конкуренції між даними структурами. З іншого – передача повноважень органам місцевого самоврядування означає зміщення регулювання на рівень влади найближчий до людей, їх проблем.

Що передбачає дана реформа? Йдеться про відхід від централізованої моделі управління в державі; перехід ряду повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування; перехід до найбільшої спроможності місцевого і національного рівнів влади в державі, побудову ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізацію повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування [5]. Пріоритетом в управлінні публічними фінансами має стати підвищення прозорості та ефективності їх розподілу та витрачання. Процес здійснення державних закупівель повинен стати максимально прозорим та ураховувати загальні принципи конкуренції. Корупційна складова під час здійснення державних закупівель має бути ліквідована (розділ 3 ч.2 п. 5 Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» від 12.01.2015 № 5/2015 [4]).

Децентралізація сьогодні означає прагнення вирішення питань місцевого значення не на рівні області чи держави, а на місцевому рівні, що є найбільш ближчим рівнем влади до народу: дошкільна та шкільна освіта; первинна медицина та швидка допомога; комунальне господарство; охорона правопорядку; пожежна охорона; соціальний захист (рівень громади); спеціалізована шкільна освіта; спортивні школи, школи-інтернати, вторинна медицина, стаціонари загального профілю (рівень району) тощо. Централізовано ж про пропонується вирішувати лише спільні для громад питання, такі як: спеціалізована медицина, онкоцентри, кардіоцентри, професійно-технічна освіта та вищі навчальні заклади, дороги обласного значення, напрями регіонального економічного розвитку, збереження природних ресурсів тощо. Наприклад, розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель. Під час перерозподілу повноважень запропоновано виходити з того, що органам місцевого самоврядування слід передати повноваження місцевих державних адміністрацій, але контроль їх здійснення залишити за органами виконавчої влади.

Постановою Верховної Ради України від 4 червня 2015 року № 509-VIII схвалено План законодавчого забезпечення реформ в Україні [6]. Здійснення оптимізації системи органів виконавчої влади відповідно до завдань децентралізації необхідне задля відповідності системи європейським стандартам державного управління, політиці регіоналізму ЄС, де серед напрямів активних дій виділено децентралізацію державної влади в окремих країнах із метою передачі регіонам максимальних повноважень і закріплення прямих відносин з інститутами Європейського Союзу [7, с. 42]. Прийнято зміни до законів щодо зарахування окремих адміністративних зборів до місцевих бюджетів, розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг, фінансової забезпеченості надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування та ряду інших.

Зі Звіту про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом в 2016 році [8] відомо, що одними з основних результатів цієї реформи є створення 366 нових громад. Органи місцевого самоврядування отримали нові повноваження, зокрема щодо управління фінансовими ресурсами, реалізація яких перевищує планові показники, які закладались на 2016 рік. Також триває процес децентралізації повноважень в окремих сферах суспільного життя, таких як освіта, охорона здоров'я, охорони громадського порядку та ін. Із метою забезпечення підтримки місцевої влади у втіленні Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року Кабінетом Міністрів України прийнято рішення, яким передбачається можливість утворення регіонами неприбуткових небюджетних установ – Агенцій регіонального розвитку. Така агенція працюватиме як офіс із надання консультацій щодо підготовки та реалізації програм і проектів регіонального розвитку, які мають стати осередками співпраці між державним, приватним та громадським секторами. У 2016 році Віце-прем'єр міністр України з питань європейської та євроатлантичної інтеграції Іванна Климпуш-Цинцадзе констатує, що вже пройдено важливий

етап у процесі наближення України до ЄС. Завдяки децентралізації спроможні місцеві громади змогли отримати і додаткові фінансові можливості і повноваження [8].

Однак не всі завдання Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні [6] виконуються в строки. Так, Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2217а від 01.07.2015 [5] передбачає введення такої посади державної служби, як префект, що буде здійснювати виконавчу владу в районах і областях, у Києві та Севастополі, але ще й досі не прийнятий. Окрім вказаного нововведення, що відкладання його прийняття значно збільшує визначені для завершення оптимізації строки, також на розгляді Верховної Ради України знаходяться проекти законів про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов зміни меж районів у процесі добровільного об'єднання та приєднання територіальних громад, розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель, статусу старости села, селища; муніципальної варти, служби в органах місцевого самоврядування.

Відтак строки оптимізації порушувалися всупереч визначеним вимогам. У чому ж причини? Якщо взяти нормативну базу для здійснення оптимізації, то чинним законодавством України чітко врегульовано підстави, порядок її проведення. Зокрема, серед повноважень уряду, як було зауважено, наявні щодо здійснення оптимізації. Порядок здійснення заходів, пов'язаних із утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 20.10.2011 № 1074 [9]. Згідно з п. 3 вказаного Прядку пропозиція щодо утворення, реорганізації або ліквідації органу виконавчої влади вноситься Прем'єр-міністру України членом Кабінету Міністрів України з урахуванням пріоритетів діяльності Кабінету Міністрів України, необхідності забезпечення здійснення повноважень органів виконавчої влади і недопущення дублювання їх повноважень. При цьому в п. 3 також зауважено про необхідність обґрунтування ліквідації, реорганізації чи утворення певного органу. У Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-VI [10] чітко розписано механізм завершення функціонування, рівно як і підстави, умови та порядок початку функціонування нових органів виконавчої влади після їх створення. Ураховуючи, що в законодавстві України визначено механізм фінансування оптимізації системи та організаційно-штатної структури органів виконавчої влади, доходимо висновку про повноту нормативно-правового забезпечення її здійснення. Відтак визначення напрямків оптимізації системи та організаційно-штатної структури органів виконавчої влади – це питання, вирішення якого є першочерговим для завершення оптимізації системи та організаційно-штатної структури органів виконавчої влади в контексті євроінтеграції.

Серед причин порушення строків оптимізації слід назвати: несвоєчасність призначення керівників створених у рамках оптимізації органів виконавчої влади, що тягло неможливість їх державної реєстрації; несвоєчасне утворення комісії з реорганізації (наприклад, у 2014 році із 18 передбачуваних для утворення комісій із реорганізації або ліквідації певних центральних органів виконавчої влади утворено лише 13); порушення строків розробки плану заходів із реорганізації; несвоєчасність або відсутність доручень із боку уряду або окремих міністерств щодо конкретних заходів з оптимізації; порушення строків прийняття положень, що регулюють діяльність новостворених у ході оптимізації органів виконавчої влади та ін. Як вказує І.О. Кульчий, практика свідчить, що спрямованість і реалізація реформ системи виконавчої влади не здається однозначною. Простежується зволікання з прийняттям нормативно-правових актів, через що зміни не могли розпочатися послід і порушувалися принципи стадійності, послідовності та системності [11].

Отже, реформу децентралізації не завершено. Аналіз Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [12] дозволяє встановити, що на сьогодні децентралізація повинна включати ряд кроків задля досягнення відносин партнерства і взаємної допомоги між відносинами влади та суспільства:

1) перерозподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, в тому числі щодо надання адміністративних послуг;

2) перерозподіл бюджетів між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

3) зміну меж районів у процесі добровільного об'єднання та приєднання територіальних громад (у 2015 році 794 сільських, селищних та міських ради, до складу яких увійшло 2015 населених пунктів, добровільно об'єдналися в 159 територіальних громад [13, с. 2]).

4) зміну на трирівневий адміністративно-територіального устрою України (27 областей, 120-150 районів, 1500-1800 громад) із визначенням такої первинної одиниці в системі адміністративно-територіального устрою України, як громада;

5) введення такої посади державної служби, як префект, що буде здійснювати виконавчу владу в районах і областях, у Києві та Севастополі (передбачено в Проекті Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2217а від 01.07.2015 [5]);

6) введення таких понять, як «муніципальна варта», «старостинський округ», «староста села», «староста селища», визначення їх змісту, статусу відповідних посад;

7) упровадження концепції відповідальності органів місцевого самоврядування за ефективність роботи перед виборцями, за законність – перед державою;

8) оновлення законодавства, в тому числі прийняття нового закону про органи місцевого самоврядування, про засади адміністративно-територіального устрою; щодо посилення відповідальності органів місцевого самоврядування за прийняття рішень, що порушують Конституцію та закони України; про статус та вибори старост та інших;

9) проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи,

10) надання консультативно-методологічної допомоги,

11) запровадження в територіальних громадах (передусім в об'єднаних територіальних громадах) дільничних поліцейських.

Окрім повільності прийняття окремих нормативно-правових актів, уповільнює децентралізацію неготовність деяких територіальних громад до добровільного об'єднання та приєднання. Вважаємо необхідним визначення строків добровільного об'єднання та приєднання з тим, аби можливо було підготуватися до адміністративного шляху об'єднання громад через закон чи інше політичне рішення. І, зрозуміло, необхідно розробити відповідний законопроект.

Висновки. Тенденцію децентралізації слід розуміти у правовому аспекті як трансформацію адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, здійснювану в напрямку розширення комплексу прав, обов'язків та відповідальності останніх; у територіальному аспекті – як розширення здатності органів місцевого самоврядування та територіальних громад, а також територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади приймати рішення, пов'язані зі здійсненням публічних справ місцевого значення; в соціально-філософському значенні – як подолання екзистенціального сприйняття відчуження між владою і народом (особистістю) шляхом більш широкого включення громадськості в систему прийняття рішень, пов'язаних із широким колом питань забезпечення життєдіяльності, самоактуалізації активної громадянської позиції, втілення індивідуальних систем цінностей індивідів за умови додержання засад толерантності та поваги до відмінних від загальновизнаних інтересів людини та громадянина, які не суперечать закону. При цьому слід виходити з необхідності передачі органам місцевого самоврядування повноваження місцевих державних адміністрацій, але контроль за їх здійсненням залишити за органами виконавчої влади.

Децентралізація влади в Україні повинна включати вирішення таких завдань задля досягнення відносин партнерства і взаємної допомоги між відносинами влади та суспільства: 1) перерозподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, в тому числі щодо надання адміністративних послуг; 2) перерозподіл бюджетів між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; 3) зміна меж районів у процесі добровільного об'єднання та приєднання територіальних громад; 4) зміна на трирівневий адміністративно-територіального устрою України з визначенням такої первинної одиниці в системі адміністративно-територіального устрою України, як громада; 5) введення такої посади державної служби, як префект; 6) уведення таких понять, як «муніципальна варта», «старостинський округ», «староста села», «староста селища», визначення їх змісту, статусу відповідних посад; 7) впровадження концепції відповідальності органів місцевого самоврядування за ефективність роботи перед виборцями, за законність – перед державою; 8) оновлення законодавства; 9) проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи; 10) надання консультативно-методологічної допомоги; 11) запровадження в територіальних громадах (передусім в об'єднаних територіальних громадах) дільничних поліцейських.

Децентралізація в Україні відбувається на основі змін адміністративно-територіального устрою. Однією з основних характеристик змін є трансформація меж територіальних одиниць адміністративно-територіального устрою України, яка відбувається через добровільне приєднання та об'єднання територіальних громад. У зв'язку з неготовністю деяких громад до об'єднання доцільним є передбачення і моделювання адміністративного шляху задля усунення гальмування децентралізації.

Список використаних джерел:

1. Бабич О. Реформування системи місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: сьогодення та перспективи / О. Бабич // Часопис Київського університету права – 2009 – № 2 – С. 110–116.

2. Публічна служба в Україні: концепція та практика регіональної кадрової політики: наук. розробка / О.І. Сушинський, О.В. Худоба, Д.Д. Заяць, М.І. Карпа, І.Є. Чорнобиль та ін. – К.: НАДУ, 2013. – 64 с.

3. Кабінет Міністрів України, Розпорядження «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 01.04.2014 № 333-р // Офіційний вісник України. – 2014. – № 30. – С. 18. – Ст. 831. – Код акту 72156/2014.

4. Президент України; Указ «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12.01.2015 № 5/2015 // Офіційний вісник Президента України. – 2015. – № 2. – С. 14. – Ст. 154.

5. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2217а від 01.07.2015. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.

6. Постанова Верховної ради України «Про План законодавчого забезпечення реформ в Україні» від 04.06.2015 № 509-VII // Офіційний вісник України. -2015 р. – № 52. – Стор. 13. – Стаття 1668. – Код акту 77493/2015.

7. Адміністративно-територіальний устрій країн Європейського Союзу: навч. посіб. / за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, М.К. Орлатого. – К.: НАДУ, 2015. – 628 с.

8. Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом в 2016 році. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dsmsu.gov.ua/index/ua/material/29363.

9. Кабінет Міністрів України. Постанова «Про затвердження Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади від 20.10.2011 № 1074 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 82. – С. 8. – Стаття 3005. – Код акту 58803/201.

10. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-VI // Офіційний вісник України. – 2011 р. – № 27. – Стор. 20. – Стаття 1123. – Код акту 55751/2011.

11. Кульчий І.О. Еволюція реформ системи органів виконавчої влади України: особливості і перспективи / І.О. Кульчий // Теорія і практика державного управління. – 2010. – Вип. 3(30). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2010-3/doc/1/12.pdf.

12. План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затверджений розпорядженням КМУ від 22 вересня 2016 р. № 688-р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249350402.

13. Чернов С.І., Мущинська Н.Ю. Об'єднання територіальних громад як механізм забезпечення ресурсної спроможності сільських громад / С.І. Чернов, Н.Ю. Мущинська // Теорія та практика державного управління 3(54)/2016. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2016-3/doc/3/03.pdf.

УДК 342.9

ПЯНКОВСЬКИЙ В.В.

СПРОМОЖНІСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК ЗАСАДА РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ ЛЮДИНИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

У статті в контексті дослідження адміністративно-правових засад реалізації прав людини у об'єднаних територіальних громадах в умовах децентралізації визначено особливості принципу спроможності територіальних громад. Серед іншого зазначається, що принципи самоорганізації на місцевому рівні визнано нашою державою і в Конституції України, і в національному законодавстві. Водночас змістовно основні засади організації, викладені у Хартії, імплементовано до законодавства України лише частково. Крім цього, у внутрішньому законодавстві України це поняття теж не узгоджується. У результаті аналізу змістовних ознак поняття «місцеве самоврядування» диференційовано його спільні та відмінні ознаки.

Ключові слова: *місцева влада, права людини, забезпечення реалізації прав людини, адміністративно-правові засоби, адміністративно-правова реформа, принцип спроможності, взаємодія.*

В статье в контексте исследования административно-правовых основ реализации прав человека в объединенных территориальных общинах в условиях децентрализации определены особенности принципа способности территориальных общин. Среди прочего отмечается, что принципы самоорганизации на местном уровне признаны нашим государством и в Конституции Украины, и в национальном законодательстве. В то же время содержательно основные принципы организации, изложенные в Хартии, имплементированы в законодательство Украины лишь частично. Кроме этого, во внутреннем законодательстве Украины это понятие тоже не согласуется. В результате анализа содержательных признаков понятия «местное самоуправление» дифференцированы общие и отличительные его признаки.

Ключевые слова: *местные власти, права человека, обеспечение реализации прав человека, административно-правовые средства, административно-правовая реформа, принцип способности, взаимодействие.*

In the article in the context of the study of the administrative and legal principles of the implementation of human rights in the united territorial communities in the conditions of decentralization, the features of the principle of the capacity of territorial communities are determined. Among other things, it is noted that the principles of self-organization at the local level are recognized by our state both in the Constitution of Ukraine and in national legislation. At the same time, the content of the basic principles of the organization, as set forth in the Charter, is only partially implemented in the Ukrainian legislation. In addition, in the domestic legislation of Ukraine, this concept is also not consistent. As a result of the analysis of meaningful features of the concept of "local self-government" differentiated common and distinctive features.

Key words: *local authorities, human rights, ensuring the realization of human rights, administrative and legal means, administrative and legal reform, the principle of capacity, interaction.*

Перебудова усієї системи управління державними справами, яка, серед іншого, була впроваджена шляхом децентралізації публічно-управлінських повноважень і розширенням можливостей органів місцевої влади, сприяла активному розвитку місцевих громад, а також визначила нові виклики та проблеми пов'язані з трансформацією концепції їх діяльності, а також новою роллю

© ПЯНКОВСЬКИЙ В.В. – здобувач (Міжрегіональна Академія управління персоналом)

місцевої влади для розбудови усієї держави. Утворення об'єднаних територіальних громад стало формальним закріпленням бажання жителів певної території брати на себе відповідальність за подальший її розвиток, створення новітньої інфраструктури, перебудову взаємовідносин влади та людей. Одним із ключових питань, яке постає під час цієї реформи, є здатність новоутворених територіальних громад повно та якісно реалізовувати та гарантувати забезпечення прав її мешканців. Фактично, можемо говорити про те, що основним призначенням нової форми місцевої влади – об'єднаних територіальних громад – і є створення умов для життя людей на принципово нових стандартах та засадах, центральне місце серед яких займають права людини.

В Основному Законі України основні засади місцевого самоврядування викладено у розділі XI. Зокрема дефініцію місцевого самоврядування визначено у статті 140, як право територіальної громади «жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [1]. Необхідно відмітити, що таким чином Основним Законом нашої держави закріплено, що реалізація принципу органів місцевого самоврядування здійснюється територіальною громадою, та одразу визначено, що таку громаду утворюють жителі села чи добровільне об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста.

Детальніше основні засади органів місцевого самоврядування в Україні, його систему та гарантії, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування визначено Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2], у якому статтею 2 поняття місцевого самоврядування в Україні закріплено, як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Також зазначено, що місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Виходячи із вищенаведеного, можемо констатувати, що поняття органів місцевого самоврядування, викладені у Хартії та у законодавстві України, дещо різняться. Крім цього, у законодавстві України це поняття теж не узгоджується. Зокрема цікавим видається розширення, на відміну від Конституції України, ознак поняття «органи місцевого самоврядування» у Законі України «Про місцеве самоврядування». З'являється така ознака, як «реальна здатність» і альтернатива для самостійного вирішення, як-от: «або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування».

У зв'язку із цим, а також враховуючи те, що процес реформування територіальної організації влади в Україні і досі триває, спробуємо розібратися детальніше, розглянувши зміст викладених вище понять у Хартії та законах України.

Так, зміст означеного в Хартії поняття складають такі ознаки:1) право органів місцевого самоврядування; 2) спроможність; 3) здійснення в межах закону; 4) власна відповідальність; 5) регулювання та управління; 6) сфера компетенції – суттєва частка публічних справ; 7) функціональний складник – в інтересах місцевого населення.

Водночас зміст цього ж поняття у національному законодавстві складають такі ознаки:

У Конституції: 1) право територіальної громади; 2) самостійне вирішення; 3) сфера компетенції – питання місцевого значення; 3) діяльність в межах Конституції і законів України.

У Законі України «Про місцеве самоврядування»:

1) гарантоване державою право територіальної громади; 2) реальна здатність; 3) самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання; 4) сфера компетенції – питання місцевого значення; 5) діяльність в межах Конституції і законів України.

Загалом можемо стверджувати, що за змістом між поняттям місцевого самоврядування, викладеним у Хартії, та цим же поняттям, що визначено у національному законодавстві України, спільним є те, що місцеве самоврядування визначено, як право здійснювати діяльність у межах чинного законодавства.

До відмінних ознак належать: 1) право органів місцевого самоврядування / право територіальної громади; 2) спроможність вчиняти певні дії / реальна здатність; 3) здійснення регулювання та управління / вирішення; 4) суттєва частка публічних справ / питання місцевого значення; 5) функціонування: в інтересах місцевого населення (нічого не зазначено); 6) власна

відповідальність / самостійне вирішення питань або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Отже, зупинимося детальніше на відмінних ознаках.

Стосовно першої, оскільки визначення «органи місцевого самоврядування» у Хартії та законодавстві України наведені вище, розглянемо підходи правової доктрини до розуміння цього поняття.

Так, В.М. Вакуленко та М.К. Орлатий розглядають місцеве самоврядування як право місцевої влади та її реальну спроможність самостійно управляти частиною державних справ у рамках закону і в інтересах свого населення і регулювати її [3, с. 10].

П.М. Рабінович диференціює самоврядування як загальнонародне, загальносуспільне і територіальне. Зокрема останнє як самоорганізацію населення певної території, яке безпосередньо або через утворені ним органи вирішує згідно з чинним законодавством питання місцевого життя [4, с. 71].

Цікавим видається те, що виходячи із потрактованих вище дефініцій суб'єктами здійснення місцевого самоврядування можуть бути як окремі громадяни, їх територіальні громади, органи самоорганізації населення, так і місцева влада.

У правовій доктрині поняття «територіальна громада» також характеризується плюралізмом поглядів.

Так, огляд літератури, проведений П. Маттесіх і Б. Монсі [5, с. 56–57; 6], надає кілька тлумачень громади, зокрема: 1) люди, які живуть на певній географічній території і які мають соціальні та психологічні зв'язки одне з одним і з місцем, де вони живуть; 2) угрупування людей, які живуть поруч одне одного й об'єднані спільними інтересами і взаємною допомогою; 3) поєднання соціальних одиниць і систем, які виконують основні соціальні функції, організація соціальної діяльності.

Згідно з територіальним критерієм визначення сутності територіальної громади пов'язане з використанням такої ознаки, як постійне проживання людей на території населеного пункту.

Відповідно до соціологічного критерію територіальна громада є соціальною спільнотою, об'єднаною на основі спільності інтересів і потреб населення, що входять до неї, системності зв'язків і відносин між ними, а не проста сукупність мешканців визначеного населеного пункту. Відповідно, не держава і органи влади ставлять завдання перед людиною, а саме вона висуває певні вимоги до органів влади, а її потреби та інтереси зумовлюють їх діяльність.

Визначення територіальної громади на основі конституційно-правового критерію визначає місце і роль територіальної громади в системі місцевого самоврядування й організації публічної влади, зокрема характеризує громаду як суб'єкта місцевого самоврядування, який володіє правом і реальною здатністю до діяльності на основі реалізації наданої компетенції щодо вирішення питань місцевого значення.

Стосовно другої відмінності – «спроможність» чи «реальна здатність».

На нашу думку, у контексті використання цього поняття у Хартії необхідно розуміти усі три його значення. У зв'язку із цим «реальна здатність», що використовується у визначенні поняття місцевого самоврядування у національному законодавстві України є лише одним складником поняття «спроможність». Важливо зазначити, що у постанові Кабінету Міністрів України від 08 квітня 2015 року № 214 «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» є визначення саме «спроможної територіальної громади», що розуміється як здатність територіальних громад сіл (селищ, міст), які добровільно об'єдналися, самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечили належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці [7].

Таким чином, на нашу думку, у Конституції України та у Законі України «Про місцеве самоврядування» у визначенні «місцевого самоврядування» необхідно додати після слова «право» таке: «і спроможність».

Водночас у Методиці формування спроможних територіальних громад слово «здатні» у визначенні «територіальної громади» має бути замінено на «здатні, мають наявні умови та можливості».

Щодо третьої відмінної ознаки – «здійснення регулювання та управління» чи «вирішення», то поняття «вирішення» у Словнику української мови розтлумачено, як дія за значенням; висновок, прийняте рішення. Етимологія слова «управління» чи його синоніма, запозиченого з

англійської мови, – «менеджмент», вказує на те, що в обох випадках йдеться про вміння управляти. Англійське слово to manage (управляти) походить від латинського слова manus (рука). У Новому тлумачному словнику української мови слово «управляти» має таке тлумачення: 1) спрямовувати діяльність, роботу кого-небудь, чого-небудь; бути на чолі когось, чогось; керувати; 2) користуючись кермом та іншими регулюючими пристроями, спрямовувати рух, хід, роботу чого-небудь; спрямовувати хід якогось процесу, впливати на розвиток, стан чого-небудь [8, с. 642; 9, с. 5]. Отже, на нашу думку, закладений у національному законодавстві України термін «вирішення» у визначенні поняття «органи місцевого самоврядування» не відображає змісту їх діяльності. У зв'язку із цим вважаємо за доцільне замінити поняття «вирішення» на «регулювання та управління».

Переходячи до четвертої відмінної ознаки – здійснення регулювання та управління, беремо за основу словосполучення «часткою публічних справ» чи «питаннями місцевого значення». Ми вважаємо зайвим вивчати додатково, що включає одне чи друге поняття, адже право громадян брати участь в управлінні державними справами закладено у статті 38 Основного Закону.

В літературі участь громадян в управлінні державними справами визначається як правомірна публічна діяльність громадян України з метою впливу на прийняття, виконання та контроль за реалізацією рішень державного значення безпосередньо або через представників у органах всіх гілок державної влади, гарантована закріпленням у Конституції відповідного суб'єктивного права [10, с. 102].

Таким чином, органи місцевого самоврядування, зокрема територіальні громади, здійснюють регулювання та управління виключно суттєвою часткою публічних справ, що, власне, і має бути відображено у нормативно-правових актах нашої держави.

Розглядаючи п'яту функціональну відмінну ознаку, що зазначена у Хартії як функціонування «в інтересах місцевого населення» та ніяк не відображено під час визначення поняття «органи місцевого самоврядування» чи «територіальна громада» на рівні закону у національному законодавстві України, можемо припустити, що законодавець керувався статтею 3 Конституції України, якою встановлено, 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» та статтею 5 цього Закону, якою визначено, що «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» [1].

Тобто згідно із зазначеним змістом і спрямованістю функціонування органів місцевого самоврядування в Україні та їх основним обов'язком, а отже, і територіальних громад, є «утвердження і забезпечення прав і свобод людини».

Варто зазначити, що найбільшою організацією місцевого самоврядування на світовому рівні є UnitedCitiesandLocalGovernments (Об'єднані міста та місцеві органи влади) (далі – UCLG). Зокрема основні обов'язки місцевих органів влади по всьому світу вони класифікують за такими напрямами:

1) послуги: постачання води, збір стічних вод та твердих відходів, громадський транспорт, вуличне освітлення, прибирання вулиць, ринки та громадські місця, громадські туалети, боротьба із забрудненням, деякі аспекти догляду за дітьми та шкільної освіти, бібліотеки та культурні заходи, деякі форми надання соціального забезпечення (як правило, спільно з вищими органами), пожежні служби та реагування на надзвичайні ситуації (як правило, спільно з вищими органами влади), реєстрація народжень і смертей, моніторинг інфекційних захворювань, кладовища, а також у багатьох країнах охорона здоров'я, освіта, забезпечення житлом і підтримка порядку;

2) інфраструктура: водопровідна мережа, каналізація, системи поверхневого водовідведення, місцеві дороги, пішохідні доріжки, мости, сміттєзвалища, очищення стічних вод, автовокзали, парки, площі, спортивні спорудження, громадські місця;

3) будівлі: будівельні норми і правила, керівництво технічною експлуатацією громадських будівель, правила оренди житла;

4) міське планування: управління землекористуванням та застосування правил землекористування, плани на розширення інфраструктури;

5) інші: місцевий економічний розвиток, туризм [11, с. 6–7].

Своєю чергою зазначене відображає низку складових елементів прав людини, зокрема на життя, здоров'я, безпеку тощо. Тобто діяльність UCLG спрямована на належне забезпечення прав людини на місцевому рівні.

Таким чином, щодо функціональної ознаки, вважаємо за доцільне у Конституції України та у Законі України «Про місцеве самоврядування» у визначення «місцевого самоврядування» додати «з метою утвердження і забезпечення прав і свобод людини на місцевому рівні».

Принагідно хочемо відмітити, що у трактуванні поняття «спроможна територіальна громада», що зазначено у Методиці формування спроможних територіальних громад, йдеться про те, що такі громади здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг <…> у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства…», що на нашу думку, враховуючи напрями обов'язків UCLG, є неповним. У зв'язку із цим та викладеним вище вважаємо за доцільне у Методиці формування спроможних територіальних громад поняття «спроможна територіальна громада» викласти у такій редакції: «територіальна громада, яка здатна та має наявні умови та можливості забезпечити належний рівень утвердження і забезпечення прав і свобод людини на відповідному місцевому рівні (на відповідній території)».

Останньою відмінною ознакою є власна відповідальність / самостійне вирішення питань або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

У цьому питанні, на нашу думку, вагомим недоліком є неузгодженість, так би мовити, внутрішнього законодавства України. Адже Конституцією України передбачено «право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України», а отже, і під власну відповідальність.

Водночас з'являється зазначене раніше «розширення» нормативних основ Конституції України у Законі України «Про місцеве самоврядування», відповідно до якого місцеве самоврядування визнано як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України та зазначено, що місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст [2].

Таке формулювання законодавця передбачає наявність не одного (територіальної громади), а кількох суб'єктів відповідальності (рад та їх виконавчих органів). Хоча в Конституції України (ч. 3, 4 ст. 140) сільські, селищні міські голови не визначаються органами місцевого самоврядування, Закон про місцеве самоврядування (ч. 1 ст. 5) відносить їх до системи місцевого самоврядування, визначаючи їх як головних посадових осіб територіальної громади (ч. 1 ст. 12) та наділяючи їх відповідними повноваженнями у вирішенні питань місцевого значення (ст. 42). Передусім йдеться про їх статус розпорядника бюджетних, позабюджетних цільових (у тому числі валютних) коштів, укладання від імені територіальної громади, ради та її виконавчого комітету договорів відповідно до законодавства, а також видання розпоряджень у межах своїх повноважень. Отже, сільські, селищні міські голови виступають як самостійні суб'єкти відповідальності за вирішення питань місцевого значення [1, с. 14].

Отже, територіальні громади мають залишитися єдиним суб'єктом здійснення місцевого самоврядування під власну відповідальність. Враховуючи зазначене, також видається доцільним законодавцю приділити особливу увагу щодо надання можливості жителям відповідної території оцінювати діяльність свого «місцевого співтовариства». При цьому механізм притягнення до відповідальності у разі допущення правопорушень має бути дієвим.

Отже, дослідивши принцип спроможності ОМС як засаду реалізації прав людини на рівні територіальних громад, можемо стверджувати таке:

1. Принципи місцевого самоврядування визнано нашою державою і в Конституції України, і в національному законодавстві. Водночас змістовно поняття органів місцевого самоврядування, викладене у Хартії, імплементовано до законодавства України лише частково. Крім цього, у внутрішньому законодавстві України це поняття теж не узгоджується.

2. У результаті аналізу змістовних ознак поняття «місцеве самоврядування» диференційовано спільні та відмінні ознаки.

Так, до спільних належить лише те, що місцеве самоврядування визначено як право здійснювати діяльність у межах чинного законодавства.

З-поміж відмінних можна зазначити такі: 1) право органів місцевого самоврядування / право територіальної громади; 2) спроможність вчиняти певні дії / реальна здатність; 3) здійснення регулювання та управління / вирішення; 4) суттєва частка публічних справ / питання місцевого значення; 5) функціонування: в інтересах місцевого населення (нічого не зазначено); 6) власна

відповідальність / самостійне вирішення питань або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Отже, спроможність та/або реальна здатність виконувати свої завдання і забезпечувати права людини є однією із ключових засад діяльності органів місцевого самоврядування.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР / Офіційний вісник України. – 2010. – № 72/1. Спеціальний випуск. – Ст. 2598. – С. 15.

2. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80.

3. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні. Навч. посіб. / За заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : Вид-во НАДУ, 2010. – 211 с.

4. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навчальний посібник / Петро Мойсейович Рабінович. – [5-те вид.]. – К. : Атіка, 2001. – 176 с.

5. Mattessich P. Community Building: What Makes It Work: A Review of Factors Influencing Successful Community Building / P. Mattessich, B. Monsey. – St. Paul, MN: Wilder Foundation, 2004. – 345 p.

6. Барановська Т. М. Державна політика розвитку територіальних громад в Україні [Текст]: дис..... канд. юрид. наук: 25.00.02 / Барановська Тетяна Миколаївна; Національна академія державного управління при Президентові України Харківський регіональний інститут державного управління. – Харків, 2016. – 261 с.

7. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України від 08 квітня 2015 року № 214 [Електронний ресурс] / Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF.

8. Новий тлумачний словник української мови : у 4 т. 42000 слів / уклад. : В. Яременко, О. Сліпушко. – К. : Аконіт, 2000. – Т. 3 (О-Р). – 927 с.

9. Босак О. З. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10bozuds.pdf.

10. Дахова І. І. Участь громадян в управлінні державними справами: питання теорії та практики / І. І. Дахова // Форум права. – № 3. – 2014. – С. 102–109.

11. Місцеве самоврядування в Україні та світі. Цікаві факти / Загальна редакція та упорядкування Парасюк І.Л., Телешова Ю.В. – К.: [ФОП Москаленко О.М.], 2016 – 15 с.

12. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / [редкол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін.] ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2014. – 128 с.

УДК 342.4(045)

ШАМРАЙ В.В.

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА РЕФОРМА» У СУЧАСНИХ УМОВАХ МІЖДЕРЖАВНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Стаття присвячена теоретико-методологічним підходам до визначення поняття «конституційно-правова реформа» у сучасних умовах правової глобалізації та європейської міждержавної інтеграції.

Автор аналізує юридичний зміст зазначеної категорії, показує її специфічні особливості, розкриває значення процесів удосконалення галузі конституційного права, конституційної модернізації суспільства і держави в сучасних умовах правової глобалізації та європейської міждержавної інтеграції.

Наголошується на необхідності подальшого вдосконалення конституційно-правового регулювання найважливіших суспільних відносин як напряму діяльності публічної влади в контексті сприйняття національною правовою системою України європейських правових стандартів.

Ключові слова: *конституційне право, конституційно-правова реформа, конституційна модернізація, суспільство, національна правова система.*

Статья посвящена теоретико-методологическим подходам к определению понятия «конституционно-правовая реформа» в современных условиях правовой глобализации и европейской межгосударственной интеграции.

Автор анализирует юридическое содержание указанной категории, показывает ее специфические особенности, раскрывает значение процессов совершенствования отрасли конституционного права, конституционной модернизации общества и государства в современных условиях правовой глобализации и европейской межгосударственной интеграции.

Подчеркивается необходимость дальнейшего совершенствования конституционно-правового регулирования важнейших общественных отношений как направления деятельности публичной власти в контексте восприятия национальной правовой системой Украины европейских правовых стандартов.

Ключевые слова: *конституционное право, конституционно-правовая реформа, конституционная модернизация, общество, национальная правовая система.*

The article is devoted to theoretical and methodological approaches to the definition of the concept of "constitutional law reform" in the current conditions of legal globalization and European interstate integration.

The author analyzes the legal content of this category, shows its specific features, reveals the importance of the processes of improving the field of constitutional law and the constitutional modernization of society and the state in the current conditions of legal globalization and European interstate integration.

The need for further improvement of the constitutional and legal regulation of the most important social relations as the most important line of public power in the context of the perception of the European legal system by the national legal system of Ukraine is underlined.

Key words: *constitutional law, constitutional law reform, constitutional modernization, society, national legal system.*

© ШАМРАЙ В.В. – кандидат юридичних наук, доцент, проректор (Київський національний університет імені Тараса Шевченка)

Вступ. Конституційна реформа в її сучасному часовому вимірі протягом 2014–2017 рр. істотно модифікувала політичну систему України. Зміна акцентів у системі ухвалення державно-владних рішень і способу формування представницьких органів, а також розподіл контрольних повноважень у системі державної влади зумовили необхідність пошуку не лише нових форм взаємодії між суб'єктами конституційного процесу, а й нових способів комунікації – досягнення домовленостей щодо правил і наслідків такої взаємодії. На жаль, політичні кризи 2006–2007 та 2013–2014 рр. продемонстрували досить низький рівень спроможності українських політиків домовлятися за допомогою конституційно-правових засобів.

З одного боку, це можна пояснити нівельованою роллю ідеології та програм політичних партій, що позбавляє підґрунтя для пошуку компромісів і спільного визначення напрямів реалізації політики. З іншого – невтішною практикою домінування особистого або корпоративного інтересу над інтересом суспільним. Тому стимулювання консолідації демократії в Україні є необхідною умовою збереження стабільності інституціонального порядку, а також виховання громадянської політичної культури як у політичної еліти, так і в громадян, що актуалізує важливість та актуальність наукового дослідження конституційної реформи України з погляду визначення подальших шляхів удосконалення конституційного ладу нашої держави.

Водночас в юридичному вимірі ретельного дослідження потребує не тільки конституційна реформа як процес прогресивної трансформації суспільних інститутів, але і конституційно-правова реформа як процес удосконалення конституційно-правових джерел, їх системи та нормативного матеріалу, що міститься в конституції та конституційних законах, з урахуванням сучасних тенденцій правової глобалізації та європейської міждержавної інтеграції.

Необхідно зазначити, що різноманітні аспекти здійснення конституційної реформи в Україні розглядалися в працях багатьох учених, серед яких варто окремо назвати таких, як: М. Баймуратов, О. Батанов, В. Борденюк, Ю. Волошин, П. Гураль, О. Зайчук, Б. Калиновський, А. Колодій, О. Копиленко, М. Корнієнко, В. Кравченко, В. Куйбіда, П. Любченко, М. Орзіх, М. Пітцик, В. Погорілко, Х. Приходько, М. Пухтинський, А. Ткачук, Ю. Тодика, В. Федоренко, О. Фрицький, В. Шаповал, Ю. Шемшученко.

Водночас у наявних дослідженнях відсутній глибокий та різнобічний теоретико-методологічний аналіз категорії «конституційно-правова реформа» як процесу вдосконалення системи конституційного права як провідної галузі національного права України.

Постановка завдання. Мета статті – дослідити основні теоретико-методологічні підходи до визначення поняття «конституційно-правова реформа» у сучасних принципово нових умовах правової глобалізації та європейської міждержавної інтеграції.

Результати дослідження. Безпосереднім предметом конституційно-правової реформи є норми Конституції та конституційних законів, а також система галузі конституційного права на рівні її окремих елементів (норма, інститут, підгалузь, галузь), причому основним матеріалом формально-юридичних конституційно-правових перетворень є Конституція як основне джерело конституційно-правового регулювання в сучасних правових державах.

У цьому контексті варто зазначити, що Конституцію в матеріальному значенні в літературі здебільшого розуміють як писаний акт, сукупність актів чи конституційних звичаїв, які проголошують та гарантують права і свободи людини і громадянина, визначають основи суспільного ладу, форму державного правління, форму державного устрою, систему органів державної влади, місцевого самоврядування й інші питання конституційного значення.

Критерієм для віднесення правових норм до норм Конституції в матеріальному значенні є не стільки форма та чинність акта, в якому вони містяться, скільки характер відносин, які цими нормами регулюються. Назване вище коло відносин якраз і становить предмет конституційного регулювання [1, с. 38].

Формальна ж Конституція – це документ, Основний закон держави, який ухвалюється і змінюється особливим порядком, установленим зазвичай ним самим, має вищу юридичну силу. Конституція в такому значенні – це свого роду Закон законів.

Усі держави мають конституції в матеріальному значенні, але не в усіх них є конституції у формальному значенні.

У сучасній як закордонній, так і вітчизняній літературі є й інший підхід до розуміння конституції у формальному і в матеріальному значеннях. Якщо визначення конституції у формальному значенні згідно із цим підходом здебільшого не відрізняється від наведеного вище, то поняття конституції в матеріальному значенні трактується принципово по-іншому. Вона розуміється не як сукупність (система) правових норм, які регулюють певне коло суспільних відносин,

що становлять предмет конституційного регулювання, а як фактичний порядок цих відносин, який існує в реальному житті. Він може як збігатися з порядком, установленим конституцією у формальному значенні, так мати розбіжність із ним [2, с. 29]. За такого підходу проблема розрізнення конституції у формальному значенні та конституції в матеріальному значенні переноситься із площини співвідношення форми і змісту конституції в іншу площину – співвідношення юридичної (формальної) і фактичної (реальної) конституції [3, с. 113].

Для однозначного розуміння термінів, які використовуються, пропонуємо розглядати конституцію фактичну й юридичну. Фактичною конституцією ми будемо називати реальну, наявну в дійсності організацію держави і суспільства, взаємовідносини їх із людиною, а юридичною – юридичну систему правових норм, де юридична, у свою чергу, поділяється на формальну і матеріальну. Крім того, вживання терміна «конституція» у формально-юридичному значенні найпоширеніше як у науці, так і в практиці, незважаючи на всю неоднозначність цього поняття [4, с. 39].

Визначають Конституцію України і як єдиний нормативно-правовий акт, який має особливий юридичний характер і за допомогою якого український народ виражає свою суверенну волю, утверджує основні засади устрою суспільства і держави, визначає систему і структуру державної влади та місцевого самоврядування, основи правового статусу особи, територіального устрою держави [5].

Наведені вище визначення конституції відрізняються, але в них можна виділити і спільні риси. Зокрема, вони містять перелік суспільних відносин, які є предметом правового конституційного регулювання, або включають перелік характерних рис конституції, за якими вона відрізняється від інших нормативно-правових актів. Іноді поєднується перший і другий варіанти. Але в будь-якому разі кожне визначення містить певний набір ознак, за допомогою яких можна охарактеризувати конституцію як Основний закон сучасної правової держави.

Більшість авторів, які досліджують природу конституції, звертають увагу на такі її основні риси й юридичні властивості, як: установчий характер, особливий (всеохоплюючий) об'єкт конституційної регламентації, Основний закон, вища юридична сила, база поточного законодавства, особливий порядок ухвалення і внесення змін, стабільність у поєднанні з динамікою. Іноді до цього переліку додають програмний характер (програмність) [6, с. 54], особливості змісту конституції як політичного й ідеологічного документа [7, с. 263], легітимність [8, с. 16], пряму дію її норм [9, с. 59]. І цей перелік не є вичерпним.

Інколи риси й особливості конституції визначають за об'єктами конституційного регулювання, а саме: 1) проголошення народного суверенітету; 2) закріплення інституту приватної власності; 3) закріплення принципу поділу влад; 4) встановлення і закріплення певної форми правління і форми державного устрою; 5) проголошення і встановлення демократичних свобод громадян і підданих; 6) визначення принципів організації системи вищих органів державної влади [10, с. 18–22]. Даний підхід зручний для дослідження змісту конституції, але для відповіді на поставлене вище запитання такої її характеристики недостатньо.

На нашу думку, наведені ознаки конституції доцільно поділити на ознаки, які характеризують конституцію як акт, що має особливе суспільне значення, і ознаки, які характеризують її як юридичний документ. Даний підхід підтримується низкою вчених. Але єдиної усталеної класифікації основних рис і юридичних властивостей конституції немає.

У зв'язку із цим ми погоджуємося з В. Чіркіним, який зазначає, що конституція характеризується якостями, з одного боку, особливого юридичного документа, а з іншого – акта, що має велике суспільне значення [11, с. 63]. Тобто юридичні властивості конституції – це її ознаки як Основного закону держави. А основні риси конституції характеризують її зв'язок як політико-правового документа із суспільним розвитком, специфіку впливу суспільних відносин на її характер і, навпаки, роль конституції в реальних процесах життя країни.

З огляду на вищезазначене, пропонуємо відокремлювати основні риси конституції від її юридичних властивостей, останні позначати терміном «формально-юридичні», вважати саме формально-юридичну складову частину конституції та галузі конституційного права загалом безпосереднім предметом конституційно-правової реформи як важливого складника загальної конституційної модернізації суспільства, як ширшої за обсягом політико-правової категорії.

На доктринальному рівні не викликає сумнівів, що Конституції України притаманні певною мірою майже всі загальновідомі риси світових, зокрема європейських, конституцій.

Узагальнюючи вищенаведене, вважаємо за потрібне виділити такі основні формально-юридичні риси Конституції України, що є базовою основою сучасної конституційно-пра-

вової реформи в нашій державі: 1) особливий суб'єкт, що ухвалює (народний характер); 2) основоположний (установчий) характер; 3) стабільність поєднана з динамізмом; 4) реальність; 5) формально-юридичні властивості: Конституція – Основний закон України; її найвища юридична сила; Конституція – юридична база законодавства; особливий порядок ухвалення і внесення змін; особливий зміст і структура Конституції; пряма дія її норм.

Даний перелік не є вичерпним, але, на нашу думку, він є оптимальним для окреслення основних завдань та принципів конституційно-правової реформи в сучасних умовах правової глобалізації та європейської міждержавної інтеграції.

Отже, під час удосконалення Конституції України як основного джерела конституційного права держави необхідно зосередити увагу не тільки на модернізації окремих інститутів, які нею регулюються, а й на посиленні її юридичних властивостей загалом.

Інакше кажучи, провідна роль Конституції в системі джерел конституційного права України зумовлюється притаманними їй іманентно юридичними властивостями, забезпечення дієвості яких у суспільстві і є першочерговим завданням сучасної конституційно-правової реформи.

Висновки. Отже, конституційно-правову реформу в сучасних умовах правової глобалізації та європейської міждержавної інтеграції треба розуміти к реформування безпосередньо галузі конституційного права як провідної національної галузі права України, формально-юридичне покращення й удосконалення конституційного нормативно-правового матеріалу на всіх його системних рівнях, як-от норми, інститути, підгалузі та галузь загалом.

Варто окремо зазначити, що предмет та об'єкт галузі конституційного права змінюються у сучасних умовах під впливом цілої низки об'єктивних чинників правової та політико-правової дійсності, зокрема йдеться про процеси правової глобалізації та міждержавної інтеграції, що, у свою чергу, внутрішньо зумовлює появу нових галузей та підгалузей національного права, посилення інтернаціоналізації конституційного права та конституціоналізації міжнародного й європейського права, адаптацію вітчизняного конституційного законодавства до базових європейських правових стандартів як необхідну умову якісного проведення конституційно-правової реформи відповідно до об'єктивно наявних умов життєдіяльності суспільства.

Список використаних джерел:

1. Фрицький О. Конституційне право України : [підручник] / О. Фрицький. – К. : Юрінком-Інтер, 2002. – 535 с.

2. Конституційне право України : [хрестоматія для студ. вузів] / упорядн. : В. Журавський, Ю. Тодика. – К. : Ін Юре, 2004. – 884 с.

3. Музиченко П. Нове бачення проблеми джерел права / П. Музиченко // Юридичний вісник. – 1998. – № 3. – С. 108–114.

4. Погорілко В. Конституційне право України : [підручник] / В. Погорілко, В. Федоренко. – К. : Наукова думка ; Прецедент, 2006. – 344 с.

5. Бабенко К. Поняття конституційного регулювання в сучасній науці конституційного права / К. Бабенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://radnuk.info/statti/228-konst-pravo/3495-2010-01-22-22-11-49.html.

6. Петришин О. Конституційно-правові засади становлення української державності / О. Петришин ; за ред. В. Тація, Ю. Тодики. – Х., 2003. – 328 с.

7. Проблеми реалізації Конституції України : теорія і практика / відп. ред. В. Погорілко. – К., 2003. – 600 с.

8. Давидов Р. Питання теорії конституційних правовідносин / Р. Давидов, Ю. Датшюк // Право України. – 2006. – № 1. – С. 14–19.

9. Головатий С. Верховенство права : у 3-х кн. / С. Головатий. – К. 1 : Верховенство права : від ідеї – до доктрини / С. Головатий. – К. : Фенікс, 2006. – 623 с.

10. Енгибарян Р. Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции / Р. Енгибарян. – М. : Норма, 2007. – 496 с.

11. Чиркин В. Конституционное право в Российской Федерации : [учебник] / В. Чиркин. – М. : Юристъ, 2002. – 480 с.

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО І ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС;
СІМЕЙНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРИВАТНЕ ПРАВО;

УДК 347.9

ДІДЕНКО Л.В.

ПОНЯТТЯ ЦИВІЛЬНИХ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН

У статті розкрито сутність цивільних процесуальних правовідносин. Наведено позиції вчених щодо визначення цивільних процесуальних правовідносин. Надане авторське поняття цивільних процесуальних правовідносин.

Ключові слова: *правовідносини, цивільні права, цивільні процесуальні правовідносини, цивільні справи, суд.*

В статье раскрыта сущность гражданских процессуальных правоотношений. Приведены позиции ученых по определению гражданских процессуальных правоотношений. Предоставлено авторское понятие гражданских процессуальных правоотношений.

Ключевые слова: *правоотношения, гражданские права, гражданские процессуальные правоотношения, гражданские дела, суд.*

In the article the essence of civil procedural legal relations is revealed. The positions of scientists concerning the definition of civil procedural legal relations are presented. Author's concept of civil procedural legal relations is given.

Key words: *legal relations, civil rights, civil procedural legal relations, civil cases, court.*

Вступ. Теоретичні та практичні аспекти цивільних процесуальних правовідносин постійно є предметом уваги науковців і практиків, а їх окремі елементи перманентно досліджуються на різних рівнях. Це можна пов'язати з тим, що в умовах формування в Україні демократичної, соціальної, правової держави першочерговим завданням держави є забезпечення захисту прав, свобод та інтересів людини й громадянина. Відповідно, ефективність такого захисту безпосередньо залежить від створення належних і дієвих механізмів їх участі в суспільних відносинах.

Предметом цивільного процесуального права є цивільні процесуальні правовідносини. Правовими вони стають унаслідок дії правових норм, а саме норм цивільного процесуального права. У цивільному процесі захист прав, свобод та інтересів людини й громадянина забезпечується шляхом установлення справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду й вирішення цивільних справ. Таке забезпечення було б неможливим без наукової діяльності вчених-процесуалістів, завдяки працям яких сьогодні у сфері процесуальних правовідносин розроблено та накопичено суттєвий теоретичний матеріал. Ураховуючи, що цивільні процесуальні правовідносини є явищем суспільним, тобто виникають і існують у безперервному зв'язку із суспільством у разі необхідності захисту чи охорони прав і інтересів одних членів суспільства від впливу інших, установлення поняття цивільних процесуальних правовідносин сьогодні є важливим теоретичним питанням, навіть з урахуванням стану його наукової розробленості, який, утім, є досить неоднозначним.

Актуальність цієї проблематики зумовлюється одразу декількома причинами. З одного боку, поняття цивільних процесуальних правовідносин тією чи іншою мірою висвітлювалося багатьма авторами, що зробили істотний внесок у його дослідження, тож наявна теоретична база полегшує вирішення завдань дослідників. З іншого боку, чимало праць створювалося за суттєво

© ДІДЕНКО Л.В. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри цивільного і господарського права та процесу (Міжнародний гуманітарний університет)

інших соціально-економічних, політичних і правових умов, які значно відрізняються від сучасного періоду, а низка висновків є двоякою, що негативно позначається на ефективності законодавчого регулювання цих відносин. Тому сьогодні, незважаючи на високий ступінь наукового розроблення теоретичних аспектів цивільних процесуальних правовідносин, для цього інституту характерна наявність низки невирішених теоретичних і практичних питань, які значною мірою впливають на ефективність цивільних процесуальних правовідносин. Малодослідженими є різноманітні питання функціонування цивільних процесуальних правовідносин як складового елемента механізму цивільного процесуального регулювання, неоднозначними є й інші питання. Ураховуючи, що поняття цивільно-процесуальних відносин породжує чи не найбільше дискусій на науковому рівні, оскільки в сучасній науці цивільного процесу можуть мати місце діаметрально протилежні підходи, актуалізується потреба встановлення єдиної концепції, яка б синтезувала різні погляди вчених-процесуалістів і була своєрідним орієнтиром як у теоретичному, так і в суто практичному аспекті. Отже, нині склалися всі необхідні передумови для науково-доктринального переосмислення теоретичних концепцій науки цивільного процесуального права, зокрема й теорії цивільних процесуальних правовідносин, що й зумовлює необхідність здійснення цього дослідження.

Серед дослідників, які зробили найсуттєвіший внесок у розвиток вітчизняного інституту цивільних процесуальних правовідносин, виділимо таких, як І.С. Андрієнко, Ю.В. Білоусов, О.Г. Братель, С.В. Васильєв, О.В. Гетманцев, К.В. Гусаров, О.М. Єфімов, О.С. Захарова, В.В. Комаров, Г.З. Лазько, А.Л. Паскар, О.В. Підлубна, П.І. Радченко, Л.А. Тичинська, Є.І. Фурса, С.Я. Фурса, Є.О. Харитонов, Т.В. Цюра, С.І. Чорнооченко, М.Й. Штефан, С.В. Щербак, М.М. Ясинок тощо. Проте, ураховуючи зазначені вище проблеми, немає сумніву, що в процесі дослідження цивільно-процесуальних відносин і встановлення їх специфіки першочерговою є процедура визначення їх сутності. Тому дослідження питань про поняття цивільних процесуальних відносин має принципово важливе значення для науки цивільного процесуального права.

Постановка завдання. Мета статті – розкрити сутність цивільних процесуальних правовідносин.

Результати дослідження. Дослідження наукової літератури засвідчило, що, незважаючи на змістову близькість низки концепцій визначення поняття цивільних процесуальних правовідносин, єдиного підходу сьогодні все ще не вироблено, тож кожен дослідник тлумачить зазначену категорію суб'єктивно.

Так, на думку Ю.С. Червоного, цивільні процесуальні правовідносини – це врегульовані нормами цивільного процесуального права суспільні відносини, що виникають між судом, особами, які беруть участь у справі, та іншими учасниками цивільного процесу у зв'язку з їхньою діяльністю із забезпечення правосуддя в цивільних справах, у справах наказного й окремого провадження [1, с. 63]. Аналізуючи цю позицію, звернемо увагу на її особливості: 1) цивільні процесуальні правовідносини визначені передусім як суспільні відносини, урегульовані нормами цивільного процесуального права; 2) дослідником установлений у дефініції суб'єктний склад цивільно-процесуальних відносин, який відповідає раніше встановленому нами в цій роботі (суд, особи, які беруть участь у справі, інші учасники цивільного процесу); 3) мета цивільно-процесуальних відносин визначена у формі забезпечення правосуддя; 4) окрім того, автором перераховані види проваджень, характерних для цивільного процесу. У цілому відзначимо, що такий підхід є цілком доцільним, і рівень розкриття сутності цивільно-процесуальних правовідносин визначимо як високий.

На противагу такому розгорнутому погляду, Т.М. Кілічава визначає цивільно-процесуальні правовідносини як суспільні відносини, учасники яких пов'язані правами й обов'язками на основі цивільно-процесуального права [2, с. 31]. Порівняно з попередньою концепцією зазначена фактично не формує повноцінного розуміння сутності досліджуваної категорії. Серед основних особливостей цивільно-процесуальних правовідносин автором виділені такі: 1) цивільно-процесуальні правовідносини визначені як суспільні відносини; 2) дослідником установлено, що зв'язок між суб'єктами правовідносин визначений у їх правах і обов'язках; 3) ці правовідносини врегульовані нормами цивільно-процесуального права. Попередню позицію вважаємо значно вдалішою, адже вона одночасно розкриває значно більший обсяг особливостей досліджуваного явища. Проте зміст цього визначення є цілком коректним, і кожна з виділених нами особливостей притаманна цивільно-процесуальним правовідносинам.

На думку М.Й. Штефана, цивільні процесуальні правовідносини – це «врегульовані нормами цивільного процесуального права відносини, що виникають між судами як між собою, так

і з учасниками процесу – громадянами й організаціями в цивільному судочинстві» [3, с. 23]. Ця позиція близька до попередньої проаналізованої, проте водночас має суттєві відмінності. Особливостями цивільно-процесуальних правовідносин згідно із зазначеною концепцією є такі: 1) цивільно-процесуальні правовідносини визначені як урегульовані нормами цивільного процесуального права відносини; 2) суб'єктами цивільно-процесуальних правовідносин є суди й учасники процесу, до яких віднесено громадян і організації; 3) такі правовідносини виникають у цивільному судочинстві. Незрозумілим є формулювання «що виникають між судами як між собою, так і з учасниками процесу», що створює хибне розуміння того, що сторонами цивільно-процесуальних правовідносин можуть бути виключно суди. Більше того, визначаючи суб'єктів цивільно-процесуальних правовідносин, автор наводить неповний їх перелік. Тож зробимо висновок, що ця дефініція характеризується окремими спірними моментами.

У підручнику «Теоретичні проблеми цивільного процесуального права» за загальною редакцією М.М. Ясинка цивільні процесуальні правовідносини визначаються як система динамічних багатостадійних правових відносин, які мають імперативно-диспозитивний характер, виникають між обов'язковим суб'єктом – судом і іншими учасниками цивільного процесу, забезпечуючи захист порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, інтересів держави [4, с. 168]. Така дефініція є однією з найвдаліших серед проаналізованих нами в цій роботі. Із її змісту випливає, що серед особливостей цивільно-процесуальних правовідносин можна виділити такі: 1) цивільно-процесуальні відносини визначаються як система правових відносин; 2) ознаками цієї системи є динамічність і багатостадійність; 3) метод правового регулювання цивільно-процесуальних відносин визначено як імперативно-диспозитивний; 4) суд розтлумачено як обов'язковий суб'єкт; 5) до інших сторін цивільно-процесуальних відносин належать інші учасники цивільного процесу; 6) мета цивільно-процесуальних відносин визначена як забезпечення захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, інтересів держави. Аналізуючи підкреслену нами специфіку, у загальних рисах відмітимо вдалість положень цієї дефініції. Дещо сумнівним є визначення цивільно-процесуальних відносин як системи правових відносин. З одного боку, погоджуємось із системним характером цього явища. Проте, з іншого боку, визначення правової категорії через її множинність не є надто вдалим. Погодимось із виділенням суду в якості обов'язкового суб'єкта, проте водночас звернемо увагу на розмите визначення інших суб'єктів цивільно-процесуальних відносин. Відзначимо вдалість формулювання в дефініції окремих ознак правовідносин, методу правового регулювання, а також розширене тлумачення мети цивільно-процесуальних відносин.

На думку В.В. Комарова, цивільні процесуальні правовідносини – це такі, що виникають на основі норм цивільного процесуального права, індивідуалізовані суспільні зв'язки між судом, що здійснює правосуддя, і учасниками цивільного процесу, які характеризуються наявністю юридичних прав і обов'язків, що забезпечують правильний і швидкий розгляд і вирішення цивільних справ [5, с. 64]. Цю дефініцію також охарактеризуємо з огляду на наявність низки позитивних рис. Особливостями цивільно-процесуальних відносин, на думку автора, є такі:

1) цивільно-процесуальними відносинами є індивідуалізовані суспільні зв'язки;

2) цивільно-процесуальні відносини виникають на основі норм цивільного процесуального права;

3) суб'єктами цивільно-процесуальних відносин є суд і учасники цивільного процесу;

4) ознакою суду як суб'єкта цивільно-процесуальних відносин є здійснення правосуддя;

5) ознакою учасників цивільного процесу як суб'єктів цивільно-процесуальних відносин є наявність юридичних прав і обов'язків;

6) метою цивільно-процесуальних відносин є правильний і швидкий розгляд і вирішення цивільних справ.

У цілому погодимось із кожною з виділених особливостей. Формулювання «індивідуалізовані суспільні зв'язки» є більш влучним, аніж «система правових відносин». Доволі детально роз'яснено сутність суб'єктів правовідносин. Щодо мети, то, незважаючи на те, що вона відрізняється від позицій попередніх авторів, вважаємо таке формулювання цілком допустимим.

Висновки. Таким чином, аналіз наукової літератури засвідчив, що в цілому переважна більшість дефініцій поняття цивільних процесуальних правовідносин є коректними та доцільними для формування належного розуміння досліджуваного інституту. Проте варто відзначити, що кожна з них відрізняється та характеризується власною специфікою. Отже, незважаючи на належний рівень уваги до цього питання, залишається актуальною потреба встановлення єдиної

концепції, яка б синтезувала найвдаліші погляди науковців. Тому на основі здійсненого аналізу визначимо **цивільні процесуальні правовідносини** як динамічні та багатостадійні індивідуалізовані суспільні відносини, урегульовані нормами цивільного процесуального права, з використанням імперативно-диспозитивного методу, що виникають між судом як обов'язковим суб'єктом, особами, які беруть участь у справі, та іншими учасниками цивільного процесу, зв'язок між якими визначено в їхніх правах і обов'язках, що виникають у цивільному судочинстві з метою забезпечення правосуддя під час захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, інтересів держави.

Список використаних джерел:

1. Червоний Ю.С. Цивільний процес України : [навчальний посібник] / Ю.С. Червоний. – К., 2006 р. – 392 с.

2. Кілічава Т.М. Цивільне процесуальне право : [навчальний посібник] / Т.М. Кілічава. – К. : Центр учбової літератури. 2007. – 352 с.

3. Штефан М.Й. Цивільне процесуальне право України. Академічний курс / М.Й. Штефан. – К. : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре». – 2005 р. – 624 с.

4. Ясинко М.М. Теоретичні проблеми цивільного процесуального права : [підручник] / М.М. Ясинко. – К. : Алерта, 2016. – 576 с.

5. Комаров В.В. Гражданский процесс : [учебник] / В.В. Комаров. – Харьков : Одиссей, 2001. – 704 с.

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО, ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 346.91

ПОНОМАРЬОВА О.О.

РЕФОРМУВАННЯ ВИЩОГО ГОСПОДАРСЬКОГО СУДУ УКРАЇНИ: ЛІКВІДАЦІЯ ЧИ РЕОРГАНІЗАЦІЯ У КАСАЦІЙНИЙ ГОСПОДАРСЬКИЙ СУД?

Стаття присвячена дослідженню питань процедури ліквідації Вищого господарського суду України та створення на його базі Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду. Відповідно до предмета наукового аналізу автор зазначає, що утворення Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду здійснюється саме шляхом реорганізації Вищого господарського суду України, а не його ліквідації.

Ключові слова: *Вищий господарський суд України, Касаційний господарський суд України, Верховний Суд, касаційна інстанція.*

Статья посвящена исследованию вопросов процедуры ликвидации Высшего хозяйственного суда Украины и созданию на его базе Кассационного хозяйственного суда в составе Верховного Суда. В соответствии с предметом научного анализа автор отмечает, что образование Кассационного хозяйственного суда в составе Верховного Суда осуществляется именно путем реорганизации Высшего хозяйственного суда Украины, а не его ликвидации.

Ключевые слова: *Высший хозяйственный суд Украины, Кассационный суд Украины, Верховный Суд, кассационная инстанция.*

The article is devoted to research of liquidation proceedings of the Supreme Economic Court of Ukraine and creation on its base of Cassation Economic Court in the Supreme Court. According to the author's opinion, the subject of scientific analysis indicates that the formation of Cassation Commercial Court in the Supreme Court made it through the reorganization of the Supreme Economic Court of Ukraine, not eliminate it.

The author establishes that the Cassation Economic Court in the Supreme Court is formed on the material and technical basis of the Supreme Economic Court of Ukraine.

The constitutional and legal status of the Supreme Court as a body of state power has not changed. Moreover, the Cassation Economic Court which was formed on the basis of the Supreme Economic Court of Ukraine, has not also any functional difference.

The Cassation Economic Court is not a separate court in the system of courts of general jurisdiction, and acts as a Chamber in the Supreme Court.

Both the Supreme Economic Court of Ukraine and the Cassation Economic Court in the Supreme Court perform the function of cassation review of the decisions of the courts of previous instances.

Thus, the powers of the Supreme Economic Court of Ukraine are transferred as a result of the functional succession to the Cassation Economic Court in the Supreme Court.

Key words: *Supreme Economic Court of Ukraine, Cassation Economic Court, Supreme Court, cassational instance.*

Вступ. 30.09.2016 р. набув чинності новий Закон України «Про судоустрій і статус суддів» [1], прийнятий 02.06.2016 р., який визначає організацію судової влади та здійснення правосуддя в Україні, що функціонує на засадах верховенства права відповідно до європейських стандартів і забезпечує право кожного на справедливий суд.

© ПОНОМАРЬОВА О.О. – аспірант (Львівський університет бізнесу та права), помічник судді (Вищий господарський суд України)

Вказаний закон передбачає ліквідацію вищих спеціалізованих судів, а також Верховного Суду України та створення нового Верховного Суду, у складі якого будуть діяти Велика Палата Верховного Суду, Касаційний адміністративний суд, Касаційний господарський суд, Касаційний кримінальний суд, Касаційний цивільний суд.

Постановка завдання. Метою цієї статті є дослідження питань ліквідації Вищого господарського суду України та створення на його базі Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду з урахуванням новацій національного законодавства, які через новизну ще не висвітлювалися у спеціальній літературі.

У наукових джерелах питання реформування судової системи було предметом аналізу таких науковців, як С.Ф. Демченко, А.Й. Осетинський, Д.М. Притика, С.В. Степанов, О.Г. Яновська та ін.

Результати дослідження. За результатами проведеного опитування практикуючих правників було з'ясовано, що вказані зміни оцінюються по-різному: одні вважають, що відбувається створення якісно нового Верховного Суду, проте як інші дотримуються думки, що фактично має місце лише реорганізація вищих спеціалізованих судів та Верховного Суду України у формі злиття, яка не призведе до жодних функціональних покращень.

При цьому в юридичних колах точиться дискусія щодо правомірності вжиття законодавцем до вказаного етапу реформування судової системи самого терміна «ліквідація».

Так, розмежування понять «реорганізації» і «ліквідації» є важливим з огляду на різні юридичні наслідки таких форм припинення юридичної особи публічного права, оскільки під час реорганізації має місце перехід прав та обов'язків, а також функцій такого суб'єкта до правонаступника, проте у разі ліквідації усі права та обов'язки і його функції припиняються, що впливає як на трудові відносини всередині такої юридичної особи, так і на відносини з третіми особами.

Розглянемо вказані форми припинення на прикладі Вищого господарського суду України, на базі якого передбачено створення Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду.

Насамперед варто з'ясувати зміст самих правових понять «реорганізація» та «ліквідація», зокрема щодо юридичних осіб публічного права.

Так, ліквідація – це припинення діяльності юридичної особи, при якому не буде правонаступника, тобто такої особи, до якої переходять права та обов'язки ліквідованої юридичної особи [2].

Водночас реорганізація – це особливий процес, в результаті якого відбувається припинення та/або створення юридичної особи, що зумовлено переходом прав і обов'язків юридичної особи – правопопередника у порядку правонаступництва до іншої юридичної особи – правонаступника [3, с. 7–8].

Саме правонаступництво розглядається як ознака розмежування реорганізації від ліквідації [4, с. 174].

Однією з форм реорганізації є злиття, яке у традиційному розумінні означає припинення діяльності двох або кількох юридичних осіб та передачу належних їм активів і пасивів (майнових прав і зобов'язань) до правонаступника, який створюється в результаті злиття [5].

Вищий господарський суд України є юридичною особою публічного права.

Припинення юридичної особи публічного права шляхом ліквідації відрізняється від загальної процедури ліквідації юридичних осіб приватного права.

Так, відповідно до ч. 2 ст. 81 Цивільного кодексу України [6] юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування.

Ч. 3 вказаної статті передбачено, що порядок утворення та правовий статус юридичних осіб публічного права встановлюються Конституцією України та законом.

Зокрема, порядок утворення, реорганізації та ліквідації судів визначено ст. 125 Конституції України [7], за змістом якої суд утворюється, реорганізовується і ліквідовується законом, проект якого вносить до Верховної Ради України Президент України після консультацій із Вищою радою правосуддя.

За змістом п. 5 Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів» № 1402-VIII від 02.06.2016 р. Верховний Суд створюється на матеріально-технічній базі Верховного Суду України, Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищого господарського суду України, Вищого адміністративного суду України.

Відповідно до п. 6 Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів» № 1402-VIII від 02.06.2016 р. передбачено, що Вищий господарський суд України діє у межах його повноважень, визначених процесуальним законом, до початку роботи Верховного Суду у складі, визначеному цим Законом, та до набрання чинності відповідним процесуальним законодавством, що регулює порядок розгляду справ Верховним Судом у складі, визначеному цим Законом.

У відповідності до п. 7 вказаних Перехідних положень з дня початку роботи Верховного Суду у складі, визначеному Законом України «Про судоустрій і статус суддів» № 1402-VIII від 02.06.2016 р. Вищий господарський суд України припиняє свою діяльність та ліквідуються у встановленому законом порядку.

Питання припинення юридичної особи публічного права, на відміну від ліквідації юридичних осіб приватного права, варто розуміти не лише в контексті припинення її майнових зобов'язань, оскільки така особа створювалась із метою виконання функцій держави чи місцевого самоврядування. Відповідно, функції держави не зникають разом із ліквідацією юридичної особи публічного права, крім повної відмови держави від виконання певних функцій [8].

Ліквідація Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів як саме судових органів може відбутись лише в разі припинення визначених їм публічних функцій.

Разом із тим у цьому разі, як слідує зі змісту ст. 125 Конституції України в редакції Закону України № 1401-VIII від 02.06.2016 р. та Закону України «Про судоустрій та статус суддів» № 1402-VIII від 02.06.2016 р., конституційно-правовий статус Верховного Суду як органу державної влади не змінився, як не має функціональних відмінностей і Касаційний господарський суд, що утворюється на базі Вищого господарського суду України.

Так, зі змісту Закону України «Про судоустрій і статус суддів» № 1402-VIII від 02.06.2016 р. вбачається, що Касаційний господарський суд не є окремим судом у системі судів загальної юрисдикції, а діє як палата у складі Верховного Суду.

Водночас як Вищий господарський суд України, так і Касаційний господарський суд виконують функцію касаційного перегляду рішень, ухвал та постанов судів попередніх інстанцій.

Таким чином, з огляду на принцип безперервності влади, повноваження Вищого господарського суду України переходять у результаті функціонального правонаступництва до Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду.

Здійснюючи порівняльний аналіз Вищого господарського суду та Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду, варто також звернути увагу на те, що за змістом ч. 6 ст. 37 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» № 1402-VIII від 02.06.2016 р. у Касаційному господарському суді обов'язково створюються окремі палати для розгляду справ щодо (про): банкрутство; захисту прав інтелектуальної власності, а також пов'язаних з антимонопольним та конкурентним законодавством; корпоративних спорів, корпоративних прав та цінних паперів.

Варто зазначити, що нині у Вищому господарському суді України також є розподіл на палати залежно від категорій справ.

Так, Рішенням зборів суддів Вищого господарського суду України від 03.06.2015 р. № 3 для розгляду конкретних категорій справ затверджено спеціалізацію судових палат та суддів Вищого господарського суду України:

- перша судова палата: спори, що виникають у разі укладення, зміни, розірвання, визнання недійсними договорів та виконання господарських зобов'язань та з інших підстав; спори з банківської діяльності та обігу цінних паперів; спори з корпоративних відносин;
- друга судова палата: спори, що виникають у разі укладення, зміни, розірвання, визнання недійсними договорів та виконання господарських зобов'язань та з інших підстав; спори із земельних відносин.
- третя судова палата: спори про банкрутство та пов'язані з банкрутством;
- четверта судова палата: спори, що виникають при укладенні, зміні, розірванні, визнанні недійсними договорів та виконанні господарських зобов'язань та з інших підстав; спори з права власності; спори з інтелектуальної власності; спори із застосування антимонопольного законодавства [9].

З наведеного вбачається, що принцип спеціалізації палат залежно від категорії справ Касаційного господарського суду не змінюється порівняно з тим, який нині існує у Вищому господарському суді України.

Досліджуючи питання реформування Вищого господарського суду України, варто також з'ясувати, як змінились вимоги, які ставлять до кандидата на посаду судді.

За змістом ст. 31 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» № 2453-VI від 07.07.2010 р. суддею Вищого господарського суду України міг бути суддя, який за результатами кваліфікаційного оцінювання підтвердив здатність здійснювати правосуддя у вищому спеціалізованому суді, має досвід роботи суддею не менше десяти років або науковий ступінь, отриманий до призначення на посаду судді та стаж наукової діяльності у галузі права або науково-педагогічної діяльності у галузі права у вищому навчальному закладі або вищих навчальних закладах, що здійснюють підготовку фахівців освітнього ступеня «магістр», до призначення на посаду судді не менше десяти років [10].

Для того ж щоб стати суддею Верховного Суду України, відповідно до положень ст. 39 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» № 2453-VI від 07.07.2010 р. вимагався досвід роботи суддею не менше п'ятнадцяти років або наявність наукового ступеня, отриманого до призначення на посаду судді, та стаж наукової діяльності у галузі права або науково-педагогічної діяльності у галузі права у вищому навчальному закладі або вищих навчальних закладах, що здійснюють підготовку фахівців освітнього ступеня «магістр», до призначення на посаду судді не менше п'ятнадцяти років.

Водночас відповідно до ст. 38 нового Закону України «Про судоустрій і статус суддів» № 1402-VIII від 02.06.2016 р. суддею Верховного Суду (а отже, і Касаційного господарського суду) може бути особа, яка відповідає вимогам до кандидатів на посаду судді, за результатами кваліфікаційного оцінювання підтвердила здатність здійснювати правосуддя у Верховному Суді, а також відповідає одній із таких вимог: 1) має стаж роботи на посаді судді не менше десяти років; 2) має науковий ступінь у сфері права та стаж наукової роботи у сфері права щонайменше десять років; 3) має досвід професійної діяльності адвоката щодо здійснення представництва в суді та/або захисту від кримінального обвинувачення щонайменше десять років; 4) має сукупний стаж (досвід) роботи (професійної діяльності) відповідно до вимог, визначених пунктами 1−3 цієї частини, щонайменше десять років.

Тобто, якщо раніше суддею Вищого господарського суду України та Верховного Суду України міг бути саме суддя, то відповідно до нового законодавства суддею Касаційного господарського суду також можуть бути науковці та адвокати, які відповідають встановленим вимогам.

Помітною є та обставина, що вимоги до кандидатів на посаду судді нового Верховного Суду щодо стажу роботи є такими, як раніше були до кандидатів на посаду вищих спеціалізованих судів, Вищого господарського суду України зокрема: саме 10 років, а не 15, як вимагалось для посади суддів Верховного Суду України за Законом № 2453-VI від 07.07.2010 р.

Висновки. Отже, з наведеного вище вбачається, що Касаційний господарський суд у складі Верховного Суду утворюється на матеріально-технічній базі Вищого господарського суду України, зі збереженням функції касаційного перегляду, подібним розподілом на палати та збереженням вимог, які ставляться до кандидата на посаду судді.

Таким чином, означеною вище реформою судової системи України фактично передбачено реорганізацію вищих спеціалізованих судів і Верховного Суду України шляхом злиття їх в один суд із новою назвою – Верховний Суд, з огляду на що можна говорити лише про утворення Касаційного господарського суду шляхом реорганізації Вищого господарського суду України, а не про ліквідацію останнього як судового органу.

Список використаних джерел:

1. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1402-19.

2. Єгорова Ю. Ліквідація підприємства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.agro-business.com.ua/pytannia-bukhgalteriii/2565-likvidatsiia-pidpryiemstva.html.

3. Мартышкин. С.В. Понятие и признаки реорганизации юридического лица: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 / С. В. Мартышкин. – Волгоград, 2000. – 26 с.

4. Повар. П.О. Правонаступництво при утворенні та припиненні центральних органів виконавчої влади / П.О. Повар // Вісник Вищої ради юстиції. – 2012. – № 3 (11). – С. 174−184.

5. Терещенко О.О. Фінансова діяльність суб'єктів господарювання. Навч. посібник / О.О. Терещенко. − К.: КНЕУ, 2003. [Електронний ресурс]. − Режим доступу : http://ubooks.com.ua/books/000220/inx.php.

6. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/435-15.

7. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр.

8. Лист Міністерства екології та природних ресурсів України від 16.01.2016 р. [Електронний ресурс].–Режимдоступу:http://www.menr.gov.ua/press-center/news/123-news1/3387-informuvannia-shchodo-pytan-peredachi-funktsii-z-okhorony-navkolyshnoho-pryrodnoho-seredovyshcha-na-mistsevomu-rivni-vid-terytorialnykh-orhaniv-ministerstva-okhorony-navkolyshnoho-pryrodnoho-seredovyshcha-ukrainy-do-oblasnykh-kyivskoi-sevastopolskoi-misky.

9. Рішенням зборів суддів Вищого господарського суду України від 03.06.2015 р. № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.arbitr.gov.ua/pages/425.

10. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.2010 р. № 2453-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2453-17/ed20130609.

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.2

АВРАМЕНКО О.І.

НАУКОВА ІНТЕРПРЕТАЦІЯ РОБОЧОГО ЧАСУ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

У статті розглянуто позиції науковців щодо визначення поняття «працівники органів прокуратури». Проаналізовано нормативно-правові акти, що регулюють питання робочого часу працівників прокуратури. Надане авторське визначення поняттям «робочий час», «працівники органів прокуратури», «робочий час працівників прокуратури».

Ключові слова: *праця, трудове право, робочий час, працівники прокуратури, робочий час працівників прокуратури.*

В статье рассмотрены позиции ученых относительно определения понятия «работники органов прокуратуры». Проанализированы нормативно-правовые акты, регулирующие вопросы рабочего времени работников прокуратуры. Подано авторское определение понятий «рабочее время», «работники органов прокуратуры», «рабочее время работников прокуратуры».

Ключевые слова: *труд, трудовое право, рабочее время, работники прокуратуры, рабочее время работников прокуратуры.*

The article reviews the positions of scientists on the definition of "employees of the prosecution". The regulations governing the prosecutors' working time have been analyzed. The author's definition of the concepts "working time", "prosecutors", "prosecutors' working time" has been given.

Key words: *work, labor law, working time, prosecutors, prosecutors' working time.*

Вступ. Актуальність теми дослідження є очевидною, адже питання правового регулювання праці, зокрема й робочого часу працівників органів прокуратури, завжди перебувало в центрі уваги суспільства, оскільки воно становить основу соціального забезпечення працівників цих органів як представників держави, без яких неможливий розвиток правової системи в країні та підтримка правопорядку в ній. Тому важливо розкрити такі поняття, як «робочий час», «працівники органів прокуратури», «робочий час працівників органів прокуратури», вивести ознаки останньої дефініції, адже дослідження питання робочого часу працівників органів прокуратури допоможе вдосконалити норми як загального законодавства з питань робочого часу, так і відповідних спеціалізованих нормативно-правових актів. Особливої актуальності тема дослідження набуває в умовах реформування трудового законодавства й прийняття нового Трудового кодексу України.

Вивченню робочого часу працівників, а також поняттю працівників органів прокуратури тією чи іншою мірою приділили свою увагу такі вчені, як С.С. Алєксєєв, Є.М. Акопова, Н.Б. Болотіна, Б.К. Бегічев, В.С. Венедіктов, В.І. Власов, М.І. Гордієнко, К.Н. Гусов, П.В. Древаль, С.Н. Єрьоміна, В.В. Жернаков, М.І. Іншин, К.О. Кизименко, Є.А. Климов, В.В. Копейчиков, В.М. Корельський, Л.В. Котова, О.М. Крапівін, В.В. Лазарєв, В.В. Лазор, Л.І. Лазор, Р.З. Лівшиць, К.Ю. Мельник, М.В. Молодцов, Е.Б. Мухамеджанов, А.С. Пашков, В.Д. Перевалов, П.Д. Пилипенко, С.М. Прилипко, В.М. Толкунова, А.Ф. Черданцев, Б.М. Чубайс, І.І. Шамшина, О.М. Ярошенко й інші. Але комплексних наукових досліджень понять робочого часу працівників органів прокуратури на сучасному етапі розвитку трудового права не проводилося. Тому дослідження

© АВРАМЕНКО О.І. – начальник управління з розслідування кримінальних проваджень слідчих органів прокуратури та процесуального керівництва прокуратури міста Києва

поняття робочого часу працівників органів прокуратури є нагальним питанням для розвитку трудового права України відповідно до європейських стандартів.

Постановка завдання. Мета статті – розглянути наукові позиції щодо визначення поняття «робочий час», надати авторське визначення понять «робочий час», «працівники прокуратури», «робочий час працівників прокуратури».

Результати дослідження. В академічному тлумачному словнику робочий час визначається як частина робочого дня, протягом якої здійснюється відтворення вартості робочої сили, тобто необхідних засобів існування робітника [1, с. 274]. Сучасний економічний словник визначає робочий час як час, що витрачається на виконання роботи, або час активного перебування на роботі, присвячений виконанню прямих службових обов'язків. Реально робочим часом вважається час, відзначений у табелі, тобто в документі врахування часу перебування на роботі [2, с. 351]. Отже, у науці під поняттям робочого часу прийнято розуміти проміжок часу, протягом якого працівник зобов'язаний працювати відповідно до трудового договору та виконувати згідно з ним свої обов'язки.

Щодо терміна «робочий час», то серед науковців і досі немає єдиного розуміння цієї дефініції. Так, радянський вчений Л.Я. Гінцбург зазначав, що робочий час у юридичному значенні є тим часом, який віддає працівник підприємству чи установі з моменту, коли розпорядження адміністрації, яка здійснює керівництво процесом праці, стає для нього обов'язковим, закінчуючи моментом, коли він знову вільний діяти на власний розсуд [3, с. 159]. Вважаємо це визначення таким, що окреслює лише загальні ознаки дефініції та характеризує її тільки в широкому значені, що не повною мірою передає саму її сутність.

С.М. Прилипко й О.М. Ярошенко вважають, що в трудовому законодавстві поняття робочого часу слід уживати в декількох значеннях, а саме: 1) як норма тривалості робочого часу працівників; 2) як час, протягом якого працівник згідно з розпорядком робочого дня, графіком змінності повинен перебувати на своєму чи іншому вказаному йому робочому місці й виконувати трудові обв'язки; 3) як фактично відпрацьований робочий час, який підлягає обліку в табелі обліку робочого часу й інших документах [4, с. 450]. Таким чином, учені у визначення поняття робочого часу вклали багато аспектів, які характеризують цю дефініцію, зробивши її актуальною та глибокою за змістом. Також науковцями доречно виділено, що в основу робочого часу закладена саме норма його тривалості. При цьому правильно зроблений акцент на те, що робочий час – це не тільки розпорядок робочого дня, протягом якого працівник має перебувати на конкретно визначеному робочому місці, а й час, протягом якого він виконує свої трудові функції незалежно від місця їх виконання.

Цікавою також є позиція А.О. Савченко, який зауважує, що робочий час не може бути безмежним, він завжди коливається між фізичними й соціальними межами. Виходячи із цього, нормальною визнається тільки така тривалість праці впродовж дня, тижня, яка не завдає шкоди нормальному існуванню та розвитку людини [5, с. 75]. Отже, учений наголошує на тому, що під час визначення тривалості робочого часу слід ураховувати фізичні й соціальні параметри працівника для забезпечення здоров'я та безпеки умов праці. Цю позицію слід ураховувати під час надання авторського визначення поняттю «робочий час».

А.Ю. Пашерстник свого часу достатньо лаконічно визначив, що робочий час – це час, упродовж якого працівник за законом зобов'язаний виконувати доручену йому роботу [6, с. 54]. Схожої позиції дотримується й О.І. Процевський, який зазначає, що робочий час потрібно розглядати як установлений законом або угодою сторін час, упродовж якого працівник згідно з правилами внутрішнього розпорядку повинен виконувати виробничу роботу чи службові обов'язки [7, с. 50]. І.П. Козинцев і Л.А. Савенко також вважають, що робочий час – це час, протягом якого згідно із законодавством і трудовою угодою працівник повинен виконувати свої трудові обов'язки на підприємстві, в установі, організації [8, с. 42]. Незважаючи на те, що вченими слушно виділено одну з головних ознак робочого часу, а саме зобов'язання виконувати трудові обов'язки, вважаємо ці визначення такими, що не охоплюють усі найважливіші аспекти дефініції робочого часу.

Отже, незважаючи на те, що серед учених щодо визначення поняття робочого часу немає єдності, основні підходи до розуміння цієї дефініції можна звести до такого:

1) робочий час розглядається як час, протягом якого працівник виконує свої трудові функції;

2) робочий час розуміється як такий, що чітко визначений законодавством або трудовою угодою сторін;

3) робочий час визначається як фактично відпрацьований час, який підлягає обліку в табелі обліку робочого часу та в інших документах;

4) робочий час – це така тривалість праці впродовж дня, тижня, яка не завдає шкоди нормальному існуванню та розвитку людини. Таким чином, усі перелічені вище ознаки є складовими частинами робочого часу, але не всі вони закладаються в зміст під час визначення цього терміна. Так, якщо говорити про трактування робочого часу в науковій літературі, то фактично немає визначень, які враховували б усі перелічені аспекти одночасно, а тому розуміння цієї дефініції потребує вдосконалення та більшого рівня ґрунтовності.

Чинний Кодекс законів про працю України не надає визначення робочого часу [9], а його положення передбачають лише норми щодо видів та тривалості робочого часу. Саме це призводить до неоднозначності тлумачення дефініції робочого часу серед науковців у галузі трудового права.

Поняття робочого часу закріплене в інших нормативно-правових актах України. Так, відповідно до ч. 1 ст. 129 проекту Трудового кодексу «робочий час – час, протягом якого працівник відповідно до правил внутрішнього трудового розпорядку й умов трудового договору повинен виконувати трудові обов'язки» Відповідно до трудового законодавства, до робочого часу можуть включатися інші періоди часу: час виконання працівником трудових обов'язків, підготовчо-завершальний період (час отримання трудового завдання, матеріалів та інструментів, товарів, ознайомлення з технічною документацією, відповідно до якої повинна виконуватися робота, час підготовки й прибирання робочого місця, здавання готової продукції тощо), час перерв для внутрішньозмінного відпочинку, задоволення особистих потреб, обігрівання тощо [10]. Запропоноване законодавцем трактування дефініції робочого часу в проекті Трудового кодексу не є якимось абсолютним і унікальним, але воно доволі вичерпно розкриває сутність цього правового поняття. Проте вважаємо, що для більш повного та ґрунтовного розкриття цього феномена визначення слід доповнити найбільш оптимальними пропозиціями, що мають місце в науковій літературі.

Щодо дефініції «працівники органів прокуратури», то П.В. Древаль розглядає її в широкому та вузькому розумінні. Так, у широкому тлумаченні під працівниками органів прокуратури варто розуміти прокурорів, керівників структурних підрозділів, слідчих, працівників науково-навчальних закладів прокуратури, головного бухгалтера й інших. Вузький підхід говорить про те, що до працівників органів прокуратури слід відносити тільки прокурорів і слідчих прокуратури [11, с. 201]. Такий розподіл працівників органів прокуратури є слушним, адже їх головна мета полягає в здійсненні своєї трудової діяльності на користь суспільства й держави. Проте не кожна особа, яка перебуває в трудових відносинах з органом прокуратури, є її прокурорським працівником і може виконувати вищезазначену функцію.

Цікаву позицію щодо визначення працівників органів прокуратури має Л.В. Котова. Вона визначає працівників прокуратури як «подібних» найманим, а саме як працівників, наділених державно-владними повноваженнями, які здійснюють свої функції на користь суспільства й держави, реалізовуючи політичні інтереси й відносини в суспільстві (тобто це працівники, які виконують функції складеного характеру). Іншими словами, під час укладання трудового договору працівники, «подібні» найманим, набувають не тільки трудоправового статусу, але й суспільно-владних повноважень, тобто виконують ще й функції складеного характеру [12, с. 73–74]. Отже, дослідниця виділяє такі головні ознаки працівників органів прокуратури, як здійснення трудової діяльності на користь суспільства й держави, реалізація політичних інтересів і відносин у суспільстві, а також наявність адміністративно-правового статусу. Таким чином, у праці працівників органів прокуратури зацікавлений не конкретний орган, із яким працівник вступив у трудові відносини, а держава й суспільство в цілому. Вважаємо, що запропонований підхід щодо визначення поняття «працівник органів прокуратури» має знайти своє відображення в нормативно-правових актах України, також цю дефініцію слід взяти за основу під час надання власного визначення поняттю «працівник органів прокуратури».

Слід зауважити, що поняття «працівники органів прокуратури» також не закріплене в нормативно-правових актах України, тому для повного розуміння цієї дефініції слід звернутися до міжнародних правових актів.

Так, Закон «Про прокуратуру» Азербайджанської Республіки до працівників органів прокуратури відносить прокурорів, слідчих прокуратур і стажерів прокуратури [13]. Вважаємо, що в законодавстві чітко та лаконічно визначене коло осіб, яких слід вважати працівниками прокуратури, які безпосередньо наділені функцією захисту державних і суспільних інтересів.

Закон Білорусі «Про прокуратуру» працівника прокуратури визначає як особу, яка перебуває в трудових відносинах з органом прокуратури й не є прокурорським працівником [13]. Із та-

ким твердженням важко погодитися, адже законодавець не надає чіткого переліку осіб, яких слід вважати працівниками органів прокуратури, не встановлює чіткого визначення цієї дефініції, що призводить до неоднозначності трактування поняття працівника органу прокуратури.

Під поняттям «працівник прокуратури» в Законі Туркменістану «Про прокуратуру» мається на увазі державний службовець, що займає певну посаду в органах прокуратури й здійснює роботу зі втілення в життя завдань, що стоять перед органами прокуратури [14]. Вважаємо це визначення найбільш вдалим для нормативно-правового закріплення та таким, що враховує всі ознаки трудової діяльності працівників органів прокуратури. Законодавцем було результативно проаналізовано та взято до уваги найбільш ґрунтовні позиції, що є в науковій літературі щодо поняття «працівники органів прокуратури».

Хоча в українському законодавстві не визначене поняття працівників органів прокуратури, ст. 2 Загальних положень Дисциплінарного Статуту про прокуратуру (утратив чинність) визначала, що працівники прокуратури повинні мати високі моральні якості, бути принциповими та непримиренними до порушень законів, поєднувати виконання своїх професійних обов'язків із громадянською мужністю, справедливістю та непідкупністю. Вони повинні особисто суворо додержувати вимоги закону, виявляти ініціативу в роботі, підвищувати її якість і ефективність, сприяти своєю діяльністю утвердженню верховенства закону, забезпеченню демократії, формуванню правосвідомості громадян, поваги до законів, норм і правил суспільного життя. Будь-які порушення прокурорсько-слідчими працівниками законності та службової дисципліни підривають авторитет прокуратури, завдають шкоди інтересам держави та суспільства [15, с. 15].

Отже, за результатами аналізу наукових позицій і законодавчого закріплення поняття працівників органів прокуратури під такими працівниками слід розуміти державних службовців, які наділені державно-владними повноваженнями в органах прокуратури та здійснюють свою трудову діяльність на користь суспільства й держави відповідно до законодавства України.

К.О. Кизименко визначає робочий час працівників органів прокуратури як частину календарного часу, протягом якого працівник цього органу зобов'язаний на підставі законів, підзаконних і локальних актів виконувати свої службово-трудові функції. У централізованому порядку робочий час регулюється в максимально допустимих нормативах тривалості, розподілу часу служби в рамках календарного робочого періоду. При цьому частина питань регулювання робочого часу відводиться локальному регулюванню. Воно є важливим засобом регулювання робочого часу, яке опосередковує трудові відносини, не врегульовані нормами трудового права. Такі норми, по суті, визначають режим роботи органів прокуратури [16, с. 417–418]. Отже, учений зазначає, що робочий час має загальновстановлену на законодавчому рівні тривалість служби прокурорського працівника. При цьому облік використання робочого часу таких працівників ведеться в табелях обліку службового часу.

Таким чином, за відсутності альтернативних варіантів трактування поняття «робочий час працівників органів прокуратури» пропонуємо власне визначення цієї дефініції. Під робочим часом працівників органів прокуратури слід розуміти чітко встановлений на законодавчому рівні проміжок часу, протягом якого працівник органів прокуратури, який наділений державно-владними повноваженнями, виконує покладені на нього обов'язки, а саме здійснює свою трудову діяльність на користь суспільства й держави.

Висновки. Отже, у ході дослідження наукових позицій щодо робочого часу працівників органів прокуратури були виведені авторські визначення цього поняття та надані власні дефініції термінів «робочий час», «працівники органів прокуратури». Як було доведено, працівники органів прокуратури завжди знаходяться при виконанні своїх службових обов'язків, а тому доволі важко обмежити тривалість їх робочого часу конкретними часовими рамками.

Список використаних джерел:

1. Словник української мови: в 11 т. / [ред. колег. І.К. Білодід (голова) та ін.]. – К. : Наукова думка, 1970–1980. – Т. 1: А – В [ред. П.Й. Горецький, А.А. Бурячок, Г.М. Гнатюк, Н.І. Швидка]. – К. : Наукова думка, 1970. – 799 с.

2. Райзберг Б.А. Современный экономический словарь / Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева. – 5-ое изд., перераб. и доп. – М. : ИНФРА-М, 2006. – 495 с.

3. Гинцбург Л.Я. Проблемы рабочего времени в СССР / Л.Я. Гинцбург. – М. : Юр. лит. – 1968. – 184 с.

4. Прилипко С.М. Трудове право України: [підручник] / С.М. Прилипко, О.М. Ярошенко. – Х. : ФІНН, 2011. – 800 с.

5. Савченко А.О. Правове регулювання праці професорсько-викладацького складу вищих закладів освіти Міністерства внутрішніх справ України : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.05 – трудове право; право соціального забезпечення / А.О. Савченко. – Харків : Нац. юрид. академія ім. Я. Мудрого, 2000. – 237 с.

6. Левиант Ф.М. Трудовое право / Ф.М. Левиант, А.С. Пашков. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1957. – Т. II. – 511 с.

7. Процевский А.И. Гуманизм норм советского трудового права / А.И. Процевский. – Х. : Вища шкода, 1982. – 150 с.

8. Козінцев І.П. Людина і праця / І.П. Козінцев, Л.А. Савенко. – К. : Юрінком Інтер, 1997. – 336 с.

9. Кодекс законів про працю України: Закон від 10.12.1971 р. № 322-VIII // Відом. Верховн. Ради УРСР. – 1971 – Додаток до № 50. – Ст. 375.

10. Проект Трудового кодексу України від 27.12.2014 р. № 1658. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53221.

11. Древаль П.В. Науково-теоретичне обґрунтування поняття «система соціального захисту працівників органів прокуратури» / П. В. Древаль // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 197–203.

12. Котова Л.В. Поняття та зміст правової категорії «працівник» в умовах ринкових відносин / Л.В. Котова // Актуальні проблеми права: теорія і практика. – 2010. – № 18. – С. 65–74.

13. Мухамеджанов Э.Б. Прокуратура в зарубежных странах : [учебник]. – Алматы: «Нур-пресс», 2005. – 284 с.

14. Закон Туркменистана «Про прокуратуру Туркменистана. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/84132/93350/F1353759309/TKM84132.pdf.

15. Постанова ВРУ «Про затвердження дисциплінарного статуту прокуратури України» // Відомості ВРУ (ВВР), 1992. – № 4. – Ст. 15.

16. Кизименко К.О. Теоретико-правові аспекти регулювання робочого часу та часу відпочинку прокурорських працівників / К.О. Кизименко // Держава і право. – 2010. – Вип. 50. – С. 417–422.

УДК 349.3

АРТЮХ Ю.І.

МІЖНАРОДНИЙ РІВЕНЬ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИМУШЕНИХ ПЕРЕСЕЛЕНЦІВ

У статті проаналізовано зміст міжнародно-правових актів щодо правового регулювання соціального забезпечення вимушених переселенців. Наведені особливості міжнародного рівня правового регулювання соціального забезпечення вимушених переселенців.

Ключові слова: *міжнародний рівень, правове регулювання, соціальне забезпечення, вимушені переселенці, міжнародно-правовий акт.*

В статье проанализировано содержание международно-правовых актов относительно правового регулирования социального обеспечения вынужденных переселенцев. Выведены особенности международного уровня правового регулирования социального обеспечения вынужденных переселенцев.

Ключевые слова: *международный уровень, правовое регулирование, социальное обеспечение, вынужденные переселенцы, международно-правовой акт.*

© АРТЮХ Ю.І. – аспірант кафедри трудового права та права соціального забезпечення (Київський національний університет імені Тараса Шевченка)

In the article analyzed the content of international legal acts on the legal regulation of social security for forced migrants. The peculiarities of the international level of legal regulation of the social security of forced migrants are presented.

Key words: *international level, legal regulation, social security, forced migrants, international legal act.*

Вступ. Актуальність досліджуваної тематики зумовлена тим, що сьогодні велика кількість громадян фактично є вимушеними переселенцями, однак не всі вони юридично отримали відповідний правовий статус, тому потребують забезпечення значними матеріальними ресурсами (житло, одяг, харчування, працевлаштування, улаштування дітей до дитячих садочків і шкіл, навчання, перекваліфікація, реабілітація, психологічна, правова та медична допомога тощо) для поновлення свого нормального життя на вільній території України. Це зумовлює необхідність аналізу чинної нормативно-правової бази та виявлення позитивних і негативних тенденцій у сучасній правовій регламентацій відповідного кола суспільних відносин.

Порушена проблематика тією чи іншою мірою висвітлювалася в наукових працях таких вчених-правників, як Н.Б. Болотіна, Я.О. Грабова, В.А. Гринчак, В.В. Жернаков, М.В. Кравченко, І.Г. Козинець, Л.Ю. Малюга, В.С. Маринець, А.В. Міськевич, Д.П. Мельничук, В.О. Новик, О.Т. Панасюк, П.Д. Пилипенко, С.М. Прилипко, Б.Ю. Підгороцький, В.І. Прокопенко, О.І. Процевський, В.О. Сачок, М.М. Сірант, В.С. Тарасенко, Н.І. Тищенко, О.В. Тищенко, Г.І. Чанишева, Р.Ф. Черниш, Н.В. Чернишова, Л.В. Шестак, Л.П. Шумна та багатьох інших. Крім того, окремі аспекти міжнародного захисту й допомоги внутрішньо переміщеним особам розглядалися в роботах таких науковців-правників, як М.В. Буроменський, О.А. Гончаренко, Г.С. Гудвін-Гілл, Р. Дженнінгс, Д.В. Іванов, О.А. Малиновська, В.І. Потапов, С.Б. Чехович, Дж. Хетеуей і деякі інші.

Постановка завдання. З урахуванням того, що вимушені переселенці стрімко з'явилися в Україні протягом останніх кількох років, сьогодні у вітчизняній науковій юридичній літературі відсутні комплексні доктринальні дослідження із цієї проблематики, що зумовлює надзвичайний теоретичний інтерес до порушених питань. Крім того, науково-правового аналізу потребує й чинна нормативно-правова база, яка регулює відносини соціального забезпечення вимушених переселенців, із метою становлення системи відповідних законодавчих і підзаконних правових актів, що має важливе значення в процесі виявлення прогалин, суперечностей, недоліків юридичної техніки, застосування й тлумачення правових приписів тощо.

Результати дослідження. Аналізуючи міжнародно-правовий рівень правового регулювання соціального забезпечення вимушених переселенців, слід наголосити на тому, що відповідні норми міжнародного права, які регламентують суспільні відносини за участі таких суб'єктів, закріплюють міжнародно-правові стандарти дотримання їхніх прав і містяться в угодах (договорах), які покликані регулювати певні сфери міжнаціональних (міжнародних) відносин. Міжнародний механізм нормативно-правових стандартів забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб базується на застосуванні норм універсальних і спеціалізованих угод, які регулюють правові та процедурні питання. Так, до універсальних угод, що встановлюють загальні принципи забезпечення прав вимушених переселенців, належить Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р., Міжнародний пакт про громадянські й політичні права від 16 грудня 1966 р., Міжнародний пакт про соціальні, економічні й культурні права від 16 грудня 1966 р., Конвенція про захист прав людини й основоположних свобод від 04 листопада 1950 р. У названих міжнародних договорах закріплені права та свободи людини, якими вона володіє незалежно від будь-яких ознак, зокрема й у зв'язку з вимушеним переселенням у примусовому чи добровільному порядку в межах своєї держави внаслідок дії непереборних обставин об'єктивного характеру. Отже, на держави та їх національне законодавство покладений обов'язок забезпечити мінімальний обсяг соціального захисту всіх громадян, незалежно від особливостей їх правового стану.

Відповідні міжнародно-правові норми мають загальний характер і є надзвичайно важливими, однак особи, які змінили місце свого постійного проживання у своїй країні в результаті дії таких негативних соціальних явищ, які реально загрожували їх життю й безпеці, потребують додаткових заходів для організації власного життя на новому місці проживання, що зумовлює необхідність у забезпеченні їх додаткового соціального захисту порівняно з іншими громадянами, а отже, і створення спеціальної правової бази, яка має надати належне нормативне регулювання суспільним відносинам за участі вимушених переселенців.

Крім того, до універсальних угод міжнародно-правових стандартів забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб можна віднести й Конвенцію Організації Об'єднаних Націй 1951 р. про статус біженців і Протокол Організації Об'єднаних Націй щодо статусу біженців 1966 р., адже значна кількість процедур стосовно захисту біженців застосовується за аналогією й до внутрішніх переселенців. Це пов'язано з тим, що названі переселенці за своїм фактичним положенням подібні до біженців, із тією лише відмінністю, що вони в результаті дії несприятливих чинників соціального характеру змушені шукати захисту не за межами своєї держави, а на території власної країни, однак у тих її районах, де відсутні реальні загрози їх життю й здоров'ю, власності тощо. Таким чином, під час вирішення питання щодо нормативного врегулювання правового положення внутрішньо переміщених осіб доцільно брати до уваги й позитивний досвід міжнародної нормативної регламентації суспільних відносин у сфері соціального забезпечення біженців.

Незважаючи на значний масив міжнародно-правових норм, вони не здатні забезпечити адекватної реакції на виклики сучасності, зокрема й щодо міжнародно-правового захисту вимушених переселенців. У науковій літературі відзначається, що з відповідним соціальним явищем уперше зіткнулися тільки в останнє десятиліття XX століття. Після Другої світової війни на міжнародному рівні намагалися створити законодавчі механізми для захисту осіб, які, рятуючись від переслідувань, перетинали державні кордони. Але механізми, створені для біженців, не врахували тих осіб, які вимушені були переміщатися всередині власної країни. Ці особи внаслідок різних причин не змогли чи не побажали покинути свою державу, а тому й не підпадали під міжнародно-правовий захист. Виходу цієї проблеми на міжнародний рівень також заважало традиційне уявлення про державний суверенітет. Уряди країн залишали за собою виключне право вирішувати питання, пов'язані з положенням своїх громадян на власній території [1, с. 258]. Із наведеного вбачається, що актуальною проблемою міжнародно-правового регулювання правового статусу внутрішніх переселенців, зокрема й щодо їх соціального забезпечення, є потреба в розробленні спеціального міжнародного договору (угоди), який би врегулював усі не вирішені сьогодні питання в досліджуваній сфері суспільних відносин, оскільки сучасний стан нормативної регламентації в цій галузі міжнародних публічних правовідносин характеризується наявністю значних прогалин.

Розвиток суспільного життя наприкінці XX століття поставив перед світовим співтовариством питання значної кількості внутрішньо переміщених осіб у зв'язку з громадянськими війнами, техногенними катастрофами й іншими несприятливими явищами, які змусили громадян різних країн відчувати небезпеку у власній державі. За таких умов виникла потреба розробити дієвий механізм захисту прав, свобод і законних інтересів людей на території їхніх власних держав. Складовою частиною наведеного є й необхідність створення відповідної нормативно-правової бази міжнародного рівня, яка має забезпечити однаковий рівень захисту людей від порушень із боку національних урядів у найрізноманітніших країнах їх громадянства, якщо ці люди були вимушені масово залишити своє постійне місце проживання та змінити його на інше в межах своєї Батьківщини.

У 1992 р. Генеральний секретар Організації Об'єднаних Націй на прохання Комісії з прав людини призначив доктора Франсіса М. Денга своїм представником із питань переміщених осіб і доручив йому розробити нормативні приписи щодо забезпечення захисту переміщених усередині країни осіб [2, с. 314–315]. Так, у 1998 р. структури Організації Об'єднаних Націй прийняли «Керівні принципи з питань переміщених усередині країни осіб» [3]. У науковій літературі відзначається таке: розробляючи «Керівні принципи з питань переміщених усередині країни осіб» [3], світова спільнота виходила з того, що хоча чинне міжнародне гуманітарне право та норми із захисту прав людини поширюються на внутрішньо переміщених осіб, у деяких аспектах вони не є достатніми для забезпечення належного захисту [4]. Прийняття відповідного нормативного документа було зумовлене тим, що хоча акти міжнародного права й містили певні норми щодо внутрішньо переміщених осіб і частково застосовувалися до регламентації їх правового положення, однак комплексного правового документа, який би регламентував досліджувані міжнародно-правові відносини, не існувало.

«Керівні принципи з питань переміщених усередині країни осіб» [3] визначають питання вимушеного переміщення осіб усередині країни та є керівними вказівками для міжнародних і неурядових організацій і національної влади для розроблення законодавчих актів і політичних заходів стосовно переміщення всередині країни [1, с. 259]. Проведення відповідної роботи на міжнародному рівні має величезне значення, оскільки вперше було підготовлено комплексний

і ґрунтовний документ, який присвячений проблематиці внутрішніх переселенців, що можна відзначити як початок нормативного врегулювання відповідної сфери міжнародних відносин. Відповідні принципи базуються на наявних нормах міжнародного права, які закріплені в чинних міжнародних договорах, але пристосовані виключно для регламентації правового положення внутрішньо переміщених осіб, обов'язків держави у випадках поводження з ними й т. п.

У спеціальній юридичній літературі зазначається, що особливістю «Керівних принципів із питань переміщених усередині країни осіб» [3] є такі: 1) рекомендаційний характер для будь-якої країни; 2) невідкладність надання соціальної допомоги, без процедур підписання договорів і узгодження з іншими учасниками; 3) узгодженість усіх основних питань, що стосуються надання соціальної допомоги внутрішньо переміщеним особам [5]. Незважаючи на те, що відповідні принципи не є обов'язковими для застосування державами-учасницями Організації Об'єднаних Націй, вони повинні використовуватися як орієнтири під час вирішення питань, які пов'язані з внутрішніми переселенцями, а тому доцільно імплементувати їх у національні законодавства, зокрема й у нашій державі.

Відповідно до положень «Керівних принципів із питання переміщення осіб усередині країни» внутрішньо переміщені особи – це особи чи групи осіб, яких змусили рятуватися втечею чи залишити свої домівки чи місця звичайного проживання в результаті або з метою уникнення наслідків воєнного конфлікту, масового насильства, порушень прав людини, стихійного чи викликаного людською діяльністю лиха і які не перетинали міжнародно визнаних державних кордонів [3]. Аналіз відповідної дефініції свідчить, що розробляючи вітчизняне законодавство у сфері соціального забезпечення вимушених переселенців, український законодавець брав до уваги положення відповідного міжнародно-правового документа, оскільки визначення поняття, яке міститься в Законі України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [6], має всі ознаки, характерні положенням відповідного міжнародно-правового документа, і фактично є тотожним йому.

У доктрині права принципи, які закріплені в «Керівних принципах із питання переміщення осіб усередині країни» [3], пропонують розділяти на чотири групи: 1) спрямовані на реалізацію загальних принципів декларації прав людини, де зазначається, що внутрішньо переміщені особи відрізняються від інших осіб лише тим, що вони змушені переміщатися (принципи 1–4); 2) ті, що розкривають міжнародні підходи до захисту від переміщень і є основою для захисту осіб від недобровільного переміщення (принципи 5–9); 3) ті, що розкривають підходи до захисту під час переміщення (принципи 10–23); 4) ті, що розкривають питання надання гуманітарної допомоги внутрішньо переміщеним особам, визначають роль і обов'язки національних органів влади та міжнародних організацій у наданні гуманітарної допомоги переміщеним усередині країни особам [7, с. 58–59]. Таким чином, у відповідному документі об'єднані найбільш загальні й універсальні норми-принципи, які покликані створити умови для забезпечення належного рівня соціального захисту вимушених переселенців шляхом установлення того, хто належить до таких суб'єктів, які вони мають додаткові права й гарантії, зумовлені їх вимушеним переселенням, та ін. Отже, закріплюється гарантування дотримання їхніх прав, свобод і законних інтересів, які передбачені нормативно-правовими актами.

У спеціальній юридичній літературі наголошується на тому, що концептуальною основою «Керівних принципів із питань переміщених усередині країни осіб» [3] є доктрина «суверенітет як відповідальність», суть якої полягає в тому, що національна влада зобов'язана й несе відповідальність щодо надання захисту та гуманітарної допомоги переміщеним усередині країни особам, що знаходяться під її юрисдикцією, а у випадках, коли держава не має можливості забезпечити фізичний захист і надати допомогу своїм громадянам, вона повинна звертатися за допомогою та приймати її ззовні. При цьому міжнародне співтовариство має право й зобов'язане наполягати на своєму втручанні [1, с. 259]. Отже, ідеться про те, що основний обов'язок і відповідальність за надання соціального, правового й іншого захисту й гуманітарної допомоги вимушеним переселенцям покладаються на національну владу кожної держави, яка повинна гарантувати кожній такій особі забезпечення захисту від насильства, голоду, використання в якості захисного щита, примусового вербування до незаконних збройних формувань та інших загроз, зумовлених вимушеним переселенням.

Необхідно наголосити на тому, що «Керівні принципи з питань переміщених усередині країни осіб» не передбачають звільнення внутрішньо переміщених осіб від індивідуальної кримінальної відповідальності за здійснення геноциду, злочинів проти людяності чи воєнних злочинів [4]. Наголос на відсутності будь-яких відходів від принципу невідворотності кримінальної

відповідальності за злочинні діяння, навіть у таких випадках, є надзвичайно важливим, оскільки досить часто, як показує досвід і зарубіжних країн, і вітчизняна практика, особи із числа вимушених переселенців беруть участь у військових діях, ними вчиняються інші протиправні діяння, що мають ознаки злочинних.

У «Керівних принципах із питання переміщення осіб усередині країни» вказано, що насамперед потрібно задовольняти потреби найбільш незахищених категорій (діти без супроводу, вагітні жінки, інваліди, особи похилого віку). Влада повинна сприяти єдності сімей, пошукам зниклих родичів тощо. Внутрішні переселенці мають право на достатній життєвий рівень, доступ до продуктів харчування, тимчасового житла, необхідного одягу та базових медичних послуг, зокрема доступ до психологічної та соціальної допомоги, доступ до освіти, свободу пересування, зокрема й вільний виїзд за межі держави й пошук притулку за кордоном. Водночас вони мають бути захищені від недобровільного повернення чи переселення в місця, де може виникнути загроза їхньому життю чи здоров'ю [4]. Беручи до уваги те, що в Україні необхідно оперативно здійснювати розроблення національного законодавства у сфері правового регулювання соціального захисту внутрішніх переселенців, доцільно врахувати положення названого міжнародного документа, адже в них здійснене узагальнення основних поглядів міжнародного співтовариства на проблеми внутрішньо переміщених осіб, а також ураховано норми основних міжнародно-правових документів у галузі захисту прав людини. Крім того, необхідно наголосити на тому, що під час реформування вітчизняного законодавства з проблем правового статусу внутрішніх переселенців варто відійти від аналогій із правовим положенням біженців, оскільки останні втратили захист власної держави й змушені шукати його на чужій території, тоді як внутрішньо переміщені особи не потребують такого статусу, тобто громіздких і складних процедур його визначення.

Висновки. Таким чином, характеризуючи міжнародно-правовий рівень регулювання соціального забезпечення, можна відзначити такі його риси: 1) відсутність комплексного спеціалізованого загальнообов'язкового міжнародно-правового акта щодо внутрішніх переселенців; 2) перевага універсальних міжнародних договорів, які не завжди здатні врахувати специфіку правового статусу внутрішніх переселенців; 3) позитивна динаміка формування відповідного наднаціонального законодавства, яка виражається в розробленні «Керівних принципів із питань щодо переміщення осіб усередині країни», що є важливим кроком на шляху до нормативного вдосконалення правового положення відповідних суб'єктів. Приписи цього документа обов'язково слід урахувати під час законодавчого врегулювання статусу вимушених переселенців в Україні, крім того, відповідні норми мають бути враховані й під час розроблення обов'язкового міжнародно-правового договору.

Список використаних джерел:

1. Козинець І.Г. Міжнародні стандарти захисту та допомоги внутрішньо переміщеним особам / І.Г. Козинець, Л.В. Шестак // Молодий вчений. – 2014. – №12 (15). – С. 258–262.

2. Гудвин-Гилл Г.С. Статус беженца в международном праве / Г.С. Гудвин-Гилл; пер. с англ. – М. : ЮНИТИ. – 1997. – 647 с.

3. Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны / Экономический и социальный Совет ООН (ЭКОСОС), 22 июля 1998 г. E/CN.4/1998/53/Add.2. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.refworld.org.ru/docid/50b345932.html.

4. Шляхи вирішення проблеми внутрішніх переміщених осіб: деякі уроки із зарубіжного досвіду. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/migrac_probl-a598d.pdf.

5. Faithand responsesto displacement. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.fmreview.org/#sthash. nWmXXJ32.dpuf.

6. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 1. – Ст. 1.

7. Зварич О.П. Керівні принципи соціальної роботи з внутрішньо переміщеними особами в Україні / О.П. Зварич // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Педагогіка. Соціальна робота. – 2015. – Вип. 37. – С. 57–60.

УДК 349.2

БАГРІЙ В.А.

ГАРАНТІЇ НАДАННЯ ДОДАТКОВОЇ ЗАРОБІТНОЇ ПЛАТИ ПРАЦІВНИКУ

У статті проаналізовано гарантії надання додаткової заробітної плати працівнику. Охарактеризовано зміст і значення кожної з них.

Ключові слова: *гарантія, додаткова заробітна плата, заробітна плата, працівник, праця.*

В статье проанализированы гарантии предоставления дополнительной заработной платы работнику. Охарактеризовано содержание и значение каждой из них.

Ключевые слова: *гарантия, дополнительная заработная плата, заработная плата, работник, труд.*

In the article analyzed the guarantees of providing additional wages to the employee. The content and meaning of each of them are characterized.

Key words: *guarantee, additional wages, salary, employee, labor.*

Вступ. Для будь-якої демократичної, правової та соціальної держави характерна наявність ефективного механізму юридичних гарантій, які забезпечують реальне дотримання прав, свобод і законних інтересів людини й громадянина. Україна тут не є винятком, а тому вітчизняне законодавство встановлює значну кількість відповідних гарантій. Особливо вагомого значення останні набувають у галузі трудових правовідносин, де інтереси найманого працівника потребують додаткового захисту з боку держави від свавілля роботодавця, важливим є забезпечення відповідним працівникам безпечних умов праці, своєчасної та повної винагороди за виконану роботу.

Сучасний стан суспільного життя України характеризується наявністю кризових явищ у багатьох його сферах – соціально-економічній, політичній, культурній та інших, що негативно впливає на відносини, які склалися в галузі трудового законодавства. Особливо гостро стоять питання щодо виплати заробітної плати в частині своєчасності й повноти виплат, правильності її нарахування тощо. Наведені вище негативні фактори призводять до соціальної напруженості в суспільстві, зростання безробіття, порушення прав і законних інтересів найманих працівників, що має наслідком невиконання завдань і функцій трудового права.

Беручи до уваги мету та завдання наукового дослідження, необхідно більш повно й глибоко розглянути проблематику, присвячену додатковій заробітній платі. Будучи складовою частиною заробітної плати в цілому, вона визначається й характеризується такими ж проблемами в правовому регулюванні. За таких умов для забезпечення подальшого розвитку, а також проведення реформування правового регулювання додаткової заробітної плати, важливого значення набуває питання захищеності найманих працівників від порушень їхніх прав і захисту законних інтересів в частині виплати додаткової заробітної плати.

Постановка завдання. Таким чином, сьогодні проблематика реалізації трудових прав найманих працівників відіграє важливу роль і викликає надзвичайний науковий інтерес, що зумовлює потребу у вивченні питання гарантування таких прав. Тому є нагальна потреба в проведенні науково-теоретичного дослідження питань гарантування прав найманих працівників щодо додаткової заробітної плати з метою переосмислення наявних доктринальних підходів і вироблення рекомендацій для практичного використання й удосконалення відповідних норм трудового законодавства України.

Результати дослідження. У доктрині трудового права порушена тематика вивчалася такими вченими-правниками, як Т.В. Андрейчук, О.А. Антон, В.В. Безусий, О.М. Волкова, В.В. Єгоров, М.І. Іншин, О.М. Костюков, М.М. Мацькевич, А.В. Міцкевич, С.М. Сагаєв, В.М. Скобєлкін, О.В. Смірнов, П.М. Рабинович, К.П. Уржицький та інші.

© БАГРІЙ В.А. – аспірант юридичного факультету (Київський національний університет імені Тараса Шевченка)

Досліджувана проблематика є однією з найактуальніших у теорії трудового права, що підтверджується значним науковим інтересом до неї, кількістю наукових праць, яка постійно збільшується. Тим не менше, не всі сторони цієї тематики сьогодні є розкритими, зокрема, відсутня єдність науковців із приводу юридичних гарантій додаткової заробітної плати, правова природа дієвості таких гарантій, їх види, класифікація й інше. Із цього випливає, що є потреба в проведенні комплексного науково-теоретичного дослідження проблематики юридичних гарантій додаткової заробітної плати.

Юридичні гарантії додаткової заробітної плати похідні від юридичних гарантій трудового права, а тому багато в чому зумовлюються останніми. Усі гарантії надання додаткової заробітної плати можна класифікувати за критерієм мети правового регулювання: 1) гарантії, які мають на меті забезпечити необхідний мінімум стандартів у галузі регламентації додаткової заробітної плати; 2) гарантії, які мають на меті забезпечення практичної реалізації права на надання додаткової заробітної плати; 3) гарантії, які мають на меті додатковий захист найманих працівників через особливі умови й особливий характер праці та в інших випадках, визначених трудовим законодавством України.

До гарантій надання додаткової заробітної плати, які мають на меті забезпечити необхідний мінімум стандартів у галузі регламентації додаткової заробітної плати, можна віднести такі.

1. На державному рівні держава встановлює такі величини, як тарифи оплати праці в надурочний час, у святкові та вихідні дні, у нічний час, при роботі за сумісництвом, суму виплат, пов'язану з індексацією заробітної плати, суму виплат компенсації працівникам унаслідок утрати частини заробітної плати у зв'язку з порушенням термінів її виплати.

У ст. 102-1 Кодексу законів про працю України передбачено, що працівники, які працюють за сумісництвом, одержують заробітну плату за фактично виконану роботу. Умови роботи за сумісництвом працівників державних підприємств, установ, організацій визначаються Кабінетом Міністрів України [1]. У ст. 106 Кодексу законів про працю України визначено, що за погодинною системою оплати праці робота в надурочний час оплачується в подвійному розмірі годинної ставки. За відрядною системою оплати праці за роботу в надурочний час виплачується доплата в розмірі 100 відсотків тарифної ставки працівника відповідної кваліфікації, оплата праці якого здійснюється за погодинною системою (за всі відпрацьовані надурочні години). У разі підсумованого обліку робочого часу оплачуються як надурочні всі години, відпрацьовані понад установлений робочий час в обліковому періоді, у порядку, передбаченому частинами першою й другою цієї статті [1].

Наведені нами норми чинного трудового законодавства України характеризують те, що держава подає мінімальні стандарти за тарифами по оплаті додаткової заробітної плати, що виражає соціальний стандарт, функція якого полягає в тому, щоб забезпечити реалізацію кожним найманим працівником права на гідний життєвий рівень. До державних гарантій необхідно віднести й певні заходи, що забезпечують підвищення рівня заробітної плати (індексацію заробітної плати у зв'язку з підвищенням споживчих цін на товари й послуги).

2. Визначення на державному рівні обмежень відрахувань із заробітної плати й обмеження розміру відрахувань із заробітної плати.

Стаття 127 Кодексу законів про працю України встановлює норму, що відрахування із заробітної плати працівників для покриття їх заборгованості підприємству, установі й організації, де вони працюють, можуть провадитися за наказом (розпорядженням) власника чи уповноваженого ним органу:

1) для повернення авансу, виданого в рахунок заробітної плати; для повернення зайвих сум, виплачених унаслідок лічильних помилок; для погашення не витраченого й своєчасно не поверненого авансу, виданого на службове відрядження чи переведення до іншої місцевості; на господарські потреби, якщо працівник не оспорює підстав і розміру відрахування;

2) під час звільнення працівника до закінчення того робочого року, у рахунок якого він уже одержав відпустку, за невідроблені дні відпустки;

3) під час відшкодування шкоди, завданої з вини працівника підприємству, установі, організації [1].

Стаття 128 Кодексу законів про працю України передбачає, що при кожній виплаті заробітної плати загальний розмір усіх відрахувань не може перевищувати двадцяти відсотків, а у випадках, окремо передбачених законодавством України, − п'ятдесяти відсотків заробітної плати, яка належить до виплати працівникові. Під час відрахування із заробітної плати за кількома виконавчими документами за працівником у всякому разі має бути збережено п'ятдесят відсотків

заробітку. Обмеження, установлені частинами першою й другою цієї статті, не поширюються на відрахування із заробітної плати під час відбування виправних робіт і стягнення аліментів на неповнолітніх дітей. У цих випадках розмір відрахувань із заробітної плати не може перевищувати сімдесяти відсотків [1].

У спеціальній юридичній літературі також зазначається, що чинним законодавством України передбачено низку гарантій, метою яких є забезпечення охорони належної працівникам заробітної плати від незаконних і необґрунтованих стягнень: є не тільки чітко обмежений перелік підстав для утримань і перелік органів, яким надане таке право, а й визначений порядок, межі та розміри можливих утримань із заробітної плати працівників [2, с. 28]. Також варто акцентувати увагу на тому, що не на всі види виплат працівнику може бути накладене стягнення. Перелік виплат, із яких забороняється проводити відрахування, визначений ст. 129 Кодексу законів про працю України: 1) вихідна допомога; 2) компенсаційні й інші виплати.

3. Обмеження оплати праці в натуральній формі. Ця ознака додаткової заробітної плати випливає з форм оплати праці найманих працівників.

У науковій літературі вказується, що є декілька форм виплати заробітної плати: 1) чисто грошова оплата праці, коли працівник отримує заробітну плату виключно грошима; 2) чисто натуральна оплата праці, коли вся заробітна плата отримується у вигляді натури (продукти, товари широкого вжитку); 3) змішана, коли працівник отримує заробітну плату частково грошима, частково натурою; 4) сурогатна – оплата праці, що проводиться не державними грошовими знаками, а їх замінниками у формі бонів, чеків, талонів та інших псевдогрошей внутрішньогосподарського вжитку [3, с. 146–149]. Найбільш поширеними формами є грошова та натуральна форма оплати праці,а тому на їх характеристиках варто зупинитися більш детально. Так, натуральна заробітна плата передбачає виплату продуктами та товарами широкого вжитку. Продуктова виплата переважно застосовується в умовах натурального господарства. Товарна виплата заробітної плати передбачає розрахунок із робітниками, головним чином, товарами власного виробництва. Щодо грошової виплати заробітної плати, то можна сказати, що історично процес державного регулювання цієї форми був введений Законом Російської Імперії «Про нагляд за закладами фабричної промисловості й про взаємні відносини фабрикантів і робочих». За часів соціалістичної України перехід від натуральної до чисто грошової форми оплати був завершений тільки в кінці 1922 р. [4, с. 271].

Варто зазначити, що відповідно до ст. 3 Конвенції Міжнародної організації праці № 95 «Про захист заробітної плати» 1949 р. заробітна плата, виплачувана готівкою, виплачуватиметься тільки грішми, що мають законний обіг, і виплату у формі векселів, бонів, купонів чи в будь-якій іншій формі, призначеній замінити гроші, що мають законний обіг, буде заборонено [5]. Також у ст. 23 Закону України «Про оплату праці» визначено, що заробітна плата працівників підприємств на території України виплачується в грошових знаках, що мають законний обіг на території України. Виплата заробітної плати у формі боргових зобов'язань і розписок або в будь-якій іншій формі забороняється. Заробітна плата може виплачуватися банківськими чеками в порядку, установленому Кабінетом Міністрів України за погодженням із Національним банком України. Колективним договором (як виняток) може бути передбачено часткову виплату заробітної плати натурою (за цінами не вище собівартості) у розмірі, що не перевищує 30 відсотків нарахованої заробітної плати за місяць, у тих галузях або за тими професіями, де така виплата, еквівалентна за вартістю оплаті праці в грошовому вираженні, є звичайною чи бажаною для працівників, крім товарів, перелік яких установлюється Кабінетом Міністрів України [6].

Підсумовуючи наведене, можна дійти висновків, що чинне трудове законодавство України передбачає обмеження оплати праці в натуральній формі й дозволяє використання цієї форми оплати праці лише за таких умов: 1) ціна на товар не може перевищувати собівартості; 2) розмір такої виплати заробітної плати не може перевищувати 30% нарахованої за місяць.

4. Регулярність виплати додаткової заробітної плати.

Ця ознака випливає з положень ст. 115 Кодексу законів про працю України; заробітна плата виплачується працівникам регулярно в робочі дні в строки, установлені колективним договором або нормативним актом роботодавця, погодженим із виборним органом первинної профспілкової організації чи іншим уповноваженим на представництво трудовим колективом органом (а в разі відсутності таких органів – представниками, обраними й уповноваженими трудовим колективом), але не рідше двох разів на місяць через проміжок часу, що не перевищує шістнадцяти календарних днів, і не пізніше семи днів після закінчення періоду, за який здійснюється виплата [1].

До гарантій, які мають на меті забезпечення практичної реалізації права на надання додаткової заробітної плати, на наше переконання, варто віднести такі.

1. Установлення відповідальності за порушення в галузі сплати додаткової заробітної плати. Так системний аналіз приписів чинного законодавства України свідчить, що особи, які винні в порушенні прав і законних інтересів найманих працівників щодо отримання додаткової заробітної плати, можуть бути притягнені до таких видів юридичної відповідальності:

1) дисциплінарної – власник або уповноважений ним орган може накласти дисциплінарне стягнення на посадову особу, винну в ненарахуванні (невиплаті) додаткової заробітної плати, у вигляді догани чи звільнення;

2) матеріальної – під час несвоєчасної виплати з вини керівника підприємства зарплати понад один місяць, що призвело до необхідності виплати компенсації, можна говорити про шкоду, завдану підприємству, унаслідок порушення покладених на керівника трудових (посадових) обов'язків;

3) адміністративної – відповідно до ч. 1 ст. 41 Кодексу України про адміністративні правопорушення порушення вимог законодавства про працю тягне за собою накладення штрафу;

4) кримінальної – відповідно до ч. 1 ст. 175 Кримінального кодексу України безпідставна невиплата не тільки заробітної плати, але й іншої встановленої законом виплати громадянам більш як за один місяць, учинена умисно керівником підприємства, карається в кримінально-правовому порядку. Згідно із ч. 2 ст. 175 Кримінального кодексу України безпідставна невиплата заробітної плати, інших установлених законом виплат громадянам більш як за один місяць, учинена внаслідок нецільового використання коштів, призначених для виплати, інших установлених законом виплат, тягне кримінальну відповідальність.

До гарантій, які мають на меті додатковий захист найманих працівників за особливі умови й особливий характер праці та в інших випадках, визначених трудовим законодавством, варто віднести таке.

1. Закріплення надбавок і доплат до тарифних ставок (окладів, посадових окладів) у розмірах, передбачених чинним законодавством, за таке: 1) суміщення професій (посад); 2) розширення зони обслуговування чи збільшення обсягу робіт; 3) виконання робіт тимчасово відсутнього робітника; 4) роботу у важких і шкідливих, особливо важких та особливо шкідливих умовах праці; 5) інтенсивність праці; 6) роботу в нічний час; 7) науковий ступінь; 8) керівництво бригадою; 9) знання та використання в роботі іноземної мови; 10) оплата роботи за надурочний час, святкові й неробочі дні; 11) суми виплат, пов'язаних з індексацією заробітної плати.

Так, наприклад, ст. 108 Кодексу законів про працю передбачає, що робота в нічний час оплачується в підвищеному розмірі, установлюваному генеральною, галузевою (регіональною) угодами та колективним договором, але не нижче 20 відсотків тарифної ставки (окладу) за кожну годину роботи в нічний час [1].

Висновки. Отже, надзвичайно важливою й актуальною проблемою, яка характерна для сучасного стану трудових відносин у сфері надання додаткової заробітної плати, є забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів найманих працівників. Це зумовлено цілою низкою негативних чинників, які сьогодні характерні для ринку праці та стану правового регулювання оплати праці.

Одним із засобів подолання названих вище проблем є встановлення гарантій надання додаткової заробітної плати. Правова природа досліджуваного державно-правового явища зумовлена як юридичними гарантіями в праві загалом, так і юридичними гарантіями в трудовому праві. Названа категорія спрямована на забезпечення практичної реалізації прав найманих працівників, їх охорону й захист. Гарантіям надання додаткової заробітної плати притаманні ознаки, які мають надзвичайно важливе значення, оскільки вони виражають ті особливі, специфічні властивості, за допомогою яких можна відокремити їх від інших правових гарантій у трудовому праві.

Вивчення елементів системи гарантій надання додаткової заробітної плати, а також їх класифікацій дозволяє повною мірою розкрити зміст таких гарантій, показати їх сутність, роль і значення. Крім того, такі гарантії ефективніше діють та забезпечують реалізацію й захист трудових прав найманих працівників у частині отримання додаткової заробітної плати, а тому вони потребують повного й глибокого науково-теоретичного дослідження.

Список використаних джерел:

1. Кодекс законів про працю України: Закон України від 10 грудня 1971 р. № 322-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 1971. – № 50. – Ст. 375.

2. Довбиш К.К. Щодо захисту заробітної плати від несвоєчасної виплати та необґрунтованих відрахувань / К.К. Довбиш // Право та державне управління. – 2013. – № 1. – С. 27–31.
3. Копайгора І.І. Історично-правові підстави натуралізації заробітної плати // Право і безпека. – 2004. – № 3/2. – С. 146–149.
4. Довбиш К.К. До питання форм оплати праці за трудовим законодавством України / К.К. Довбиш // Актуальні проблеми права: теорія і практика. – 2013. – № 26. – С. 269–274.
5. Про захист заробітної плати: Конвенція МОП від 01 липня 1949 р. № 95 // Офіц. вісн. України. – 1995. – № 42. – Ст. 2662.
6. Про оплату праці: Закон України від 24 березня 1995 р. № 108/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 17. – Ст. 121.

УДК 349.22

ВАРЕНИК О.С.

ПРОЦЕДУРНІ ПРАВОВІДНОСИНИ У СФЕРІ ПРИПИНЕННЯ ТРУДОВОГО ДОГОВОРУ

У статті досліджене поняття, сутність, особливості та значення процедурних правовідносин у сфері припинення трудового договору. Досліджено особливості та види суб'єктів, визначено специфіку об'єкта процедурних правовідносин, проаналізовано їх зміст і підстави виникнення.
Ключові слова: *процедурні правовідносини, трудовий договір, норми права.*

В статье исследовано понятие, сущность, особенности и значение процедурных правоотношений в сфере прекращения трудового договора. Исследованы особенности и виды субъектов, определена специфика объекта процедурных правоотношений, проанализированы их содержание и основания возникновения.
Ключевые слова: *процедурные правоотношения, трудовой договор, нормы права.*

In the article the concept, nature, characteristics and procedural legal value in termination. The features and types of entities, defined the specific object of legal procedure, analyzes their contents and grounds of.
Key words: *procedural legal relations, labor contract, norms of law.*

Вступ. Вирішення задач удосконалення трудового законодавства на сучасному етапі нерозривно пов'язане з пошуками оптимальних форм і способів реалізації матеріальних норм трудового права. Тому не випадково в науці все частіше звертається увага на вивчення процедурно-правового механізму, на виявлення перспектив його розвитку й оптимізацію конструкції.

Проблемам припинення трудового договору, правовідносинам у сфері припинення трудового договору присвячені праці вітчизняних і зарубіжних учених, таких, як Н.Б. Болотіна, В.С. Венедиктов, С.М. Глазько, К.М. Гусов, А.К. Довгань, І.В. Зуб, В.В. Жернаков, М.І. Іншин, Т.М. Кириченко, Є.В. Краснов, Л.І Лазор, С.М. Прилипко, П.Д. Пилипенко, Б.А. Римар, В.Г. Ротань, Я.В. Сімутіна, Б.С. Стичинський, Н.М. Хуторян, Ф.А. Цесарський, Г.І. Чанишева, О.О. Чумак, О.С. Щукін, О.М. Ярошенко й інші. Однак, незважаючи на значну кількість наукових праць, питання процедурних правовідносин у сфері припинення трудового договору майже не висвітлені.

© ВАРЕНИК О.С. – аспірант кафедри трудового права та права соціального забезпечення (Київський національний університет імені Тараса Шевченка)

Постановка завдання. Метою статті є визначення поняття процедурних правовідносин у сфері припинення договору, з'ясування їх основних ознак, змісту та складу.

Результати дослідження. Формою реалізації норм права є правовідносини. Правова норма й правовідносини співвідносяться як причина й наслідок. Є різні погляди на характер взаємозв'язку норми права й правовідносин. На думку більшості вчених, правовідношення є результатом впливу норм права на суспільні відносини (послідовність тут така: норма права – суспільні відносини – правовідносини). Згідно з іншою позицією, правовідносини – це засіб регулювання суспільних відносин (послідовність тут уже інша: норма права – правовідносини – суспільні відносини) [2].

Як правильно зазначають М.І. Іншин і В.І. Щербина, основною формою реалізації правових норм є правовідносини, через які здійснюється практичний перехід правової можливості (визначеної в правових нормах) у соціальну дійсність, у життя. Термін «реалізація» в юридичній науці розуміють як практичне здійснення, перетворення, запровадження чи втілення права в суспільну практику [15, с. 81].

Г.В. Хачатрян обґрунтовує, що специфіка предмета трудового права зумовлює особливості процедурних правовідносин. По-перше, ці правовідносини похідні від трудових і пов'язаних із ними матеріальних правовідносин. По-друге, вони належать до регулятивних правовідносин. По-третє, процедурні правовідносини виконують щодо матеріальних правовідносин галузі трудового права службову роль. У переважній своїй більшості процедурні правовідносини не існують поза трудовими. Однак, наприклад, процедурні правовідносини, що виникають у зв'язку з працевлаштуванням, усе ж таки певною мірою, хоча й тимчасово, залежать від трудових правовідносин. По-четверте, у реальному житті немає єдиного процедурного правовідношення, натомість наявне їх видове різноманіття [16, с. 9]. У той же час процедурні правовідносини є відносно самостійними, оскільки мають своїх суб'єктів, об'єкти, а також володіють специфічними, відмінними ознаками.

Суб'єктами процедурних правовідносин у сфері припинення трудового договору, як стверджує Л.М. Кельман, є учасники процедури звільнення працівників, які беруть участь у такій процедурі безпосередньо чи опосередковано. З огляду на це суб'єктів процедурних правовідносин у сфері припинення трудового договору, як і суб'єктів трудового права, можна поділити на дві групи: головні та другорядні [1, с. 236].

Головні – це такі суб'єкти, які відіграють у зазначених правовідносинах провідну роль і забезпечують їх реалізацію. Серед головних суб'єктів можна виокремити так звані обов'язкові суб'єкти та допоміжні. До обов'язкових процедурних суб'єктів належать роботодавці й працівники. Без їхньої участі трудові процедурні правовідносини з припинення трудового договору взагалі не виникають. Виділяючи головних допоміжних суб'єктів, нагадаємо, що припинення трудових правовідносин, як правило, може відбуватися за ініціативою тих осіб, які уклали договір, тобто працівника та роботодавця. Однак законодавство передбачає й такі випадки, коли трудові правовідносини можуть припинятися за ініціативою чи на вимогу інших осіб і органів, що не брали участь у їх виникненні. У науковій літературі з трудового права такі суб'єкти отримали назву «третіх осіб». Такими особами, як зазначає Б.А. Римар [12, с. 7], визнаються як державні, так і громадські органи. До державних органів, які мають право вимагати розірвання трудового договору, належать військові комісаріати, які здійснюють призов громадян на військову чи невійськову (альтернативну) службу (п. 3 ст. 36 Кодексу законів про працю України (далі – КЗпП України)), судові органи загальної юрисдикції (п. 7 ст. 36 КЗпП України), службові особи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері праці. До громадських органів належать професійні спілки (ст. 45), товариські суди (п. 7 ст. 16 Положення про товариські суди) [6], виробничі бригади (ст. 252-6 КЗпП України). До зазначеної категорії суб'єктів, відповідно до ст. 199 КзпП України, слід віднести також батьків, усиновителів і піклувальників неповнолітнього, а також державні органи та службових осіб, на яких покладений нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю. Кожна з третіх осіб, наполягаючи на припиненні трудових відносин, дбає не про власні інтереси, а забезпечує інтереси державні чи суспільні, обґрунтовуючи їх певною юридичною зацікавленістю (мотивацією), наявність якої і є підставою для висунення вимоги про розірвання трудового договору.

До допоміжних головних суб'єктів процедурних правовідносин у сфері припинення трудового договору належать також атестаційні комісії, медико-соціальні експертні комісії (далі – МСЕК), комісії з перевірки знань із питань охорони праці. Діяльність зазначених суб'єктів виникає в разі відповідної потреби. Так, п. 2 ст. 40 КЗпП України передбачає можливість звільнення

працівника у зв'язку з виявленою невідповідністю працівника виконуваній роботі чи займаній посаді внаслідок недостатньої кваліфікації чи стану здоров'я, які перешкоджають продовженню цієї роботи. Особливо широкі можливості для звільнення працівників у зв'язку з невідповідністю посаді, яку він займає, чи роботі, яку виконує, унаслідок недостатньої кваліфікації одержує власник під час проведення атестації. Атестації підлягає значне коло працівників. Наприклад, педагогічні працівники підлягають атестації відповідно до ст. 54 Закону України «Про освіту» [9], ст. 27 Закону України «Про загальну середню освіту» [8]. Лікарі підлягають атестації відповідно до Положення про порядок проведення атестації лікарів [5]. Атестація середнього медичного персоналу проводиться відповідно до Положення про атестацію середніх медичних працівників [7]. Закон «Про судову експертизу» передбачає атестацію судових експертів (ст. ст. 9–17 Закону) [10]. Атестація судових експертів проводиться відповідно до Положення про експертно-кваліфікаційні комісії й атестацію судових експертів [3] та ін.

Якщо працівник за результатами атестації визнаний таким, що не відповідає займаній посаді, власник має право його звільнити з додержанням установленого порядку на підставі п. 2 ст. 40 КЗпП не пізніше двомісячного строку з дня атестації. Про невідповідність працівника може свідчити (і може бути підставою для розірвання трудового договору) висновок медико-соціальної експертної комісії [4], якщо працівника визнано інвалідом і йому рекомендована робота інша, ніж виконувана. Підставою для звільнення за п. 2 ст. 40 КЗпП є також медичний висновок про невідповідність виконуваній роботі за станом здоров'я працівника, зобов'язаного відповідно до законодавства проходити періодичні медичні огляди, тобто в цьому разі суб'єктом процесуальних відносин буде виступати відповідний медичний заклад, що надав такий висновок. Відповідний медичний заклад буде виступати суб'єктом процедурних відносин і в разі надання медичного висновку щодо нетверезого стану або наркотичного чи токсичного сп'яніння працівника (п. 7 ст. 40 КЗпП України). Законодавство про працю передбачає обов'язок працівників проходити навчання, інструктаж і перевірку знань з охорони праці та пожежної безпеки. Якщо працівник не може одержати задовільну оцінку під час перевірки знань, він може бути звільнений за п. 2 ст. 40 Кодексу законів про працю. Такий висновок відповідає Типовому положенню про порядок проведення навчання й перевірки знань із питань охорони праці, що забороняє допуск до роботи осіб, які не пройшли перевірку знань із питань охорони праці (п. 3.17) [14]. Суб'єктом процедурного правовідношення з питань звільнення працівника за п. 2 ст. 40 КЗпП України в такому разі є комісія з перевірки знань із питань охорони праці (п. 3.10 Типового положення).

Другорядними суб'єктами трудових правовідносин можуть бути учасники, участь яких є тимчасовою. Такими суб'єктами можуть бути, наприклад, свідки, які беруть участь у складанні акту в разі появи працівника на роботі в нетверезому стані (п. 7 ст. 40 КЗпП України), особи, які заявили про вчинення працівником, що виконує виховні функції, аморального проступку, не сумісного з виконанням такої роботи (п. 3 ст. 41 КЗпП України).

Кожний із суб'єктів процедурних правовідносин у сфері припинення трудового договору, залежно від виконуваної ним функції, володіє процедурною правосуб'єктністю, яка дає йому можливість бути учасником процедурного правовідношення у зв'язку з реалізацією норми трудового права. Процедурна правосуб'єктність тут є складовою частиною загальної трудової правосуб'єктності й має спеціальний характер. Видається, що спеціальний характер полягає в тому, що реалізація такої правосуб'єктності відбувається виключно в процедурних правовідносинах, згідно з якими суб'єкт має право чи зобов'язаний здійснити визначені правовою процедурою дії.

Деяку специфіку має й об'єкт процедурних правовідносин у сфері припинення трудового договору. Тут, як зазначає Г.Я. Хачатрян [16, с. 10], необхідно врахувати, що процедурні правовідносини існують для досягнення найбільш оптимального варіанта задоволення певного інтересу суб'єктами матеріальних правовідносин. Саме тому об'єкт процедурних правовідносин зазвичай виступає у вигляді дії (наприклад, об'єктом процедурного правовідношення щодо припинення трудового договору з ініціативи працівника (ч. 1 ст. 38 КЗпП України) є дії суб'єктів стосовно розірвання трудового договору).

Суб'єктний склад процедурних правовідносин багато в чому визначає особливості їх змісту. В.М. Скобєлкін стверджує, що сенс існування процедурних зв'язків полягає в регулюванні порядку реалізації прав і обов'язків матеріального характеру. Це можуть бути самостійні дії суб'єкта, що реалізує матеріальну правомочність (видання наказу), або спільні з іншими (наприклад, керівника організації та профкому), що узгоджуються з ними [13, с. 268]. Ураховуючи важливість вищезазначених положень, Л.М. Распутіна виділяє основні, доповнюючі й супутні узгоджувальні правовідносини [11, с. 152]. Змістом перших є право вимоги проведення проце-

дури узгодження й обов'язок брати участь у ній (наприклад, процедура звільнення працівників молодше вісімнадцяти років з ініціативи роботодавця вимагає згоди районної (міської) служби у справах дітей (ст. 198 КЗпП України)). До других належать усі відносини, які виникають між суб'єктами-узгоджувачами, що містять комплекс прав і обов'язків із підготовки та проведення процедури узгодження. Тут у якості прикладу можна навести процедурні норми щодо розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця за попередньою згодою виборного органу первинної профспілкової організації (профспілкового представника) (ст. 43 КЗпП України). До третьої групи входять такі пов'язані з підготовкою й проведенням узгодження відносини, учасниками яких будуть особи чи органи, які не є суб'єктами-узгоджувачами. Це можуть бути різні експерти, інші фахівці, які залучаються для надання будь-яких висновків (наприклад, МСЕК у разі застосування процедури звільнення за п. 2 ст. 40 КЗпП України).

Як зазначають провідні науковці, сталою в юридичній науці є думка про те, що підставами виникнення, зміни чи припинення правовідносин є юридичні факти. Перехід правових можливостей, що містяться в нормах трудового права, до правової дійсності, тобто суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, що становлять зміст правовідносин у трудовому праві, відбувається через юридичні факти [15, с. 84]. Підставами виникнення процедурних правовідносин у сфері припинення трудового договору можуть бути як прості юридичні факти, так і складні фактичні склади.

Стосовно процедурних правовідносин Г.В. Хачатрян [16, с. 13] зауважує, що в більшості випадків підставами їх виникнення є правомірні дії чи волевиявлення. Тут необхідно підкреслити, що події також можуть виступати підставами їх виникнення. Наприклад, підставою виникнення процедурного правовідношення щодо звільнення працівника за п. 2 ст. 40 КЗпП України, юридичним фактом, підставою в юридичному фактичному складі буде факт відповідного стану здоров'я, який перешкоджає виконанню роботи. У якості таких фактів виступають також строки. Так, відповідно до ч. 1 ст. 38 КЗпП працівник має право розірвати трудовий договір, укладений на невизначений строк, попередивши про це роботодавця письмово за два тижні. Процедурні правовідносини з припинення трудового договору, як правило, виникають на підставі одностороннього волевиявлення правомочного чи зобов'язального суб'єкта (розірвання трудового договору, укладеного на невизначений строк, з ініціативи працівника (ст. 38 КЗпП України), розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця (ст. 40 КЗпП України)). Однак є випадки, коли процедурні правовідносини з припинення трудового договору виникають на підставі двостороннього волевиявлення. Тоді відбувається спільне узгодження відповідної ініціативи (припинення трудового договору за угодою сторін (п. 1 ст. 36 КЗпП України)).

У зв'язку зі складною системою процедурних правовідносин із припинення трудового договору в них не може бути єдиної підстави для виникнення таких правовідносин. Правовідносинам властиві життєві обставини, що виступають юридичними фактами, з якими пов'язують своє виникнення правові норми.

Висновки. Таким чином, процедурні правовідносини з припинення трудового договору являють собою юридичні зв'язки, що базуються на взаємодії матеріальних і процедурних норм і відповідних їм правових відносин, що регулюють діяльність роботодавця, його посадових осіб, працівників, їх представників і представників роботодавців щодо забезпечення трудових прав і охоронюваних законом інтересів, пов'язаних із застосуванням, використанням і виконанням матеріальних норм трудового права у сфері припинення трудового договору.

У зв'язку зі складною системою процедурних правовідносин із припинення трудового договору в них не може бути єдиної підстави для виникнення таких правовідносин. Будь-яким правовідносинам властиві життєві обставини, які виступають юридичними фактами, з якими правові норми пов'язують своє виникнення.

Чітка процедурна регламентація зазначених норм сприяє попередженню можливих розбіжностей між працівником і роботодавцем, є одним із профілактичних засобів, що попереджають виникнення трудових спорів, а також засобом запобігання порушень прав найманих працівників.

Список використаних джерел:

1. Кельман Л.М. Суб'єкти трудових правовідносин: проблемні питання / Л.М. Кельман // Право України. – 2011. – № 2. – С. 235–241.

2. Комаров С.А., Теория государства и права. Учебно-методическое пособие. Краткий учебник для вузов // С.А. Комаров А.В. Малько. – М. : Издательская група

НОРМА-ИНФРА – М. 1999. – 448 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://rua.pp.ua/predposyilki-vozniknoveniya-pravootnosheniy.html.

3. Положення про експертно-кваліфікаційні комісії та атестацію судових експертів, затверджене Наказом Мінюсту України від 03.03.2015 р. № 301/5. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov. ua/laws/show/1060-12.

4. Положення про медико-соціальну експертизу, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 03.12.2007 р. № 1317. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1317-2009-%D0%BF.

5. Положення про порядок проведення атестації лікарів, затверджене Наказом МОЗ України 19.12.1997 р. № 359 (у ред. наказу МОЗ України 02.10.2015 р. №650. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada. gov.ua/laws/show/z0176-16.

6. Положення про товариські суди в Українській РСР, затверджене Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 23.03.1977 р. № 1852. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/ laws/show/1852-09.

7. Про атестацію молодших спеціалістів із медичною освітою : Наказ МОЗ України від 23.11.2007 р. № 742. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1368-07.

8. Про загальну середню освіту : Закон України від 13.05.1999 р. (у ред. від 20.06.2016 р.). [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5. rada. gov.ua/laws/show/651-14.

9. Про освіту : Закон України від 23.05.1991 р. (у ред. від 19.02.2016 р.). [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/ show/1060-12.

10. Про судову експертизу : Закон України від 25.02.1994 р. (зі змінами станом на 01.01.2017 р.). [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http:// zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4038-12.

11. Распутина Л.Н. Процедурные нормы и правоотношения в сфере правового регулирования труда : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Л.Н. Распутина. – Омск, 2002. – 183 с.

12. Римар Б.А. Розірвання трудового договору за ініціативою третіх осіб / Б.А. Римар // Науковий вісник Херсонського державного університету. Випуск 2. Том 2. – 2014. – С. 107.

13. Скобелкин В.Н. Обеспечение трудових прав рабочих и служащих. Нормы и правоотношения / В.Н. Скобелкин. – М. : Юрид. лит. – 1982. – 167 с.

14. Типове положення про порядок проведення навчання і перевірки знань з питань охорони праці, затверджене Наказом Державного комітету України з нагляду за охороною праці від 26.01.2005 р. №15. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0231-05.

15. Іншин М.І. Трудове право України : [підручник] / М.І. Іншин, В.І. Щербина. – Харків : Диса плюс, 2014. – 500 с.

16. Хачатрян Г.В. Процедурные правоотношения в трудовом праве : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.05 / Г.В. Хачатрян. – Москва, 1992. – С. 10.

УДК 349.2

ВАСИЛЬЄВА І.А.

ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ ТА НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОБОЧОГО ЧАСУ Й ЧАСУ ВІДПОЧИНКУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ

У статті на підставі аналізу думок науковців і норм чинного нормативно-правового регулювання виділені основні тенденції щодо робочого часу й часу відпочинку державних службовців. Також автором запропоноване власне бачення напрямів удосконалення правового регулювання робочого часу й часу відпочинку державних службовців й заходи, які необхідно вжити для реалізації обраних напрямів і тенденцій розвитку правового регулювання в досліджуваній сфері. Наведені найбільш актуальні способи покращення правового регулювання робочого часу й часу відпочинку державних службовців.

Ключові слова: *робочий час, державний службовець, час відпочинку, правове регулювання, напрями розвитку.*

В статье на основании анализа мнений ученых и норм действующего нормативно-правового регулирования выделены основные тенденции относительно рабочего времени и времени отдыха государственных служащих. Автором предложено собственное видение направлений совершенствования правового регулирования рабочего времени и времени отдыха государственных служащих и меры, которые необходимо принять для реализации выбранных направлений и тенденций развития правового регулирования в исследуемой сфере. Также отмечены наиболее актуальные способы улучшения правового регулирования рабочего времени и времени отдыха государственных служащих.

Ключевые слова: *рабочее время, государственный служащий, время отдыха, правовое регулирование, направления развития.*

The article is based on analysis of scientific opinions and the existing legal regulation highlighted major trends in working time and rest periods for civil servants. And also the author offered his own vision areas of improvement of legal regulation of working hours and rest periods for civil servants and the measures to be taken to implement the chosen directions and trends of legal regulation in the study area. Also noticed most relevant ways to improve regulation of working hours and rest periods for civil servants.

Key words: *working time civil servant, rest time, legal regulation, development directions.*

Постановка проблеми. Проблематика вдосконалення та розвитку законодавства, яке регулює діяльність державних службовців, є досить багатогранною та зачіпає велику кількість сфер суспільного життя. Також у комплексному розумінні окреслена проблематика містить дослідження основних напрямів і цілей реформування декількох галузей права (насамперед трудового, адміністративного, конституційного, фінансового тощо), які повинні бути вдосконалені в їх комплексному зв'язку, оскільки тільки за системного підходу можливе досягнення необхідного результату – створення ефективної й авторитетної системи державної служби в Україні та забезпечення її ініціативними й компетентними кадрами. Саме тому наведені обставини зумовлюють актуальність дослідження основних тенденцій і напрямів розвитку правового регулювання робочого часу й часу відпочинку державних службовців в Україні.

Окремі тенденції розвитку трудового законодавства щодо правового регулювання робочого часу та часу відпочинку досліджувалися такими вченими, як Ю.В. Баранюк, Н.Б. Болотіна, В.С. Венедиктов, М.І. Гордієнко, М.І. Іншин, Р.І. Кондратьєв, Л.І. Лазор, Р.З. Лівшиць, Н.Р. Нікіті-

© ВАСИЛЬЄВА І.А. – аспірант (Донецький юридичний інститут Міністерства внутрішніх справ України)

на, П.Д. Пилипенко, В.І. Прокопенко, О.І. Процевський, Є.П. Смирнова, І.О. Снігірьова, Н.М. Хуторян, О.М. Ярошенко й інші. Проте сьогодні відсутнє будь-яке системне дослідження тенденцій і напрямів розвитку правового регулювання робочого часу та часу відпочинку державних службовців, що й зумовлює актуальність і нагальність проведення нашого наукового пошуку.

Постановка завдання. Мета статті – виокремити основні тенденції розвитку правового регулювання робочого часу та часу відпочинку державних службовців і запропонувати окремі напрями й заходи щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання в досліджуваній сфері на підставі аналізу чинного законодавства та наукової доктрини.

Результати дослідження. Починаючи наше дослідження саме з тенденцій розвитку правового регулювання робочого часу та часу відпочинку державних службовців, слід зазначити, що першою тенденцією, яку слід відокремити та дослідити, є тенденція поглиблення диференціації правових норм щодо регулювання робочого часу та часу відпочинку державних службовців. Така тенденція полягає в застосуванні до правового регулювання робочого часу та часу відпочинку державних службовців загальних принципів трудового права та його методів, використання під час вирішення колізій правового регулювання робочого часу та часу відпочинку державних службовців загальних норм і правил трудового права; водночас усе ж необхідно враховувати специфіку правового статусу державного службовця як працівника й особливий характер трудової функції, яку він виконує, вводячи в правове регулювання його робочого часу та часу відпочинку спеціальні норми. Із такою думкою погоджується М.І. Іншин, який зазначає, що «диференціація може бути викликана, головним чином, двома видами підстав. До першого належать об'єктивні чинники, наприклад, галузь економіки; до другого – суб'єктивні, тобто ті, що визначаються особистісними факторами. Відносно державних службовців мають місце обидві групи підстав. Так, до об'єктивних факторів належить те, що є певна категорія державних службовців, діяльність яких потребує особливого правового регулювання, наприклад, у сфері дисципліни праці, робочого часу, заробітної плати, соціального страхування тощо. До суб'єктивних чинників, які визначають правовий статус працівників, треба віднести вимоги відносно статево-вікових і фізіологічних особливостей [1, с. 178–179].

Проаналізувавши програмні положення щодо реформування інституту державної служби в Україні загалом (а саме положення Концепції розвитку законодавства про державну службу в Україні, затвердженої Указом Президента України від 20.02.2006 р. № 140/2006 [2], Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 р. і затвердження плану заходів щодо її реалізації, затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 р. № 227-р [3], розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474-р «Деякі питання реформування державного управління» [4]), ми можемо виділити такі тенденції майбутнього розвитку правового регулювання робочого часу й часу відпочинку державних службовців: 1) модернізація правового регулювання робочого часу й часу відпочинку державних службовців. Може бути втілена в розробленні нових підходів до встановлення режиму робочого часу державних службовців і перегляді наявної позиції щодо уніфікованості робочого часу для всіх категорій державних службовців; у розгляді питання про можливість установлення гнучких чи нестандартних режимів робочого часу; 2) гармонізація правового регулювання робочого часу та часу відпочинку державних службовців із вимогами міжнародних стандартів і норм ЄС; 3) забезпечення уніфікованого підходу до правового регулювання робочого часу та часу відпочинку державних службовців; 4) чітка та прозора регламентація режиму робочого часу державних службовців і особливий нагляд за його дотриманням, що зумовлене підвищенням вимог до якості адміністративних послуг, які повинні надаватися державними органами, підвищеними вимогами до дисципліни праці державних службовців; 5) підвищення соціальних і правових гарантій державним службовцям у зв'язку з відкликанням їх зі щорічних відпусток, залучення до роботи в понаднормову тривалість часу, під час реалізації інших прав у сфері регулювання робочого часу та часу відпочинку.

Переходячи до аналізу напрямів розвитку правового регулювання робочого часу та часу відпочинку державних службовців, слід зауважити, що доцільніше досліджувати зазначене питання, систематизувавши матеріал. Таким чином, на наш погляд, напрями розвитку правового регулювання робочого часу та часу відпочинку державних службовців можна поділити на напрями розвитку правового регулювання робочого часу та часу відпочинку державних службовців, які спрямовані на посилення правових і соціальних гарантій для державних службовців, і напрями розвитку правового регулювання робочого часу та часу відпочинку державних службовців, спрямовані на підвищення вимог до регламентації праці державних службовців у цій сфері.

Пропонуємо такі напрями й заходи розвитку правового регулювання робочого часу та часу відпочинку державних службовців, які спрямовані на посилення правових і соціальних гарантій для державних службовців: ввести в Розділі VII Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [5] поняття щоденного відпочинку – «перерви між робочими днями». Відповідно до міжнародних стандартів, а саме відповідно до Директиви № 2003/88/ЄС «Про деякі аспекти організації робочого часу», кожному працівникові протягом кожних двадцяти чотирьох годин має бути наданий відпочинок протягом одинадцяти послідовних годин [6]. Таким чином, у Розділі VII Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [5] до видів часу відпочинку слід не лише віднести поняття щоденного відпочинку, а й установити його мінімально допустиму тривалість: «Тривалість щоденного відпочинку державних службовців (без урахування часу перерви для відпочинку та харчування) повинна становити не менше 15 годин, що гарантується забороною залучати державного службовця до роботи після закінчення робочого часу та визначенням чітких об'єктивних підстав для такого залучення з наданням компенсації чи днів відпочинку»; закріпити в Розділі VII Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [5] окрему статтю, відповідно до якої розмежувати сферу застосування зазначеного закону в питанні правового регулювання робочого часу й часу відпочинку державних службовців (визначити, що нормами спеціального законодавства про працю державних службовців регулюються особливості режимів робочого часу та часу відпочинку державних службовців порівняно з іншими категоріями працівників у трудовому праві, а питання правового регулювання робочого часу та часу відпочинку державних службовців, які не врегульовані в спеціальному законодавстві, регулюються нормами загального трудового законодавства). Відповідно до Кодексу законів про працю України, Закону України «Про відпустки» інші поняття та категорії, які вживаються в спеціальному законодавстві про працю державних службовців, слід тлумачити, виходячи з Кодексу законів про працю України та норм загального трудового законодавства; відповідно до Розділу VII Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [5] слід розмежувати категорії «робочий час державних службовців» і «час відпочинку державних службовців». Відповідно до змісту кожної окремої статті слід закріпити чіткі визначення поняття «робочий час державного службовця» (наприклад, проміжок часу, час початку та завершення, а також інші ознаки, установлені законодавством, Типовими правилами внутрішнього службового розпорядку та Правилами внутрішнього трудового розпорядку конкретного державного органу і юрисдикцією органу, посаду в якому обіймає державний службовець, протягом якого державний службовець повинен здійснювати свої службові повноваження згідно з посадовою інструкцією, тобто провадити активну цілеспрямовану діяльність, спрямовану на реалізацію функцій і завдань державного органу, дотримуючись Присяги й етики поведінки державного службовця, вимог законодавства України щодо запобігання корупції з підпорядкуванням внутрішньому службовому розпорядку підприємства, установи, організації, що є підставою для оплати виконання зазначених завдань і отримання додаткових матеріальних, соціальних, економічних і правових гарантій, пов'язаних із підвищеною відповідальністю здійснюваної трудової функції). Необхідно також визначити поняття «час відпочинку державного службовця» (наприклад, часові проміжки між визначеними законодавством, Типовими правилами внутрішнього службового розпорядку та Правилами внутрішнього трудового розпорядку конкретного державного органу періодами робочого часу державного службовця та здійснення ним активної діяльності щодо виконання функцій держави, під час яких реалізується право державного службовця на відпочинок, який державні службовці вільні використовувати на власний розсуд, крім зайняття підприємницькою чи іншою оплачуваною діяльністю, у межах принципів поведінки, закріплених відповідно до правил етичної поведінки державних службовців); закріпити специфіку режимів робочого часу державних службовців, вичерпний перелік видів часу відпочинку державних службовців. У Розділі VII Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [5] закріпити визначення поняття «чергування», яке в законі взагалі не відображене, проте вживається відповідно до Типових правил внутрішнього службового розпорядку (Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 03.03.2016 р.), і його відмінності від виконання державними службовцями надурочних робіт (наприклад, перебування державного службовця безпосередньо на своєму робочому місці в часові проміжки поза межами норми тривалості робочого часу (зокрема у вихідні, святкові, неробочі дні, у нічний час) згідно з графіком, який розробляється службою управління персоналом і затверджується керівником державної служби за погодженням виборного органу первинної профспілкової організації (за наявності), мета якого полягає у виконанні завдань щодо забезпечення безперебійної

роботи державного органу, що можуть і не входити до безпосередньої компетенції державного службовця згідно з його посадовою інструкцією та полягати у вирішенні оперативних питань роботи державного органу, які можуть виникнути в певний проміжок часу; чергування не обліковується як тривалість відпрацьованого робочого часу). Шляхом закріплення примітки до Розділу VII Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [5] (зокрема, статей 56 та 60) надати розширене розуміння поняття «невідкладне чи непередбачуване завдання» як підстави для зобов'язання державного службовця з'явитися на робоче місце та працювати понад установлену тривалість робочого дня, а також у вихідні, святкові та неробочі дні, у нічний час; поняття «невідкладне завдання» як підстави для відкликання державного службовця зі щорічної відпустки; ввести в Закон України «Про державну службу» [5] окремий розділ «Порядок реалізації державними службовцями права на участь у соціальному діалозі», відповідно до якого закріпити процедуру формування представницьких органів державних службовців для участі в соціальному діалозі на всіх рівнях, зокрема й щодо участі державних службовців у процесі створення правових норм, які регулюють режими їхнього робочого часу та часу відпочинку; надати чіткі визначення іншим оціночним поняттям і категоріям, що вживаються в Розділі VII Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [5]: «неможливість виконання невідкладного завдання іншою вповноваженою на це особою», «обґрунтоване подання керівника про відкликання з відпустки».

Поряд із напрямами розвитку правового регулювання робочого часу та часу відпочинку державних службовців, які спрямовані на посилення правових і соціальних гарантій для державних службовців, також зазначене правове регулювання розвивається й у напрямі підвищення вимог до регламентації праці державних службовців у цій сфері. Отже, до напрямів розвитку правового регулювання робочого часу та часу відпочинку державних службовців, які спрямовані на підвищення вимог до регламентації праці державних службовців у цій сфері, слід віднести такі: а) закріплення спеціальних підстав для залучення до надурочних робіт і відкликання з відпусток (не стихійне лихо й інші надзвичайні й непереборні обставини, а невідкладне й непередбачуване завдання, що полягає в необхідності нагального виконання відповідних функцій держави); б) підвищення уніфікованості та єдності в правовому регулюванні режимів робочого часу та надання часу відпочинку державним службовцям із тією метою, щоб установити загальні та детальні обов'язкові для дотримання норми; мінімізація можливостей власного розсуду керівника державної служби та конкретних державних службовців у сфері надання відпусток і встановлення режимів робочого часу; в) підвищення вимог до державних службовців, які використовують свій час відпочинку, щодо продовження дотримання окремих заборон і виконання відповідних зобов'язань, що пов'язані з виконанням функцій держави, підтримкою її авторитету й авторитету державного органу та правовим статусом державного службовця (вимоги щодо несумісності, вимоги антикорупційного законодавства, вимоги етики поведінки державного службовця тощо).

Висновки. Окреслені тенденції, напрями та конкретні заходи щодо покращення законодавства України у сфері регулювання праці державних службовців повинні стати ключовим завданням для розроблення способів і методів утілення таких напрямів і заходів у життя. Зокрема, таке втілення може бути здійснене шляхом внесення змін до чинного законодавства, прийняття нових нормативно-правових актів уповноваженими на те суб'єктами, здійснення офіційного тлумачення нормативно-правових актів, що регулюють питання робочого часу й часу відпочинку державних службовців (зокрема й надання офіційних роз'яснень законодавства з питань правового регулювання праці державних службовців Національним агентством із питань державної служби), формування належної судової практики щодо вирішення судових спорів у зв'язку із застосуванням законодавства про державну службу, єдиної й обґрунтованої позиції судових органів щодо тлумачення законодавства в наведеній сфері.

Список використаних джерел:

1. Іншин М.І. Правове регулювання службово-трудових відносин в Україні : [монографія] / М.І. Іншин. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 337 с.

2. Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні : Указ Президента України від 20.02.2006 р. №140/2006 // Урядовий кур'єр, 2006, № 43.

3. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 р. № 227-р // Офіційний вісник України, 2015, № 24, стор. 74.

4. Деякі питання реформування державного управління : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. №474-р // Офіційний вісник України, 2016, № 55, стор. 36.
5. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України, 2016, № 4, стор. 60, ст. 43.
6. Про деякі аспекти організації робочого часу : Директива Європейського парламенту і Ради від 04.11.2003 р. № 2003/88/ЄЕС // Офіційний вісник Європейського Союзу, 18.11.2003.

УДК 349.2

ГАНЕЧКО О.М.

ТЕНДЕНЦІЇ ПОДАЛЬШОГО РОЗВИТКУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ ОПЛАТИ ПРАЦІ

У статті проаналізовано тенденції подальшого розвитку правового регулювання системи оплати праці. Виділено їх перелік і охарактеризовано сутність кожної з них.

Ключові слова: *тенденції, правове регулювання, система оплати праці, заробітна плата, працівник.*

В статье проанализированы тенденции дальнейшего развития правового регулирования системы оплаты труда. Выделен их перечень и охарактеризована сущность каждой из них.

Ключевые слова: *тенденции, правовое регулирование, система оплаты труда, заработная плата, работник.*

In the article analyzed the tendencies of further development of legal regulation of the system of remuneration. Their list is highlighted and the essence of each of them is described.

Key words: *trends, legal regulation, system of remuneration, wages, employee.*

Вступ. Актуальним залишається питання щодо визначення загальних тенденцій розвитку правового регулювання системи оплати праці, які відображають магістральні напрями державної політики в цій сфері.

Доволі комплексно підійшла до визначення основних тенденцій трудового законодавства О.М. Дуюнова, розкриваючи основні напрями змін трудового законодавства. Дослідниця зазначає, що в законодавстві про працю мають знайти своє закріплення процеси лібералізації правового регулювання трудових відносин. Акцент, на думку вченої, повинен зміщуватися від жорсткого централізованого державного регулювання праці до договірного регулювання на національному, галузевому, регіональному, а також виробничому рівнях [1, с. 60]. С.М. Прилипко й О.М. Ярошенко зазначають, що на рівні договірного регулювання шляхом укладення соціально-партнерських угод і колективних договорів мають визначатися галузеві, територіальні, професійні й інші особливості трудових відносин, має забезпечуватися реальне підвищення рівня трудових гарантій працівників. Договірні правові акти, які є підзаконними, мають конкретизувати, деталізувати й розвивати загальні норми трудового законодавства щодо умов певного підприємства [2, с. 18]. Ці тенденції закладені в ідеї реформування трудового законодавства, у якому фіксується тяжіння до більшого рівня диспозитивності в питаннях регулювання праці. Однак у системі оплати праці основні соціально-економічні гарантії найманих працівників повинні бути збережені.

Постановка завдання. Мета статті – проаналізувати тенденції подальшого розвитку правового регулювання системи оплати праці.

© ГАНЕЧКО О.М. – суддя (Київський апеляційний адміністративний суд)

Результати дослідження. О.М. Дуюнова продовжує, що ще однією з тенденцій розвитку трудового законодавства є його демократизація. На цей процес також позитивно впливає збільшення ролі договірного регулювання трудових відносин, закріплення в Конституції України права на страйк для захисту економічних і соціальних інтересів працівників, розвиток соціально-партнерських відносин, ведення соціального діалогу з питань проведення державної соціально-економічної політики й інше. Демократичні ідеї знайшли своє втілення й у такому правовому інституті, як розгляд колективних трудових спорів (конфліктів). Однак слід відзначити, що нинішній стан суспільно-трудових відносин характеризується стійкою тенденцією до звуження виробничої демократії. Трудові колективи та професійні спілки не мають реальної гарантованої можливості цілком реалізувати свої права, передбачені трудовим законодавством України. Деякі з таких прав мають суто декларативний характер. Такі тенденції негативно впливають на демократизацію процесу участі трудового колективу, профспілок в управлінні виробництвом загалом [1, с. 61]. Участь трудового колективу в прийнятті управлінських рішень на виробництві має надзвичайно важливе значення для регулювання оплати праці на окреслених підприємствах. Таким чином, забезпечення належного юридичного механізму захисту трудових прав найманих працівників у сучасному законодавстві й оптимізація такого механізму в новому трудовому законодавстві, безумовно, матиме позитивний вплив на систему правового регулювання оплати праці, оскільки участь трудового колективу в прийнятті рішень у наведеній сфері має вкрай важливе значення для побудови якісних соціально-партнерських відносин. Із приводу суто правових тенденцій розвитку трудового законодавства можна сказати, що значних змін інститути демократичної взаємодії роботодавців і найманих працівників не зазнають у зв'язку зі зміною законодавства. Однак тенденція до погіршення фактичних правовідносин у цьому напрямі зумовлює необхідність оптимізації механізму правового регулювання цих суспільних відносин.

У цьому контексті В.Я. Буряк слушно зазначає, що однією з основних тенденцій у реформуванні механізму захисту трудових прав працівників має стати все більше залучення соціальних партнерів до цієї системи [3, с. 40]. Ми погоджуємося із цим і сподіваємося, що законодавець зверне належну увагу на необхідність подальшої оптимізації механізму участі трудового колективу у вирішенні внутрішніх виробничих питань, а особливо питання локального правового регулювання оплати праці. У будь-якому разі в науці є тенденція до приділення дедалі більшої уваги питанням соціального партнерства.

Усе більше визнання в науці трудового права одержує ідея розширення сфери дії трудового законодавства. На думку О.М. Дуюнової, у цьому полягає ще одна з основних тенденцій розвитку законодавства [1, с. 63–64]. Ю.П. Дмитренко зазначає, що зростає тенденція до розширення соціального призначення трудового права [4, с. 37]. З аналізу положень проекту Трудового кодексу України (далі – ТК України) випливає, що відповідне соціальне призначення зберегло своє відображення й у правовому регулюванні системи оплати праці в Україні. У подальшому хоч і наявне певне зменшення пільг у наведеній сфері, однак усі соціальні аспекти системи оплати праці зберігають основну свою цінність, а в окремих випадках і підлягатимуть розширенню. На нашу думку, у подальшому у сфері правового регулювання тенденцій оплати праці відбуватиметься зміщення від безумовних пільг найманим працівникам у тих чи інших випадках до прив'язки конкретних соціальних стандартів до виконуваної праці та розміру заробітної плати такого працівника.

Л.А. Шульгінова слушно зазначає, що незважаючи на певні позитивні тенденції, сучасне законодавство не забезпечує належного захисту системі оплати праці, що зумовлює необхідність прийняти новий комплексний кодифікований акт, який би, з одного боку, ураховував усі тенденції суспільних відносин у сфері оплати праці, а з іншого – забезпечував стабільність захисту й гарантування основних прав найманих працівників у сфері оплати праці [5, с. 349, 353–354]. На наше переконання, новий ТК України певною мірою враховує необхідність усунення основних прогалин у системі правового регулювання трудових правовідносин, зокрема в частині оплати праці. Вважаємо, що в подальшому генезис відповідного законодавства реалізуватиметься за обраним напрямом.

А.С. Сидоренко зазначає, що спеціальне законодавство про працю побудоване на різних підставах для диференціації правового регулювання. Науковець підкреслює, що спеціальне правове регулювання у сфері праці побудоване як на основі об'єктивного, так і суб'єктивного аспектів. Диференціація трудового законодавства покликана забезпечити надання додаткових переваг, пільг і гарантій окремим категоріям працівників, працю яких чітко не врегульовано нормами чинного Кодексу законів про працю [6, с. 24]. Учений у цьому разі має рацію, адже трудове за-

конодавство, маючи соціальне спрямування, диференціює працю найманих працівників із тих чи інших підстав. При цьому будь-яка дискримінаційна диференціація роботодавцем найманих працівників забороняється. Таку ж тенденцію розвитку трудового законодавства визначала О.М. Дуюнова, відповідно до чого відбувається подальше поглиблення диференціації правового регулювання праці [1, с. 63].

У контексті вищенаведеного потрібно зазначити, що чинне законодавство України [7] не забезпечує необхідності диференціації правового регулювання трудових правовідносин, зокрема у сфері оплати праці, як на законодавчому рівні, так і в контексті створення основи для подальшої диференціації такого правого регулювання на локальному рівні. Недостатньо приділено уваги протидії незаконній дискримінаційній диференціації, яка не має під собою законної й легітимної правової мети. Хоча проект ТК України [8] більшою мірою забезпечує об'єктивну диференціацію правового регулювання праці різних категорій найманих працівників і протидію дискримінації, однак диференціація правового регулювання системи оплати праці потребує об'єктивної оптимізації. Про необхідність останньої зазначають багато фахівців і науковців. Таким чином, можемо констатувати тенденцію до збільшення рівня диференціації правового регулювання системи оплати праці та суміжних інститутів щодо найманих працівників.

В.В. Жернаков вважає загальноприйнятими тенденціями розвитку трудових прав і інтересів, сформульованих провідними науковцями-трудовиками, посилення гнучкості правового регулювання трудових відносин; розширення сфери соціального діалогу; зростання ролі загальновизнаних міжнародних стандартів трудових прав [9, с. 57]. О.С. Чистолінова, досліджуючи питання охорони праці в трудовому праві, зазначає, що під час розроблення ще старого проекту Трудового кодексу з'являються тенденції до відмови від прав і пільг [10, с. 91]. Таким чином, науковці по-різному коментують тенденції, які відображаються в намаганнях прийняти комплексний нормативно-правовий акт, покликаний урегулювати трудові правовідносини за участю найманих працівників. При цьому кожен із науковців у певній мірі має рацію.

Безумовно, в Україні наявна тенденція до запровадження основних міжнародних стандартів у сфері правового регулювання оплати праці, зокрема стандартів Міжнародної організації праці та стандартів ЄС. При цьому запровадження останніх зумовлене євроінтеграційними тенденціями, які відбуваються в нашій державі. Однак такі стандарти не передбачають саме значної кількості соціальних і економічних пільг і виплат, які встановлені в системі оплати праці, а тим паче – конкретного розміру відповідних пільг. Загалом міжнародні стандарти встановлюють загальні вимоги до наявності тих чи інших інститутів, що є необхідними для захисту трудових прав найманих працівників у сфері оплати праці чи для окремих категорій найманих працівників, що потребують особливого захисту з огляду на їх становище.

Натомість відмова від певних безумовних пільг (що належать усім найманим працівникам) у сфері оплати праці є обґрунтованою тенденцією, адже дозволяє за рахунок звільнених коштів здійснити підвищення заробітної плати чи інших соціальних пільг і гарантій у сфері оплати праці. На нашу думку, більшу увагу потрібно приділити дотриманню вже наявних положень і протидії використанню працівників без сплати відповідних податків, ніж установленню великої кількості безумовних пільг і виплат, які неможливо буде забезпечити в умовах наявного високого рівня тіньового ринку праці. Отже, не можемо погодитись із критикою О.С. Чистолінової [10, с. 91] із приводу тенденцій до «обмеження прав і пільг» у процесі підготовки проекту ТК України.

Розглядаючи питання тенденцій розвитку правового регулювання системи оплати праці, доцільно вкотре звернути увагу на проблематику поєднання державного, колективного та приватного регулювання оплати праці та забезпечення законодавчих основ для такого поєднання.

Я.В. Сімутіна зазначає, що на період становлення ринкових відносин у нашій країні трудове право повинне містити норми імперативного характеру, так чи інакше обмежуючи свободу сторін трудових правовідносин, насамперед у відносинах із заробітної плати. Проведений аналіз дає дослідниці підстави говорити про специфічну роль держави в регулюванні трудових правовідносин, зокрема й щодо оплати праці, якій сьогодні немає аналогів у жодній галузі права. Держава, на думку дослідниці, виступає у двох взаємопов'язаних іпостасях: як учасник соціального партнерства й одночасно як носій публічної влади. Як учасник соціального партнерства держава виконує посередницькі функції, сприяє досягненню узгоджених інтересів працівників і роботодавців. У якості носія публічної влади держава визначає межі договірного регулювання, установлює державні гарантії прав працівників і роботодавців, здійснює контроль і нагляд за їх реалізацією, забезпечує право кожного на захист його прав і свобод, зокрема й у судовому порядку [11, с. 10–11]. Ми вважаємо, що пропоноване науковцем збільшення

ролі імперативного правового регулювання державою системи оплати праці є прийнятним як перехідні тимчасові заходи. У будь-якому разі ринкові відносини в Україні сьогодні є такими, що встановлені та розвиваються в усіх сферах суспільного життя, а тому від подальшого імперативного втручання держави в нормування праці в приватній сфері трудових правовідносин потрібно відмовлятися.

Тому ми погоджуємося з думкою Ю.П. Дмитренка, що в трудовому праві України дедалі чіткіше прослідковується тенденція переходу від жорсткого (імперативного) до договірного (диспозитивного) регулювання правовідносин, які входять в предмет цієї галузі права [12, с. 34]. Таку систему регулювання оплати праці вважаємо більш прийнятною в сучасному суспільстві. Крім цього, серед механізмів впливу держави на заробітну плату залишається інститут мінімальної заробітної плати, який є належною гарантією для соціально незахищених верств населення у сфері оплати праці.

Цікаву думку висловлює Ю.В. Черткова, що для сучасного трудового права повинна бути характерна тільки тенденція до розвитку приватних засад і зниження ролі публічних засад. Кожна із цих засад повинна розвиватися там і тією мірою, де й наскільки в цьому є суспільна потреба. Публічна тенденція в розвитку трудового права повинна проявлятися насамперед у забезпеченні захисту засобами цієї галузі прав та інтересів усіх найманих працівників [13, с. 109]. Таку думку ми підтримуємо та вважаємо, що на таких засадах повинна базуватися система правового регулювання оплати праці в Україні.

Як зазначає Я.В. Сімутіна, важливим у державно-нормативному регулюванні оплати праці на сучасному етапі є забезпечення права всіх працівників на своєчасне отримання заробітної плати, а також її недоторканності шляхом обмеження переліку підстав і розмірів відрахувань із заробітної плати за розпорядженням роботодавця. З урахуванням цього в новому Трудовому кодексі необхідно запровадити механізм самозахисту права працівника на своєчасну виплату заробітної плати. Зокрема, у разі затримки виплати заробітної плати необхідно надати працівникам право на призупинення роботи з наступного дня після дня виплати заробітної плати, визначеного колективним чи трудовим договором. Таке призупинення роботи має розглядатися як простій не з вини працівника з відповідною оплатою [11, с. 16]. Підтримуючи пропозицію науковця, можна зазначити, що загалом відображена тенденція до посилення відповідальності за правопорушення у сфері оплати праці.

Зокрема, КЗпП було доповнено новими положеннями ст. 265, у якій установлено засади та конкретні склади правопорушень, за які роботодавець нестиме фінансову відповідальність [7]. Крім цього, було підвищено санкції за відповідні правопорушення і в інституті адміністративної відповідальності, а саме у ст. 41 Кодексу України про адміністративні правопорушення [14]. Особливо це стосується правопорушень, які полягають у приховуванні розміру заробітної плати й ухиленнях від сплати податків і єдиного соціального внеску з останньої. Таким чином, державна політика та нормативно-правове регулювання спрямовані на посилення протидії тіньовому ринку праці. Наведені тенденції ще повинні бути посилені шляхом внесення ефективних механізмів протидії незаконній зайнятості в новий ТК України.

Висновки. Ураховуючи все вищенаведене, можна визначити такі основні тенденції розвитку правового регулювання системи оплати праці в Україні:

1) збільшення рівня диференціації правового регулювання системи оплати праці та суміжних інститутів щодо найманих працівників;

2) зміщення від безумовних пільг найманим працівникам у тих чи інших випадках до прив'язки конкретних соціальних стандартів до виконуваної праці та розміру заробітної плати такого працівника;

3) посилення протидії приховуванню розміру заробітної плати найманих працівників та ухиленню від сплати податків і єдиного соціального внеску з неї;

4) розроблення і встановлення основних законодавчих засад, що сприятимуть збільшенню розміру мінімальної заробітної плати;

5) розроблення й упровадження антидискримінаційних положень у сфері оплати праці;

6) поєднання мотиваційної й соціальної функцій оплати праці зі зміщенням акценту в правовому регулюванні до забезпечення саме мотиваційної функції.

Ураховуючи все вищенаведене, загалом позитивно оцінюємо тенденції розвитку правового регулювання системи оплати праці та вирішення основних проблем у наведеній сфері. Хоча пропоноване трудове законодавство ще далеке від ідеального, однак прийняття нового ТК України позитивно вплине на суспільні правовідносини з приводу оплати праці.

Для завершення пошуку основних шляхів вирішення й тенденцій щодо розвитку правового регулювання оплати праці в подальшому актуальним буде здійснити дослідження зарубіжного досвіду правового регулювання системи оплати праці на предмет можливості його запозичення в законодавство України.

Список використаних джерел:

1. Дуюнова О.М. Тенденції розвитку законодавства про працю: проблеми та перспективи / О.М. Дуюнова // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2010. – № 10. – С. 58–64.

2. Прилипко С.М. Проект Трудового кодексу України – важливий етап реформування трудового законодавства / С.М. Прилипко, О.М. Ярошенко // Право України. – 2009. – № 3. – С. 14–21.

3. Буряк В.Я. Роль соціального партнерства у правовому захисті трудових прав працівників / В.Я. Буряк // Трудове законодавство: шляхи реформування : матеріали ІІ Всеукраїнської наук.-практ. конф. (м. Харків, 12 квіт. 2013 р.) ; за заг. ред. К.Ю. Мельника / МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х. : ХНУВС, 2013. – С. 39–42.

4. Дмитренко Ю.П. Трудове право України : [підручник] / Ю.П. Дмитренко. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 624 с.

5. Шульгінова Л.А. Правове забезпечення державного регулювання заробітної плати: проблеми та перспективи / Л.А. Шульгінова // Актуальні проблеми державного управління. – 2012. – № 1. – С. 348–354.

6. Сидоренко А.С. Об'єктивні підстави диференціації правового регулювання праці / А.С. Сидоренко // Право і суспільство. – 2016. – № 1. – С. 119–124.

7. Кодекс законів про працю : Закон України від 10.12.1971 р. № 322-VIII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971 р. – Додаток до № 50.

8. Проект Трудового кодексу України від 27.12.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53221.

9. Жигалкін І.П. Принцип заборони дискримінації у сфері праці / І.П. Жигалкін // Трудове законодавство: шляхи реформування : матеріали ІІ Всеукраїнської наук.-практ. конф. (м. Харків, 12 квіт. 2013 р.) ; за заг. ред. К.Ю. Мельника / МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х. : ХНУВС, 2013. – С. 57–61.

10. Чистолінова О.С. Мета та завдання охорони праці в трудовому праві України / О.С. Чистолінова // Трудове законодавство: шляхи реформування : матеріали ІІ Всеукраїнської наук.-практ. конф. (м. Харків, 12 квіт. 2013 р.) ; за заг. ред. К.Ю. Мельника / МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х. : ХНУВС, 2013. – С. 90–93.

11. Сімутіна Я.В. Методи регулювання заробітної плати на сучасному етапі (правові проблеми) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Я.В. Сімутіна ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2007. – 20 с.

12. Дмитренко Ю.П. Трудове право України : [підручник] / Ю.П. Дмитренко. – К. : ЮрінкомІнтер, 2009. – 624 с.

13. Черткова Ю.В. Публічна і приватна тенденції у розвитку трудового права / Ю.В. Черткова // Актуальні проблеми держави і права. – 2007. – Вип. 30. – С. 108–115.

14. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР) 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.

УДК 349.2

ГРИБАН І.О.

ПОНЯТТЯ Й ОСОБЛИВОСТІ ЗАРОБІТНОЇ ПЛАТИ СУДДІВ В УКРАЇНІ

У статті визначено поняття та встановлено особливості заробітної плати суддів в Україні як суддівської винагороди, винагороди судді Конституційного суду України.

Ключові слова: *оплата праці, заробітна плата, суддівська винагорода, винагорода судді Конституційного суду України.*

В статье определено понятие и установлены особенности заработной платы судей в Украине как судейского вознаграждения, вознаграждения судьи Конституционного суда Украины.

Ключевые слова: *оплата труда, заработная плата, судейское вознаграждение, вознаграждение судьи Конституционного суда Украины.*

In the article is defined the concept and features of wages of judges in Ukraine as a remuneration of judges of the courts of Ukraine and Constitutional Court of Ukraine.

Key words: *salary, judge remuneration, remuneration of a judge of the Constitutional Court of Ukraine.*

Постановка проблеми. Поняття «заробітна плата суддів» в Україні не використовується в законодавстві. Натомість використовується поняття «суддівська винагорода». Аналіз співвідношення понять «оплата праці», «заробітна плата» та «суддівська винагорода», «винагорода суддів Конституційного Суду України» дають підстави стверджувати, що суддівська винагорода, винагорода суддів Конституційного суду України є в розумінні Кодексу законів про працю України заробітною платою судді. При цьому така заробітна плата має особливості, зумовлені особливостями статусу посади судді в Україні, як-то відправлення правосуддя як основна функція, незалежність судів тощо.

Дослідженням питань заробітної плати в цілому та суддів зокрема займалися такі науковці, як Н.Б. Болотіна, М.В. Данилова, Г.І. Чанишева, С.В. Чернота й інші, що дало змогу взяти відповідні дослідження за основу для написання статті.

У положеннях Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р. № 1402-VIII [1] поняття «суддівська винагорода» не розкрите. Таким чином, чіткого визначення поняття «заробітна плата суддів в Україні», «суддівська винагорода» не маємо, що вказує на доцільність наукового осмислення цієї проблеми.

Постановка завдання. Метою статті є визначення поняття та встановлення особливостей заробітної плати суддів в Україні.

Результати дослідження. Насамперед наведемо аргументи, на основі яких можна зробити висновок, що в розумінні Кодексу законів про працю України заробітною платою судді є суддівська винагорода, винагорода суддів Конституційного суду України. Аналіз структури заробітної плати показує, що така плата складається з трьох частин: основна заробітна плата, додаткова заробітна плата, а також інші заохочувальні та компенсаційні виплати. Відповідно, на підприємстві встановлюються фонди оплати праці [2, с. 381–382]. Щодо суддівської винагороди, то згідно з ч. 2 ст. 135 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р. № 1402-VIII [1] така винагорода складається з посадового окладу та доплат за вислугу років; перебування на адміністративній посаді в суді; науковий ступінь; роботу, що передбачає доступ до державної таємниці. Посадовий оклад у цьому разі є основною заробітною платою, адже «основна заробітна плата складається з винагороди за виконану роботу в межах установлених норм праці (норми часу, виробітку, обслуговування, нормовані завдання, посадові обов'язки). Вона встановлюється у вигляді тарифних ставок (окладів), відрядних розцінок (для робітників) і посадових окладів (для службовців)» [2, с. 382]. Доплати входять до фонду додаткової заробітної плати.

© ГРИБАН І.О. – суддя (Київський апеляційний адміністративний суд)

Отже, суддівська винагорода є «специфічною» заробітною платою. Особливості її не тільки в назві, а в тому, що така зарплата виплачується на підставі акта призначення на посаду до штату конкретного суду особі, яка пройшла спеціальний добір і в результаті отримала статус судді. Відповідне поняття необхідно закріпити на законодавчому рівні. С.В. Чернота під заробітною платою в контексті розгляду праці суддів пропонує розуміти грошову винагороду, яку уповноважений державою орган виплачує суддям за виконання покладених на них функціональних обов'язків у відповідності зі встановленими законом тарифними нормами, режимом робочого дня, вимогами щодо дисципліни праці за рахунок коштів державного бюджету [3, с. 739]. У цьому визначенні, вважаємо, є недоліки. Суддівську винагороду не слід визначати грошовою винагородою. Вказівка щодо дотримання дисципліна праці, на наш погляд, є зайвою. Адже вчинення суддею дисциплінарного проступку і покарання не тягне позбавлення суддівської винагороди.

На наш погляд, суддівську винагороду доцільно визначати як плату, обчислену в грошовому вираженні, яку на підставі акта призначення на посаду роботодавець виплачує судді за рахунок коштів державного бюджету з дня зарахування його до штату відповідного суду за працю, яка виконана чи має бути виконана суддею.

Винагороду судді Конституційного суду України доцільно визначати як плату, обчислену в грошовому вираженні, яку на підставі акта призначення на посаду роботодавець виплачує судді Конституційного суду України за рахунок коштів державного бюджету з наступного за днем призначення судді на посаду дня за працю, яка ним виконана чи має бути виконана.

Ми вже зазначали, що в Кодексі законів про працю України поняття «оплата праці» та «заробітна плата» не розділяють. Однак, на наш погляд, доцільним є розмежування вказаних понять на законодавчому рівні. При цьому вважаємо за доцільне поняття суддівської винагороди визначити за змістом аналогічним заробітній платі, а от оплату праці розуміти як процес.

Отже, вважаємо доцільним оплату праці розуміти як процес визначення і введення в дію систем оплати праці, тарифної системи, нормування праці, установлення середнього заробітку, визначення основної й додаткової частин у структурі суддівської винагороди, винагороди судді Конституційного суду України, розподіл фондів оплати праці, форм і строків виплати, індексації, компенсації суддівської винагороди, винагороди судді Конституційного суду України.

За загальним правилом згідно з ч. 2 ст. 97 Кодексу законів про працю України форми й системи оплати праці, норми праці, розцінки, тарифні сітки, ставки, схеми посадових окладів, умови запровадження та розміри надбавок, доплат, премій, винагород та інших заохочувальних, компенсаційних і гарантійних виплат установлюються підприємствами, установами, організаціями самостійно в колективному договорі з дотриманням норм і гарантій, передбачених законодавством, генеральною та галузевими (регіональними) угодами. Як констатує Г.І. Чанишева, у науці трудового права колективний договір розглядається як інститут трудового права й локальний правовий акт. Становлення й розвиток соціального партнерства в Україні потребує розгляду колективних угод і колективного договору як важливих форм соціального партнерства, за допомогою яких узгоджуються інтереси працівників і роботодавців. Колективні договори й угоди як специфічні джерела трудового права мають риси нормативних угод і виконують захисну функцію, функцію соціального партнерства та регулятивну функцію [4, с. 17].

Це загальне правило зазнає змін, коли ідеться про регулювання оплати праці таких специфічних суб'єктів трудового права, як судді України. По-перше, щодо права на укладення колективного договору, то тут виникають питання. Згідно з ч. 4 ст. 54 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р. № 1402-VIII [1] судді не можуть належати до професійної спілки, виявляти прихильність до них. На основі аналізу нормативної бази регламентації й забезпечення колективних трудових прав, яку становлять три групи джерел (міжнародно-правові акти всесвітнього рівня (акти ООН, МОП), акти регіонального (європейського) рівня (акти Ради Європи, Європейського Союзу), акти національного рівня, якими встановлені гарантії здійснення та захисту колективних трудових прав [4, с. 13]), Г.І. Чанишева доходить висновку, що право на свободу об'єднання містить такі елементи: 1) право працівників і роботодавців вільно створювати організації й вступати до вже наявних (або не вступати до них); 2) право організацій працівників і роботодавців вільно здійснювати свою діяльність; 3) право організацій працівників і роботодавців створювати національні федерації та конфедерації; 4) право національних федерацій або конфедерацій засновувати міжнародні організації чи приєднуватися до таких; 5) право на ведення колективних переговорів із метою укладення колективних договорів; 6) право на страйки [5, с. 93, 94]. На основі такого висновку щодо складників права на об'єднання можна припустити, що заборона належності до професійної спілки для суддів України тягне заборону ведення ко-

лективних переговорів із метою укладення колективних договорів. Однак аналіз законодавства України з питань правового регулювання відповідних колективних трудових прав доводить інше.

Здійснивши ґрунтовне дослідження диференціації правового регулювання праці суддів України [6], М.В. Данилова обґрунтувала, що в Україні стосовно суддів законодавчо передбачене таке: 1) заборона реалізації одного колективного трудового права (на страйк); 2) установлене диференційоване правило стосовно реалізації суддями права на об'єднання як неможливість судді належати до професійної спілки, виявляти прихильність до таких організацій; 3) опосередковано обмежено реалізацію як частин цілого права (складного за структурою права на об'єднання), права на ведення колективних переговорів із метою укладення колективних угод рівня держави. Водночас, як наголошує науковець, обмежень щодо колективного трудового права на ведення колективних переговорів із метою укладення колективних договорів (локальний рівень), колективних угод рівня галузі та регіону в законодавстві України прямо не передбачено. Опосередковано це право через неможливість судді належати до професійної спілки також не обмежується, оскільки відповідно до норм законодавства України право на ведення колективних переговорів із метою укладення колективних договорів і угод рівня регіону й галузі не є складовою частиною права на об'єднання [7, с. 181–182]. М.В. Даниловою був здійснений аналіз Закону України «Про судоустрій і статус суддів» 2010 р. Але положення, що було піддане аналізу, не змінене в Законі 2016 р. Тому обґрунтування не втратило актуальності.

Таким чином, ведення колективних переговорів із метою укладення колективних договорів і укладення колективних договорів суддям не заборонене, а право на об'єднання регулюється на основі принципу диференціації. Сьогодні згідно з ч. 2–4 ст. 56 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р. № 1402-VIII [1] судді мають право брати участь у суддівському самоврядуванні, утворювати громадські об'єднання та брати участь у них із метою захисту своїх прав та інтересів, підвищення професійного рівня; бути членом національних або міжнародних асоціацій та інших організацій, що мають на меті захист інтересів суддів, утвердження авторитету судової влади в суспільстві чи розвиток юридичної професії та науки. Згідно з ч. 1 ст. 126 указаного Закону суддівське самоврядування як самостійне колективне вирішення зазначених питань суддями діє для захисту професійних інтересів суддів і вирішення питань внутрішньої діяльності судів в Україні.

Отже, загальне правило регулювання умов праці через колективний договір можливе для реалізації у сфері праці суддів України, які мають право на суддівське самоврядування, не обмежені в реалізації колективного права на ведення колективних переговорів, в укладенні колективних договорів. Однак щодо питання оплати праці суддів ці висновки стикаються з особливостями правового регулювання суддівської винагороди, яку регулює виключно Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р. № 1402-VIII [1] і не можуть визначати інші нормативно-правові акти. Про обмеження договірного регулювання в ст. 135 указаного Закону не йдеться. Однак пряма вказівка на визначення суддівської винагороди конкретними законами його виключає. Це означає, що суддівська винагорода регулюється законом, і суди не мають самостійності в її встановленні. Отже, до особливостей правового регулювання оплати праці суддів України доцільно віднести відсутність самостійності судів у її регулюванні через колективні договори з дотриманням норм і гарантій, передбачених законодавством, генеральною та галузевими (регіональними) угодами, але не тому, що необхідні колективні права (на об'єднання в професійні спілки, на ведення колективних переговорів, на укладення колективних договорів) обмежені. Причиною є принцип виключного регулювання суддівської винагороди на підставі закону.

Висновки. Поняття оплати праці суддів України доцільно розмежувати з поняттями «суддівська винагорода», «винагорода судді Конституційного суду України», виходячи з того, що воно є специфічною заробітною платою суддів України. Доцільно всі названі поняття (суддівська винагорода, винагорода суддів Конституційного суду України, оплата праці суддів), які сьогодні ще не визначені в законодавстві України, але при цьому є базовими для регулювання оплати праці суддів, закріпити на законодавчому рівні. Дотримуючись позиції розмежування понять «оплата праці» і «заробітна плата», пропонуємо ст. 135 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р. № 1402-VIII [1] доповнити положенням такого змісту: «Суддівська винагорода – це плата, обчислена в грошовому вираженні, яка на підставі акта призначення на посаду виплачується судді за рахунок коштів державного бюджету з дня зарахування його до штату відповідного суду за працю, яка виконана чи має бути виконана суддею».

Кодекс законів про працю України пропонуємо доповнити поняттям «оплата праці», тому відповідний процес стосовно суддів можна розуміти як визначення й введення в дію систем оп-

лати праці, тарифної системи, нормування праці, установлення середнього заробітку, визначення основної й додаткової частин у структурі суддівської винагороди, винагороди суддів Конституційного суду України, розподіл фондів оплати праці, форм і строків виплати, індексації, компенсації заробітної плати суддів.

Особливості суддівської винагороди, винагороди суддів Конституційного суду України як специфічної заробітної плати суддів проявляються в такому: 1) її виплачує такий специфічний роботодавець, як держава, через уповноважений орган; 2) джерелом є кошти державного бюджету України; 3) підставою виплати є акт призначення на посаду особи, яка пройшла спеціальний добір, а в результаті отримала статус судді в Україні; 4) зарплата виплачується з дня зарахування судді до штату відповідного суду чи з дня, наступного за днем призначення суддею Конституційного суду України; 5) суди не мають самостійності в регулюванні заробітної плати суддів через колективні договори; 6) винагорода суддів регулюється виключно законом.

Список використаних джерел:

1. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р. № 1402-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016 р., № 31. – Стор. 7, стаття 545.

2. Болотіна Н.Б. Трудове право України : [підручник]. – К. : Вікар, 2003. – 725 с. – (Вища освіта XXI століття).

3. Чернота С.В. Рівень оплати праці як засіб забезпечення дисципліни праці суддів / С.В. Чернота // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 739–744.

4. Чанишева Г.І. Колективні відносини у сфері праці: теоретичні та практичні проблеми правового регулювання : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.05 / Г.І. Чанишева ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2002. – 38 с.

5. Чанишева Г.І. Право на об'єднання як колективне трудове право / Г.І. Чанишева // Юрид. вестник. – 2000. – № 3. – С. 89−95.

6. Данилова М.В. Диференціація правового регулювання праці суддів України : дис. ... конд. юрид. наук: 12.00.05 / М.В. Данилова ; Східноукраїнський Національний університет ім. Володимира Даля. – Луганськ, 2012. – 191 с.

7. Данилова М.В. Диференціація правового регулювання колективних трудових прав суддів України / М.В.Данилова // Форум права. – 2012. – № 2. – С. 178–182.

УДК 349.2

ДЕНИСЕВИЧ А.Ю.

ВІДМЕЖУВАННЯ ВИПРОБУВАННЯ ПІД ЧАС ПРИЙНЯТТЯ НА РОБОТУ ВІД СТАЖУВАННЯ

У статті розглядаються дві трудоправові конструкції, які на практиці застосовуються для визначення професійного рівня працівників: стажування та випробування під час прийняття на роботу. Метою дослідження є визначення спільних і відмінних ознак, які притаманні цим правовим категоріям. Висновки з проведеного аналізу матимуть значення для усунення непорозумінь під час регулювання трудових відносин на практиці, а також для подальшого вдосконалення трудового законодавства України.

Ключові слова: *випробування, стажування, професійний рівень, працівник.*

В статье рассматриваются две трудоправовые конструкции, которые на практике применяются для определения профессионального уровня работников: стажировка и испытания при приеме на работу. Целью исследования является установ-

© ДЕНИСЕВИЧ А.Ю. – аспірант кафедри трудового права та права соціального забезпечення (Київський національний університет імені Тараса Шевченка)

ление общих и отличающихся признаков, которые свойственны данным правовым категориям. Выводы из проведенного анализа могут иметь значение для устранения спорных ситуаций на практике, а также для дальнейшего усовершенствования трудового законодательства Украины.

Ключевые слова: *испытание, стажировка, профессиональный уровень, работник.*

This article discusses two labor law constructions, which in practice are used to determine the professional level of employees: training and examinations for admission to the robot. The aim of this study is, the establishment of common and different features that are inherent in this legal category. Findings of the analysis may be important to address disputes in practice, as well as for the further improvement of the labor legislation of Ukraine.

Key words: *testing, training, professional skills, worker.*

Вступ. Основним завданням трудового законодавства є створення балансу між інтересами працівників і роботодавців, що не є сталою величиною та потребує постійного регулювання. Таке регулювання має виражатися у внесенні змін до чинного законодавства для задоволення інтересів сторін трудових відносин, оскільки, як стверджував Геракліт, «усе плине, усе змінюється»; аналогічною є ситуація і з нормами права, які не можуть бути постійними, адже коли змінюється природа відносин, мають змінюватися й норми права, які їх регулюють.

У ст. 43 Конституції України визначено, що кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку людина вільно обирає або на яку вільно погоджується. Держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізовує програми професійно-технічного навчання, підготовки й перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб [1].

Паралельно з правом на працю, яке властиве більш слабкій стороні трудових відносин, роботодавці мають право на добір кадрів, який існує з метою захисту їхніх інтересів, оскільки відповідно до ст. 42 Господарського Кодексу України підприємництво – це самостійна, ініціативна, систематична господарська діяльність на власний ризик, що здійснюється суб'єктами господарювання (підприємцями) з метою досягнення економічних і соціальних результатів і одержання прибутків [2]. Із метою застерегти себе від негативних наслідків і збитків, які можуть бути завдані в разі залучення в штат некваліфікованих працівників, роботодавець має право застосовувати різноманітні правові конструкції для визначення професійного рівня працівників, до яких можна віднести випробування під час прийняття на роботу, стажування, співбесіду, конкурсний відбір та інші, залежно від того, на яку посаду приймається особа-кандидат і якими ресурсами володіє наймач.

Постановка завдання. Метою дослідження є визначення спільних і відмінних ознак, які притаманні таким правовим категоріям, як стажування та випробування під час прийняття на роботу.

Результати дослідження. Характеризуючи сучасне становище країни, упевнено можна стверджувати, що політичний і економічний стан України є кризовим. Ураховуючи те, що завданням трудового права є створення умов праці, за яких працівник, виконуючи обумовлену роботу, отримує винагороду для задоволення своїх бажань, то кризове становище, як стверджує Лоренс Пітер, можна охарактеризувати так: «Реорганізація – це коли ваш співробітник втрачає роботу; спад – коли втрачаєте роботу ви; криза – коли роботу втрачає ваша дружина», тобто таке становище характеризується масовим звільненням працівників і надвеликим бажанням швидше знайти нову роботу, оскільки існування в сучасному суспільстві вимагає значних фінансових затрат для задоволення потреб. Знаходячись у такій ситуації, більшість людей забуває про свої конституційні, а тим паче – трудові права, які закріплені на конституційному та галузевому рівні. У людей виникає бажання якнайшвидше отримати нову роботу із заробітною платою, яка дозволить їм задовольняти свої потреби «мінімальним кошиком благ».

У таких ситуаціях люди погоджуються влаштовуватися на будь-яку роботу, зі встановленням будь-яких факультативних умов трудового договору. Такими умовами може бути встановлення випробування під час прийняття на роботу, закріплене у ст. 26 Кодексу законів про працю України (далі – КЗпП), або стажування під час прийняття на роботу. На нашу думку, закріплення

в трудовому договорі умови про встановлення випробувального строку не є негативною обставиною, оскільки під час випробування працівник може визначити, чи є в нього потреба в такому робочому місці, а роботодавець – визначити, чи належним чином працівник виконує свою трудову функцію. Також ми вважаємо, що умова проходження стажування перед укладенням трудового договору має позитивні наслідки для подальшого існування трудових відносин, але набагато гірше, коли особи-кандидати під час працевлаштування не розуміють різниці між випробуванням під час прийняття на роботу й стажуванням.

Такі ситуації на практиці трапляються в наш час доволі часто, це пов'язано з такими факторами, як низький рівень правової свідомості населення, недосконалість законодавства та складне економічне становище населення.

Випробування під час прийняття на роботу є загальновідомою додатковою умовою трудового договору, яка закріплена в КЗпП та є досить поширеною на практиці.

На думку Н.М. Хуторян, випробування – це перевірка відповідності працівника роботі, яку він має виконувати за трудовим договором [3, с. 404].

В.В. Жернаков визначає випробування як обумовлену під час укладення трудового договору угоду сторін, що здійснюється шляхом оцінки результатів трудової діяльності в межах установлених законом строків перевірки відповідності професійних, моральних та інших якостей працівника вимогам, які пред'являються до виконання дорученої роботи [4, с. 5].

Дефініція, запропонована А.В. Биковим, на нашу думку, повністю розкриває зміст цієї правової категорії: «Випробування під час прийняття на роботу – це встановлена угодою сторін трудового договору, а для спеціальних категорій працівників – передбачена законами організаційно-правова форма добору кадрів, що обумовлюється під час укладення цього правочину, провадиться в межах законодавчо закріпленого строку й має на меті перевірку відповідності ділових якостей працівника дорученій роботі в межах зазначеної трудової функції» [5, с. 51].

Ми вважаємо, що всі ці визначення є взаємодоповнюючими, а роблячи їх аналіз, можна сказати, що випробування – це додаткова умова трудового договору, яка встановлюється за угодою сторін на визначений строк, тривалість якого передбачена законом, із метою перевірки професійних, ділових, морально-етичних та інших якостей задля встановлення відповідності працівника вимогам, які пред'являються для виконання роботи, на яку його прийнято.

Також у ст. 26 КЗпП зазначається, що випробування під час прийняття на роботу має на меті визначення відповідності працівника запропонованій роботі, установлення такої додаткової умови можливе лише за попередньою згодою з працівником і з закріпленням такої умови в наказі чи трудовому договорі. Забороняється встановлювати випробування під час прийняття на роботу для таких категорій, як особи, що не досягли 18 років; для молодих спеціалістів після закінчення вищих навчальних закладів; осіб, звільнених у запас із військової чи альтернативної (невійськової) служби; інвалідів, направлених на роботу відповідно до рекомендації медико-соціальної експертизи. Випробування не встановлюється також під час прийняття на роботу в іншу місцевість і під час переведення на роботу на інше підприємство, в установу, організацію, а також в інших випадках, якщо це передбачено законодавством.

Відхилення від обов'язкових умов, які передбачені КЗпП або іншими галузевими нормативно-правовими актами під час укладення трудового договору з умовою про встановлення випробувального строку, тягне за собою недійсність установлення такої додаткової умови, а трудовий договір вважається укладеним на загальних умовах без установлення випробувального строку.

Якщо випробування під час прийняття на роботу закріплене в КЗпП, то процедура стажування під час працевлаштування не відображена в чинному Кодексі. Така прогалина в законодавстві викликає в роботодавців бажання отримувати безкоштовну робочу силу задля досягнення своїх цілей. На відміну від робітничих професій, на рівні підзаконних нормативно-правових актів законодавець визначає порядок проведення стажування для працівників медицини, прокуратури, педагогічних і науково-педагогічних працівників, державних службовців та інших.

Стажування (франц. stage, спочатку – період формування; від пізньолат. stagium – перебування) – форма навчання, що передбачає набуття практичного досвіду та навичок студентами (слухачами), уперше прийнятими на роботу працівниками й претендентами на більш кваліфіковану роботу (вищу посаду), перевірку їх професійного рівня й ділових якостей, а також підвищення кваліфікації [3].

Положення про порядок стажування в державних органах визначає у ст. 1, що з метою набуття практичного досвіду, перевірки професійного рівня й ділових якостей працівників, які

претендують на посаду державного службовця, може проводитися їх стажування у відповідному державному органі терміном до двох місяців [6].

Як зазначено в Положенні про стажування в органах прокуратури, основним завданням стажування є визначення професійного рівня майбутнього працівника, рівня його ділових і моральних якостей із метою визначення найкращих, підвищення рівня їхньої кваліфікації та подальшої ефективної розстановки кадрів [7].

У тексті проекту Трудового Кодексу № 1658 від 27.12.2014 р., авторами якого є В.Б. Гройсман, Л.Л. Денісова, М.М. Папієв, С.І. Кубів, у ст. 336 стажування визначено як процедуру «набуття практичного досвіду, перевірки професійного рівня й ділових якостей працівників, які претендують на здійснення професійної (службової) кар'єри; стажування може проводитися за професією чи посадою як за місцем роботи, так і в інших підрозділах чи в іншого роботодавця» [8].

Таким чином, зробивши аналіз цих двох видів оцінки професійного рівня працівників під час працевлаштування, ми можемо зробити висновок, що маючи одну й ту саму мету (установлення рівня кваліфікації працівників і встановлення їх відповідності займаній посаді), ці дві правові конструкції є достатньо різними, як за порядком проведення, так і за впливом на динаміку існування трудових відносин.

Для випробування під час прийняття на роботу характерні такі ознаки:

1) випробування під час прийняття на роботу закріплене на рівні основного закону про працю (КЗпП, ст. 26), а порядок проведення випробування спеціальних категорій працівників закріплений на рівні галузевих нормативно-правових актів;

2) під час випробування при прийнятті на роботу з працівником укладається трудовий договір;

3) успішне закінчення випробувального строку є передумовою подальшого продовження трудових відносин;

4) на законодавчому рівні визначений вичерпний перелік осіб, для яких заборонене встановлення додаткової умови трудового договору про випробувальний строк;

5) під час проходження випробувального строку працівник отримує заробітну плату, не нижчу за встановлену державним бюджетом мінімальну заробітну плату;

6) випробування під час прийняття на роботу має граничний строк тривалості;

7) у разі розірвання трудових відносин у зв'язку зі встановленням невідповідності працівника роботі, яка йому доручається, таке рішення може бути оскаржене працівником у порядку, який установлений для розгляду трудових спорів у питаннях звільнення.

Для стажування працівників як способу визначення професійного рівня працівника, що передує укладенню трудового договору, характерні такі ознаки:

1) порядок проведення стажування регулюється лише підзаконними нормативно-правовими актами;

2) під час проходження стажування видається відповідний наказ (про проходження стажування);

3) отримання позитивної оцінки під час проходження стажування є передумовою для переведення на більш кваліфіковану посаду, надання переваги в разі проходження конкурсу чи зарахування в кадровий резерв;

4) стажування завжди є оплачуваним;

5) стажування має граничний строк тривалості;

6) порядок оскарження результатів стажування на законодавчому рівні не визначений.

Здійснивши порівняльний аналіз таких трудоправових категорій, як випробування та стажування, ми можемо зробити висновок, що ці два методи визначення професійного рівня працівників доволі схожі, але потрібно розрізняти процедури їх проведення та мету, заради якої ініціюється їх проведення. Майбутні працівники під час працевлаштування повинні чітко розуміти й розрізняти вплив випробування та стажування на динаміку трудових відносин. Якщо в разі надання згоди працівником на внесення в трудовий договір додаткової умови про встановлення випробування результатом успішного закінчення строку випробування є подальше існування трудових відносин, то процедура стажування як спосіб визначення професійного рівня працівника не гарантує стажеру подальшого працевлаштування, а лише є передумовою для виникнення трудових правовідносин, яка, на відміну від випробування, не породжує в роботодавця зобов'язань щодо майбутнього працевлаштування.

Висновки. Роблячи висновок із проведеного дослідження, ми вважаємо, що на рівні КЗпП має бути визначений загальний порядок проходження стажування для робітничих профе-

сій, оскільки кількість випадків зловживання роботодавців, пов'язаних із неоплачуваним стажуванням, із кожним роком збільшується, а зміст таких відносин більшою мірою асоціюється з рабством, аніж із трудовими відносинами.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Господарський Кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18. – Ст. 144.
3. Юридична енциклопедія: В 6-ти т. – К. : «Укр. енцикл.», 1998. – Т. 1. – 672 с.
4. Жернаков В.В. Испытание рабочих и служащих по советскому трудовому праву : автореф. дис. … к.ю.н. / В.В. Жернаков. – Х., 1987. – 15 с.
5. Биков А.В. Правове регулювання випробування при прийнятті на роботу в сучасних умовах: дис. … к.ю.н. / А.В. Биков. – К., 2013. – 218 с.
6. Положення про порядок стажування у державних органах : Постанова КМУ від 01.12.1994 р. № 804 // Відомості Верховної Ради України. – 1994.
7. Положення про стажування в органах прокуратури: затверджено Наказом Генеральної прокуратури України від 30.12.2009 р. № 80 // Відомості Верховної Ради України. – 2009.
8. Проект Трудового Кодексу № 1658 від 27.12.2014.
9. Кодекс законів про працю України : Закон УРСР від 10.12.1971 р. № 322-VIII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971. – № 50. – Ст. 375.

УДК 349.2

ДЖУРА Х.Ю.

ПОНЯТТЯ Й ОСОБЛИВОСТІ ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ

У статті проаналізовані погляди вчених щодо визначення поняття зайнятості населення, обгрунтована доцільність розгляду терміна «зайнятість» у широкому та вузькому розумінні, а також в економічному, соціальному, психологічному, політичному, статистичному, правовому підходах.

Ключові слова: *зайнятість, зайняте населення, поняття, ознаки зайнятості населення.*

В статье проанализированы точки зрения ученых относительно определения понятия занятости населения, обоснована целесообразность рассмотрения термина «занятость» в широком и узком смысле, а также в экономическом, социальном, психологическом, политическом, статистическом, правовом подходах.

Ключевые слова: *занятость, занятое население, понятие, признаки занятости населения.*

The article analyzes the point of view of scientists regarding the definition of the concept of employment of the population and justifies the expediency of considering the term "employment" in the broad and narrow sense, as well as in the economic, social, psychological, political, statistical, legal approaches.

Key words: *employment, occupied population, concept, signs of employment of the population.*

© ДЖУРА Х.Ю. – студент (Київський національний університет імені Тараса Шевченка)

Вступ. Нині однією із соціально-економічних проблем в Україні, беззаперечно, є проблема безробіття населення, яка останнім часом набуває масового характеру. Наслідками безробіття є зростання напруги на ринку праці, трудова міграція за кордон, розвиток вимушеної неповної та неформальної зайнятості тощо. У зв'язку із цим безробіття становить реальну загрозу для державного та суспільного благополуччя.

Проблема зайнятості населення є вкрай актуальною для суспільства та держави й потребує чіткого визначення відповідного теоретико-методологічного й категоріального апарату, адже категорія «зайнятість населення» є одним із найголовніших компонентів комплексного дослідження та вивчення сучасного стану ринку праці, прогнозування його майбутнього розвитку за критеріями стабілізації й ефективності відтворення населення й трудового потенціалу.

Питаннями розроблення методологічних засад вивчення зайнятості населення займалися як зарубіжні, так і вітчизняні вчені. Проте в умовах прогресуючої кризи в країні проблеми зайнятості населення постійно загострюються через стрімке падіння виробництва, дестабілізацію економіки, несправедливу соціальну політику держави. У науковій і дослідницькій літературі проблеми зайнятості здебільшого розглядалися та розглядаються в економічному аспекті. Проте поняття та сутність зайнятості населення є багатогранним.

Постановка завдання. Метою статті є проведення аналізу поняття «зайнятість», визначення його особливостей, підходів і формулювання власного визначення цього поняття в широкому та вузькому розумінні.

Результати дослідження. Вивчення категорії «зайнятість населення» є одним із найголовніших компонентів комплексного дослідження сучасного стану ринку праці, прогнозування його майбутнього розвитку за критеріями стабілізації й ефективності відтворення населення й трудового потенціалу. Тому, розглядаючи теоретичне поняття цієї категорії, необхідно виходити з того, що вона охоплює сукупність взаємопов'язаних і взаємозумовлених категорій; О.І. Кремень вважає, що зайнятість населення як економічна ринкова категорія є системним поняттям, сутність якого можна розкрити тільки комплексно [1, с. 129].

У всіх країнах світу зайнятість населення посідає провідне місце в системі соціальних та економічних проблем і разом із показниками рівня життя є важливим індикатором соціальних процесів. Перехід від планово-централізованого до вільного руху трудових ресурсів змінює систему інтересів, мотивів і стимулів діяльності економічно активного населення, що впливає на джерела наповнення ринку праці, сегментацію та напрями державного регулювання зайнятості населення [2, с. 85].

Уточнення понятійно-категоріального апарату, виділення основних сутнісних рис тих правових і теоретичних категорій, суспільних явищ, які становлять основу дослідження, є фундаментом для будь-якого наукового пошуку. Саме тому, перш ніж перейти до вивчення особливостей правового регулювання зайнятості населення, доцільно з'ясувати сутність цього поняття, надати йому визначення, а також виділити форми зайнятості населення.

Слід зауважити, що поняття «зайнятість» є комплексним поняттям, що розглядається в соціальному, економічному, правовому, статистичному, політичному, моральному й інших аспектах. П.І. Закерничний вважає, що зайнятість є одночасно правовою й економічною категорією, у зв'язку з чим слід відрізняти поняття зайнятості в економічному й правовому аспектах. Як економічна категорія зайнятість розглядається в літературі у двох значеннях: 1) як сукупність економічних, правових, соціальних, національних співвідношень, пов'язаних із забезпеченням працездатного населення робочим місцем і його участю в суспільно корисній роботі; 2) як співвідношення між кількістю працездатного населення й кількістю зайнятих, що характеризує рівень використання трудових ресурсів суспільства та ситуацію на ринку робочої сили [3, с. 100].

Зайнятість в економічному аспекті розглядає також і О.Ю. Грінченко, який вважає, що це діяльність працездатного населення щодо створення суспільного продукту чи національного доходу. Ця зайнятість із погляду корисності для суспільства має вирішальне значення. Вона визначає як економічний потенціал суспільства, так і якість життя населення в цілому та добробут окремих громадян. Статистичне вивчення зайнятості в такому контексті спирається на систему показників зайнятості й економічної активності, рівня життя населення. Результатом статистичного дослідження при цьому є виявлення тенденції розвитку зайнятості; визначення факторів, що формують життєвий рівень населення; визначення закономірностей відтворення робочої сили [4].

Б.Н. Ягодкін вважає, що зайнятість – це забезпеченість усього працездатного населення роботою, працею в різних сферах і галузях суспільного виробництва або суспільно корисної діяльності [5, с. 118]. О.І. Рузавіна визначає зайнятість як рух активної частини населення сто-

совно речових умов виробництва в процесі нагромадження в специфічних для цього суспільства суспільно-економічних формах [5, с. 119]. В.Г. Костаков трактує зайнятість як оснований на суспільному поділі праці соціально-економічний процес використання праці різних груп населення в різних сферах суспільно корисної діяльності (у суспільному виробництві, у навчанні й індивідуальному господарстві) [6, с. 25].

Наведені вище думки науковців, звичайно, є слушними, проте вони характеризують поняття «зайнятість» виключно як економічну категорію – як заснований на законах ринкової економіки рух робочої сили в системі, що має можливість саморегулювання. Проте автори під час визначення поняття зайнятості не враховують ролі держави в регулюванні зайнятості населення як політичного та соціального регулятора. Більше того, у наведених дефініціях також не враховано того, що зайнятість включає в себе вольову поведінку людей щодо пошуку робочого місця та відповідної заробітної плати, а не інертний рух робочої сили.

О.Ю. Грінченко надає розуміння поняття «зайнятість» у соціальному аспекті та зазначає, що зайнятість із соціальних позицій – це зайнятість такими видами корисної діяльності, як навчання в загальноосвітніх школах, середніх і вищих навчальних закладах, служба в армії, зайнятість у домашньому господарстві, виховання дітей, догляд за хворими й людьми похилого віку, участь у роботі громадських організацій [4]. Вважаємо, що таке визначення не виділяє істотних рис категорії «зайнятість» і не може бути практично застосоване в нашому подальшому дослідженні. Зазначене поняття зайнятості являє собою виділення однієї із семантичних форм розуміння такого слова.

Одними з досить влучних є позиції науковців щодо визначення поняття зайнятості населення. Так, А.І. Рофе надає таке визначення зайнятості: діяльність громадян, пов'язана із задоволенням особистих і суспільних потреб, яка не суперечить законодавству й зазвичай є джерелом трудового доходу [6, с. 30]. Схожої позиції притримуються також В.С. Васильченко, Б.Н. Крижанівський і В.В. Онікієнко, які вважають, що під зайнятістю слід розуміти діяльність громадян, що пов'язана із задоволенням їх особистих і суспільних потреб і є джерелом прибутку в грошовій або іншій формі: у вигляді заробітної плати, додаткових допомог чи виплат у натуральній формі [7, с. 58]. Деяке уточнення такого розуміння поняття «зайнятість» надають Е.М. Лібанова, В.А. Скуратівський та О.М. Палій, які зазначають, що зайнятість – це наявність оплачуваної роботи, яку розрізняють за кількома ознаками: тривалість робочого періоду (повна та неповна), реєстрація (зареєстрована та незареєстрована), а також рівень оплати [8, с. 130]. Зазначені трактування поняття зайнятості найбільш наближені до поняття трудових відносин, включають у себе як економічний підхід, так і правовий аспект.

З економічних і соціальних позицій визначає категорію зайнятості В.І. Горохов, який зазначає, що зайнятість з економічних позицій суспільства – це діяльність працездатного населення зі створення суспільного продукту чи національного доходу. Ця зайнятість визначає економічний потенціал суспільства, рівень і якість життя населення в цілому, добробут окремих громадян; зайнятість із соціальних позицій автор розуміє так само, як і О.Ю. Грінченко. Таким чином, аналізуючи зайнятість з економічної та соціальної позицій, науковець трактує поняття «зайнятість» як соціально-економічну категорію, яка синтезує сукупність відносин із участі людей у суспільному виробництві й пов'язана із забезпеченням масштабів, умов і форм включення людей у суспільно корисну працю з процесами формування, розподілу й використання трудових ресурсів [9]. На нашу думку, цей науковець, визначаючи поняття «зайнятість», не враховує всіх цілей зайнятості населення, адже мета зайнятості полягає не лише в створенні суспільного продукту, а й у задоволенні індивідуальних потреб кожного працівника в оплаті праці, харчуванні, інших видах матеріального забезпечення себе та своєї сім'ї, задоволенні потреб професійного та соціального розвитку тощо.

Учений-економіст П.Е. Шлендер стверджує, що зайнятість за своєю суттю – це активне, творче ставлення суб'єкта зайнятості до своєї життєдіяльності. Це не лише наділення працівників місцями для оплачуваної роботи, але й показник сукупного трудового потенціалу суспільства, що включає матеріальну, трудову, соціально-економічну, культурну й іншу діяльність [10, с. 111].

Г.С. Вечканов і Г.Р. Вечканова вважають, що зайнятість слід розглядати так: 1) економічні відносини, які характеризують взаємовідносини між людьми щодо їх участі в господарській чи іншій діяльності; 2) діяльність громадян, що не порушує чинне законодавство й має на меті задоволення особистих і суспільних потреб [11, с. 177–178]. А.С. Лук'янов наголошує на тому, що зайнятість – загальна категорія, яка має історичний характер, її структура, мета, способи функціонування й інші характеристики не залишаються незмінними, а залежать від рівня

розвитку суспільства, системи його потреб, рівня розвитку продуктивних сил, виробничих відносин і самої людини [12, с. 59]. А.А. Нікіфорова розглядає зайнятість із погляду економічних позицій (діяльність працездатного населення щодо створення суспільного продукту чи національного доходу), із погляду соціальних позицій (задоволення потреби працездатного населення в праці, яка створює національний дохід в умовах, коли участь або неучасть у суспільній праці визначаються не тільки економічними факторами, а й пріоритетами населення у сфері зайнятості й можливостями їх реалізації) [5, с. 121]. В.С. Буланов і Н.О. Волгін звертають увагу на те, що зайнятість як економічна категорія – це сукупність відносин щодо участі населення в трудовій діяльності, що виражає ступінь його включення в працю, ступінь задоволення суспільних потреб у працівниках і особистих потреб в оплачуваних робочих місцях і отриманні прибутку [13] Е.Р. Саруханов розуміє під зайнятістю економічні відносини, що виникають у зв'язку з участю людей у суспільно корисній праці. Зайнятість є передумовою для початку трудової діяльності, створюючи людині економічну можливість одержати конкретне робоче місце та забезпечувати її участь у праці [14, с. 49].

Також необхідно відмітити, що наразі в науковій літературі ознакам зайнятості приділяється недостатньо уваги. Водночас зайнятість має певні ознаки та є однією з форм реалізації права громадян. Крім того, зайнятість породжує виникнення певних правовідносин і сприяє створенню умов для пошуку громадянами роботи, улаштування на неї, а роботодавцям допомагає в підборі необхідних працівників з урахуванням інтересів громадян, роботодавців і держави.

Так, здійснивши акцент на науково-теоретичних підходах до розуміння поняття «зайнятість» і дослідивши насамперед його економічний і соціальний аспекти, доцільно зазначити, яким чином визначає це поняття український законодавець. Уперше поняття «зайнятість» на нормативно-правовому рівні закріплене в Законі України «Про зайнятість населення» від 01.03.1991 р. № 803-XII [15]. Згідно із зазначеним Законом, під зайнятістю запропоновано розглядати діяльність громадян, пов'язану із задоволенням особистих і суспільних потреб і таку, що, як правило, приносить їм дохід у грошовій або іншій формі. Надалі зауважено, що зайнятість населення, яке проживає на території України, забезпечується державою шляхом проведення активної соціально-економічної політики, спрямованої на задоволення потреб населення в добровільному виборі виду діяльності, стимулювання створення нових робочих місць і розвитку підприємництва [15].

Закон України «Про зайнятість населення» від 01.03.1991 р. № 803-XII [15] утратив чинність на підставі Закону України «Про зайнятість населення» від 05.07.2012 р. № 5067-VI [16], яким і запропоноване нове нормативне визначення поняття «зайнятість». Так, відповідно до нового Закону зайнятість – це не заборонена законодавством діяльність осіб, пов'язана із задоволенням їх особистих і суспільних потреб із метою одержання доходу (заробітної плати) у грошовій або іншій формі, а також діяльність членів однієї сім'ї, які здійснюють господарську діяльність або працюють у суб'єктів господарювання, заснованих на їх власності, зокрема й безоплатно. Відповідно до ст. 3 Закону зайнятість населення забезпечується шляхом установлення відносин, що регламентуються трудовими договорами (контрактами), провадження підприємницької й інших видів діяльності, не заборонених законом. Згідно зі ст. 4 Закону до зайнятого населення належать особи, які працюють за наймом на умовах трудового договору (контракту) або на інших умовах, передбачених законодавством, особи, які забезпечують себе роботою самостійно (зокрема й члени особистих селянських господарств), проходять військову чи альтернативну (невійськову) службу, на законних підставах працюють за кордоном і які мають доходи від такої зайнятості, а також особи, що навчаються за денною формою в загальноосвітніх, професійно-технічних і вищих навчальних закладах і поєднують навчання з роботою [16].

На нашу думку, законодавче визначення поняття зайнятості також є неповним і охоплює не всі аспекти зазначеного терміна. Вважаємо, що законодавче визначення поняття «зайнятість» являє собою розуміння зайнятості у вузькому сенсі як відповідної правової ознаки особи працездатного віку. Отже, за допомогою сукупності економічних і соціальних ознак, наведених у нормативному визначенні поняття зайнятості, особу можна кваліфікувати як «зайняту» або «не зайняту» чи безробітну.

Очевидно, таке вузьке нормативне визначення зайнятості переслідує практичні цілі щодо надання особі відповідного правового статусу, проте ми вважаємо, що зайнятість як правова, економічна, соціальна, психологічна, політична категорія має набагато ширше трактування. Аналіз думок учених-теоретиків і норм національного права дає можливість підсумувати, що зайнятість можна розглядати в таких аспектах:

1) економічний – заснований на ринкових законах рух робочої сили відносно засобів виробництва, діяльність працездатного населення щодо створення суспільного продукту чи національного доходу. Відповідно, зайнятість населення визначає економічний потенціал суспільства, рівень його розвитку та забезпечення;

2) соціальний аспект; відповідно до цього підходу насамперед наголошується на тому, що процес створення суспільного продукту економічно активною працездатною частиною населення має на меті не лише формування національного доходу, а й зворотні цілі – максимальне задоволення робочим місцем, умовами праці, оплатою праці працівників. Отже, соціальний аспект зайнятості звертає увагу насамперед на те, що праця особи (її цілеспрямована діяльність) спрямована на задоволення власних потреб щодо відтворення робочої сили, належного матеріального забезпечення власної особи та сім'ї, здобуття відповідних соціальних гарантій, а також на професійний і особистий розвиток тощо. Проте такий підхід частково вступає в колізію із законодавчим визначенням поняття «зайнятість», оскільки сьогодні Закон до зайнятості відносить також і діяльність, не пов'язану з отриманням доходу;

3) психологічний підхід до розуміння поняття зайнятості акцентує увагу на зайнятості як потребі особи у власній самореалізації в суспільстві відповідно до здобутої кваліфікації, умінь, навичок, здібностей. Із психологічного погляду зайнятість можна розглядати як цілеспрямовану діяльність людини щодо самореалізації в суспільстві, а також і як власне сприйняття особою свого суспільного статусу (у цьому розумінні до зайнятості можна віднести також і участь у благодійних заходах, у догляді за хворими, в акціях громадянського суспільства тощо);

4) політичний – у цьому контексті «зайнятість» розглядається як цілеспрямована діяльність держави щодо сприяння населенню в працевлаштуванні, створенні нових робочих місць, наданні соціальних гарантій особам, які втратили роботу, тощо;

5) статистичний підхід. Зазначений підхід відображає явище зайнятості в чітких математичних показниках: висвітлюються відповідні показники, що кількісно та якісно характеризують явище зайнятості, визначаються пропорції економічно активного населення, зайнятого населення, безробітного населення, створюються різноманітні графіки відтворення робочої сили, коливання показників зайнятості/безробіття тощо;

6) правовий – полягає в синтезі всіх істотних ознак, виділених відносно зайнятості за допомогою всіх наявних підходів, і формулюванні єдиного законодавчого визначення цього поняття з метою створення ефективних правових механізмів надання правового статусу зайнятого чи безробітного, надання відповідних гарантій особам, які працюють (є зайнятими) або втратили роботу, шукають роботу, сприяння у перекваліфікації тощо.

Висновки. Крім того, на нашу думку, поняття зайнятості слід розглядати в більш широкому, аніж запропоноване законодавцем, розумінні, тобто як таке, що проявляється в таких аспектах:

– як діяльність особи (являє собою вольову цілеспрямовану діяльність працездатної особи щодо набуття відповідної кваліфікації, перекваліфікації, пошуку роботи; безпосередня трудова діяльність такої особи, пов'язана з виконанням певних трудових функцій (наданням послуг, виконанням робіт), що має на меті задоволення особистих потреб (матеріальне забезпечення, отримання соціальних гарантій, відтворення робочої сили, соціальний і професійний розвиток, самореалізація тощо) і суспільних потреб (створення національного доходу, інший внесок у розвиток держави та суспільства)). Зазвичай така діяльність здійснюється з метою отримання заробітної плати (доходу). Обов'язковою ознакою такої діяльності є те, що вона повинна бути не заборонена законодавством;

– як правова ознака особи, що є підставою для надання відповідного правового статусу;

– як діяльність підприємств, установ, організацій, інших суб'єктів господарювання щодо створення робочих місць, надання працездатному населенню можливостей щодо працевлаштування та реалізації власного трудового ресурсу, задоволення їхніх особистих потреб, суспільних потреб, створення попиту на ринку робочої сили;

– як напрям державної політики, що полягає в створенні державою системи правових, економічних, політичних і соціальних гарантій роботодавцям із метою стимулювання їх у створенні нових робочих місць, покращення умов праці та діяльності, а особам працездатного віку – із метою допомоги в здобутті належної кваліфікації, перекваліфікації, пошуку роботи, збереження роботи, щодо належних умов праці, у здійсненні соціальних і правових заходів підтримки осіб, які втратили роботу та набули статус безробітного тощо.

У вузькому розумінні зайнятість доцільно розглядати як правову ознаку особи, що характеризує її як таку, що здійснює не заборонену законом діяльність із метою отримання прибутку (у різних формах), яка може здійснюватися як шляхом найму в роботодавця, так і шляхом здійснення індивідуальної чи колективної (чи іншої не забороненої законом) господарської діяльності, метою якої є задоволення особистих і суспільних потреб.

Список використаних джерел:

1. Кремень О.І. Зайнятість населення: основні підходи до трактування сутності та сегментації / О.І. Кремень // Економічний простір : [збірник наукових праць] / Придніпровська державна академія будівництва та архітектури. Дніпропетровськ, 2010. – № 35. – С. 129–151.

2. Кремень О.І. Сутність і значення соціально-економічної категорії «зайнятість населення» / О.І. Кремень // Вісник Хмельницького національного університету. № 1, 2009. – Т. 1. – Хмельницький національний університет, 2009. – С. 85–89.

3. Закерничний П.І. Поняття та форми зайнятості / П.І. Закерничний // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – Сер.: Право. 2014. – Вип. 25. – С. 100–103.

4. Грінченко О.Ю. Зайнятість населення як об'єкт статистичного вивчення / О.Ю. Грінченко. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://repository.hneu.edu.ua/jspui/bitstream.pdf.

5. Трудове право України : [підручник]: Навчальне видання. – 2-ге вид. стереот. – К. : Вікар, 2004. – 725 с.

6. Рофе А.И. Рынок труда, занятость населения, экономика ресурсов труда : [учеб. пособие] / А.И. Рофе, Б.Г. Збышко, В.В. Ишин. Под. ред. проф. А.И. Рофе. – М. : «МИК», 1997. – 160 с.

7. Васильченко В.С. Экономическая ситуация и занятость населения в Украине / В.С. Васильченко, В.Н. Крыжановский, В.В. Оникиенко. – К. : НЦЗРТ, 1992. – 281 с.

8. Писаревська Т.А. Інформаційні системи і технології в управлінні трудовими ресурсами : [навчальний посібник] / Т.А. Писаревська. – 2-е вид. перероб і доп. – К. : КНЕУ, 2000. – 279 с.

9. Горохов В.І. Теоретичні підходи до визначення поняття «зайнятість населення» / В.І. Горохов. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.repository.hneu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/ 3608/1.pdf.

10. Рынок труда: [учеб. пособие] / под. ред. проф. П.Э. Шлендера. – М., 2004.

11. Вечканов Г.С. Современная экономическая энциклопедия / Г.С. Вечканов, Г.Р. Вечканова. – СПб. : Лань, 2002. – 880 с.

12. Лукьянов А.С. Потребность – занятость – управление: методологические проблемы исследования и оптимизации / А.С. Лукьянов. – Таллин, 1990. – 141 с.

13. Рынок труда : [учебник] / под. ред. проф. В.С. Буланова и проф. Н.А. Волгина. – М., 2003.

14. Саруханов Э.Р. Рынок труда и рынок занятости: противоречия, определения, трактовки / Э.Р. Саруханов // Человек и труд. – 1995. – № 2.

15. Про зайнятість населення : Закон Української РСР від 01.03.1991 р. № 803-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 14. – Ст. 170.

16. Про зайнятість населення : Закон України від 05.07.2012 р. № 5067-VI // Урядовий кур'єр, 2012. – № 164.

УДК 349.2

ЗАНФІРОВА Т.А.

ІНСТИТУЦІЙНІ ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СВОБОДИ ПРАЦІ В УКРАЇНІ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

У статті розглядається можливість запровадження в Україні трудової юстиції з метою оптимізації забезпечення в державі свободи праці. Аналізуються наукові дослідження українських вчених, котрі пропонують створити трудові суди в нашій державі, а також національний історичний досвід функціонування трудових судів у період Другої світової війни. Особлива увага приділяється формулюванню пропозицій щодо нормативного забезпечення діяльності трудових судів в Україні.

Ключові слова: *бюрократія, право на працю, ринок праці, свобода праці, трудова юстиція, трудові правовідносини, трудові суди.*

В статье рассматривается возможность введения в Украине трудовой юстиции с целью оптимизации обеспечения в государстве свободы труда. Анализируются научные исследования украинских ученых, которые предлагают создать трудовые суды в нашей стране, а также национальный исторический опыт функционирования трудовых судов в период Второй мировой войны. Особое внимание уделяется формулировке предложений по нормативному обеспечению деятельности трудовых судов в Украине.

Ключевые слова: *бюрократия, право на труд, рынок труда, свобода труда, трудовая юстиция, трудовые правоотношения, трудовые суды.*

In the article the possibility of introducing labor justice in Ukraine in order to optimize the provision of labor freedom in the state is examined. The researches of Ukrainian scholars who are proposing the creation of labor courts in our state, as well as the national historical experience of the functioning of labor courts during the Second World War are analyzed. Particular attention is paid to the formulation of proposals for the normative support of the work of labor courts in Ukraine.

Key words: *bureaucracy, right to work, labor market, labor freedom, labor justice, labor relations, labor courts.*

Вступ. Нинішній стан забезпечення свободи праці в Україні, за даними урядових та неурядових організацій, є вкрай негативним, незважаючи на те, що чинне законодавство достатньою мірою врегульовує цю свободу, хоча й потребує значного вдосконалення. Досвід правового регулювання свободи праці в пострадянських країнах, а також в окремих країнах Азії, Африки та Океанії яскраво демонструє, що забезпечення свободи праці в державі лише нормативним шляхом є недостатнім, оскільки, зрештою, такі положення законодавства про свободу праці перетворюються на декларативні норми, якщо такі не будуть забезпечені діяльністю ефективних органів влади, зокрема, спеціалізованими судами з трудових спорів.

Сучасні економічні, соціальні та політичні кризові явища в Україні поставили перед науковцями в галузі трудового права важливі питання інституційного вирішення проблеми забезпечення свободи праці в державі, що мають бути враховані українським законодавцем у процесі триваючої реформи трудового законодавства. Попри це, варто також звернути увагу на те, що вирішення інституційної проблеми шляхом створення спеціалізованих трудових судів сприятиме не лише оптимізації забезпечення свободи праці в нашій державі, але й значною мірою паралельно вирішуватиме проблеми бюрократизації, а, відповідно, і хабарництва в державі, котрі негативним чином відбиваються як на стані забезпечення свободи праці в Україні, так і на стані забезпечення національної та економічної безпеки держави.

© ЗАНФІРОВА Т.А. – доктор юридичних наук, професор кафедри трудового права та права соціального забезпечення (Київський національний університет імені Тараса Шевченка)

Інституційні проблеми забезпечення свободи праці в нашій державі, а також окремі рекомендації щодо їх вирішення, зокрема, шляхом запровадження трудової юстиції, вже були предметом досліджень С.Я. Вавженчука, І.В. Дашутіна, М.І. Іншина, К.В. Мельник, Н.А. Плахотіної, І.Ж. Торончука, Д.І. Федина, О.В. Яснолобова та інших українських вчених у галузі трудового права. Однак, зважаючи на останні зміни в чинному законодавстві про працю, результати судової реформи 2014−2017 рр. та актуальні проблеми забезпечення свободи праці в сьогочасній Україні, наявні в доктрині трудового права пропозиції з вирішення інституційних проблем забезпечення свободи праці потребують нового вивчення та уточнення.

Постановка завдання. Метою цієї статті є окреслення сукупності проблем інституційного забезпечення свободи праці в сучасній Україні та вироблення окремих рекомендацій щодо їх вирішення в процесі реформування трудового законодавства нашої держави та в рамках проведення судової реформи. Досягненню поставленої мети буде сприяти вивчення актуальних наукових досліджень з означеного питання, аналіз чинного законодавства про працю, про судоустрій і статус суддів та вирішення такого завдання, як аналіз наявних у доктрині підходів до створення трудової юстиції в Україні, в результаті чого можна буде сформулювати пропозиції щодо розроблення та прийняття законодавчих актів, котрими забезпечувалось би правове регулювання діяльності спеціалізованих трудових судів у нашій державі.

Результати дослідження. Спершу варто зауважити, що інституційна проблема забезпечення свободи праці має вирішитись шляхом створення та функціонування спеціалізованих трудових судів за прикладом, зокрема, Бельгії, Ізраїлю, Князівства Монако, Німеччини, Фінляндії, Франції та Швеції. Наголосимо, що вже тривалий час вчені у галузі трудового права України, українські судді та практикуючі юристи активно дискутують на предмет необхідності запровадження спеціалізованої трудової юстиції, а саме трудових судів в Україні. У рамках цієї академічної дискусії в доктрині трудового права на сьогоднішній день було розроблено різні концепції створення та функціонування трудових судів, зокрема, вказані теорії комплексно розроблялись в дисертаційних дослідженнях І.В. Дашутіна [1], Н.А. Плахотіни [2], К.В. Мельник [3], О.В. Яснолобова [4], та Д.І. Федина [5]. Попри це, створення та функціонування трудових судів досі знаходиться лише в площині теорії, незважаючи на те, що вирішення цієї проблеми сприятиме оптимізації розв'язання трудових спорів, утвердженню свободи праці та зниженню навантаження на суди загальної юрисдикції.

Окрім того, звернемо увагу на те, що у нашої держави вже є певний досвід функціонування трудових судів, а саме у період Другої світової війни на окупованих територіях, що знаходились під владою Румунії. Такі суди створювались із метою розвантаження румунських судів загальної юрисдикції від великої кількості скарг, пов'язаних із порушенням трудового законодавства, та, відповідно, були компетентні розглядати спори між роботодавцями (фізичними та юридичними особами, які використовували найману працю) та найманими працівниками. До юрисдикції трудових судів належали справи, які стосувалися: трудових контрактів і договорів, питань оплати праці, часу відпочинку, стажування, відшкодування завданих збитків, припинення трудових відносин, охорони праці, соціального захисту працівників. Розгляд справ трудовим судом відбувався у складі судді та засідателів (кількість засідателів при трудових судах визначалася міністерством юстиції, а делегувалися вони від підприємств або державних установ за поданням регіональної палати праці). При цьому, як зазначає І.Ж. Торончук, рішення у трудовому суді приймалися більшістю голосів, «але у разі неможливості отримання більшості, суддя сам приймав рішення», яке «оголошувалось у день закінчення розгляду справи або не пізніше трьох днів після цього головуючим на засіданні» [6, с. 39–40].

На підставі викладеного пропонуємо розробити та прийняти Закон України «Про трудові суди» і внести відповідні зміни до чинного законодавства про працю, до цивільного й адміністративного процесуального законодавства, а також до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 р. № 1402–VIII [7]. У ст. 1 пропонованого законодавчого акту необхідно викласти визначення термінів, які використовуються у відповідних процесуальних правовідносинах. У ст. 2 Закону «Про трудові суди» варто визначити юрисдикцію суду, обмеживши її розглядом спорів у рамках трудових правовідносин та пов'язаних із ними правовідносин (питання дискримінації в галузі трудового права, сексуальних домагань, а також питання притягнення винуватої сторони трудових правовідносин до матеріальної відповідальності, притягнення працівника до дисциплінарної відповідальності тощо), які виникають у приватному чи публічному секторі. Між тим, враховуючи особливості трудових (службових) правовідносин у публічному секторі, вважаємо, що судді у трудових судах мають спеціалізуватись за відповідними двома на-

прямами, а саме: судді, які будуть розглядати порушення трудових прав працівників у приватному секторі чи претензії роботодавців приватного сектору до працівників (палата приватного сектору); судді, які розглядають спори з приводу порушення трудових прав працівників державою в особі її органу, а також претензії держави як роботодавця до працівника, який працює на державній службі (палата публічного сектору). Відповідно, ця спеціалізація має стосуватись і членів трудового суду. Зокрема, у трудових справах, що мають розглядатись суддею палати публічного сектору трудового суду, членами суду від держави мають бути державні службовці, делеговані Національним агентством України з питань державної служби (відповідні зміни мають бути внесенні у положення про Нацдержслужби від 1 жовтня 2014 р. № 500 [8]), а членами суду від державних службовців, що захищають свої трудові права, – представники Професійної спілки працівників державних установ України.

У ст. 3 пропонованого законодавчого акта варто визначити склад трудових судів, вказавши, що такий суд має складатися з судді та рівної кількості представників працівників і роботодавців. У наведеній нормі документа також необхідно вказати, що суддів по трудових спорах призначають за загальним правилом, передбаченим чинним законодавством, а членів суду, які є представниками сторін трудових правовідносин, – голова обласного суду (членів обласної трудового суду та вищого трудового суду обирає та затверджує голова вищого спеціалізованого суду), ґрунтуючись на списках кандидатів у члени трудового суду, котрі йому надають професійні спілки роботодавців і працівників та які відповідають вимогам цього законодавчого акту.

При цьому в іншій статті мають бути викладені вимоги, що передбачаються для обіймання посади члена трудового суду. Головним чином, такими вимогами мають охоплюватись: вік (членом трудового суду може бути лише особа у віці від двадцяти п'яти років); рівень освіти (у члена трудового суду має бути закінчена повна вища освіта); достатність досвіду (офіційний безперервний трудовий стаж кандидата в члени суду від професійної спілки працівників має бути не менше п'яти років, з урахуванням, що робота, яку раніше виконував кандидат у члени суду, має характеризуватись як моральна, а виконання ним трудових функцій повною мірою етичне; офіційний безперервний досвід роботодавця у кандидата в члени суду від професійної спілки роботодавців має бути не менше п'яти років, з урахуванням того, що як роботодавець такий кандидат не характеризувався як порушник свободи праці й інших трудових прав працівників); володіння державною мовою. Крім цього, у зазначеній статті необхідно передбачити правило, через яке членами трудових судів не можуть бути призначені особи, які не відповідають зазначеним вище критеріям, перебувають під опікою чи піклуванням, були притягнуті до юридичної відповідальності за порушення трудового права та умов трудового договору, і санкція, що була на них накладена, не була скасована у судовому порядку або ж погашена за строком давності, були засуджені за кримінальні правопорушення за рішенням суду, незважаючи на те, чи було їх діяння декриміналізоване. Важливо також врахувати, що повноваження членів трудового суду, яких призначили на посаду вперше, тривають один рік із моменту призначення, а в разі повторного призначення цього ж члена суду на посаду – п'ять років. Займаючи свою посаду, член суду присягає служити державі, сумлінно дотримуючись вимог чинного законодавства, а також сумлінно зберігаючи таємниці, які йому стануть відомі в процесі розгляду трудових спорів.

У наступній статті Закону України «Про трудові суди» варто передбачити право відводу судді чи члена трудового суду, членів трудового суду (частковий відвід), а так само судді та членів трудового суду разом (повний відвід). Повний відвід можна заявляти позивачу чи відповідачу (їх законним представникам), якщо у таких є всі підстави вважати, що має місце зговір між членами трудового суду та суддями, або ж є всі підстави вважати, що конкретний суддя та члени трудового суду не можуть об'єктивно розглянути справу. В окремій статті пропонованого законодавчого акта необхідно передбачити правила самовідводу судді та членів трудового суду.

Також пропонованим законодавчим актом необхідно регламентувати повноваження місцевого, обласного та вищого спеціалізованого трудового суду, а також голів цих судів, порядок їх обрання. Окрім того, варто визначити повноваження Верховного Суду України щодо перегляду рішень трудових судів. На нашу думку, ВСУ у цьому разі має діяти як найвищий суд у системі судоустрою України, який забезпечує сталість та єдність судової практики у порядку та спосіб, що визначені процесуальним законом, здійснює правосуддя як суд першої або апеляційної інстанції в порядку, встановленому процесуальним законом, переглядає справи лише про порушення принципу свободи праці. Процесуальні аспекти функціонування трудових судів, а також розгляду трудових спорів, зокрема спорів про захист свободи праці (також про захист свободи праці, якщо

такі порушуються державою) мають врегульовуватись нормами Кодексу трудового судочинства, який необхідно розробити та прийняти до моменту утворення трудових судів у нашій державі.

Вважаємо, що Кодекс трудового судочинства має бути побудований за принципами сучасного цивільного судочинства, з урахуванням специфіки розгляду трудових спорів (скорочені строки розгляду справи тощо), а також беручи до уваги наявні в спеціальній юридичній літературі підходи до створення та функціонування трудової юстиції. Завданнями трудового судочинства Кодекс має назвати оперативний, справедливий та неупереджений розгляд і вирішення трудових спорів із метою захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав і свобод чи законних інтересів сторін трудових правовідносин з приводу праці, що закріплені трудовим законодавством України. Цим кодифікованим законом також має покладатись на трудовий суд обов'язок поважати честь та гідність сторін трудового спору і здійснювати правосуддя на засадах рівності сторін спору перед законом і судом незалежно від будь-яких дискримінаційних ознак. Між тим, цим актом треба закріпити обов'язковість судових рішень трудових судів та вказати на юридичну відповідальність за невиконання рішень суду, що набрали законної сили. Окрема увага у процесі розроблення цього кодифікованого законодавчого акта має бути звернута на комплексне визначення: трудової юстиції (компетенція судів щодо розгляду трудових спорів; розгляд кількох пов'язаних між собою вимог); склад трудового суду, відводи (склад суду та стандарти відводу доцільно викласти в рамках тих підходів, що нами вище були запропоновані у визначенні складу суду в пропонованому Законі України «Про трудові суди»); учасники трудових спорів та їх правосуб'єктність, а також інші учасники цього спору (експерти, свідки тощо); докази у спорі; процесуальні строки при розгляді трудового спору в трудовому суді; виклики та повідомлення трудового суду; судові витрати сторін трудового спору; заходи процесуального примусу тощо.

Висновки. Інституційна проблема забезпечення свободи праці в Україні як невідкладна універсальна проблема, котра загрожує свободі праці, й стосується всіх осіб, що на законних підставах проживають на території нашої держави, має вирішуватись, найперше, шляхом створення спеціалізованих трудових судів. У результаті запровадження трудової юстиції в Україні буде оптимізовано доступ до судового захисту осіб, свободу праці яких було порушено. Разом із тим наявність трудових судів сприятиме зменшенню навантаження на суди загальної юрисдикції, а також частково вирішить проблеми бюрократизації, а, відповідно, хабарництва в державі. Діяльність таких спеціалізованих судів має врегульовуватись пропонованими Законом України «Про трудові суди» та Кодексом трудового судочинства, який має бути розроблений за принципами цивільного судочинства, враховуючи специфіку розгляду трудових судів у нашій державі.

Список використаних джерел:

1. Дашутін І.В. Правове регулювання судового захисту трудових прав громадян: автореф. дис. … к.ю.н.: спец. 12.00.05 / І.В. Дашутін. – Харків, 2008. – 20 с.

2. Плахотіна Н.А. Проблеми регулювання трудових процесуальних відносин в українській правовій системі: дис. … к.ю.н.: спец. 12.00.05 / Н.А. Плахотіна. – Луганськ, 2009. – 190 с.

3. Мельник К.В. Гармонізація норм національного трудового законодавства та міжнародних норм у сфері захисту трудових прав працівників: дис. … к.ю.н.: спец. 12.00.05 / К.В. Мельник. – Луганськ, 2011. – 192 с.

4. Яснолобов О.В. Правове регулювання захисту трудових прав працівників у судах України: дис. … к.ю.н.: спец. 12.00.05 / О.В. Яснолобов. – Луганськ, 2013. – 206 с.

5. Федина Д.І. Конституційно-правові засади діяльності спеціалізованих судів в Україні: автореф. дис. … к.ю.н.: спец. 12.00.05 / Д.І. Федина. – Київ, 2016. – 20 с.

6. Торончук І.Ж. З історії спеціалізованих судів на Буковині у міжвоєнний період під владою Румунії / І.Ж. Торончук // Наук. вісн. Чернівецького ун-ту. – 2014. – Вип. 728. – С. 39–43.

7. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402–VIII // Відом. Верх. Ради України. – 2016. – № 31. – Ст. 545.

8. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби: Постанова КМУ від 01.10.2014 р. № 500 // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 81. – Ст. 2288.

УДК 349.2

КОБАЛЬ М.І.

ОСОБЛИВОСТІ СУЧАСНОГО СТАНУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРУДОВИХ ПРАВ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

У статті проаналізовано положення нормативно-правових актів у сфері забезпечення трудових прав державних службовців. Виведено особливості сучасного стану правового регулювання забезпечення трудових прав державних службовців в умовах євроінтеграції.

Ключові слова: *правове регулювання, забезпечення, трудові права, державний службовець, євроінтеграція.*

В статье проанализированы положения нормативно-правовых актов в сфере обеспечения трудовых прав государственных служащих. Выведены особенности современного состояния правового регулирования обеспечения трудовых прав государственных служащих в условиях евроинтеграции.

Ключевые слова: *правовое регулирование, обеспечение, трудовые права, государственный служащий, евроинтеграция.*

In the article analyzed the provisions of normative legal acts in the field of ensuring the labor rights of civil servants. Examined peculiarities of the current state of legal regulation of the provision of labor rights of civil servants in the context of European integration.

Key words: *legal regulation, provision, labor rights, public servant, eurointegration.*

Вступ. Реформування державної служби в Україні, необхідність гармонізації вітчизняного законодавства з нормативно-правовою базою Європейського Союзу та потреба в оновленні національного трудового законодавства зумовлюють актуальність перегляду правового регулювання забезпечення трудових прав державних службовців в нашій державі. Нині ця сфера суспільних відносин урегульована нормативними приписами доволі повно, тим не менш доцільно дослідити питання можливості повноцінної реалізації відповідними суб'єктами своїх трудових прав.

Постановка завдання. Порушена тематика є надзвичайно важливою, оскільки в нашій державні наявні значні проблеми у правовому регулюванні трудових відносин державних службовців, зокрема: значна кількість декларативних правових норм, їх невідповідність соціально-економічним реаліям, політичний вплив на досліджувані відносини, відсутність належного та ефективного контролю за дотриманням трудових прав тощо. За таких умов є потреба у приведенні національного трудового законодавства щодо регламентації забезпечення трудових права державних службовців до більш високого ступеня, за якого можна досягти достатнього рівня правової захищеності відповідних суб'єктів.

Результати дослідження. Необхідність вивчення зазначених питань викликана тим, що у них виражається практична можливість дотримання трудових прав таких учасників трудових правовідносин, як державні службовці. З'ясування особливостей сучасного стану правового регулювання забезпечення трудових прав державних службовців дає змогу визначити невирішені та проблемні моменти, які ускладнюють або унеможливлюють реалізацію відповідними суб'єктами своїх трудових прав, що має значення для встановлення напрямів удосконалення національного трудового законодавства у відповідній сфері.

Досліджувана проблематика тією або іншою мірою висвітлювалася у доктринальних працях таких вчених-правників, як: А.В. Акуліч, Н.Б. Болотіна, В.С. Венедіктов, З.С. Галаван, В.В. Гончарук, В.В. Жернаков, С.І. Запара, Г.С. Іванова, М.І. Іншин, К.О. Кизименко, В.В. Лазор, С.С. Лукаш, К.Ю. Мельник, П.Д. Пилипенко, В.І. Прокопенко, О.І. Процевський, В.Г. Ротань, Н.М. Хуторян, Г.І. Чанишева та інші.

© КОБАЛЬ М.І. – суддя (Київський апеляційний адміністративний суд)

Нині в науковій юридичній літературі з проблематики трудового права України відсутні ґрунтовні та комплексні доктринальні праці з питань правового регулювання забезпечення трудових прав державних службовців, що зумовлює доцільність теоретичних пошуків у цій сфері. Як правило, більшість науковців вивчає окремі аспекти трудових прав відповідних учасників трудових правовідносин, однак не зачіпають особливостей їх забезпечення, що є суттєвим недоліком. Це пояснюється тим, що трудові права, які передбачені національним трудовим законодавством України, без належного механізму їх дотримання залишаються звичайною декларацією, яка не реалізується у практичній діяльності, тому варто дослідити наявну нормативну правову базу і встановити особливості забезпечення трудових прав державних службовців.

Аналіз національного трудового законодавства та доктринальних джерел із проблематики трудового права дає змогу визначити такі особливості сучасного стану правового регулювання забезпечення трудових прав державних службовців в умовах євроінтеграції :

1. Ґрунтуються на конституційно-правових нормах щодо реалізації державними службовцями права на працю.

З урахуванням предмета цього доктринального дослідження необхідно звернути увагу на положення ст. 38 Конституції України, де визначено, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування [1]. Таким чином, право на державну службу, тобто на змогу працювати на державній службі та отримати статус державного службовця з наданням відповідного обсягу трудових прав є конституційним правом громадян України.

У науковій літературі вказується, що рівний доступ до державної служби покликаний забезпечити нормальну змінюваність і поновлення чиновництва. Незважаючи на те, що право на рівний доступ до публічних функцій і посад було сформульовано вже у межах буржуазного конституціоналізму XVIII ст., в Україні воно є конституційним нововведенням. Поява цього демократичного права в Конституції України зумовлена прагненням запобігти бюрократичним тенденціям у державному апараті [2, с. 291]. Отже, встановлення на конституційно-правовому рівні права на доступ до державної служби для усіх громадян України, які відповідають необхідним вимогам, є важливим засобом забезпечення реалізації права відповідних суб'єктів на працю, що дає змогу уникнути будь-якої дискримінації та зловживань у цій сфері.

На конституційно-правовому рівні передбачено дотримання і інших трудових прав державних службовців. Так, відповідно до ст. 45 Конституції України кожен, хто працює, має право на відпочинок. Це право забезпечується наданням днів щотижневого відпочинку, а також оплачуваної щорічної відпустки, встановленням скороченого робочого дня щодо окремих професій і виробництв, скороченої тривалості роботи у нічний час. Максимальна тривалість робочого часу, мінімальна тривалість відпочинку та оплачуваної щорічної відпустки, вихідні та святкові дні, а також інші умови здійснення цього права визначаються законом [1]. Таким чином, на найвищому рівні нормативно-правового регулювання передбачено забезпечення дотримання права державних службовців на відпочинок шляхом вказівки на різні їх види (щоденний, щотижневий, річний тощо). Крім того, Конституція України встановлює банкетну норму щодо необхідності законодавчого закріплення гранично мінімальних розмірів відпустки, часу відпочинку, робочого часу та інших умов праці, що також є важливим засобом забезпечення дотримання трудових прав цієї категорії учасників трудових відносин.

2. Окрема процедура захисту права на працю державних службовців в Україні.

Відповідно до ст. 11 Закону України «Про державну службу» у разі порушення наданих Законом України «Про державну службу» прав або виникнення перешкод у реалізації таких прав державний службовець у місячний строк із дня, коли він дізнався або мав дізнатися про це, може подати керівнику державної служби скаргу із зазначенням фактів порушення його прав або перешкод у їх реалізації. У скарзі державний службовець може вимагати від керівника державної служби утворення комісії для перевірки викладених у скарзі фактів. Керівник державної служби на вимогу державного службовця для перевірки викладених у скарзі фактів утворює комісію у складі не менше трьох осіб. До складу комісії включаються в однаковій кількості: 1) представники керівника державної служби, визначені ним із числа державних службовців цього державного органу; 2) представники державного службовця, визначені ним із числа державних службовців цього державного органу; 3) представники виборного органу первинної профспілкової організації з числа державних службовців, делеговані рішенням цього органу, а в разі відсутності

профспілкової організації – представники державних службовців, обрані на загальних зборах (конференції) державних службовців державного органу. Керівник державної служби зобов'язаний не пізніше 20 календарних днів із дня отримання скарги надати державному службовцю обґрунтовану письмову відповідь (рішення). У разі утворення комісії письмова відповідь (рішення) керівника державної служби має ґрунтуватися на висновку комісії. У разі неотримання в установлений строк обґрунтованої відповіді на скаргу або незгоди з відповіддю керівника державної служби державний службовець може звернутися із відповідною скаргою до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби. За результатами розгляду скарги центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, надає державному службовцю вмотивовану відповідь не пізніше 20 календарних днів із дня надходження скарги та в разі встановлення факту порушення прав державного службовця направляє відповідному державному органу обов'язкову для виконання вимогу про усунення відповідних порушень. Якщо права державного службовця, встановлені Законом України «Про державну службу», порушені керівником державної служби чи державним службовцем вищого органу або якщо ці особи створили перешкоди в реалізації прав державного службовця, він може подати скаргу із зазначенням фактів порушення його прав або перешкод у їх реалізації безпосередньо до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби. Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, за фактом подання скарги ініціює та проводить службове розслідування в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, з метою перевірки фактів, викладених у скарзі. У разі виявлення порушень прав державного службовця або створення перешкод в їх реалізації винні у порушенні посадові особи мають бути притягнуті до відповідальності, встановленої законом. Порушені права державного службовця підлягають безумовному поновленню, а перешкоди в реалізації цих прав – усуненню. Заявник має право оскаржити рішення, дії чи бездіяльність державних органів та їх посадових осіб, що перешкоджають реалізації прав, наданих йому Законом України «Про державну службу», до суду [3]. Отже, національне законодавство України забезпечує дієвий механізм захисту трудових прав державних службовців від будь-яких порушень шляхом застосування адміністративних процедур, а також гарантує право на судовий захист. Позитивним аспектом є те, що усі порушення трудових прав державних службовців мають розглядатися комісією, яка формується на демократичних засадах і складається з представників професійної спілки та державних службовців – працівників відповідного органу державної влади, які призначаються як керівником такого суб'єкта владних повноважень, так і особою, яка вважає, що її трудові право порушено.

Крім того, важливим етапом у забезпеченні захисту трудових прав державних службовців є можливість проведення службового розслідування за фактом порушення трудових прав. Нормативна регламентація його проведення здійснюється відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування Національним агентством із питань державної служби або його територіальними органами стосовно керівника державної служби в державному органі чи державного службовця вищого органу» від 24 червня 2016 р. № 393 [4]. В юридичній науці зазначається про те, що за своєю юридичною природою є адміністративно-процесуальною діяльністю, оскільки здійснюється виконавчо-розпорядчими органами для вирішення індивідуально-конкретних справ на підставі адміністративно-правових норм. Можна стверджувати, що діяльність у справі службового розслідування виражається через певну адміністративну процедуру – службове розслідування [5, с. 9]. Отже, службове розслідування є позасудовим способом відновлення порушених прав державних службовців під час якого встановлюються фактичні обставини, виявляються винні та потерпілі особи тощо.

3. Закріплення на законодавчому рівні системи оплати праці державних службовців.

У науковій літературі відзначається, що рівень оплати праці в Україні істотно відстає від загальносвітових норм. Заробітна плата неповною мірою виконує свої функції – розподільчу, відтворення робочої сили, стимулювання праці. Нині вона фактично перетворилася на один із варіантів соціальної допомоги, який мало залежить від результатів праці. Особливо гострою ця проблема є для такого сегмента ринку праці, як державна служба, де майже відсутній зв'язок рівня оплати праці з її результатами [6, с. 127−128]. З цього приводу варто наголосити на тому, що великі надії було покладено на новий Закон України «Про державну службу» від 12 грудня 2015 р. [3], наприклад, у Пояснювальній записці до проекту відповідного законодавчого акта вказувалося, що однією з причин необхідності його прийняття є створення умов прозорої діяльності

державних органів та гідної оплати праці державних службовців на основі обґрунтованої моделі з мінімальним впливом суб'єктивізму та проходження служби виключно на основі особистих якостей та досягнень (заслуг) [7]. Оновлене законодавство мало кардинальним чином змінити систему оплати праці державних службовців в Україні з метою підвищення як авторитету державної служби загалом, так і створення умов для забезпечення достатнього рівня життя державних службовців.

Нині в Україні є дві паралельних системи оплати праці працівників бюджетної сфери: одна заснована на дії Єдиної тарифної сітки, а інша урегульована спеціальними нормативно-правовими актами, які належать до спеціального законодавства, що регулює оплату праці окремих категорій працівників (державні службовці, судді, працівники правоохоронних органів, прокурорські працівники тощо) [8, с. 73–75]. Оплата праці державних службовців в Україні здійснюється відповідно до приписів Закону України «Про державну службу» від 12 грудня 2015 р. [3], тобто згідно зі спеціальним нормативно-правовим актом, що загалом є виправданим, оскільки винагорода за працю цієї категорії учасників трудових правовідносин має власну специфіку і потребує відповідної нормативної регламентації.

З аналізу наведених положень чинного законодавства України слідує, що оновлене законодавство суттєво посилило організуючу та стимулюючу функції заробітної плати державних службовців, що забезпечує тим самим, окрім підвищення ефективності функціонування, конкурентоспроможність державної служби на національному ринку праці. Тим не менш все ж таки варто зауважити, що рівень оплати праці державних службовців, особливо вищого рівня, залишається на низькому рівні, що створює загрози для залучення кваліфікованих суб'єктів до сфери державного управління.

4. Встановлення на законодавчому рівні чіткої системи заохочень державних службовців.

Відповідно до ст. 50 Закону України «Про державну службу» за бездоганну та ефективну державну службу, за особливі заслуги до державних службовців застосовують такі види заохочень: 1) оголошення подяки; 2) нагородження грамотою, почесною грамотою, іншими відомчими відзнаками державного органу; 3) дострокове присвоєння рангу; 4) представлення до нагородження урядовими відзнаками та відзначення урядовою нагородою (вітальний лист, подяка, почесна грамота); 5) представлення до відзначення державними нагородами, яке здійснюється у порядку, встановленому Законом України «Про державні нагороди України» [9]. Заохочення до державних службовців, які обіймають посади категорій «Б» і «В», застосовуються керівником державної служби, а щодо державних службовців, які обіймають посади категорії «А», – суб'єктом призначення. Заохочення не застосовуються до державного службовця протягом строку застосування до нього дисциплінарного стягнення [3]. Закріплення на законодавчому рівні системи заохочень державних службовців позитивно впливає на стан стимулювання відповідних учасників трудових правовідносин до продуктивної та сумлінної праці, забезпечує високий рівень продуктивності праці, чесного та добросовісного виконання кожним державним службовцем своїх посадових обов'язків, що впливає загалом і на діяльність органів державної влади України.

5. Забезпечення права державних службовців на відпочинок.

Закон України «Про відпустки» підтверджує право на відпустки усіх громадян України у трудових відносинах із підприємствами, установами та організаціями усіх форм власності, виду діяльності та галузевої належності. У відповідності до ч. 1 ст. 4 вищезазначеного нормативно-правового акта щорічна відпустка охоплює такі види короткочасного відпочинку: 1) основна відпустка; 2) додаткова відпустка за роботу зі шкідливими та важкими умовами праці; 3) додаткова відпустка за особливий характер праці; 4) інші додаткові відпустки, передбачені законодавством України [10]. Таким чином, з урахуванням положень Конституції України вітчизняне трудове законодавство встановлює види відпусток усіх працівників, у тому числі і державних службовців. Однак для цієї категорії учасників трудових правовідносин законодавець встановив певні особливості.

6. Забезпечення права державних службовців на страйк.

У відповідності до ч. 5 ст. 10 Закону України «Про державну службу» державний службовець не має права організовувати і брати участь у страйках [3]. У той же час треба звернути увагу на інші нормативні документи з цього питання. Право того, хто працює, в тому числі і державних службовців, на страйк із метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів від порушень і протиправних посягань гарантується ст. 44 Конституції України [1]. З урахуванням наведеного, позбавлення державних службовців права на страйк суперечить засадам конституційного ладу в Україні. Також право на страйки гарантується п. d ч. 1 ст. 8 Міжна-

родного пакту про економічні, соціальні і культурні права від 16 грудня 1966 р. [11]. Відповідно до ч. 4 ст. 6 Європейської соціальної хартії від 3 травня 1995 р. № 163 (ратифікована Україною 21 грудня 2006 р.) державні службовці можуть користуватися правом на страйк [12]. Крім того, про право державних службовців на страйк неодноразово вказував і Європейський суд із прав людини (справа «Ділек та інші проти Туреччини», справа «Каія та Сейхан проти Туреччини», справа «Демір та Байкара проти Туреччини» [13]). З урахуванням наведених положень можна зробити висновок, що норми чинного законодавства України суперечать міжнародно-правовим актам та практиці Європейського суду з прав людини, а тому доцільно внести відповідні зміни до Закону України «Про державну службу».

Специфіка трудової діяльності державних службовців зумовлює необхідність закріплення особливостей правового регулювання забезпечення їх трудових прав у світлі європейської інтеграції. Це зумовлено необхідністю гармонізації вітчизняного законодавства про державну службу та законодавства про працю України у частині, яка регламентує працю державних службовців, із нормативними актами Європейського Союзу, узгодження його з вимогами сучасних демократичних і правових держав.

Висновки. Нині у відповідному напрямі здійснені кардинальні зміни, які істотним чином оновлюють сферу трудової діяльності досліджуваних учасників трудових правовідносин, тим не менш повною мірою подолати усіх проблемних аспектів не вдалося. У таких умовах набуває актуальності подальше вивчення законодавства європейських держав із метою удосконалення нормативно-правових актів України з відповідних питань, встановлення перспективних напрямів доктринальних досліджень тощо, які мають забезпечити належний рівень дотримання трудових прав державних службовців в Україні.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: закон України від 28 червня 1996 р. № 254/96-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1996. − № 30. – Ст. 141.

2. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В.Я. Тацій (голова редкол.), О.В. Петришин (відп. секретар), Ю.Г. Барабаш та ін.; Нац. акад. прав. наук України. – 2-ге вид., переробл. і допов. – Х.: Право. – 2011. – 1128 с.

3. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. №889-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2016.– Ст. 43.

4. Про затвердження Порядку проведення службового розслідування Національним агентством з питань державної служби або його територіальними органами стосовно керівника державної служби в державному органі чи державного службовця вищого органу: постанова Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 393. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/393-2016-%D0%BF/paran8#n8.

5. Гурін В.В. Службове розслідування в органах внутрішніх справ України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В.В. Гурін. – К., 2003. – 19 с.

6. Дорогань-Писаренко Л.О. Оплата праці державних службовців: організаційно-обліковий аспект / Л.О. Дорогань-Писаренко // Вісник Полтавської державної аграрної академії. – 2014. – № 3. – С. 127−131.

7. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про державну службу» (нова редакція) № 2490 від 30 березня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54571.

8. Тищенко В.Б. Особливості організації обліку розрахунків з оплати праці в бюджетних установах / В.Б. Тищенко // Управління розвитком. – 2013. − № 12 (152). – С. 73−75.

9. Про державні нагороди України: Закон України від 16 березня 2000 р. №1549-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 21. – Ст. 162.

10. Про відпустки: Закон України від 15 листопада 1996 р. № 504/96 – ВР // Відомості Верховної Ради. – 1997. − № 2. – Ст. 4.

11. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права: міжнародно-правовий документ від 16 грудня 1966 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_042.

12. Європейська соціальна хартія: міжнародно-правовий документ від 3 травня 1995 р. № 163 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_062.

13. Рішення Європейського суду з прав людини у справі справа «Демір та Байкара проти Туреччини» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://precedent.in.ua/2014/05/29/derzhsluzhbovtsi-mayut-pravo-na-stvorennya-profspilky/.

УДК 349.2

КРИВЕНКО Д.Є.

ПОНЯТТЯ ТРУДОВИХ СПОРІВ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

У статті з'ясовано значення терміна «спір». Досліджено поняття трудових спорів, які надавалися у доктрині трудового права різними вченими. На основі критичного аналізу виведено авторське бачення.

Ключові слова: *правовий спір, трудовий спір, працівник, роботодавець, трудова діяльність.*

В статье выяснено значение термина «спор». Исследовано понятие трудовых споров, которые предоставлялись в доктрине трудового права различными учеными. На основе критического анализа выведено авторское видение.

Ключевые слова: *правовой спор, трудовой спор, работник, работодатель, трудовая деятельность.*

In the article the meaning of the term "dispute" is clarified. The concept of labor disputes, which was given in the doctrine of labor law by different scientists, was researched. On the basis of critical analysis, the author's vision is derived.

Key words: *legal dispute, labor dispute, employee, employer, labor activity.*

Вступ. У нинішню епоху науково-технічного прогресу та інформаційну еру надзвичайно важливим питанням залишається праця, яка модифікується у нові, нестандартні форми зайнятості. При цьому, з огляду на процеси глобалізації та євроінтеграції України, особливо розвиваються трудові відносини. Внаслідок цього між сторонами з'являється дедалі більше факторів, що зумовлюють появу трудового конфлікту, який часто переростає у трудовий спір.

Постановка завдання. Таким чином, щоб зрозуміти сутність трудового спору, його позитивні і негативні аспекти, а також те, як його вирішувати, доцільним є з'ясування його правової природи. Останнє, насамперед, зумовлює потребу дослідження понятійно-категоріального апарату, а саме визначення терміна «спір», його співвідношення із дефініцією «конфлікт», а також безпосередньо тлумачення самого поняття «трудовий спір».

Проблематики визначення трудового спору чи його окремих складових елементів торкалася у своїх наукових працях низка вчених. Серед них варто назвати таких: О.М. Бабай, Н.Б. Болотіна, В.Я. Бурак, В.М. Дейнека, С.В. Єрохін, П.І. Жигалкін, О.М. Обушенко, В.І. Прокопенко, О.І. Процевський, М.В. Сокол, В.М. Толкунова, Д.В. Шевченко та ін. Тим не менш, незважаючи на увагу, приділену цьому питанню, досі тривають наукові дискусії щодо правильності визначення трудового спору. Зазначене й слугує основою актуальності вказаної тематики.

Результати дослідження. У науковій літературі поряд із правовим спором використовується словосполучення «конфлікт», тобто друге передує першому.

Взагалі, слово «конфлікт» (від лат. conflictus – «зіткнення») у словниках розкривається як «зіткнення протилежних інтересів, думок, поглядів, гостра суперечка» [1, с. 251]. Це означає, що конфлікт вказує на розбіжності між двома особами щодо якогось предмету чи об'єкту.

Конфлікт є суперечністю, що виникає між людьми у зв'язку з вирішенням певних питань соціального й особистого життя. У конфлікті одна зі сторін вимагає, чекає зміни поведінки, думок або почуттів партнера. Однак не будь-яке протиріччя можна назвати конфліктом: люди можуть мати різні погляди, судження щодо певної проблеми і це не заважає їхній злагодженій роботі. Проте суперечності, що зачіпають інтереси, статус, моральну гідність особистості чи групи, призводять до виникнення конфлікту [2, с. 38]. Тобто конфліктом можна вважати ті розбіжності, які властиві особам щодо відстоювання конкретного інтересу при певній ситуації.

© КРИВЕНКО Д.Є. – магістр (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого)

А.М. Комаренко, аналізуючи трудові конфлікти, вказує, що ними є передані на розгляд компетентним юрисдикційним органам розбіжності між працівником, групою працівників (трудовим колективом) або профспілкою, з одного боку, та роботодавцем, з іншого, з приводу застосування (тлумачення) норм трудового права, встановлення нових або зміни наявних умов роботи та виробничого побуту (в тому числі щодо укладання чи зміни умов колективного договору, угоди), що розглядаються у встановленому законом порядку [3, с. 58]. Варто не погодитись із такою позицією, оскільки зазначене відображає правову природу спору, адже вказує на те, що ці розбіжності є «затвердженими» – переданими на розгляд. Не варто стверджувати, що без передання на розгляд відповідному органу даних про розбіжності вони не становитимуть трудового конфлікту.

Більш коректно це поняття визначив В.В. Жернаков, зазначивши, що трудовий конфлікт – це розбіжності інтересів сторін трудового або колективного договорів, які вони намагаються вирішити самостійно під час безпосередніх переговорів [4, с. 6].

Таким чином, трудовий конфлікт є суперечністю сторін трудових правовідносин, яка потенційно буде врегульована у результаті переговорів або переросте у трудовий спір.

При цьому щодо співвідношення трудового конфлікту та трудового спору у правовій доктрині є різні позиції, проте всі вони здебільшого доповнюють одна одну, ніж вказують на розрізнення у поглядах авторів.

С.В. Лозовой вказує, що увесь процес вирішення розбіжностей між сторонами трудового договору можна подати в такий спосіб. Першою стадією улагодження цих суперечностей є трудовий конфлікт. Працівник і роботодавець під час вирішення трудового конфлікту мають повну свободу у виборі способів, прийомів, методів, форм і засобів його вирішення і, як наслідок, задоволення своїх інтересів і потреб у сфері праці. У разі неефективної дії названих засобів або взагалі небажання однієї з сторін вирішувати наявні на рівні трудового конфлікту розбіжності, останній переростає в трудовий спір. Трудовий спір як форма вирішення розбіжностей між працівником і роботодавцем настає лише тоді, коли суперечності набули стійкого характеру і належного способу їх вирішення не передбачається. Ця форма характеризується тим, що учасники трудового конфлікту, не маючи змоги його вирішити, звертаються за допомогою до спеціально уповноваженого на розгляд трудових спорів органу [5, с. 16−17]. Підтримуємо таку позицію, адже дійсно трудовий конфлікт передує трудовому спору і внаслідок посилення інтенсивності першого переростає в другу стадію.

З'ясовуючи детальніше зміст трудових спорів, варто зазначити наведене нижче.

В юридичній енциклопедії встановлено, що трудові спори – це неврегульовані розбіжності, які виникають між працівником і роботодавцем із питань застосування законів, інших нормативно-правових актів про працю й умов трудового договору [6, с. 765].

У науці трудового права панує різноманіття думок щодо тлумачення вказаного терміна.

Під трудовими спорами розуміють неврегульовані шляхом безпосередніх переговорів між працівником (або його уповноваженим представником) і роботодавцем (або уповноваженим ним органом) розбіжності з приводу застосування норм трудового законодавства або встановлення чи зміни умов праці, що вирішуються у передбаченому законодавством порядку [7, с. 4].

В.В. Жернаков вказує, що трудові спори – це неврегульовані розбіжності між власниками або уповноваженим органом і працівником (або його працівником) із приводу застосування чинного законодавства про працю, встановлення нових, а також зміни умов праці [8, с. 299].

В.М. Толкунова вважає, що трудові спори – це надіслані на розгляд юрисдикційного органа суперечності суб'єктів трудового права з питань застосування трудового законодавства чи про встановлення нових умов праці в партнерському порядку [9, с. 262–265]. В.М. Толкунова також зазначає, що саме таке поняття трудового спору вказує на відмінність трудових спорів від протиріч, які вирішуються спірними сторонами, і вказує, що спори виникають не лише з трудового правовідношення, але й з правовідносин, що безпосередньо з ними пов'язані, у тому числі, із правовідносинами організаційно-управлінського характеру.

О.М. Куренний обґрунтував, що трудовий спір – це неврегульовані шляхом безпосередніх переговорів розбіжності (конфлікти) між сторонами трудових правовідносин із питань встановлення чи зміни умов праці і їх застосування, перенесені для розгляду в спеціальні органи на основі спеціальних процедур [10, с. 236].

С.А. Голощапов зазначає: «Трудові спори в широкому розумінні − це суперечності між суб'єктами трудових та тісно пов'язаних із ними правовідносин, що виникають у зв'язку із застосуванням трудового договору або в зв'язку зі встановленням нових умов праці, неврегульованих нормативними актами» [11, с. 3]. Останнє визначення не цілком коректно відображає сутність до-

сліджуваного поняття, оскільки вказує на порушення умов, що передбачені у трудовому договорі чи появу нових. При цьому варто б було вказувати на трудове законодавство в цілому.

На думку Д.З. Юсупова, трудові спори – це такі розбіжності, що виникають у процесі розвитку трудових відносин між окремими працівниками (їх колективами) і роботодавцями. Науковець переконує: «Вони можуть зачіпати як питання застосування умов праці, встановлених законодавством або визначених у договірних формах (наприклад трудовому договорі), так і питання встановлення умов праці, не врегульованих чинним законодавством» [12, с. 71]. Вважається за потрібне наголосити, що є лише дві окремі сторони, як вказує науковець, а саме працівники (колективи) і роботодавці. Трудовий спір може бути і безпосередньо між працівниками.

В.О. Кабанець зауважує, що під трудовим спором варто розуміти неврегульовані розбіжності між працівниками, профспілками чи іншими уповноваженими працівниками органами та роботодавцем, організаціями (об'єднаннями) роботодавців із приводу застосування трудового законодавства або встановлення нових чи зміни наявних умов праці і відпочинку, що розв'язуються у передбаченому законодавством порядку [13, с. 26−27].

Найбільш повним видається трактування М.І. Іншина та В.І. Щербини визначають трудовий спір (конфлікт) як неврегульовані безпосередньо розбіжності, що виникають між сторонами трудового чи колективного договору (угоди) та передані на розгляд відповідного юрисдикційного органу, що виникли з приводу встановлення або застосування умов праці, виконання зобов'язань за трудовим чи колективним договором (угодою) або ж виконання вимог трудового законодавства України [14, с. 447].

Отже, підсумовуючи вищезазначене, під трудовими спорами треба розуміти конфлікт між сторонами трудових відносин, який попередньо не був урегульований шляхом переговорів і потребує розгляду спеціально уповноваженим органом за відповідною процедурою для з'ясування правоти тієї чи іншої сторони та відповідності законодавству у сфері праці.

Висновки. З огляду на вищенаведене, треба резюмувати, що донині є неузгодженості у визначенні трудового спору, розумінні правової природи трудового конфлікту та їх сторін. Все ж, зважаючи на те, що вказаній проблематиці присвячується чимало наукових праць, у тому числі дисертацій, термін «трудовий спір» стає дедалі більш зрозумілим не лише для фахівців, але й для пересічних громадян. Таким чином, це вказує на його теоретико-практичну цінність, адже допомагає відстояти інтереси тієї чи іншої сторони трудових правовідносин на окремому підприємстві, в установі чи організації.

Список використаних джерел:

1. Словарь иностранных слов. − 12-е изд., стереотип. − М.: Рус. яз., 1985. − 608 с.
2. Конфліктологія для управлінця / упоряд. Л. Галіцина. − К. : Шк. Світ., 2008. – (Бібліотека Шкільного світу). − 208 с.
3. Комаренко А.М. Поняття трудових спорів: теорія і законодавство / А.М. Комаренко // Правова держава. − 2009. − № 11. − С. 54−60.
4. Трудові спори та порядок їх розгляду: навч. посіб. / авт.: П.А. Бущенко, А.М. Слюсар, Н.М. Швець; за заг. ред. В.В. Жернакова. − Х.: Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого», 2013. − 110 с.
5. Лозовой С.В. Правове регулювання індивідуальних трудових спорів : дис. …канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 / С.В. Лозовой. − Луганськ, 2009. − 205 с.
6. Юридична енциклопедія в 6 томах / За ред. Ю.С. Шемшученко. − К.: Видавництво «Українська енциклопедія» імені М.П. Бажана, 2004. − 765 с.
7. Трудове право : підручник / [В.В. Жернаков та ін.]; за заг. ред. В.В. Жернакова; М-во освіти і науки, молоді та спорту України, Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». − Харків : Право, 2012. − 494 с.
8. Трудовое право в вопросах и ответах: [учебно-справочное пособие] / под ред. В.В. Жернакова. − Х.: Одиссей, 2000. − 624 с.
9. Толкунова В.Н. Трудовое право: курс лекций / В.Н. Толкунова. − М.: ООО «ТК Велби», 2003. − 320 с.
10. Куренной А.М. Трудовое право: на пути к рынку / А.М. Куренной. − М.: Дело, 1997. − 368 с.
11. Голощапов С.А., Толкунова В.Н. Трудовые споры в СССР / С.А. Голощапов, В.Н. Толкунова. − М.: ВЮЗИ, 1974. − 195 с.
12. Юсупов Д.З. Если возник трудовой спор / Д.З. Юсупов. − Уфа: БКИ, 1988. − 112 с.

13. Кабанець В.О. Теоретичні аспекти удосконалення інституту трудових спорів в Україні : дис. …канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 / В.О. Кабанець. − Харків, 2007. 178 с.
14. Іншин М.І. Трудове право України: підручнк / М.І. Іншин, В.І. Щербина. − Харків: Диса, плюс, 2014. − 612 с.

УДК 349.2

ЛЮБЧИК О.А.

ЗАВДАННЯ СУБ'ЄКТІВ КОДИФІКАЦІЇ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА

У цій статті автором здійснено класифікацію завдань суб'єктів кодифікації трудового права. Також проаналізовано кожне з наведених завдань. Досліджено позиції науковців щодо суб'єктів кодифікації трудового законодавства.

Ключові слова: *трудове законодавство, кодифікація трудового законодавства, суб'єкти, завдання, класифікація завдань.*

В данной статье автором осуществлена классификация задач субъектов кодификации трудового права. Также проанализирована каждая из приведенных задач. Исследовано позиции ученых относительно субъектов кодификации трудового законодательства.

Ключевые слова: *трудовое законодательство, кодификация трудового законодательства, субъекты, задачи, классификация задач.*

In this article the author carried out the classification of tasks of subjects of codification of labor law. Also, each of these tasks is analyzed. The position of scientists in relation to subjects of codification of labor legislation is researched.

Key words: *labor legislation, codification of labor legislation, subjects, tasks, classification of tasks.*

Вступ. Мета створення будь-яких суб'єктів конкретизується на рівні визначення завдань та функцій останніх. Діяльність суб'єктів, уповноважених на виконання певної функцій із систематизації трудового законодавства не буде ефективною, якщо не буде визначене чітке коло завдань, які мали бути виконані суб'єктами кодифікації трудового законодавства. Окрім того, усі суб'єкти, що створюються для виконання певного кола завдань, зазвичай, виконують певне коло функцій, які і є одним зі способів досягнення поставленої мети. Саме тому дослідження на науковому рівні найбільш оптимального співвідношення закріплених за суб'єктами кодифікації трудового законодавства завдань, а також функцій, що дадуть змогу найбільш ефективно виконати поставлені перед ними завдання, а також спростити процес здійснення кодифікації трудового законодавства, тобто допоможе оптимізувати процес здійснення впорядкування нормативно-правових актів.

Дослідженню завдань суб'єктів кодифікації трудового законодавства присвячені праці багатьох науковців. Серед них, зокрема, О.О. Білоус, С.Ф. Гуцу, Н.М. Пархоменко, П. Д. Пилипенко, Є.В. Погорєлов, С. Прилипко, І.П. Сидорчук, А.П. Ткач, В. Хара, О.Ф. Шебанов, Ю.М. Щотова, І.Б. Усенко, Л.С. Явич, О.М. Ярошенко.

Постановка завдання. Метою статті є визначення завдань суб'єктів кодифікації трудового законодавства

Результати досліджень. Для того щоб дати визначення поняття «завдання суб'єктів кодифікації трудового законодавства», необхідно дослідити сутність терміна «завдання». У тлу-

© ЛЮБЧИК О.А. – докторант (Донецький юридичний інститут Міністерства внутрішніх справ України)

мачному словнику з української мови є кілька значень слова «завдання»: 1) наперед визначений, запланований для виконання обсяг роботи, справа; 2) настанова, розпорядження виконати певне доручення; 3) мета, до якої прагнуть; те, що хочуть здійснити [1, с. 40]. Своєю чергою, термін «мета» означає: 1) те, до чого хтось прагне, те, що хоче досягти; 2) заздалегідь намічене завдання, замисел [2, с. 682]. Отже, з вищенаведеного можна зробити висновок про тотожність поняття «завдання» і поняття «мета». І хоча очевидно, що основною метою суб'єктів кодифікації трудового законодавства є систематизація нормативно-правових актів трудового права шляхом створення єдиного кодифікованого нормативно-правового акта, проте для виконання основного завдання – створення кодифікованого нормативно-правового акта трудового законодавства, суб'єкти виконують ще цілу низку завдань, які передують виконанню завдання, задля якого вони створюються. Тобто ми вважаємо, що «мета» є, все-таки, поняттям більш широким за своїм змістом, аніж поняття «завдання». Саме тому мета у суб'єктів кодифікації трудового законодавства лише одна, а завдань може кілька, які підлягають або одночасному, або поступовому виконанню.

І.О. Федоров зазначає про те, що адекватне розуміння суті кодифікації неможливе без осмислення цілеспрямованості такої діяльності. Взагалі визначення мети є початковим етапом будь-якої діяльності, необхідною передумовою ефективності її здійснення. Вчений також говорить про те, що мета кодифікації реалізується за допомогою її завдань і функцій [3]. Ми погоджуємося з думкою І.О. Федорова, оскільки мета є одним з елементів адміністративно-правового статусу суб'єктів кодифікації трудового законодавства. Мета є тією категорією, яка визначає функціональну спрямованість, а також обсяг завдань суб'єкта, який необхідно здійснити для досягнення цієї мети. Саме тому визначення завдань здебільшого ставиться на перший план при нормативному врегулюванні діяльності певних суб'єктів. Це підтверджується і звичайною структурою та змістом нормативно-правових актів, якими визначається адміністративно-правовий статус суб'єктів кодифікації трудового законодавства. Так, наприклад, ст. 1 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» звучить як «статус та завдання комітетів», ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» також присвячена визначенню завдань цього суб'єкта кодифікації тощо.

У науці є велика кількість підходів до розуміння поняття «завдання». Пропонуємо проаналізувати деякі з них. Так, Б. Лазарєв говорить про завдання як про сукупність певного кола проблем, що потребують їх вирішення, з метою досягнення певних цілей у цих конкретних обставинах за наявності необхідної кількості ресурсів [4, с. 145]. Говорити про завдання як про «сукупність певного кола проблем» є не зовсім коректним, оскільки у цьому разі випускається з виду першочергове значення поняття «завдання». Можна б було говорити про завдання як про визначений обсяг робіт, який необхідно провести з метою вирішення певного кола проблем, які існують у суспільстві, за наявності певної кількості ресурсів, які можуть бути використані для досягнення цієї мети.

Д. Зєркін та В. Ігнатов розглядають поняття «завдання» як певний вираз усвідомленої необхідності реально здійснити дані цілі в конкретних умовах [5, с. 54−55]. Своєю чергою, Р. Драго говорить про завдання як про виконання усього, реалізація чого забезпечується ним чи має забезпечуватися [6, с. 60−61]. Американські вчені Г. Кунц та С. О'Доннел зазначають, що завдання – це кінцеві цілі, на які спрямована діяльність, а мета також, по суті, є завданням, але має кількісні та якісні показники, самі ж терміни, як вважають автори, є взаємозамінними [7, с. 193].

Аналіз наукових джерел показав, що в науці трудового права відсутнє поняття «завдання суб'єктів кодифікації», що є незрозумілим, оскільки багато праць присвячено питанням кодифікації трудового законодавства, розглядаються найбільш оптимальні моделі систематизації нормативно-правових норм, проте не визначено коло завдань, які мають виконати суб'єкти кодифікації для найбільш ефективного врегулювання трудових відносин.

Отже, з огляду на усе вищенаведене, ми пропонуємо таке визначення поняття «завдання суб'єктів кодифікації трудового законодавства». Отже, завдання суб'єктів кодифікації трудового законодавства – це попередньо виокремлений, запланований для виконання обсяг роботи із систематизації трудового законодавства, визначений метою діяльності суб'єктів кодифікації трудового законодавства, яка встановлює базові напрями функціонування суб'єктів кодифікації трудового законодавства, що формують основу їх здійснення.

Проаналізуємо завдання, які покладені на суб'єктів кодифікації трудового законодавства на нормативно-правовому рівні. Закон України «Про Регламент Верховної Ради України», не виокремлює конкретних завдань Верховної Ради України. Проте, Верховна Рада України є єдиним законодавчим органом, тобто єдиним органом, який наділений повноваженнями приймати

кодифіковані нормативно-правові акти [8]. Так, ст. 1 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» встановлено, що основними завданнями цих суб'єктів є здійснення законопроектної роботи за окремими напрямами, підготовки і попереднього розгляду питань, належних до компетенції Верховної Ради України. Отже, на комітети покладено обов'язок із розробки проектів законів, у тому числі кодифікованих нормативно-правових актів. Питання кодифікації трудового законодавства покладені на Комітет із питань праці і соціальної політики [9]. Ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» встановлено ряд завдань, які покладені на даний орган державної влади. Треба зазначити, що в Законі немає чіткої вказівки на виконання завдання із кодифікації нормативно-правових актів. Проте на нього покладено завдання з розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного соціального спрямування, а також розроблення інших загальнодержавних програм. Це дає змогу говорити про те, що Кабінет Міністрів бере участь у процесі кодифікації трудового законодавства шляхом розробки програми розвитку відповідної сфери соціального життя. Завдання Тимчасової спеціальної комісії з розробки проекту кодифікованого нормативно-правового акта визначається в постанові про створення такого суб'єкта. Окрім того, зазначено, що такий суб'єкт виконує функції Головного комітету, що означає, що його основним завданням буде здійснення законопроектної роботи [10]. Аналіз нормативно-правових актів, які регулюють діяльність суб'єктів кодифікації трудового права, дає змогу говорити про відсутність чітко визначеного завдання щодо здійснення систематизації законодавства. Більшість суб'єктів лише опосередковано може брати участь у процесі кодифікації трудового законодавства.

Тому необхідно виокремлювати завдання суб'єктів кодифікації трудового законодавства з урахуванням того, що по суті, такі завдання є конкретизацією мети такої діяльності. Отже, метою кодифікації трудового законодавства є систематизація нормативно-правових актів трудового законодавства. Для того щоб досягти цієї мети, суб'єкти кодифікації трудового законодавства мають виконати такі завдання: 1) розробити концепцію здійснення кодифікації трудового законодавства; 2) здійснити опрацювання усіх нормативно-правових актів, які врегульовують трудові правовідносини; 3) виділити норми, які є застарілими й існування яких не відповідає стану розвитку трудових відносин у державі; 4) виключити норми, які не можуть врегульовувати трудові відносини на належному рівні; 5) провести перевірку розробленого кодифікованого нормативно-правового акту трудового законодавства на предмет відповідності його міжнародним стандартам, і у разі невідповідності дослідити відповідні міжнародні норми, які врегульовують трудові відносини, а також включити їх до кодифікованого нормативно-правового акта; 6) стабілізувати чинне трудове законодавство; 7) ліквідувати колізії, які існують у трудовому законодавстві; 8) здійснити комплексне врегулювання трудових відносин; 9) виключення норм, які дублюються у різних нормативно-правових актах; 10) зведення до мінімуму прогалин у правовому регулюванні трудових відносин.

Це коло завдань можна розширювати безкінечно, саме тому ми пропонуємо здійснити поділ завдань на певні групи, тобто здійснити класифікацію завдань суб'єктів кодифікації трудового права. Отже, можна виділити такі критерії поділу завдань на групи:

Залежно від етапів проведення робіт із кодифікації трудового законодавства:

1) завдання, які виконуються з метою початку процесу систематизації трудового законодавства;

2) завдання, які виконуються в процесі розробки кодифікованого нормативно-правового акта;

3) завдання, які виконуються в процесі перевірки кодифікованого нормативно-правового акта, його поглибленого аналізу;

4) завдання, які виконуються в процесі розгляду кодифікованого нормативно-правового акта;

5) завдання, які виконуються в процесі прийняття кодифікованого-нормативно правового акта трудового законодавства;

6) завдання, які виконуються в процесі редагування кодифікованого-нормативно правового акта.

Залежно від обов'язковості виконання завдань суб'єктами кодифікації трудового законодавства:

1) обов'язкові;

2) факультативні;

Залежно від значення завдання на шляху досягнення мети – створення кодифікованого нормативно-правового акта:

1) головні (першочергові);
2) другорядні.

Поділ завдань залежно від етапів проведення кодифікаційних робіт був здійснений за етапами, які проходить кожен законопроект до моменту його прийняття і оприлюднення. Цей поділ характеризується необхідністю поступового виконання таких завдань, оскільки невиконання низки завдань на одному з етапів призведе до недосягнення мети виконання такого завдання і зумовить неможливість переходу до виконання іншого завдання. Варто також зазначити, що неякісне виконання завдань хоча б на одній зі стадій може призвести до недосягнення поставленої перед суб'єктами кодифікації трудового законодавства мети.

Поділ завдань залежно від обов'язковості виконання завдань, а також від значення таких завдань для процесу кодифікації трудового законодавства є напрочуд важливим, не тільки для теорії трудового права, але й для застосування у практичній сфері суб'єктами кодифікації трудового законодавства. Правильне виокремлення першочергових обов'язкових завдань із цілої низки інших, менш важливих, допоможе оптимізувати процес здійснення систематизації нормативно-правових актів трудового законодавства, допоможе уникнути розпорошеності у діяльності суб'єктів кодифікації трудового законодавства. Визначення основних завдань дасть змогу також зробити процес кодифікації більш ефективним, тобто здійснити систематизацію нормативно-правових актів у найкоротші терміни з найменшою затратою ресурсів на здійснення кодифікації нормативно-правового матеріалу галузі трудового законодавства.

Якщо аналізувати нормативно-правову основу діяльності суб'єктів кодифікації трудового законодавства, то можна зробити висновок, що визначення завдань діяльності таких суб'єктів здійснюється першочергово.

Так, наприклад, ст. 1 Закону України «Про комітети Верховної Ради України», звучить як «статус та завдання комітетів Верховної Ради України», при цьому завдання визначається як здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, які належать до повноважень Верховної Ради України. Законом України «Про Кабінет Міністрів України», зокрема ст. 2, визначається ціла низка завдань, яку має виконувати цей суб'єкт. Так, наприклад, у постанові про створення тимчасової спеціальної комісії для розробки проекту нормативно-правового акта мають обов'язково бути зазначені мета та завдання такого суб'єкта тощо [11].

Отже, врегулювання діяльності усіх суб'єктів кодифікації трудового законодавства починається, насамперед, із визначення мети, задля якої створюється відповідний суб'єкт, а також завдань, виконання яких сприятиме досягненню цієї мети. На нашу думку, коректне визначення завдань, які ставляться перед суб'єктом кодифікації, є однією з гарантій досягнення поставленої мети.

Висновки. Підсумовуючи все вищезазначене, можна говорити про необхідність чіткого визначення завдань суб'єктів кодифікації трудового законодавства, оскільки це значною мірою оптимізує процес здійснення систематизації нормативно-правових актів трудового законодавства. У зв'язку з цим постає потреба у створенні спеціального суб'єкта кодифікації трудового законодавства і з чітким визначенням функцій, а також завдань останнього. Окрім того, якщо говорити про те, що не можна створити суб'єкт, який зможе об'єднати функції всіх суб'єктів кодифікації трудового законодавства, то можна вести мову про необхідність прийняття Закону, яким визначити: 1) поняття суб'єктів кодифікації; 2) визначити суб'єктів, які входять до системи суб'єктів кодифікації; 3) визначити повноваження суб'єктів кодифікації трудового законодавства; 4) визначити функції суб'єктів кодифікації трудового законодавства; 5) визначити завдання, які ставляться до суб'єктів кодифікації; 6) визначити мету створення суб'єктів кодифікації; 7) визначити строк, у межах яких суб'єкти мають провести кодифікаційні роботи; 8) визначити гарантії діяльності таких суб'єктів; 9) визначити принципи діяльності суб'єктів кодифікації трудового законодавства; 10) визначити відповідальність за неналежне виконання суб'єктами кодифікації своїх функцій.

Необхідність такого акта видається більш ніж обґрунтованою. Це пов'язано з тим, що кодифікаційна діяльність здійснюється в Україні доволі часто і не тільки в галузі кодифікації трудового законодавства. Тому визначення основних засад кодифікаційних робіт допоможе більш ефективно здійснити систематизацію трудового законодавства.

Список використаних джерел:

1. Словник української мови в 11 томах / За ред. І.К. Білодіда, А.А. Бурячок та ін. − Т. 3. – К.: Наукова думка, 1972. – 741 с.

2. Словник української мови в 11 томах / За ред. І.К. Білодіда, А.А. Бурячок та ін. − Т. 4. – К.: Наукова думка, 1973. – 839 с.

3. Федоров І.О. Кодифікація адміністративно-деліктного законодавства України: дис. …к.ю.н. : спец. 12.00.07 / І.О. Федоров; Запорізький національний університет. – Запоріжжя, 2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://disser.com.ua/content/129816.html.

4. Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки / Б.М. Лазарев. – М.: Юридическая литература, 1988. – 320 с.

5. Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления. Курс лекцій / Д.П. Зеркин, В.Г. Игнатов. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2000. – 448 с.

6. Драго Р. Административная наука / Пер. с франц. Л. Энтина; Под ред. и послесловие Б.М. Лазарева. – М.: Прогресс, 1982. – 245 с.

7. Кунц Г., О'Доннел С. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций: Пер. с англ. / Общ. ред. и предисловие Д.М. Гвишиани. – М.: Прогресс, 1982. – Т. 1. – 493 с.

8. Конституція України від 28 червня 1996 року// Відомості Верховної Ради України. − 1996. – № 30. – Ст. 141.

9. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 4 квітня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 19. – Ст. 134.

10. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. − 2010. – № 14, № 14-15, № 16-17. – Ст. 133.

11. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. − 2014. – № 13. – Ст. 222.

УДК 349.2

МЕДВЕЦЬКА О.

ОЗНАКИ ОХОРОНИ ПРАЦІ ТВОРЧИХ ПРАЦІВНИКІВ

У статті проаналізовано сутність охорони праці творчих працівників. Досліджено ознаки охорони праці творчих працівників. Охарактеризовано зміст кожної з них.

Ключові слова: *трудова діяльність, охорона праці, творча праця, творчий працівник, творчість.*

В статье проанализировано сущность охраны труда творческих работников. Исследовано признаки охраны труда творческих работников. Охарактеризовано содержание каждой из них.

Ключевые слова: *трудовая деятельность, охрана труда, творческая работа, творческий работник, творчество.*

In the article the essence of the protection of labor of creative workers is analyzed. The signs of the labor of creative workers are explored. The content of each of them is characterized.

Key words: *labor activity, labor protection, creative work, creative worker, creativity.*

Вступ. Охорона праці будь-якої категорії працівників вимагає посиленої уваги з боку держави, оскільки тільки через забезпечення належної безпеки та умов праці можна досягти необхідного трудового результату. Творчі працівники займають незначну частку серед усіх працівників, проте їх діяльність пов'язана із виробленням комплексу нематеріальних духовних благ, які є

© МЕДВЕЦЬКА О. – аспірант кафедри трудового права та права соціального забезпечення (Київський національний університет імені Тараса Шевченка)

необхідними у будь-якому суспільстві. З огляду на це, питання щодо організації та забезпечення комплексу заходів з охорони праці на їх робочих місцях є одним з основних у контексті розвитку цієї сфери у нашій державі. До того ж творчі працівники, незважаючи на загальне спрямування їх професій, також можуть стикатися із непередбачуваними, складними чи навіть небезпечними для життя і здоров'я випадками при виконанні своїх безпосередніх трудових обов'язків. Тому завданням законодавця є налагодження дієвої системи охорони праці професійних творчих працівників, її поширення та тлумачення основних підвалин цієї системи.

Постановка завдання. З огляду на це, наукова розробка проблем ознак охорони праці творчих працівників видається доволі актуальною та такою, що потребує посиленої уваги з боку науковців. Послідовний аналіз цих категорій сприятиме спрощенню їх розуміння на практиці, уникненню проблем їх юридичного тлумачення, а також зумовить розробку нових пдходів у законодавця щодо їх легального відображення в актах законодавства.

Результати дослідження. Актуальність вибраної теми дослідження зумовлена також важливістю існування та правильного застосування ознак охорони праці творчих працівників у доктрині трудового права.

Проблему ознак охорони праці творчих працівників тією чи іншою мірою порушували у своїх працях І.А. Богдан, Н.Б. Болотіна, Л.Ю. Бугров, В.Я. Бурак, С.В. Венедіктов, І.В. Воєвідко, Ю.П. Дмитренко, В.В. Жернаков, С.А. Іванов, М.І. Іншин, Л.А. Катренко, Р.А. Карімова, Ю.В. Кіт, М.П. Кулик, П.Д. Пилипенко, І.П. Пістун, Н.М. Салікова, В.І. Семенков, Я.М. Семчук, В.О. Третьяков, Н.М. Хуторян, В.І. Щербина, І.М. Якушев, О.М. Ярошенко та ін.

Проте, незважаючи на активний науковий інтерес, проблематика ознак охорони праці творчих працівників лишається мало дослідженою у вітчизняних наукових колах. У наявних наукових працях незначною мірою проаналізовано зміст поняття охорони праці творчих працівників. Також немає єдності думок у наукових колах щодо особливостей впливу творчої діяльності на сутність та розуміння значення охорони праці творчих працівників, не виокремлено характерні риси цієї сфери. Тому це питання потребує ґрунтовнішого правового аналізу та дослідження.

Здійснюючи комплексний розгляд категорії «охорона праці творчих працівників» та опрацьовуючи відповідний нормативний матеріал, можна дійти висновку про доцільність виокремлення ознак охорони праці творчих працівників:

1. *Зумовлена та тісно пов'язана із творчою сферою діяльності індивіда.* Справді, охорона праці творчих працівників бере сутнісне начало від категорії творчості та творчої діяльності індивіда. Відсутність творчої ознаки у цьому контексті давала б абсолютно новий погляд на мету та завдання охорони праці. Творча сфера діяльності індивіда зумовлює формування певних особливих та унікальних заходів та засобів охорони праці, які не притаманні іншим сферам життєдіяльності особи. Таким чином, простежується двостороння залежність цих категорій, оскільки поодинці вони втрачають аналізоване нами значення та несуть абсолютно відмінний зміст. З огляду на це, така ознака видається нам прийнятною та однією з основних у контексті характеристики охорони праці творчих працівників;

2. *Системний характер, який означає те, що заходи з охрони праці творчих працівників характеризуються значною диференціацією, проте водночас мають єдине начало, яке їх об'єднує.* За допомогою спільного об'єкта впливу такого роду заходи вимальовуються у чітку структурну побудову, яка складається із заходів різного характеру, які, проте, формують єдину систему. Варто зауважити, що існування цих заходів поза системою виглядає занадто ускладненим та неефективним, тому ми вважаємо, що дії із забезпечення охорони праці творчих працівників однозначно мають системний характер, сутність якого демонструється внутрішнім наповненням, яке становить цілий комплекс правових, медико-біологічних, санітарно-профілактичних, соціально-економічних, екологічних, гуманітарних засобів та заходів із боку роботодавця, спрямованих на забезпечення охорони життя, здоров'я, комфортних умов праці, належного робочого місця працівників. Тому системність розглядається нами як доволі важлива характерна риса охорони праці творчих працівників;

3. *Обов'язковий характер при здійсненні професійної творчої діяльності.* Ця ознака передбачає, що окреслена нами система заходів має обов'язково регламентуватися, гарантуватися та здійснюватися з боку обох сторін розглядуваних нами правовідносин. У протилежному ж разі її регулювання втрачає своє значення. Законодавець закріпив загальні приписи нормативно-правових актів з охорони праці таким чином, що вони стосуються та є обов'язковими для виконання усіма категоріями роботодавців та працівників, у тому числі й у сфері здійснення творчої діяльності. До того ж акти локальної нормотворчості також повністю відповідають цій ознаці,

наслідуючи приписи загального законодавства та надаючи імперативний характер нормам, які у них містяться. Як правило, зміст таких актів становлять норми-зобов'язання та норми-заборони, що вкотре підкреслює необхідність виокремлення такої важливої ознаки охорони праці творчих працівників, як обов'язковість. Тобто здійснення професійної творчої діяльності є неможливим без додержання суб'єктами норм з охорони праці творчих працівників. Така ознака підкреслює юридичну природу заходів та надає їм правової значущості при реалізації на практиці;

4. *Норми з охорони праці творчих працівників базуються на принципах, за якими проводиться державна політика у сфері охорони праці.* Законодавець зазначає, що державна політика в галузі охорони праці базується на принципах:

1) пріоритету життя і здоров'я працівників, повної відповідальності роботодавця за створення належних, безпечних і здорових умов праці;

2) підвищення рівня промислової безпеки шляхом забезпечення суцільного технічного контролю за станом виробництв, технологій та продукції, а також сприяння підприємствам у створенні безпечних та нешкідливих умов праці;

3) комплексного розв'язання завдань охорони праці на основі загальнодержавної, галузевих, регіональних програм із цього питання та з урахуванням інших напрямів економічної і соціальної політики, досягнень у галузі науки і техніки та охорони довкілля;

4) соціального захисту працівників, повного відшкодування шкоди особам, які потерпіли від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань;

5) встановлення єдиних вимог з охорони праці для всіх підприємств та суб'єктів підприємницької діяльності незалежно від форм власності та видів діяльності;

6) адаптації трудових процесів до можливостей працівника з урахуванням його здоров'я та психологічного стану;

7) використання економічних методів управління охороною праці, участі держави у фінансуванні заходів щодо охорони праці, залучення добровільних внесків та інших надходжень на ці цілі, отримання яких не суперечить законодавству;

8) інформування населення, проведення навчання, професійної підготовки і підвищення кваліфікації працівників із питань охорони праці;

9) забезпечення координації діяльності органів державної влади, установ, організацій, об'єднань громадян, що розв'язують проблеми охорони здоров'я, гігієни та безпеки праці, а також співробітництва і проведення консультацій між роботодавцями та працівниками (їх представниками), між усіма соціальними групами під час прийняття рішень з охорони праці на місцевому та державному рівнях;

10) використання світового досвіду організації роботи щодо поліпшення умов і підвищення безпеки праці на основі міжнародного співробітництва [1].

Такий розгалужений список принципів свідчить про посилену увагу держави до забезпечення охорони праці усіх категорій працівників. Безумовно, ці засади становлять також фундамент гарантування та втілення заходів з охорони праці творчих працівників. Тому ми вважаємо, що така ознака, як заснованість на загальних принципах здійснення державної політики у сфері охорони праці, також притаманна охороні праці творчих працівників, оскільки усі акти та заходи у цій галузі мають їм відповідати;

5. *Органічне поєднання загальних заходів з охорони праці та особливих, притаманних лише для охорони праці творчих працівників.* Законодавець послідовно врегульовує різні правовідносини, визначаючи спершу загальну спрямованість регулювання тієї чи іншої сфери правовідносин, а потім конкретизуючи окремі вузькі галузі, наповнюючи їх відповідним нормативним змістом. Такий порядок врегулювання повністю простежується і в контексті охорони праці творчих працівників. Так, держава встановлює основні положення щодо забезпечення та гарантування охорони праці в Конституції України, Законі України «Про охорону праці», які є обов'язковими у будь-яких трудових правовідносинах, а також приймає низку спеціалізованих законів, підзаконних нормативно-правових актів, вносячи, деталізуючи норми та пристосовуючи їх до реалій трудової діяльності у тій чи іншій сфері. Своєю чергою, окремі особливості простежуються вже в локальних актах, надаючи конкретні правила та регламентуючи заходи з охорони праці на певному робочому місці;

6. *Особливий суб'єктний склад – роботодавець та професійний творчий працівник.* Відносинам із приводу охорони праці творчих працівників притаманний особливий суб'єктний склад, що зумовлюється, перш за все, нетиповою сферою діяльності, пов'язаною із творчістю, та відбивається на працюючому суб'єкті. Так, відповідно до Податкового кодексу України, робо-

тодавець − це юридична особа (її філія, відділення, інший відокремлений підрозділ чи її представництво) або самозайнята особа, яка використовує найману працю фізичних осіб на підставі укладених трудових договорів (контрактів) та несе обов'язки зі сплати їм заробітної плати, а також нарахування, утримання та сплати податку на доходи фізичних осіб до бюджету, нарахувань на фонд оплати праці, інші обов'язки, передбачені законами [2]. Визначення терміна «професійний творчий працівник» міститься в абз. 2 ст. 1 Закону України від 07.10.1997 р. № 554/97-ВР «Про професійних творчих працівників та творчі спілки», згідно з яким це особа, яка провадить творчу діяльність на професійній основі, результатом якої є створення або інтерпретація творів у сфері культури та мистецтва, публічно представляє такі твори на виставках, шляхом публікації, сценічного виконання, кіно-, теле-, відеопоказу тощо та/або є членом творчої спілки, та/або має державні нагороди за діяльність у сфері культури і мистецтва [3]. Таким чином, ми бачимо, що законодавець виважено підійшов до характеристики особливого суб'єктного складу відносин з охорони праці творчих працівників, надавши змістовні дефініції обом сторонам задля єдиного розуміння та уникнення проблем при тлумаченні на практиці;

7. *Спрямованість на забезпечення належних та безпечних умов праці*. Відповідно до чинного законодавства, право на належні, безпечні та здорові умови праці поширюється на працівників, які працюють на умовах трудового договору [1]. Зокрема, воно поширюється на всіх юридичних та фізичних осіб, які використовують найману працю, та на усіх працюючих. Тому вся система охорони праці, яка функціонує на території України, має відповідати умовам безпеки та гігієни праці. Так, право на належні, безпечні та здорові умови праці мають всі особи, які застосовують свою працю добровільно (форми реалізації права на працю) чи шляхом застосування примусу, санкціонованого державою. З огляду на це, заходи з охорони праці творчих працівників мають бути такими, що гарантують та забезпечують належні та безпечні умови праці, гігієну праці тощо.

Висновки. Отже, на підставі проведеного наукового розгляду та аналізу поняття, сутності та ознак охорони праці творчих працівників варто зробити певні аргументовані висновки. Донині в українському законодавстві ці питання розкриті або неповністю, опосередковано, а деякі не знайшли свого відображення в нормативно-правових актах з охорони праці взагалі. Тому пріоритетним закданням науковців у сфері трудового права є пошуки універсального та зрозумілого тлумачення цих термінів із метою їх подальшої легальної імплементації. Категорії поняття, сутності та ознак охорони праці виступають базовими підвалинами у розглядуваній вузькій сфері, тому такий науковий аналіз сприяє уніфікації розуміння окремих важливих питань, пов'язаних з охороною праці творчих працівників, та створює необхідні умови для уникнення юридичних прогалин у нормативно-правових актах.

Загалом аналізоване питання поняття, сутності та ознак охорони праці творчих працівників має велике значення для сучасної доктрини та практики, оскільки є однією з відправних точок поетапних змін та подальшого реформування у цій сфері. Теоретичні напрацювання у контексті розгляду цього питання потребують доповнень та більш глибокого системного аналізу. Проте у комплексному вигляді наукові розробки вибраної нами теми є доволі аргументованими та наповненими низкою рекомендацій та пропозицій щодо подальшого розвитку наукових пошуків у сфері охорони праці творчих працівників.

Список використаних джерел:

1. Про охорону праці: Закон України від 14.10.1992 р. № 2694-XII [станом на 05.04.2015 р.] // Відомості Верховної Ради України. – 1992. − № 49. – Ст. 668.

2. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI [станом на 20.09.2015 р.] // Відомості Верховної Ради України. – 2011. − № 13-14, № 15-16, № 17. − Ст. 112.

3. Про професійних творчих працівників та творчі спілки: Закон України від 07.10.1997 р. № 554/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. − № 52. − Ст. 312.

УДК 349.2

ПАДАЛКА А.О.

ПРОБЛЕМИ ТА НЕДОЛІКИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВНУТРІШНЬОГО ТРУДОВОГО РОЗПОРЯДКУ В УКРАЇНІ

У статті визначено перелік проблем правового регулювання внутрішнього трудового розпорядку в Україні й охарактеризовано сутність кожної з них. Визначено специфіку недоліків у цій сфері.

Ключові слова: *проблема, недолік, правове регулювання, внутрішній трудовий розпорядок, трудова дисципліна.*

В статье определен перечень проблем правового регулирования внутреннего трудового распорядка в Украине и охарактеризована сущность каждого из них. Определена специфика недостатков в данной сфере.

Ключевые слова: *проблема, недостаток, правовое регулирование, внутренний трудовой распорядок, трудовая дисциплина.*

In the article examined a list of problems of legal regulation of internal labor schedule in Ukraine and characterized the essence of each of them. Determined specifics of the shortcomings in this area.

Key words: *problem, drawback, legal regulation, internal labor schedule, labor discipline.*

Вступ. Актуальність нашого дослідження обгрунтовується необхідністю переформатування радянського законодавства на новий зразок, що враховує ринкові засади, на яких побудовані сучасні трудові та пов'язані з ними відносини. Крім того, з урахуванням інформатизації суспільства, появи нових видів зайнятості серед працівників, необхідності удосконалення взаємодії працівників і роботодавців у процесі праці виникає потреба охарактеризувати ключові питання внутрішнього трудового розпорядку.

Постановка завдання. Дотримання трудової дисципліни, підпорядкування працівника внутрішньому трудовому розпорядку, виконання ним сумлінно своїх трудових обов'язків створює можливості для роботодавця досягнути мету процесу праці створювати в подальшому належні умови праці і спільно з трудовим колективом управляти процесом праці. Однак проблеми та недоліки правового регулювання внутрішнього трудового розпорядку зумовлюють диспропорцію у реалізації своїх обов'язків і прав сторін трудового договору.

Питання проблем та недоліків правового регулювання правил внутрішнього трудового розпорядку досліджувалося широко такими вченими-правниками, як О.А. Абрамова, М.Г. Александров, С.В. Вишновецька, В.О. Голобородько, Д.В. Журавльов, С.О. Іванов, М.І. Іншин, О.Є. Костюченко, О.Я. Лаврів, Р.З. Лівшиць, С.С. Лукаш, В.І. Нікітінський, А.Ю. Пашерстник, О.С. Пашков, С.М. Прилипко, О.В. Пятаков, Л.О. Сироватська, В.М. Скобєлкін, В.М. Смирнов, В.В. Форманюк, Н.М. Хуторян, Н.Ф. Чубоха, О.М. Ярошенко тощо.

Результати дослідження. Розглядаючи першу проблему правового регулювання правил внутрішнього трудового розпорядку зазначимо, що нині вони виступають однією з форм локального правового регулювання. Як правильно зауважує Н.Ф. Чубоха, специфікою методу трудового права є комплексне поєднання централізованих та децентралізованих засад правового регулювання трудових та пов'язаних із ними суспільних відносин [1, с. 87]. Водночас вдале поєднання централізованого і локального методів регулювання забезпечує реалізацію принципу єдності та диференціації умов праці [2, с. 94]. В.О. Голобородько обстоює думку, що централізоване та локальне правове регулювання внутрішнього розпорядку є самостійними та самодостатніми, які не виключають і не замінюють одне одного. Вчений вказує, що пра-

© ПАДАЛКА А.О. – кандидат юридичних наук, асистент кафедри трудового права та права соціального забезпечення (Київський національний університет імені Тараса Шевченка)

вове регулювання здійснюється саме за допомогою поєднання централізованого і локального регулювання і навіть більше – оптимального їх співвідношення [3, с. 348, 351]. Тобто поєднання рівнів правового регулювання формує єдиний правовий підхід до формування належного регулювання внутрішнього трудового розпорядку. Поряд із цим створення засад трудової дисципліни, її закріплення на підприємстві залежить також від існування належного ступеня впорядкування локальних та централізованих норм.

Тобто із цих позицій випливає, на наш погляд, наявність першої проблеми у правовому регулюванні внутрішнього трудового розпорядку в Україні – це *оптимальне поєднання і баланс централізованого та локального правового регулювання*. Так, на думку Н.Д. Гетьманцевої, для локальних і централізованих норм є характерним не різний ступінь загальності, а різна межа їх дії [4, с. 12]. З цим, на нашу думку, погодитися важко, оскільки, з огляду на ознаки локальної норми, для останніх характерна обмеженість сфери дії та застосування за колом осіб, порівняно із загальними. Це пов'язано з тим, що правила внутрішнього трудового розпорядку приймаються на певному конкретному підприємстві (типові – на загальнодержавному рівні), поширюються на коло працівників певної кваліфікації та спеціальності і використовуються з метою утвердження трудової дисципліни. Отже, правила внутрішнього трудового розпорядку діють обмежено в часі, за колом осіб і ступенем загальності.

Забезпечення оптимального балансу і поєднання централізованого і локального правового регулювання означає врахування як публічних, так і приватних засад трудового права загалом з усуненням основних проблем і недоліків регулювання правил внутрішнього трудового розпорядку в Україні. Треба враховувати і те, що правове регулювання трудових відносин може здійснюватися лише за умов належного централізованого регулювання, адже локальне правове регулювання не має виходити за його межі.

Таким чином, на наш погляд, проблема оптимального поєднання централізованого і локального правового регулювання виникла у зв'язку з несумісністю нормативно-правового регулювання із реальними потребами у встановленні відповідного кола прав та кореспондуючих їм обов'язків працівників та роботодавців. Крім цього, централізоване та локальне регулювання нині оптимально не співвідносяться через невідповідність законодавчого забезпечення реальному стану трудових та пов'язаних із ними відносин.

Друга проблема у правовому регулюванні правил внутрішнього трудового розпорядку в Україні пов'язується *зі способом встановлення відповідних локальних правових норм*. Саме від способу закріплення прав та обов'язків працівників і роботодавців у відповідних нормах залежатиме практична і повна реалізації їх у процесі праці. Трудова дисципліна в межах правил внутрішнього розпорядку має лише конкретизувати ті права й обов'язки, які гарантовані на законодавчому рівні, однак в Україні такий стан правового регулювання не забезпечується.

Зокрема, у чинному Кодексі законів про працю України [5], зважаючи на положення ст. ст. 2, 139, 141), можемо стверджувати, що належним чином права та обов'язки працівників та роботодавців не регулюються. Якщо трудові права працівника більшою чи меншою мірою в основному кодифікованому акті визначені, що трудові права роботодавця практично не знаходять втілення на законодавчому рівні. Фрагментарний і неточний характер мають основоположні трудові права працівників (працювати чесно та сумлінно, своєчасно і точно виконувати розпорядження роботодавця, дотримуватися вимог трудової дисципліни, вимог нормативних актів з охорони праці, дбайливо ставитися до майна власника, з яким укладено трудовий договір) та кореспондуючі їм обов'язки роботодавця (забезпечувати трудову і виробничу дисципліну, неухильно дотримуватися законодавства про працю і правил охорони праці, уважно ставитися до потреб і запитів працівників, поліпшувати умови їхньої праці та побуту). Проте дотримання правил внутрішнього трудового розпорядку серед основоположних обов'язків працівників визначається у ст. 21 Кодексу законів про працю, однак механізм реалізації такого права чітко у кодифікованому акті трудового законодавства не визначений.

Відсутність профспілкових організацій створює ситуації, за яких рішення приймається індивідуально роботодавцем і часто без врахування інтересів працівників. Тому, на наш погляд, представництво інтересів працівників у трудовому праві перед роботодавцем має розвиватися поряд із розширенням локального правового регулювання праці.

Правильним вважаємо погляд В.М. Даниленко: «Децентралізоване нормативне регулювання праці, його зміст, межі та сфера застосування визначаються відповідно кодифікованими актами, законодавчими ті іншими нормативними актами, а також конститутивними (базовими) нормативними актами» [6, с. 26].

Таким чином, із цього випливає проблема своєрідного «делегування державою» своїх повноважень органу, який може і не створюватися, що робить неможливим розробку правил внутрішнього трудового розпорядку із забезпеченням прав працівників на участь в управлінні підприємством, установою, організацією. Вважаємо таку ситуацію необґрунтованою та такою, що створює важелі для роботодавця зловживати своїм привілейованим становищем у порівнянні з працівником.

Наступною проблемою є *статичність норм правил внутрішнього трудового розпорядку*. С.С. Лукаш констатує, що здебільшого у науці трудового права внутрішній трудовий розпорядок розуміється як припис, заснований на нормах об'єктивного права, як реалізація цих норм на рівні трудових правовідносин або порядок трудової поведінки учасників спільної праці, зумовлений локальним нормативним правовим актом – правилами внутрішнього трудового розпорядку [7, с. 206]. Аналізуючи вище викладене, ми не можемо погодитися із цією позицією, адже за такої ситуації нівелюється динаміка локального правового регулювання праці. На наш погляд, регулювання в імперативному порядку правил внутрішнього трудового розпорядку перешкоджає встановленню роботодавцю з працівниками спільно (за домовленістю) правил внутрішнього трудового розпорядку. Звісно ж, мають враховуватися фактори того, що основоположні права та обов'язки сторін трудового договору мають визначатися на рівні законодавства, однак закріплення в договірному порядку правил внутрішнього трудового розпорядку тільки сприяє реалізації сторонами трудового договору повного комплексну своїх прав та обов'язків.

Правила внутрішнього трудового розпорядку можуть бути частиною і трудового договору, адже їх встановлення залежить від спільної волі працівника і роботодавця. Однак ми не погоджуємося з тим, що правила внутрішнього трудового розпорядку – це елемент організаційно-управлінських відносин виключно, адже за умови включення їх положень до трудового договору такі правила матимуть ознаки власне трудо-правових локальних норм.

На нашу думку, спільно розробляючи та приймаючи правила внутрішнього трудового розпорядку, роботодавець і працівники організації, їхні представники рівною мірою зобов'язані виконувати положення цього документа. Відповідно, договірне встановлення таких правил лише підтвердить: 1) рівність працівника і роботодавця при формулюванні і встановленні положень внутрішнього трудового розпорядку; 2) можливість змінювати правила внутрішнього трудового розпорядку за волею сторін трудового договору; 3) можливість визначення конкретних особливостей і умов праці працівників, незважаючи на постійне реформування трудового законодавства, забезпечення можливості вчасно реагувати на зміни у трудовому законодавстві.

Четвертою проблемою правового регулювання правил внутрішнього трудового розпорядку є *відсутність розроблених і відповідних реаліям сучасності правил внутрішнього трудового розпорядку*. Так, на законодавчому рівні прийняті Типові правила внутрішнього трудового розпорядку для працівників і службовців підприємств, установ і організацій [8], Типові правила внутрішнього трудового розпорядку для працівників навчально-виховних закладів системи Міністерства освіти України [9], Правила внутрішнього трудового розпорядку для працівників апарату Держводгоспу України [10], Правила внутрішнього трудового розпорядку для працівників центрального апарату Міністерства аграрної політики України [1] та ще низка інших документів, однак всі вони дуже застарілі і не враховують необхідність прийняття Трудового кодексу. Зокрема, як правильно вказує С.С. Лукаш, у значному числі підприємств, в яких прийняті правила внутрішнього трудового розпорядку, в основному відтворюється текст Типових правил внутрішнього трудового розпорядку працівників і службовців від 1984 р. Відмінності полягають лише в тому, що організація враховує при їхній розробці зміст технологічного процесу, особливості режиму праці працівників. У деяких організаціях правила внутрішнього трудового розпорядку взагалі не розробляються [7, с. 217].

Аналізуючи вище викладене, зазначимо, що для органів державної влади та місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання є властивим копіювати норми застарілих нормативних актів, не турбуючись про їх відповідність/невідповідність чинному трудовому законодавству. Такий стан речей призводить до порушення прав та обов'язків працівників і роботодавців, визначених на централізованому рівні. Крім цього, існування зразку врегулювання питань внутрішнього трудового розпорядку дало б змогу спростити діяльність суб'єктів трудових та пов'язаних із ними відносин по впорядкуванню зв'язків між собою.

Ще однією проблемою правового регулювання правил внутрішнього трудового розпорядку є *відсутність серед законодавчо встановлених джерел трудового права локальних актів трудового права* (в тому числі і правил внутрішнього трудового розпорядку). Правила внутріш-

нього трудовго розпорядку виконують функцію самозахисту прав роботодавця, про що вперше у своїх дослідженнях зауважував Л.С. Таль. Зазначений вчений, аналізуючи юридичну природу господарської влади, підкреслював, що господар вправі застосувати примусові чи каральні норми для підтримки належного прядку на підприємстві. Л.С. Таль зауважував також, що господар може у відведених йому межах користуватися для зазначеної мети засобами, якими він фактично володіє, не звертаючись за допомогою до держави [12, с. 34].

Зауважимо, що господарська влада роботодавця не має стати перепоною для працівників у реалізації свого права на участь в управлінні підприємством, установою, організацією. Таке право має випливати із централізованого регулювання як мінімальний трудовий стандарт для працівників. Водночас правове регулювання основних прав та обов'язків працівників має покладатися на роботодавця, який у правилах трудового розпорядку має чітко зазначити, що саме він вимагає задля досягнення того результату, який слугуватиме метою залучення конкретного працівника до виробництва.

Поряд із цим зауважимо, що не для всіх працівників є можливим встановлення правил внутрішнього трудового розпорядку. Так, нині поширеним стає аутсорсинг, дистанційна праця. На наш погляд, для таких працівників не можна фактично встановити правила внутрішнього трудового розпорядку, оскільки такий визначається працівниками самостійно. І навіть у разі, якщо такі правила будуть встановлені, сумнівною є можливість роботодавця контролювати дотримання дистанційними працівниками таких правил, адже суть умов праці останніх – віддалена робота над завданнями роботодавця.

Отже, підсумовуючи вище викладене, можемо визначити такі проблеми правового регулювання внутрішнього трудового розпорядку: 1) наявність складнощів оптимального поєднання і балансу централізованого та локального правового регулювання; 2) проблеми способу встановлення відповідних локальних правових норм правил внутрішнього трудового розпорядку; 3) статичність норм правил внутрішнього трудового розпорядку; 4) відсутність розроблених і відповідних реаліям сучасності правил внутрішнього трудового розпорядку; 5) відсутність серед законодавчо встановлених джерел трудового права локальних актів трудового права (в тому числі і правил внутрішнього трудового розпорядку).

Аналізуючи термін «недолік», зазначимо, що поряд із «проблемою» це поняття в будь-якому разі має негативне значення. Так, у «Словнику української мови» це поняття розглядається як: 1) перегляд; 2) упущення; 3) помилка; 4) негативна риса, ознака кого-, чого-небудь; 5) відхилення від норми, дефект; 6) відсутність належної кількості чи якості чого-небудь [13, с. 293−294]. Крім того, у «Практичному словнику синонімів української мови» вказується, що під досліджуваним поняттям треба розглядати недогляд, хибу, помилку, прогріх, недотягнення, промах, упущення, (дефект) ваду, ґандж, мінус, порок [14, с. 238]. Отже, в семантичному розумінні недоліки постають як певні прогалини, негативні риси, дефекти, вади, відхилення тощо.

В юридичному розумінні поняття «недоліки» підлягає, на наш погляд, розширювальному тлумаченню. Так, сучасні вчені-теоретики як правові проблеми розглядають правові колізії (Є.В. Бойко, В.І. Єрьоменко), правотворчі помилки (В.І. Риндюк), конкуренцію правових норм (О.Р. Михайленко), правові дефекти (І.С. Шутак) тощо. Тобто поняття «правовий недолік» охоплює різнорідні тлумачення і має багато синонімів-відповідників, що може створювати певну термінологічну плутанину. Тим не менш формування правового аналізу поняття «недолік» дасть змогу знайти оптимальне значення для вживання у нашому дослідженні.

Аналізуючи вище викладене, можемо констатувати, що недоліками в трудовому праві також вистають прогалини, колізії, конкуренція норм тощо. Враховуючи те, що правове регулювання правил внутрішнього трудового розпорядку охоплює систему правових норм, що є частиною локального правового регулювання, ми можемо констатувати, що в цій частині наявні і певні недоліки правового регулювання, які можна усунути відповідними правовими засобами (аналогія права, аналогія закону, прийняття нових норм права і скасування старих, прийняття окремого кодифікованого акта про працю тощо).

До недоліків правового регулювання внутрішнього трудового розпорядку належать такі: 1) існування саме «типових» правил внутрішнього трудового розпорядку, що означає їх формальну «загальнообов'язковість», але аж ніяк не практичну цінність для всіх підприємств, установ і організацій; 2) у трудовому законодавстві не закріплено права роботодавця відмовити у прийнятті на роботу працівника, який не погоджується зі встановленими на підприємстві правилами внутрішнього трудового розпорядку, якщо такі мають узгоджену з іншими працівниками форму; 3) обмеженість їх правового регулювання в національному законодавстві; 4) трудовий колектив

фактично усунений від участі у затвердженні правил внутрішнього трудового розпорядку; 5) до правил часто включаються роботодавцем вимоги, які погіршують становище працівників порівняно із гарантіями, закріпленими у трудовому законодавстві; 6) термінологічна невизначеність поняття «внутрішній трудовий розпорядок» у Кодексі законів про працю України; 7) відсутність закріплення принципів взаємодії працівника та роботодавця в процесі затвердження цих правил; 8) у трудовому законодавстві не врегульовано перелік питань і умов, обов'язкове врегулювання яких у правилах, дисциплінарних статутах покладається на працівників та роботодавців.

Висновки. Тому на підставі викладеного можна констатувати необхідність детального перегляду чинного законодавства про працю на предмет відповідності його реальним суспільним відносинам, а також правовим засадам функціонування внутрішнього трудового розпорядку як правової конструкції. Крім того, правове регулювання встановлення правил внутрішнього трудового розпорядку на локальному рівні має бути розширене і регулюватися іншими актами, а не тільки посадовими інструкціями та правилами внутрішнього трудового розпорядку.

Список використаних джерел:

1. Чубоха Н.Ф. Форми трудового права України: сутність, класифікація, тенденції розвитку: монографія / Н.Ф. Чубоха. – Луцьк: ФОП Захарчук В.М., 2013. – 180 с.

2. Лукаш С.С. Питання централізованого та локального регулювання праці у країнах колишнього СРСР / С.С. Лукаш // Публічне право: науково-правничий юридичний журнал / Всеукраїнська громадська організація «Майбутнє країни». − 2011. − № 3. – С. 93−100.

3. Голобородько О.В. Внутрішній трудовий розпорядок: поєднання централізованого та локального правового регулювання / О.В. Голобородько // Держава і право: збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Інститут держави і права ім. Корецького В.М. НАН України. – К., 2011. – Вип. 51. – С. 348−352.

4. Гетьманцева Н.Д. Співвідношення централізованого і локального правового регулювання трудових відносин: Автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.05/ Гетьманцева Ніна Дмитрівна / КНУ ім.. Т.Шевченка. – К., 1996. – 18 с.

5. Кодекс законів про працю України: Закон від 10.12.1971 р. № 322-VIII // Відомості Верховної Ради УРСР. − 1971. − 17.12 / Додаток до № 50/.

6. Даниленко В.Н. Централизация и децентрализация в правовом регулировании общественно-трудовых отношений / В.Н. Даниленко // Проблемы совершествования законодательства о труде и социальном обеспечении (Межвузовский сборник научных трудов). – Свердловск: СЮИ, 1983. – С. 17−26.

7. Лукаш С.С. Співвідношення централізованого і локального регулювання трудових відносин в умовах ринкової економіки: [Монографія] / С.С. Лукаш. – Харків: Видавництво «ФІНН», 2009. – 368 с.

8. Об утверждении типовых правил внутреннего трудового распорядка для рабочих и служащих предприятий, учреждений, организаций: Постановление Государственного комитета по труду и социальным вопросам от 20.07.1984 г. № 213 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0213400-84/print1398276892857222.

9. Про Типові правила внутрішнього трудового розпорядку для працівників навчально-виховних закладів системи Міністерства освіти України: Наказ Міністерства освіти і науки від 20.12.1993 р. № 455 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0121-94/print1398276892857222.

10. Про затвердження Правил внутрішнього трудового розпорядку для працівників апарату Держводгоспу України: Наказ Державної служби України водних ресурсів від 12.12.2003 р. № 349 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.nau.ua/doc/?code=%76%30%33%34%39%35%37%34%2D%30%33.

11. Про затвердження Правил внутрішнього трудового розпорядку для працівників центрального апарату Міністерства аграрної політики України: Наказ Міністерства аграрної політики від 17.02.2004 р. № 39 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN8229.html.

12. Таль Л.С. Очерки промышленного рабочего права / Л.С. Таль. – М., 1918. – 114 с.

13. Словник української мови в 11 томах / За ред. І.К. Білодіда, А.А. Бурячок та ін. − Т. 5. «Н-О». − К.: Наукова думка, 1974. – 839 с.

14. Караванський С. Практичний словник синонімів української мови / С. Караванський. – К, 1995. – 472 с.

УДК 349.2

ПОНОМАРЕНКО Є.Ю.

ЮРИДИЧНІ ГАРАНТІЇ ПРИ ЗВІЛЬНЕННІ ТА ПРИПИНЕННІ ПОВНОВАЖЕНЬ СУДДІВ В УКРАЇНІ

Автором досліджуються теоретичні аспекти категорії юридичних гарантій, присутні їх класифікації в контексті трудового права та трудових відносин. Із використанням положень Конституції України, Кодексу законів про працю України, Закону «Про судоустрій та статус суддів», інших правових актів вивчаються різноманітні умови, засоби, способи гарантування прав суддів при припиненні з ними трудового договору. На підставі здійсненого аналізу виокремлено та класифіковано систему гарантій трудових прав суддів при звільненні та припиненні їх повноважень, обґрунтовано комплексність цих гарантій.

Ключові слова: *суддя, юридичні гарантії, класифікація, трудові права, припинення повноважень, звільнення з посади, трудовий договір.*

Автором исследуются теоретические аспекты категории юридических гарантий, присутствующие их классификации в контексте трудового права и трудовых отношений. С использованием положений Конституции Украины, Кодекса законов о труде Украины, Закона «О судоустройстве и статусе судей», других правовых актов изучаются различные условия, средства, способы гарантирования прав судей при прекращении с ними трудового договора. На основании проведенного анализа выделена и классифицирована система гарантий трудовых прав судей при увольнении и прекращении их полномочий, обоснована комплексность этих гарантий.

Ключевые слова: *судья, юридические гарантии, классификация, трудовые права, прекращение полномочий, освобождение от должности, трудовой договор.*

The author examines the theoretical aspects of the category of legal guarantees, present their classifications in the context of labor law and labor relations. Using the provisions of the Constitution, Ukraine, the Code of Labor Law of Ukraine, the Law "On the Judiciary and the Status of Judges", other legal acts, various conditions, means, and ways of guaranteeing the rights of judges upon termination of an employment contract with them are studied. Based on the analysis carried out, the system of guarantees of labor rights of judges at the time of dismissal and termination of their powers is distinguished and classified, and the complexity of these guarantees is substantiated.

Key words: *judge, legal guarantees, classification, labor rights, termination of powers, dismissal, employment contract.*

Вступ. Практичне здійснення особою права на працю сприяє реалізації соціального та творчого потенціалу індивіда, є однією з можливостей заробляти на життя, забезпечувати належний життєвий рівень собі та своїм близьким. Відповідно, припинення трудового договору містить потенційний ризик втрати заробітку, погіршення соціально-економічних умов життя людини. Звичайно, трудові відносини базуються на вільному волевиявленні сторін, у тому числі на припинення виконання працівником трудових обов'язків. У той же час, із метою зменшення ймовірності незаконного звільнення, додаткового захисту окремих професійних та соціальних груп від достроково припинення трудового договору держава створює систему юридичних гарантій працівника при звільненні з роботи.

Питанню юридичних гарантій при звільненні працівників присвячували в своїх роботах такі вчені: В.М. Андріїв, А.О. Бабенко, Н.Б. Болотіна, В.В. Жернаков, М.І. Іншин, К.Ю. Мельник, О.Л. Петрик, П.Д. Пилипенко, С.М. Прилипко, А.О. Собакарь, О.М. Ярошенко та інші. Водночас

© ПОНОМАРЕНКО Є.Ю. – суддя (Київський апеляційний господарський суд)

при здійсненні досліджень вчені, як правило, не приділяють достатньої уваги системі гарантій у розрізі окремих професійних груп, припинення (розірвання) трудового договору, з якими має значну специфіку.

Постановка завдання. Мета статті – вивчення та виокремлення юридичних гарантій при звільненні та припиненні повноважень суддів в Україні.

Результати дослідження. Загалом термін «гарантія» походить від французького «garantie», що дослівно означає забезпечення, запоруку чогось кимось. В енциклопедично-довідковій літературі категорія трактується як уся сукупність об'єктивних і суб'єктивних чинників, спрямованих на практичну реалізацію прав та свобод, на усунення можливих перешкод їх повного або належного здійснення [1, с. 555], порука в чомусь, забезпечення чого-небудь [2, с. 173], умови, що забезпечують успіх чого-небудь [3, с. 29]. З викладеного видно, що гарантія – це все те, що робить можливим, реальним певне щось, надає упевненість у чомусь; у зв'язку із чим гарантія дуже часто визначається за допомогою терміна забезпечення, тобто надання чогось у необхідній кількості [4, с. 76]. Таким чином, гарантія визначається в якості певних умов, засобів, способів, які забезпечують здійснення, функціонування чого-небудь у різних сферах життєдіяльності людини.

М.І. Іншин, здійснюючи класифікацію правових гарантій службово-трудової діяльності, виділяючи чинники диференціації: 1) суб'єкт їх прийняття (застосування); 2) юридична сила правового акта, яким вони передбачені; 3) правове становище службовця, для якого вони встановлені; 4) спрямування гарантій; 5) форма зовнішнього вираження гарантій; 6) ступінь визначеності; 7) різновид правових норм, якими вони визначаються; 8) об'єкт охорони та захисту; 9) етап проходження державної служби [5, с. 179]. Інший відомий правознавець В.М. Скобелкін ще в 70-х роках минулого століття пропонував поділяти гарантії на три основні групи: гарантії, що забезпечують вступ до трудових правовідносин; гарантії, що забезпечують безперешкодне здійснення трудових прав громадян у трудових і пов'язаних із ними інших правовідносинах; гарантії, що забезпечують відновлення порушених трудових прав працівників [6, с. 167−168]. Диференціюючи гарантії за сферою їх застосування в трудовому праві, науковець юридичні гарантії при звільненні вважає належними до більш загальної групи гарантій здійснення трудових прав; натомість, на нашу думку, їх важливість та специфіка застосування зумовлюють логічність виділення окремої групи трудових гарантій.

Відповідно до ст. 5-1 Кодексу законів про працю України, право громадян на працю забезпечується системою наступних гарантій, у тому числі правовим захистом від незаконного звільнення, а також сприяння у збереженні роботи [7]. В системі правосуддя такі гарантії мають власну специфіку та особливості застосування. Визначальною конституційною гарантією суддям є вичерпність підстав звільнення та припинення повноважень – лише випадки, передбачені ст. 126 Конституції України. Тобто жоден інший нормативний чи індивідуальний акт, закон чи підзаконний акт, міжнародний чи трудовий договір не може передбачити додаткові підстави припинення правового статусу судді. При цьому їх уточнення чи деталізація можливі винятково в процесі з'ясування змісту в процесі правозастосування, жодним чином не пов'язані зі створенням нових норм права чи зміні наявних.

Розглядаючи заяву судді про звільнення за власним бажанням, Вища рада правосуддя має попередньо з'ясувати наявність дійсного волевиявлення судді на припинення трудових правовідносин, відсутність факторів зовнішнього тиску, стороннього впливу, примусу судді до таких дій. Наприклад, у засобах масової інформації періодично з'являються повідомлення про те, що під тиском окремих громадян, груп людей, у тому числі фізичним впливом суддів, примушують писати заяви про звільнення з посади. Необхідність з'ясування волевиявлення судді на звільнення за власним бажанням є також додатковою можливістю для нього змінити власне рішення та продовжити працювати суддею. У разі відкликання заяви на звільнення, вона, відповідно, залишається без розгляду.

Умовну паралель із загальними трудовими відносинами можна провести і в частині необхідності отримання згоди первинного профспілкової організації на ряд випадків звільнення. Таким «аналогом» у сфері правосуддя є дисциплінарні палати Вищої ради правосуддя. Ці інституції здійснюють дисциплінарне провадження, по суті, аналізують пропорційність, доцільність застосування такого стягнення як звільнення з посади у разі вчинення суддею істотного дисциплінарного проступку, грубого чи систематичного нехтування обов'язками, що є несумісним зі статусом судді або виявило його невідповідність обійманій посаді; порушення суддею обов'язку підтвердити законність джерела походження майна. Винятково подання дисциплінарної палати

про звільнення може бути підставою включення відповідного питання про звільнення до порядку денного засідання Вищої ради правосуддя.

При розгляді питання припинення правового статусу судді у зв'язку з його незгодою на переведення до іншого суду в разі ліквідації чи реорганізації суду, в якому він обіймає посаду, обов'язково встановлюється факт відмови судді від такого переведення або ухилення від виконання рішення про таке переведення. Підтверджуючими документами можуть слугувати заява судді, повідомлення Вищої кваліфікаційної комісії суддів про таку заяву, повідомлення голови суду (заступника голови суду) про неприбуття судді до суду, до якого його було переведено, для виконання посадових обов'язків. Також має з'ясовуватися факт повідомлення самого судді про подальше його переведення до іншого суду.

Найбільш суттєві юридичні гарантії для суддів законодавство передбачає при звільнення судді з посади за його заявою про відставку. Відповідно до ст.ст. 116, 137 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» від 6 червня 2016 р., право на відставку виникає за умови наявності не менше двадцяти років стажу роботи на посаді судді судів України та низці інших посад [8]. Отже, при виході судді у відставку йому виплачується вихідна допомога в розмірі трьох місячних суддівських винагород за останньою посадою. Також після звільнення судді отримує щомісячне довічне грошове утримання в розмірі 50% суддівської винагороди судді, який працює на відповідній посаді; у разі перевищення вимоги 20-річного стажу для відставки розмір утримання збільшується на 2% за кожен додатковий повний рік роботи на посаді судді. Після досягнення пенсійного віку суддя на власний розсуд може продовжити отримувати це утримання або за його вибором призначається йому пенсія. У разі прийняття рішення про звільнення судді з посади за його заявою про відставку за звільненим суддею зберігається звання судді та гарантії недоторканості, встановлені для судді до його виходу у відставку.

На нашу думку, вихідна допомога при звільненні при звільненні судді за заявою про відставку, довічне грошове утримання, збереження суддівського імунітету та звання судді є додатковими благами по факту тривалого періоду виконання службових обов'язків на посаді судді. При цьому їх надання не впливає на подальшу можливість індивіда знову реалізувати своє право на працю. Вони гарантуються державою судді, тому навіть подальше укладення колишнім суддею трудового договору (окрім повторного призначення на посаду судді) не зумовлює припинення чи обмеження цих благ.

Проаналізовані нами вище юридичні гарантії припинення правового статусу судді стосується звільнення судді з посади. Що стосується припинення повноважень судді, то об'єктивність юридичних фактів, із настанням яких законодавець пов'язує таке припинення, не зумовлює потреби значної кількості додаткових механізмів гарантування трудових прав суддів у цьому процесі. Основною юридичною гарантією трудових прав судді при припиненні його повноважень є необхідність беззаперечності, безальтернативності, остаточності, однозначності юридичних фактів досягнення суддею шістдесяти п'яти років, припинення громадянства України, набуття громадянства іншої держави, смерті, набрання законної силі рішення суду про визнання судді безвісти відсутнім, оголошення померлим, визнання недієздатним чи обмежено дієздатним, набрання законної сили обвинувального вироку суду за вчинення суддею злочину. Лише в такому разі присутні законні підстави вести мову про припинення повноважень судді та, відповідно, припинення трудових відносин сторін.

На підставі здійсненого аналізу виокремлюємо гарантії трудових прав суддів при звільненні та припиненні повноважень: 1) вичерпність підстав звільнення та припинення повноважень – лише випадки, передбачені ст. 126 Конституції України; 2) необхідність з'ясування наявності дійсного волевиявлення судді на припинення трудових правовідносин, відсутності факторів зовнішнього тиску, стороннього впливу, примусу при розгляді заяви судді про звільнення за власним бажанням; 3) наявність окремих інституцій – дисциплінарних палат Вищої ради правосуддя, як здійснюють дисциплінарне провадження щодо судді, та винятково подання яких про звільнення може бути підставою розгляду відповідного питання Вищою радою правосуддя; 4) процесуальна можливість брати участь у засіданнях Вищої ради правосуддя та її органів, давати усні та письмові пояснення, заявляти клопотання та відводи, висловлювати власні міркування та заперечення тощо; 5) механізм попереднього вивчення та перевірки дисциплінарної скарги, який запобігає необгрунтованому відкритті дисциплінарної справи, безпідставному ставленні під сумнів якості, сумлінності, належності, достатності виконання суддею власних посадових обов'язків; 6) можливість оскарження рішень дисциплінарних палат до Вищої ради правосуддя, а рішення ради – до Верховного суду України; 7) обов'язковість встановлення факту відмови судді

від переведення або ухилення від виконання рішення про переведення, при розгляді питання про звільнення у зв'язку з незгодою судді на переведення до іншого суду в разі ліквідації чи реорганізації суду, в якому він обіймає посаду; 8) надання при звільненні судді з посади за його заявою про відставку вихідної допомоги, довічного грошового утримання, збереження суддівського імунітету та звання судді, яке не впливає на подальшу можливість індивіда знову реалізувати своє право на працю; 9) необхідність беззаперечності, безальтернативності, остаточності, однозначності визначених законом юридичних фактів припинення повноважень судді.

Висновки. Виокремлені нами юридичні гарантії додатково можуть бути класифіковані за підставою припинення правового статусу судді (звільнення з посади або припинення повноважень) та за критерієм сфери застосування (загальні, що стосуються всіх конституційних підстав звільнення та припинення повноважень, та спеціальні, які мають відношення лише до однієї чи кількох підстав). Також хочемо наголосити, що юридичні гарантії припинення правового статусу судді мають комплексний характер, тобто, окрім трудового, частково перетинаються з сферами адміністративного та конституційного права, адже суддя є посадовою особою, трудові обов'язки якої передбачають здійснення правосуддя; отже, гарантування трудових прав прямо чи опосередковано пов'язано з забезпеченням незалежності та самостійності судової влади, запобіганням та усуненням факторів зовнішнього тиску на роботу судді.

Список використаних джерел:

1. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. − К.: «Укр. енцикл.», 1998. − Т. 1: А−Г. 672 с.: іл.

2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. − К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. − 1728 с.

3. Словник української мови: в 11 т. / редкол.: І.К. Білодід (голова) та інші; Акад. наук Укр. РСР, Ін-т мовознавства ім. О.О. Потебні. – К.: Наук. думка, 1970–1980. – Т. 2: Г−Ж. – 1971. – 552 с.

4. Гаруст Ю.В. Поняття та ознаки гарантій забезпечення прав громадян у податковій сфері / Ю.В. Гаруст // Форум права. − 2014. − № 2. − С. 76–80. [Електронний ресурс]. − Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.

5. Іншин М.І. Класифікація юридичних гарантій службово-трудової діяльності державних службовців / М.І. Іншин // Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Серия «Юридические науки». – 2009. – Т. 22 (66). – № 2. – С. 177–183.

6. Скобелкин В.Н. Юридические гаранти трудовых прав рабочих и служащих / В.Н. Скобелкин. – М., 1969. – 183 с.

7. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р. № 322-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/322-08;

8. Про судоустрій та статус суддів: Закон України від 02.06.2016р. № 1402-VIII [Електронний ресурс]. − Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1402-19.

УДК 349.22:331.106

ТИХА А.П.

ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ЗМІНИ ТРУДОВОГО ДОГОВОРУ

У статті автором визначається правова сутність та зміст зміни трудового договору, зважаючи на основні підходи до розуміння цих змін, сформульовані вченими в доктрині трудового права. Особлива увага звертається на комплексний критичний аналіз розуміння зміни трудового договору як: характерної ознаки договірних відносин у галузі трудового права; похідного юридичного факту; модифікації первинної юридичної моделі трудових правовідносин; уточнене джерело суб'єктивного права; особливої факультативної стадії динаміки трудоправих відносин. Автором сформульовано власне визначення поняття «зміни трудового договору» у широкому та вузькому сенсі.

Ключові слова: *динаміка правовідносин, зміна трудового договору, понятійний апарат, правове регулювання, реформа, трудові правовідносини, трудовий договір, юридичний факт.*

В статье автор определяет правовую сущность и содержание изменения трудового договора, учитывая основные подходы к пониманию этих изменений, которые были сформулированы учеными в доктрине трудового права. Особое внимание обращается на комплексный критический анализ понимания изменения трудового договора как: характерного признака договорных отношений в области трудового права; производного юридического факта; модификации первичной юридической модели трудовых правоотношений; уточненный источник субъективного права; особую факультативную стадию динамики трудоправовых отношений. Автор сформулировал собственное определение понятия «изменения трудового договора» в широком и узком смысле.

Ключевые слова: *динамика правоотношений, изменение трудового договора, понятийный аппарат, правовое регулирование, реформа, трудовые правоотношения, трудовой договор, юридический факт.*

In the article the author determines the legal essence and content of the labor contract, taking into account the main approaches to understanding these changes that were formulated by scientists in the doctrine of labor law. Particular attention is drawn to a comprehensive critical analysis of the understanding of changes in the employment contract as: a characteristic feature of contractual relations in the field of labor law; the original legal fact; modifications of the primary legal model of labor relations; refined source of subjective law; a special optional stage of the dynamics of labor-free relations. The author formulates the actual definition of the concept of "change of employment contract" in the broad and narrow sense

Key words: *dynamics of legal relations, change of labor contract, conceptual apparatus, legal regulation, reform, labor relations, labor contract, legal fact.*

Вступ. У ст. 31 Кодексу законів про працю (далі – КЗпП) України законодавець забороняє роботодавцю вимагати від працівника виконання роботи, що не обумовлена трудовим договором. Проте досить часто потреби роботодавця в оптимальній зміні трудової функції працівника, місця його роботи чи робочого місця й строку дії трудового договору в умовах сукупності агресивних економічних кризових явищ на сучасному ринку праці зумовлюють ситуації, в яких роботодавці, бажаючи зберегти свій товар чи послугу конкурентними, змушені вдаватися до таких змін без

© ТИХА А.П. – аспірант кафедри трудового права та права соціального забезпечення (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого)

зміни трудового договору, фактично примушують працівників до виконання трудових обов'язків, що не охоплені трудовим договором. Так, роботодавці, що мають на меті підвищення коефіцієнта корисної діяльності працівників, досить часто вдаються до експлуатації найманих працівників, а працівники, у свою чергу, погоджуються на фактичну зміну трудового договору, бо намагаються зберегти роботу. З огляду на це, безперечною є необхідність у вдосконаленні правового регулювання змін трудового договору в напрямі досягнення достатнього балансу інтересів працівника та роботодавця в процесі зміни договору. Однак для ефективного вдосконалення законодавства про працю у вказаному контексті доцільно спершу з'ясувати правову сутність поняття «зміна трудового договору», сформулювати універсальне визначення цього поняття.

Проблеми визначення правової сутності зміни трудового договору вже розглядали у своїх працях В. Венедіктов, С. Вавженчук, Н. Гетьманцева, М. Іншин, О. Лук'янчиков, О. Олійник, О. Процевський, А. Семенова, Г. Чанишева, В. Щербина, О. Ярошенко й інші вчені в галузі трудового права. Проте, не применшуючи значення наявних праць з означеного питання, варто констатувати, що проблема розуміння правової сутності зміни трудового договору дотепер не вирішена, це необхідно виправити в межах сучасної реформи трудового законодавства нашої держави.

Постановка завдання. Метою статті є здійснення критичного аналізу наявних підходів до визначення поняття «зміни трудового договору», формулювання у висновку статті авторської дефініції цього терміна. Для досягнення поставленої мети аналізуються відповідні чинні нормативно-правові акти України, позиції вчених у галузі трудового права та суміжних галузей права.

Результати дослідження. На динаміку трудових договорів можуть впливати як зовнішні щодо договору обставини, так і внутрішні чинники. У будь-якому разі всі зміни в трудовому договорі, здебільшого порядок їх здійснення, мають врегульовуватися трудовим законодавством, а змінюваність трудового договору має бути адекватною змінюваності зазначених умов і відповідати вимогам трудового законодавства, без будь-яких зловживань, передусім з боку роботодавця як тієї сторони цих правовідносин, в якої є достатня влада для вчинення суттєвих порушень трудових прав працівника.

У доктрині трудового права вчені наголошують на тому, що зміна трудового договору, навіть тоді, коли така здійснюється формально за згодою сторін, «почасти є фікцією, яка прикриває владу роботодавця і його можливості нав'язати працівникові свої умови». До того ж «у більшості випадків роботодавець отримує згоду працівника, навіть якщо вона є вимушеною» [1, с. 890]. У доктрині трудового права основними проблемами, що зумовлюють на практиці вказані порушення та формалізацію трудового договору, називають зазвичай економічні кризові чинники та недосконалість забезпечення трудових прав працівників. Частково погодимося з І. Яцкевичем, який наголошує на тому, що через відсутність в Україні ефективного та дієвого ринку праці, належної моделі зайнятості та працевлаштування, сучасного законодавства трудовий договір відіграє здебільшого формально-декларативну роль [2, с. 1]. Проте формалізація трудового договору не є обов'язковим наслідком економічних криз (на ринках праці багатьох соціальних та правових держав, зокрема, у період останньої світової економічної кризи 2008 р., трудовий договір не був формалізований), передусім тому, що зазначене ставлення багатьох роботодавців до трудового договору на українському ринку праці спостерігалося і до криз, наявних у сучасній Україні. Формалізація трудового договору є наслідком відповідної ментальності, низької правової культури та правосвідомості учасників ринку праці.

Зазначене має стати однією із пріоритетних проблем, які має вирішити сучасна реформа трудового законодавства в нашій державі. Це пояснюється таким: якщо роль трудового договору на ринку праці є безумовною та визначальною для конкретних трудових правовідносин, то формалізація цього договору зашкоджує як йог предмету (процес праці), так і реальному правовому становищу сторін цих правовідносин, особливо працівникам, захищеність яких у цих правовідносинах не може бути формалізованою.

Водночас варто звернути увагу на те, що в доктрині трудового права дотепер не вироблено єдиного підходу до визначення поняття «зміна трудового договору», хоча вченими у галузі права зазвичай використовується цивілістичний підхід до визначення цього поняття. Цивілістичний підхід дозволяє тлумачити зміну договору як зміну його умов, у результаті чого «зобов'язання, що виникло з нього, не припиняється, а діє далі». Відбувається лише заміна певних умов договору щодо предмета, місця та строків його виконання тощо. Зважаючи на цей підхід, багато вчених у галузі трудового права пояснюють зміну трудового договору в суб'єктивному аспекті (відповідні дії сторін трудового договору, що спрямовуються на трансформацію відповідних тру-

дових прав і обов'язків) чи інакше – як юридичний факт, описують його фактичний бік (прояв у правовій площині). Зокрема, К. Мельник вказує на те, що зміна трудового договору – це перехід, перетворення однієї або декількох істотних умов цього договору на змістовно іншу (інші) за ініціативою працівника, роботодавця або третіх осіб [3, с. 176]. А. Петрушкіна викладає цю саму думку в спрощеному формулюванні та вважає, що зміна трудового договору – це зміна одного або декількох визначених сторонами умов цього договору [4, с. 114]. Уточнює поняття зміни трудового договору Е. Бабенко, доповнює наведене формулювання вказівкою на те, що зазначена зміна договору є переглядом певних його умов із залишенням чинності документа [5, с. 14].

Розуміння зміни трудового договору як юридичного факту й опису фактичного боку цього факту, на нашу думку, дозволяє зрозуміти сутність зміни договору. Більш вузький підхід до визначення досліджуваного поняття в межах зазначеного підходу використаний, наприклад, Є. Хохловим, на думку якого, зміна трудового договору – це зміна змісту трудового договору (новація трудового договору, тобто «постійна або тимчасова зміна сторонами певних умов трудового договору»), окремим випадком якого є переведення на іншу роботу (зміна істотних умов праці працівника, визначених трудовим договором); зміна власника майна організації (зміни форми або виду власності, на яких ґрунтується діяльність роботодавця як суб'єкта права); зміна підвідомчості організації, її реорганізація; відсторонення від роботи (у разі відсторонення від роботи припиняється дія умов трудового договору, працівник насамперед позбавляється можливості виконувати обумовлену договором трудову функцію) [6, с. 23–25]. Однак погодитися із цим визначенням поняття «зміна трудового договору», сформульованим Є. Хохловим через перерахування видів прояву зміни договору, не можна. Наша позиція пояснюється тим, що в разі відстороненні працівника від роботи не провадиться зміна трудового договору, не виконуються передбачені для зміни трудового договору законодавством вимоги. Зазначимо, що в разі відсторонення працівника від роботи здійснюється тимчасова зміна реалізації договору, але не самого договору. Ця зміна реалізації не впливає на характер трудової функції працівника або рівень його заробітної плати.

Інший підхід використовує, наприклад, Т. Нестерова, яка вважає, що зміна трудового договору – це «стадія в розвитку трудових відносин, яка найбільшою мірою відображає потребу в мобільності трудових ресурсів, що, у свою чергу, є умовою прогресу у виробництві» [7, с. 37]. С. Синенко в аналізі змін трудового договору наголошує на тому, що їх можна розглядати, по-перше, як укладання нового трудового договору, по-друге, як модифікацію колишнього трудового договору, який був для працівника і роботодавця підставою для виникнення трудових правовідносин, по-третє, як нову домовленість, що відрізняється від попереднього трудового договору, називається «переведення» і є підставою для виникнення нових трудових правовідносин [8, с. 94]. Незважаючи на багатоваріативність викладених інтерпретацій, зазначені розуміння змін розкривають характер відповідного юридичного факту через характеристику нової угоди. Проте погодитися з таким розумінням змін трудового договору не можна через те, що термін «переведення» не є тотожним поняттю «зміна трудового договору». Наприклад, А.М. Юшко під час розгляду питання про зміну умов трудового договору називає такі явища: зміну істотних умов праці; переміщення на інше робоче місце; переведення на іншу роботу, тобто зміна місця роботи (підприємства або його відокремленого підрозділу, розміщеного в певній місцевості (населеному пункті) й наділеного трудовою правосуб'єктністю, або місцевості, хоча й разом із підприємством, з яким укладено трудовий договір). Окрім того, переведення вчений розуміє як зміну трудової функції (доручення працівникові роботи, що не відповідає його спеціальності, кваліфікації, посаді, обумовленій під час укладення трудового договору, або покладення на нього завдань та обов'язків, не передбачених посадовою інструкцією, хоча й у межах тієї ж спеціальності) [9, с. 8].

Отже, варто зауважити, що різні підходи до визначення змін трудового договору пов'язані з наявністю низки підходів до визначення самого трудового договору. Вважаємо, що ці підходи в тій частині, коли вони не суперечать правовій природі цього юридичного факту, збагачують його теоретичне осмислення, а не шкодять такому. Отже, зміни трудового договору можна розглядати як:

1) характерну ознаку договірних відносин у галузі трудового права. Кожен приватноправовий договір може змінюватися, оскільки умови, в яких існують сторони договірних відносин та в яких вони укладали договір, є змінними. Коли зміни умов є кардинальними, такими, що зумовлюють у сторін договору втрату інтересу до договору і відповідних відносин, цей договір за угодою сторін може бути припинений. Однак коли зі зміною умов інтерес у цих правовідносинах у сторін залишається, сам договір допустимою мірою може бути змінений без розірвання

такого. Проте саме допустимість (за наявності законних підстав), визначеність (лише тією мірою, в якій це дозволено законодавством про працю) змінюваності трудового договору, його стримана гнучкість є особливою ознакою трудових правовідносин, що відмежовує ці відносини від інших приватних правовідносин;

2) похідний юридичний факт, що може мати місце лише за наявності базового юридичного факту, який породжує трудові правовідносини, не припиняє водночас відповідний правовий стан сторін цих правовідносин, що був зумовлений первинним юридичним фактом;

3) модифікація первинної юридичної моделі трудових правовідносин. Будучи похідним юридичним фактом, що змінює окремі умови первинного юридичного факту (зокрема, місце роботи, робоче місце, розмір оплати праці тощо), не змінюючи наявність трудових правовідносин (не припиняючи їх), зміни трудового договору також є модифікацією первинної юридичної моделі трудових правовідносин, що встановлювалися трудовим договором до його зміни;

4) уточнене джерело суб'єктивного права. Зважаючи на те, що зміни трудового договору є похідним юридичним фактом, зумовленим зміною певних умов, що можуть розглядатись як законні підстави для зміни трудового договору, а отже, також є модифікацією первинної юридичної моделі трудових правовідносин, доходимо висновку, що ця модель також може змінювати суб'єктивні права сторін трудового договору, тобто бути уточненим джерелом таких прав сторін договору;

5) особливу факультативну стадію перебігу (динаміку) трудових правовідносин, що постійно розвиваються, яка пов'язується зі зміною однієї чи декількох імперативних чи диспозитивних умов трудового договору, не призводячи до розірвання самого трудового договору чи втрати ним властивостей, які визначають цей договір як трудовий.

Висновки. У підсумку зауважимо, що поняття «зміна трудового договору» у широкому сенсі варто розуміти як модифікацію, активний вплив на те, що ми називаємо трудовим договором, у кожному конкретному випадку. Зміною трудового договору у вузькому сенсі варто називати факультативний похідний юридичний факт, що за угодою сторін трудового договору змінює характеристику впливу первинного юридичного факту – трудового договору, а саме його зміст, без припинення трудових правовідносин.

Список використаних джерел:

1. Іншин М., Мацюк А., Соцький А., Щербина В. Курс порівняльного трудового права : [підручник] : у 2-х т. / М. Іншин, А. Мацюк, А. Соцький, В. Щербина ; за ред. А. Мацюка. – 2-ге вид., змін. і доп. – Харків : Діса-плюс, 2015. – Т. 1. – 1056 с.

2. Яцкевич І. Окремі юридичні гарантії трудових прав працівника у процесі виконання трудового договору : науково-правовий аспект / І. Яцкевич // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2015. – № 1 (11). – С. 1–15.

3. Мельник К., Бабенко А. Проблеми юридичних гарантій трудових прав працівників при укладенні, зміні та розірванні трудового договору : [моногр.] / К. Мельник, А. Бабенко. – Харків : Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2016. – 240 с.

4. Петрушкина А. Ограничения прав работников при изменении определенных сторонами условий трудового договора / А. Петрушкина // Современная научная мысль. – 2015. – № 6. – С. 113–122.

5. Бабенко Е. Правове регулювання укладення та змін трудового договору : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е. Бабенко. – Київ, 2013. – 19 с.

6. Хохлов Е. Заключение и изменение трудового договора / Е. Хохлов // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2007. – № 4. – С. 18–25.

7. Нестерова Т. Изменение трудового договора / Т. Нестерова // Законность. – 2006. – № 7. – С. 37–39.

8. Синенко С. Зміна умов трудового договору з працівниками транспорту / С. Синенко // Юридичний вісник. – 2013. – № 4 (29). – С. 94–98.

9. Юшко А. Переведення на іншу роботу : автореф. дис. … канд. юрид. наук / А. Юшко. – Харків, 2002. – 20 с.

УДК 349.2

ФУРЛЕТ Н.Я.

СПЕЦИФІКА ТРУДОВОЇ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ КЕРІВНИКА ВИЩОГО НАВЧАЛЬНОГО ЗАКЛАДУ

Стаття присвячена з'ясуванню характерних особливостей трудової правосуб'єктності керівника вищого навчального закладу, а також визначенню основних підходів до розуміння сутності трудової правосуб'єктності, її диференціації.

Ключові слова: *суб'єкт права, трудова правосуб'єктність, керівник вищого навчального закладу, диференціація трудової правосуб'єктності.*

Статья посвящена выяснению характерных особенностей трудовой правосубъектности руководителя высшего учебного заведения, а также определению основных подходов к пониманию сущности трудовой правосубъектности, ее дифференциации.

Ключевые слова: *субъект права, трудовая правосубъектность, руководитель высшего учебного заведения, дифференциация трудовой правосубъектности.*

The article is devoted to the clarification of the characteristic features of the labor legal personality of the head of the higher educational institution, as well as the definition of the main approaches to understanding the essence of labor legal personality, its differentiation.

Key words: *subject of law, labor legal personality, head of higher educational institution, differentiation of labor legal personality.*

Вступ. Поняття правосуб'єктності перебуває в нерозривному зв'язку з поняттям суб'єкта права. Крім того, саме правосуб'єктність дозволяє виокремити суб'єкта й відмежувати його від інших подібних правових явищ. Найбільшу складність, на наш погляд, визначення поняття правосуб'єктність викликає через відсутність єдності в категоріальному апараті теорії права. Через це питання про правосуб'єктність взагалі й трудову зокрема залишається спірним.

Пройшло багато часу, було багато дискусій, перш ніж в юридичній науці вироблено певні підходи до визначення правосуб'єктності як особливої соціальної якості [1, с. 184]. Тому досі поняття трактується по-різному, що часто призводить до істотних розбіжностей під час дослідження тієї чи іншої тематики.

Питання трудової правосуб'єктності загалом і окремих категорій працівників зокрема вивчали такі науковці, як: Н.Б. Болотіна, О.Б. Зайцева, М.І. Іншин, В.Л. Костюк, П.Д. Пилипенко, С.М. Прилипко, Г.І. Чанишева, І.І. Шамшина, І.М. Якушев, О.М. Ярошенко й інші, чиї доробки стали основою для написання статті.

Незважаючи на достатньо велику кількість наукових праць, присвячених питанням, які характеризують суб'єктів трудового права, питання, які стосуються саме трудової правосуб'єктності керівника вищого навчального закладу, досі нерозроблені.

Постановка завдання. Метою статті є визначення специфіки трудової правосуб'єктності керівника вищого навчального закладу.

Результати дослідження. Слушною здається думка, що правосуб'єктність є не природженою, а набутою суспільно-правовою властивістю людини, що констатується державою за окремою особою, з огляду на наявність у неї такої соціально-природної властивості, як свобода волі. Тобто вона є узагальненою категорією стосовно всіх суб'єктів права, а не наділяє кожного з них власною правосуб'єктністю, вона має абстрактний характер і являє собою потенційну (взагалі) здатність бути учасником правових відносин [2, с. 148].

© ФУРЛЕТ Н.Я. – здобувач кафедри правознавства (Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля)

Підтримуємо позицію І.С. Окунєва, який під час дослідження загальнотеоретичних засад правового статусу суб'єкта права наголошує на тому, що суб'єкт права – це лише потенційний учасник правовідносин, розглянутий законодавцем у статичному стані, з погляду володіння ним правосуб'єктністю, а суб'єкт правовідносин – це особа, яка вже визнана суб'єктом права, але є не потенційним носієм суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, а реальноим учасником процесу реалізації правосуб'єктності [3, с. 8].

Варто зазначити, що в сучасних умовах формування концепції трудової правосуб'єктності працівника відбувається через поєднання державно-правового та локально-правового регулювання.

Зауважимо, що трудова правосуб'єктність єдина для всіх категорій працівників. Це достатньо мінливе та динамічне правове явище. Адже визначені в трудовому законодавстві соціально-правові властивості фізичних осіб та, зрештою, працівників підлягають диференціації, з огляду на різні чинники, серед яких фізичні, освітні, інтелектуальні, вікові тощо. У зв'язку із цим різною також є здатність до конкретних видів праці або професійної діяльності. Тому диференційованими є умови набуття трудової правосуб'єктності, обсяг, зміст трудових прав, обов'язків, соціально-трудових гарантій, правові механізми їх здійснення (реалізації, набуття, виконання). В юридичній літературі зазначається, що трудова правосуб'єктність, якою особа наділена за загальною правовою нормою, – це умова можливих правовідносин, потрібна передумова правовідносин, змістом яких є конкретні права й обов'язки [4, с. 10–11]. Наділенням особи правосуб'єктністю, визначенням її правового становища держава встановлює легальні межі її можливої поведінки. Тому правосуб'єктність може здійснюватися лише юридично значущими діями, інакше зникнув би правовий критерій оцінки поведінки громадян та дій організацій [5, с. 36]. Отже, трудова правосуб'єктність як особлива властивість, що визнається за суб'єктами трудового права законодавством, означає, що за наявності певних умов вони: здатні бути суб'єктами конкретних правовідносин у сфері праці; мати права й обов'язки [6, с. 68].

Конструктивним можна назвати підхід професора Н.М. Хуторян і деяких інших учених, які доречно наголошують на тому, що поява трудової правосуб'єктності не лише надає можливість особі вступати в трудові відносини, а й спрямована на охорону її прав, що чітко виражено в імперативному характері (у беззастережному виконанні норм про трудову правосуб'єктність) й означає: недопущення порушення норм про прийняття на роботу раніше зазначеного в законі віку; неможливість зміни норми навіть за згодою сторін трудового договору; припинення трудових відносин, що виникли з порушенням норм про трудову правосуб'єктність; встановлення відповідальності винних осіб у разі порушення норм про трудову правосуб'єктність [7, с. 104]. Варто констатувати, що в процесі еволюції та розвитку суспільства, стану та рівня його правосвідомості, правової ідеології, культури та психології об'єктивних змін зазнають загальні уявлення про здатність особи до правоволодіння, зокрема, у зв'язку з наявністю в особи природної здатності до праці, а отже, можливості набуття особою правосуб'єктності. Суспільство та держава визнають за особою можливість бути носієм прав та обов'язків, серед інших факторів керуються такими, як віковий та соціально-психічний. Врахування вікового критерію правосуб'єктності полягає у визнанні державою її наявності в будь-якої особи після досягнення нею певного віку. Досягнення певного віку як чинник, що зумовлює появу здатності до правоволодіння, правореалізації, а також деліктоздатності, є загальною презумпцією і має деперсоніфікований характер [8, с. 310]. Крім того, з віком пов'язана і певна психічна зрілість працівника, що полягає в здатності усвідомлювати та розуміти значення власних дій, керувати ними.

Теоретико-правовий аналіз сучасного розуміння трудової правосуб'єктності працівника дозволяє зазначити відсутність єдиного та системного розуміння поняття трудової правосуб'єктності працівника та її ознак. На віковому аспекті наголошує професор П.Д. Пилипенко та підкреслює, що в трудовому законодавстві не вживається термін «трудова правоздатність», лише визначено вікові критерії вступу в трудові правовідносини, тому широко вживане в навчальній та науковій літературі із трудового права поняття «трудова правоздатність» здається неприйнятним [9, с. 20]. Посилання на віковий критерій достатньо слушне та конструктивне. З досягненням встановленого законом віку фізична особа може визнаватися як фактично, так і юридично працездатною, а отже, набувати окремих елементів трудової правосуб'єктності. Р.З. Лівшиць і Ю.П. Орловський зазначають, що трудова правосуб'єктність є єдиною категорією трудової праводієздатності [10, с. 35–36]. У цьому сенсі важливою є позиція професора Н.М. Хуторян та інших вчених, які доречно зазначають, що як сторона трудових правовідносин працівник набуває конкретних прав та обов'язків, тобто набуває трудової правосуб'єктності,

яка в трудовому праві має таку характерну рису, як поєднання правоздатності та дієздатності [7, с. 102]. Вважаємо, що це твердження важливе, оскільки визначає окремі характерні риси трудової правосуб'єктності працівника. Як зауважує І.М. Якушев, обов'язковим, вихідним елементом трудової правосуб'єктності працівника є правоздатність, яка є природною властивістю людини, станом особи. Як категорія універсальна вона не може проявлятися в різних галузях права по-різному [4, с. 8]. Н.Б. Болотіна вказує на те, що в науці трудового права поширене розуміння правосуб'єктності як такої, що містить три елементи: правоздатність, наявність конкретних прав та обов'язків на підставі закону та дієздатність [11, с. 144]. Д.В. Сичов зауважує, що, крім трудової правоздатності, трудова правосуб'єктність містить також права і обов'язки. Вчений акцентує увагу на тому, що ще до вступу в конкретне правовідношення громадянин як суб'єкт трудового права вже не лише наділений здатністю мати трудові права й обов'язки, набувати їх своїми діями, але й володіє певними з них, що виникають для нього за законом [12, с. 10–12]. Змістовною здається дефініція трудової правосуб'єктності працівника, надана І.І. Шамшиною. На думку науковця, «трудова правосуб'єктність працівника – це визнана законом здатність фізичної особи після досягнення певного віку за наявності власного волевиявлення мати і набувати трудових прав і трудових обов'язків, самостійно їх здійснювати» [13, с. 129].

У теорії трудового права висловлюються різні концептуальні підходи до внутрішньої побудови трудової правосуб'єктності працівника, зокрема, на думку О.Б. Зайцевої, трудова правосуб'єктність – складне правове явище, яке містить дві складові частини: трудову правоздатність і трудову дієздатність, безпосередньо пов'язані з віковим, вольовим критерієм і психофізичним станом суб'єкта трудових правовідносин. Запропоновані юридичні дефініції трудової правосуб'єктності загалом, а також її складових частин зокрема показують, що дана юридична категорія є найважливішою в правовому регулюванні трудових відносин, без наявності якої суб'єкти трудового права (як фізичні, так і юридичні особи) взагалі не можуть вступати в трудові правовідносини з урахуванням диференціації правового режиму праці, а також для реалізації конституційного принципу свободи праці в межах громадської організації праці [14, с. 405]. Б.К. Бегічев виокремлює в конструкції трудової правосуб'єктності трудову правоздатність, наявність конкретних прав та обов'язків, а також дієздатність [15, с. 64–65]. В.С. Венедіктов дотримується думки, що до її складу необхідно також включати трудову деліктоздатність [16, с. 139]. Дещо інша позиція Н.Б. Болотіної та Г.І. Чанишевої, які до основних елементів трудової правосуб'єктності працівника відносять правоздатність та дієздатність, трудові права й обов'язки, а також юридичні гарантії цих прав і обов'язків, відповідальність за порушення трудових обов'язків тощо [17, с. 94].

С.Я. Вавженчуком виокремлено три основні підходи до розуміння сутності трудової правосуб'єктності. *Перший підхід* ґрунтується на тому, що трудова правоздатність та дієздатність ототожнюються із правоздатністю та, відповідно, дієздатністю інших галузей права, у будь-якому разі включаються в поняття «трудова правосуб'єктність», останнє ж ототожнюється з поняттям «правосуб'єктність». *Другий підхід* передбачає диференціацію трудової правосуб'єктності залежно від критерію нормативної передумови. Отже, якщо припустити, що норми трудового законодавства встановлюють єдині передумови для правоздатності та дієздатності, тоді ці поняття охоплюються терміном «трудова правосуб'єктність». Якщо ж вважати, що трудоправові норми містять окремі передумови для виникнення трудової правоздатності та трудової дієздатності в особи, то поняття «трудова правосуб'єктність» та «трудова правоздатність» ототожнюються. З огляду на окреслені позиції щодо розуміння трудової правосуб'єктності, у межах другого підходу кожна з наведених концепцій може бути ускладнена виділенням поруч із трудовою правоздатністю та дієздатністю ще й трудової деліктоздатності. У свою чергу, *третій підхід* ґрунтується на тому, що зміст трудової правосуб'єктності та трудової правоздатності розглядається як однаковий. Наведене твердження ґрунтується на тому, що особа має здатність мати трудові права й обов'язки, що ототожнюється зі здатністю особи бути суб'єктом трудового права [18, с. 97].

Варто зазначити, що для кандидатів на деякі посади національне законодавство встановлює додаткові вимоги. Відповідні вимоги зумовлені особливістю видів трудової діяльності. Це можуть бути вимоги щодо віку, освіти, стану здоров'я, стажу роботи, ділових та моральних якостей, фізичної та психологічної підготовки тощо. Зазначене в юридичній літературі дістало назву «спеціальна трудова правосуб'єктність».

Л.І. Лазор слушно звернула увагу на те, що в сучасних умовах здатність мати трудові права й обов'язки не може бути однаковою в усіх осіб, які досягли віку трудової правосуб'єктності.

Закон не за всіма фізичними особами, що мають трудову правосуб'єктність, визнає здатність займатися окремими видами трудової діяльності. Так, за законом, не всі можуть обіймати посади в органах державної служби, бути льотчиками, шахтарями тощо. Водночас науковець підкреслює, що йдеться не про особливості правового регулювання праці окремих категорій працівників, а саме про відмінності в початковому стані осіб – про визнання або не визнання законом за ними можливості займатися певним видом трудової діяльності [19, с. 16].

Із цього логічно зробити висновок, що поруч із загальною трудовою правосуб'єктністю працівника, настання якої залежить від досягнення певного віку, є і спеціальна трудова правосуб'єктність, яка характеризується не лише віковими, а й іншими чинниками. Так, набуття статусу керівника вищого навчального закладу також необхідно пов'язувати із трудовою правосуб'єктністю, тобто спроможністю обійняти відповідну посаду. Перелік вимог, що висуваються до потенційних учасників даних відносин, значно ширший за ті, які висуваються до «загальної» категорії осіб, що мають на меті працевлаштування. Насамперед це пов'язано зі специфічним колом повноважень та обов'язків, що покладаються на керівника вищого навчального закладу, і дає підстави говорити про необхідність володіння спеціальною трудовою правосуб'єктністю для того, щоб обійняти цю посаду і набути відповідного правового статусу.

У результаті аналізу положень Закону України «Про вищу освіту» й інших нормативно-правових актів можна виділити такі обов'язкові критерії трудової правосуб'єктності керівників вищого навчального закладу:

1. Вимога щодо належності до громадянства України, яка передбачена для кандидатів на посаду керівника закладу державної чи комунальної форми власності.
2. Вільне володіння державною мовою.
3. Наявність відповідного рівня та ступеня освіти.
4. Наявність необхідних професійних та ділових якостей. Так, кандидат на посаду керівника вищого навчального закладу повинен мати стаж роботи на посадах науково-педагогічних працівників не менш як 10 років.

Стосовно диференціації трудової правосуб'єктності професор М.Г. Александров запропонував використовувати поняття спеціальної трудової праводієздатності [20, с. 193–194]. Її службову роль він убачав у тому' щоб доповнювати загальну трудову праводієздатність. Саме здатність до певного виду трудової діяльності може бути підставою для диференціації правосуб'єктності працівника на загальну і спеціальну. Встановлення підвищених вимог до такого елемента трудової правосуб'єктності, як здатність до трудової діяльності, відбувається нормативним порядком, найчастіше законодавчими нормами, обумовлюється об'єктивними причинами, пов'язаними з подальшою діяльністю працівника в тій чи іншій сфері. Наприклад, трудова функція керівника вищого навчального закладу пов'язана з безпосереднім управлінням діяльністю відповідного закладу та його представництвом у відносинах із державними органами, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами. Отже, керівник вищого навчального закладу наділений широким колом повноважень.

Диференціація необхідної правосуб'єктності для допуску до того чи іншого виду трудової діяльності зумовлюється цілком об'єктивними причинами.

Варто зазначити, що диференціація правового регулювання за об'єктивною ознакою властива вітчизняному законодавству. Як зазначає О.М. Ярошенко, в основі диференціації лежать стійкі суспільні чинники, що визначають розбіжності в умовах праці і потребують відображення в нормах права. Ці чинники є суспільними категоріями, держава враховує їх і надає їм значення [21, с. 51].

Висновки. У підсумку варто зазначити, що вимоги до трудової правосуб'єктності керівника вищого навчального закладу, встановлені національним законодавством, виправдані з огляду на специфіку його трудової діяльності та відповідальності за провадження освітньої, наукової, науково-технічної й інноваційної діяльності.

Список використаних джерел:

1. Гинцбург Л.Я. Социалистическое трудовое правоотношение / Л.Я. Гинцбург. – М. : Наука, 1977. – 310 с.
2. Алексеев С.С. Общая теория права : в 2-х т. / С.С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1982. – Т. 2. – 468 с.
3. Окунєв І.С. Загально-теоретичні засади правового статусу суб'єкта права : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01 / І.С. Окунєв. – К., 2009. – 222 с.

4. Якушев І.М. Суб'єкти трудового права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / І.М. Якушев ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2000. – 19 с.

5. Якушев І.М. Правосуб'єктність в теорії трудового права України / І.М. Якушев // Право України. – 2008. – № 3. – С. 36–40.

6. Грузінова Л.П. Трудове право України : [курс лекцій] / Л.П. Грузінова, В.Г. Короткій. – К. : МАУП, 2003. – 128 с.

7. Трудове право України : академ. курс : [підручник] / А.Ю. Бабаскін, Ю.В. Баранюк та ін. ; заг. ред. Н.М. Хуторян. – К. : А. С. К., 2004. –608 с.

8. Курс российского трудового права : в 3 т. / под ред. Е.Б. Хохлова. – Т. 1 : Общая часть. – СПб., 1996. – 573 с.

9. Пилипенко П.Д. Проблеми теорії трудових правовідносин в умовах переходу України до ринкової економіки : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / П.Д. Пилипенко ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2001. – 36 с.

10. Трудовое право России : [учебник для вузов] / ред. : Р.З. Лившиц, Ю.П. Орловский. – М. : Издательская группа «Норма – Инфра», 1999. – 480 с.

11. Болотіна Н.Б. Трудове право України : [підручник] / Н.Б. Болотіна. 5-е вид., стер. – К. : Вікар, 2008. – 860 с.

12. Сичов Д.В. Правове регулювання індивідуальних трудових відносин : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / Д.В. Сичов ; Національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2005. – 18 с.

13. Шамшина І.І. Суб'єкти трудового права: правове регулювання в умовах ринкових відносин : [монографія] / І.І. Шамшина. Луганськ : Література, 2010. – 448 с.

14. Зайцева О.Б. Трудовая правосубъектность как юридическая категория и ее значение в правовом регулировании трудовых отношений : дисс. … докт. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудовое право; право социального обеспечения» / О.Б. Зайцева. – М., 2008. – 474 с.

15. Бегичев Б.К. Трудовая правоспособность советских граждан / Б.К. Бегичев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 248 с.

16. Венедіктов С.В. Щодо трудової правосуб'єктності працівника як суб'єкта трудових правовідносин / С.В. Венедіктов // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 137–144.

17. Трудове право України : Академічний курс / за ред. П.Д. Пилипенка. 3-тє вид., перероб. і доп. – К. : Ін Юре, 2007. – 536 с.

18. Вавженчук С.Я. Охорона та захист трудових прав працівників : [підручник] / С.Я. Вавженчук. – Х. : Право, 2016. – 560 с.

19. Лазор Л.И. Правовое регулирование правосубъектности в сфере трудового права / Л.И. Лазор // Актуальні проблеми права: теорія і практика. – 2010. – № 17. – С. 8–21.

20. Александров Н.Г. Трудовое правоотношение / Н.Г. Александров. – М.: Юрид. издат. Мин. юстиции СССР' 1948.

21. Ярошенко О.М. Окремі питання єдності та диференціації правового регулювання праці / О.М. Ярошенко // Актуальні проблеми науки трудового права в сучасних умовах ринкової економіки : матеріали Науково-практичної конференції (м. Харків, 19–20 травня 2003 р.). – Х. : Українська асоціація фахівців трудового права; Національний університет внутрішніх справ, 2003. – С. 51–56.

УДК 349.2

ШЕВЧЕНКО Н.М.

ПОНЯТТЯ Й ОСОБЛИВОСТІ СУБ'ЄКТІВ ОХОРОННИХ ВІДНОСИН У ТРУДОВОМУ ПРАВІ

У статті надано авторське розуміння суб'єктів охоронних відносин у трудовому праві. Охарактеризовано їхні особливості, розкрито їхню сутність.

Ключові слова: *трудові правовідносини, суб'єкт охоронних відносин, трудове право, праця, охоронні відносини.*

В статье дано авторское понимание субъектов охранных отношений в трудовом праве. Охарактеризованы их особенности, раскрыта их сущность.

Ключевые слова: *трудовые правоотношения, субъект охранных отношений, трудовое право, труд, охранные отношения.*

In the article provided author's understanding of subjects of security relations in labor law. Characterized their features and their essence is revealed.

Key words: *labor relations, subject of security relations, labor law, work, security relations.*

Активні процеси формування українського трудового права на етапі побудови правової демократичної держави зумовлюють необхідність цілеспрямованого застосування різних засобів регулятивного й охоронного потенціалу вітчизняної системи права. Держава повинна не тільки створити правове поле для регулювання відносин із застосуванням найманої праці, але й забезпечити механізм його реалізації.

Зараз актуальною проблемою є пошук шляхів підвищення ефективності правового впливу на суспільні відносини із застосуванням найманої праці з метою їх впорядкування, охорони від протиправних посягань.

Для економічного розвитку суспільства держава гарантує законність у сфері найманої праці шляхом застосування більш ефективного механізму регулювання трудових відносин, створює суб'єктів охоронних відносин у трудовому праві та встановлює їхні повноваження. Отже, з'ясування поняття та визначення особливостей суб'єктів охоронних відносин у трудовому праві надзвичайно актуальне в доктрині трудового права.

Окремим питаннями суб'єктів охоронних правовідносин у трудовому праві присвятили свої праці такі вчені, як: М. Запорожець, В. Венедиктов, М. Іншин, В. Лазор, Л. Лазор, А. Лушніков, П. Пилипенко, Н. Плахотіна, С. Прилипко, Є. Хохлов, Н. Хуторян, І. Шамшина, І. Шульга, О. Ярошенко й інші. Незважаючи на науковий внесок у вивчення дефініції «суб'єкти охоронних відносин у трудовому праві» та визначення їхніх особливостей, досі в науці немає комплексного підходу до вивчення даної проблематики, що й зумовлює необхідність проведення більш глибокого аналізу.

Суб'єкти охоронних відносин у трудовому праві є учасниками суспільних відносин у сфері найманої праці, на яких законодавством покладено обов'язок охорони прав та свобод учасників трудових відносин.

Щоб особа набула статусу суб'єкта трудових правовідносин, вона повинна мати трудову правосуб'єктність – здатність виступати суб'єктом цих правовідносин. Ця юридична властивість складається з таких обов'язкових елементів:

– трудова правоздатність – визначена законодавством здатність учасника трудових правовідносин мати права й обов'язки, що є найважливішою умовою для того, щоб стати суб'єктом цих правовідносин;

© ШЕВЧЕНКО Н.М. – суддя (Окружний адміністративний суд міста Києва)

– трудова дієздатність – можливість через власні дії набувати трудових прав і водночас самостійно їх здійснювати;

– трудова деліктоздатність – у разі вчинення неправомірної дії визначає можливість даної особи нести юридичну відповідальність за свою неправомірну поведінку, компенсувати шкоду.

Всі суб'єкти трудових правовідносин у науці трудового права поділяються на на дві основні групи:

1. Головні суб'єкти трудових правовідносин – це суб'єкти, які своїм існуванням покликані забезпечувати наявність трудових відносин, виконують провідну роль у трудових правовідносинах. Головні суб'єкти поділяються на підгрупи:

1.1. Обов'язкові суб'єкти – такі суб'єкти, без яких не можна собі уявити будь-які трудові правовідносини – це роботодавці і працівники;

1.2. Допоміжні суб'єкти – суб'єкти, створені державою для забезпечення нормальної реалізації трудових відносин. До даної підгрупи належать суб'єкти із владними повноваженнями у сфері трудовго права, що виконують функції нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства;

1.3. Факультативні суб'єкти – суб'єкти, участь яких важлива для трудових правовідносин, але водночас необов'язкова та непостійна – профспілкові органи;

2. Другорядні суб'єкти трудових правовідносин – суб'єкти, які беруть участь у трудових правовідносинах за потреби – комісії із трудових спорів, Національна рада соціального партнерства [1, с. 92].

Враховуючи той факт, що охорона прав і свобод людини і громадянина є однією з головних функцій кожної держави, остання через свої повноважні органи покликана здійснювати таку охорону. Потрібно зауважити, що в системі державних органів є такі, які загальним порядком покликані здійснювати охорону прав і свобод громадянина (опосередковано). Є також спеціалізовані державні органи, які спеціально створені для виконання покладеної на них функції охорони прав і свобод (безпосередньо). Різниця між цими двома групами суб'єктів полягає лише в тому, що для першої групи суб'єктів завдання охорони прав та свобод людини не є основним та визначальним в їхній діяльності, воно є лише одним із завдань будь-якого державного органу. Охорона прав і свобод людини і громадянина в демократичному суспільстві відіграє дуже важливу роль, з огляду на той факт, що державна політика будь-якої країни зацікавлена в охороні основних прав учасника даних суспільних відносин, вона повинна керуватися вимогою охорони цих прав з боку державних органів. Отже, є державні органи, на яких законом покладено обов'язок і функцію охорони прав і свобод громадянина. Серед таких органів треба виокремлювати ті, що покликані здійснювати охорону лише трудових прав працівників

Як і будь-які правовідносини, охоронні правовідносини мають свої особливості, але спершу варто охарактеризувати сутність трудових правовідносин.

Одним із центральних суб'єктів охоронних правовідносин у трудовому праві є органи державної влади. На думку А. Венедиктова, державний орган – це організований колектив людей і службовців на чолі з відповідальним керівником, на якого держава поклала виконання певних державних завдань і якому вона надала для виконання цих завдань відповідну частину єдиного фонду державного майна [2, с. 338].

Найбільш вузьке поняття органу державної влади дає А. Вєнгєров, який вважає орган держави елементом державного апарату, наділеним компетенцією, необхідною для виконання його функцій [3, с. 161]. Дане визначення не розкриває сутність і діяльність органу державної влади, а тільки визначає його як елемент державного апарату, без уточнення його основних повноважень.

Погоджуємося з думкою В. Копейчикова, який визначає, що суб'єктом охоронних правовідносин у трудовому праві є орган державної влади як створений державою і такий, що діє у встановлених державою формах, структурний підрозділ – трудовий колектив, на чолі з відповідальним керівником, який, володіючи необхідними державними повноваженнями, внутрішньою єдністю, покликаний забезпечити максимально ефективний результат у діяльності з виконання функцій держави [4, с. 256].

Відповідно до Закону України «Про охорону праці», для координації, вдосконалення роботи з охорони праці і контролю за цією роботою міністерства й інші центральні органи виконавчої влади створюють у межах граничної чисельності структурні підрозділи з охорони праці або покладають реалізацію зазначених повноважень на окремих посадових осіб відповідних органів [5, ст. 33]. Отже, суб'єктом охоронних правовідносин може бути посадова особа. Для детального дослідження цього питання потрібно з'ясувати сутність поняття «посадова особа».

У довідковій літературі, зокрема в «Етимологічному словнику української мови», термін «посада» трактується в декількох варіантах: службове становище, місце в установі, підприємстві; слово «посада», очевидно, походить від польського "posada" – «посада»; «становище»; «фунда-мент»; пов'язане з польським "sadzic" – «садити» [6, с. 534].

В іншій довідковій літературі категорія «посада» визначається вже через виконання службових обов'язків – «службове становище, пов'язане з виконанням певних обов'язків в якій-небудь установі, на підприємстві, формальне документально закріплене місце працівника в трудовому колективі, яке передбачає виконання певних обов'язків, посадові права і характер відпо-відальності» [7, с. 1074–1075]. Дане визначення відносить посадову особу до учасників трудових правовідносин із чітко передбаченими законодавством правами й обов'язками.

Деякі науковці визначають посаду як «первинний осередок, вихідну організаційно-структурну одиницю державних органів, державних підприємств, установ, організацій, що визначає службове місце і становище учасників управлінського процесу» [8, с. 11]. Недоліком цього визначення є віднесення посади лише до державного управління та до кола державних інститутів, що обмежує дане визначення. Досить повним, хоч і дещо загальним, є визначення терміна «посада», наведене В. Кравчуком, як визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця певної організації, на яку покладено встановлений законом та корпоративними актами обсяг повноважень [9, с. 146]. Дане визначення не повязує «посаду» з колом державних інститутів та виділяє таку ознаку, як повноваження.

У науковій літературі термін «посадова особа» як суб'єкт охоронних правовідносин у трудовому праві трактується неоднозначно. Так, О. Старцев визначає «посадову особу органу виконавчої влади» як службовця, який наділений державно-владними повноваженнями щодо здійснення юридично значущих управлінських дій, у результаті яких виникають, змінюються чи припиняються управлінські правовідносини, а також особу, яка постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням виконує функції представника органу виконавчої влади щодо забезпечення виконання ухвалених рішень [10, с. 11]. Відповідно до Закону України «Про охорону праці», посадові особи центрального органу виконавчої влади, що реалізують державну політику у сфері охорони праці, є державними службовцями, і на них поширюється дія Закону України «Про державну службу» [5, ст. 39].

Отже, посадова особа як суб'єкт охоронних правовідносин у трудовому праві – передбачена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця певної організації або державного органу, на яку покладено визначений законом та корпоративними актами обсяг повноважень щодо охорони прав та свобод учасників трудових правовідносин у сфері найманої праці.

Суб'єкт охоронних відносин у трудовому праві – уповноважений учасник трудових відносин, владна діяльність якого спрямована на запобігання правопорушенням у сфері застосування найманої праці, на встановлення обов'язкової й належної поведінки, а також визначення заходів з їх дотримання.

Для виділення суб'єктів охоронних відносин у трудовому праві порівняно із суб'єктами інших трудових правовідносин необхідно виділити властиві тільки їм в унікальній сукупності особливості.

По-перше, суб'єкти охоронних правовідносин у сфері охорони праці мають панівне становище в системі учасників трудових правовідносин.

Конституцією України гарантовано рівність всіх учасників будь-яких суспільних відносин. У трудових відносинах панує принцип законності та рівності, але варто розрізняти їх в тому плані, що законність означає діяння конкретного суб'єкта в межах його юрисдикції, повноважень. А оскільки на різних суб'єктів покладаються різні обов'язки, відповідно до закону, то це означає рівність у правах, однак диференціацію в обов'язках. Не варто плутати рівність з однаковістю, адже всі суб'єкти відносин не є ідентичними.

Для охорони прав та свобод учасників трудових правовідносин суб'єкти охоронних правовідносин повинні мати важелі впливу та домінувати. Якщо цього не буде, то з боку правопорушника не виникає обов'язку компенсувати шкоду та не повторювати такого роду правопорушення. Наявність рівності між учасниками припускається в будь-яких правовідносинах, крім охоронних, тому вони виділяються імперативністю. Імперативність суб'єктів охоронних відносин полягає в тому, що їхні вказівки та рішення є обов'язковими для учасників трудових правовідносин, що дає їм право швидко вирішувати проблему. Панівне становище цих суб'єктів відносить їх до уповноважених учасників трудових правовідносин, де вони користуються своїми правами щодо зобов'язаних суб'єктів.

Суть правовідносин між уповноваженими та зобов'язаними суб'єктів охоронних відносин у трудовому праві з погляду панівного становища суб'єктів охоронних відносин полягає в простій схемі – «Уповноважена особа (суб'єкт охоронних правовідносин) – суспільний інтерес – законна вимога – зобов'язаний суб'єкт – реалізація завдання».

На нашу думку, ця особливість є показником імперативного становища суб'єкта охоронних відносин порівняно з іншими учасниками. Але водночас для належного функціонування правової системи суб'єкти охоронних відносин повинні мати таке становище, що є гарантією впливу на порушника.

Отже, перша особливість суб'єктів охоронних відносин у трудовому праві полягає в домінуванні над іншими учасниками правовідносин, що дає змогу регулювати ці правовідносини як уповноваженому державою учаснику сфери охорони трудових відносин.

Другою ознакою суб'єктів охоронних відносин у трудовому праві є те, що вони можуть притягти правопорушника до юридичної відповідальності.

У роботах українських учених зазначено, що суб'єкти охоронних правовідносин у трудовому праві, коли притягують правопорушника до юридичної відповідальності, зобов'язані виконати дії щодо перевиховання. Виховний елемент юридичної відповідальності розглядається як сприйняття всіма громадянами цінності права, виховання поваги до нього з боку суспільства, зростання правової активності з метою запобігання правопорушенням, а також як виховна корекція заходами юридичної відповідальності поведінки особи, що вже скоїла правопорушення, з метою запобігання вчиненню нею нових протиправних діянь [11, с. 387]. На нашу думку, суб'єкти охоронних правовідносин у разі притягнення до юридичної відповідальності в будь-якому випадкуазі зорієнтовані на виховання в правопорушника поваги честі та гідності інших учасників трудових правовідносин.

Суб'єкт охоронних відносин у трудовому праві виступає від імені держави та має право застосовувати встановлені законодавством санкції для притягнення до відповідальності. Інші учасники трудових правовідносин можуть використовувати лише «моральний примус», що передбачає реагування на неправомірну діяльність учасника трудових правовідносин без використання санкції статті. Він здійснюється у зв'язку з неправомірною поведінкою учасників трудових правовідносин, що порушує права та свободи інших учасників цих правовідносин. Проявляється у формі як морального, так і матеріального впливу на учасника трудових правовідносин для стимуювання його дотримуватися правових приписів та не вчиняти нових порушень.

Отже, друга особливість суб'єктів охоронних відносин у трудовому праві передбачає притягнення учасника трудових відносин, який вчинив правопорушення, до відповідальності. Ця особливість дає змогу суб'єктам охоронних відносин не тільки захищати учасників трудових правовідносин, а й негайно реагувати на порушення.

Третя особливість суб'єктів правоохоронних відносин у трудовому праві полягає в тому, що законодавством чітко передбачено контрольно-наглядові повноваження цих суб'єктів щодо охорони відносин у трудовому праві. Тобто йдеться про чітку регламентованість повноважень суб'єктів охоронних відносин у трудовому праві.

Повноваження – це система прав та обов'язків, набутих у легітимний спосіб державою, державними органами й органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, іншими суб'єктами правовідносин із метою забезпечення можливостей, потреб та інтересів людини і громадянина, окремих соціальних груп та суспільства загалом.

Контрольно-наглядові повноваження суб'єктів охоронних відносин у трудовому праві реалізуються через: 1) постійне спостереження за діяльністю підконтрольних об'єкта; 2) можливість впливати на поточну діяльність учасників трудових правовідносин; 3) притягнення до юридичної відповідальності за порушення трудового законодавства. Діяльність піднаглядного об'єкта оцінюється тільки з позиції законності, але не доцільності.

Особливостями суб'єктів охоронних правовідносин у трудовому праві є такі: 1) вони є панівними суб'єктами охоронних відносин у системі учасників трудових правовідносин; 2) у своїй діяльності наділені правом притягувати правопорушника до юридичної відповідальності; 3) законодавством чітко передбачено контрольно-наглядові повноваження суб'єктів охоронних відносин у трудовому праві.

Отже, можемо резюмувати, що суб'єкти охоронних відносин у трудовому праві є особливим учасником трудових правовідносин, діяльність яких регламентовано нормами права та покликана регулювати правовідносини шляхом владних повноважень та спеціального правового статусу. Основне завдання таких суб'єктів полягає в підтриманні законності та недопущенні по-

рушення прав з боку учасника трудових правовідносин, який діє неправомірно, притягнення його до юридичної відповідальності.

Список використаних джерел:

1. Реформування державного управління в Україні : проблеми і перспективи. – К. : Оріяни, 1998. – 364 с.
2. Венедиктов А. Государственная социалистическая собственность / А. Венедиктов. – М., 1948. – 839 с.
3. Венгеров А. Теория государства и права / А. Венгеров. – М. : Юристъ, 1995. – Ч. I : Теория государства. – 255 с.
4. Копейчиков В. Вопросы теории механизма советского социалистического государства : дисс. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений» / В. Копейчиков. – Х., 1969. – С. 309.
5. Про охорону праці : Закон України від 14 жовтня 1992 р. № 2694–XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 49. – Ст. 668.
6. Етимологічний словник української мови : у 7 т. / уклад. Р. Болдирєв та ін.. – К. : Наук. думка, 2003. – Т. 4 : Н – П. – 656 с.
7. Великий тлумачний словник сучасної української мови / голов. ред. В. Бусел ; редактори-лексикографи: В. Бусел, М. Василега-Дерибас, О. Дмитрієв, Г. Латник, Г. Степенко]. – К. ; Ірпінь : Перун, 2005. – 1728 с.
8. Теоретичні аспекти окремих видів юридичної відповідальності службових осіб органів внутрішніх справ України : [навч. посіб.] / за заг. ред. С. Гусарова. – К. : Академія управління МВС, 2009. – 166 с.
9. Кравчук В. Посадові особи юридичних осіб / В. Кравчук // Юридичний радник. – 2007. – № 2 (10). – С. 145–147.
10. Луговий І. Адміністративна відповідальність за правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І. Луговий. – Х., 2002. – 209 с.
11. Загальна теорія держави і права / за ред. М. Цвіка, О. Петришина. – Х. : Право, 2009. – 584 с.

УДК 349.2

ЯВОРСЬКА Н.О.

НАУКОВА ІНТЕРПРЕТАЦІЯ ТРУДОВИХ ВІДНОСИН СУДДІВ

У статті з’ясовано сутність трудових відносин суддів. Встановлено авторське поняття трудових відносин.

Ключові слова: *трудові відносини, суддя, правосуддя, трудове законодавство, праця.*

В статье выяснена сущность трудовых отношений судей. Установлено авторское понятие трудовых отношений.

Ключевые слова: *трудовые отношения, судья, правосудие, трудовое законодательство, труд.*

The article clarifies the essence of labor relations of judges. Established author’s concept of labor relations.

Key words: *labor relations, judge, justice, labor legislation, labor.*

© ЯВОРСЬКА Н.О. – аспірант кафедри трудового права та права соціального забезпечення (Київський національний університет імені Тараса Шевченка)

Вступ. Судовій владі впродовж усієї історії її існування відводилося важливе місце в системі державної влади. Розвиток правової держави та демократичного суспільства зумовив необхідність проведення судової реформи, яка фактично розпочалася з ухваленням Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та триває сьогодні. У світлі нещодавніх активних впроваджень реформи українського правосуддя актуалізується потреба визначення поняття трудових відносин суддів, їхньої правової природи. Необхідність дослідити категорійно-понятійний апарат та розкрити зміст даного поняття також зумовлена особливим правовим статусом судді як суб'єкта трудового права.

Трудові відносини суддів мають свої особливості, зумовлені специфікою їхнього основного завдання, – здійснення від імені держави правосуддя, що, у свою чергу, потребує нормативного встановлення особливих вимог до даної категорії працівників. Зокрема, насамперед такі вимоги мають стосуватися підстав для виникнення трудових відносин із суддею. Професійний добір та обрання судді мають складний фактичний склад, який необхідний для виникнення цих трудових відносин. Оскільки судді є особливою категорією працівників, на яких поширюються і загальні норми трудового законодавства, і норми спеціального законодавства, важливим у правовому регулюванні трудових відносин суддів є визначення їхньї правової природи й окреслення змістовного наповнення досліджуваного поняття. Необхідно також звернути увагу на те, що визначення поняття «трудові відносини суддів», встановлення їхньої правової природи зумовлено не тільки потребою наукових досліджень, але і практичними цілями, спрямованими на оптимальне співвідношення в правовому просторі загальних норм трудового права та норм спеціального законодавства.

Специфіка трудових відносин суддів потребує особливого підходу до визначення їхнього змісту, встановлення правової природи та формулювання дефініції. Актуальність наукових напрацювань у цьому напрямі зумовлена відсутністю чіткого визначення на законодавчому рівні досліджуваного терміна.

Поняття та проблеми правового регулювання трудових відносин суддів, зокрема в контексті їхньої трудової чи службово-трудової діяльності, вивчали такі науковці, як: Г. Барабаш, К. Василяка, В. Венедіктов, М. Данилова, В. Журавель, І. Запорожець, М. Іншин, О. Кучма, І. Лазор, В. Маляренко, Г. Наконечна, Н. Неумивайченко, Г. Чанишева, І. Шамшина, В. Щербина й ін.

Постановка завдання. Мета статті – окреслити зміст поняття «трудові відносини суддів», встановити особливості правової природи цих відносин.

Результати дослідження. Той факт, що в Україні сьогодні активно реформується судова система, на підставі чого вносяться зміни до відповідних нормативно-правових актів, породжує необхідність чіткого визначення окремих понять для їх подальшого правильного використання. У чинному законодавстві термін «трудові відносини суддів» не закріплений, а його правова природа є предметом багатьох наукових дискусій.

Щоб виокремити в правовій площині термін «трудові відносини суддів», необхідно встановити суть ширшої дефініції – «трудові відносини».

Відсутність легального визначення трудових відносин породжує дискусії серед науковців щодо змістовного наповнення даного поняття. Загалом науковці, коли визначають поняття трудових відносин, роблять прив'язку до трудового договору як головного породжуючого факту.

Так, К. Мельник визначає трудові правовідносини як вольовий двосторонній зв'язок працівника та роботодавця через їхні взаємні суб'єктивні трудові права й обов'язки, який виникає на підставі трудового договору [1, с. 16]. Зазначимо вагомий внесок ученого в дослідження даної проблематики та зауважимо, що таке визначення неповне, оскільки дуже обмежено розкриває зміст визначуваного терміна, без зазначення підстав для появи таких відносин.

В. Жернаков дає дещо схоже, проте розширене окресленням змісту визначення трудових відносин. Так, трудове правовідношення він розуміє як двосторонній правовий зв'язок між працівником і роботодавцем, що виникає на підставі трудового договору, зміст якого полягає в сукупності суб'єктивних прав і обов'язків із виконання працівником за винагороду роботи за певною професією, спеціальністю, кваліфікацією, посадою з підпорядкуванням внутрішньому трудовому розпорядку, створенням належних умов для її виконання й оплати праці роботодавцем [2, с. 15].

Звужує зміст таких відносин прив'язка роботодавця до підприємства.

Дещо інший підхід до визначення поняття трудових відносин пропонує П. Пилипенко, який зазначає, що трудові правовідносини – це врегульовані нормами трудового права суспільні відносини, що виникають у результаті укладення трудового договору (власне трудові), відносини

щодо встановлення умов праці на підприємствах, навчання й перекваліфікації за місцем праці, відносини, пов'язані з наглядом і контролем за додержанням трудового законодавства, врегулюванням трудових спорів і працевлаштуванням громадян [3, с. 123]. Таке визначення дещо відмінне від попередніх, розширене, оскільки визначає трудові відносини як певне структуроване поняття, що містить декілька правовідносин. Так, на думку П. Пилипенка, у структурі трудових правовідносин варто виділяти власне трудові відносини й інші, тісно пов'язані з ними (щодо встановлення умов праці на підприємствах, навчання й перекваліфікації за місцем праці та відносини, пов'язані з наглядом і контролем за додержанням трудового законодавства, урегулюваннямтрудових спорів і працевлаштуванням громадян) [4, с. 123]. Вважаємо такий підхід до визначення трудових відносин дискусійним. Адже, якщо власне трудові відносини є результатом укладення трудового договору, то інші, тісно пов'язані з ними відносини, мають інші підстави виникнення. Всупереч такому підходу, вважаємо, що обов'язковою ознакою трудових відносин є трудовий договір як підстава для виникнення.

Найбільш вдалим та лаконічним здається дефініція М. Іншина, який визначає трудові правовідносини як двосторонні вольові відносини, що виникають у зв'язку з укладенням трудового договору (контракту) між працівником та роботодавцем, змістом яких є встановлення, розвиток, зміна і припинення праці працівників із виконання ними трудових функцій [4].

Отже, трудові відносини – це вольові, двосторонньозобов'язувальні правові відносини між працівником і роботодавцем щодо встановлення, розвитку, зміни та припинення виконання трудової функції працівником на підставі трудового договору.

Н. Долгіх та В. Марущак під час аналізу розмаїтості трудових відносин в умовах ринку виділяють три окремих категорії працівників: наймані робітники (залежна праця), власники, що працюють (незалежна, самостійна праця), члени кооперативів, господарчих товариств, фермерських господарств та працівники, подібні найманим (залежна праця з виконанням особливих функцій), до категорії яких належать і судді [5, с. 5].

На думку Г. Наконечної, працівники судових органів вступають у трудові відносини на основі свого волевиявлення, реалізовують конституційний принцип: право на працю. Під час таких правовідносин судді, поруч з іншими працівниками судових органів, виконують відповідні функції, покладені на них судом і обумовлені в трудовому договорі чи контракті, дотримуються певного порядку дня (часу праці і відпочинку), з підляганням внутрішньому трудовому розпорядку, отримують за свою працю винагороду, забезпечуються гарантіями у встановлених випадках, які передбачені трудовим законодавством [6, с. 478]. З такою позицією автора можна частково погодитися, проте недоцільним, на нашу думку, є прирівнювання судді до інших працівників суду. Зокрема, варто зазначити, що трудові функції на суддю покладаються державою й обумовлюються на законодавчому рівні, а не в трудовому договорі, як і гарантії, вони передбачені спеціальним законодавством.

Очевидним службово-трудовий аспект державної служби вважає М. Іншин, який водночас зазначає, що державна служба є різновидом суспільно-корисної діяльності й являє собою особливий вид праці, в якому заняття посад державних службовців на основі конкурсу чи за призначенням є досить поширеними формами, а контрактна форма (трудова угода) ще не набула поширення й відповідного застосування, у чому проявляються диференціація й особливості державної служби як виду трудової діяльності. Наявність трудової діяльності зумовлює появу трудових відносин, однак, з огляду на особливості державної служби, ці відносини автор пропонує вважати службово-трудовими [7, с. 42]. Погоджуємося з думкою автора щодо особливого характеру трудової діяльності державних службовців, яка зумовлює появу трудових відносин. Проте, вважаємо, що варто розмежовувати трудові відносини й адміністративно-правові, не зливати їх в один термін «службово-трудові відносини».

В. Процевський розмежовує трудові й адміністративно-правові відносини державних службовців і зазначає, що нормами адміністративного права визначається структура і компетенція міністерств, відомств, їх управлінь, відділів, порядок їхньої діяльності, але ці функції виконуються конкретними людьми, які перебувають із роботодавцем (державним органом) у трудових відносинах, підставою для виникнення яких є волевиявлення, яке набуває правового оформлення в трудовому договорі (контракті) [8, с. 99]. Погоджуємося з розмежуванням адміністративно-правових та трудових відносин і зауважимо, що підставою для виникнення трудових відносин є трудовий договір, умовою укладення якого є вільне волевиявлення.

У науковій літературі та судовій практиці є позиція, що між суддею та судом не можуть виникати трудові відносини на підставі трудового договору, оскільки державна служба судді, яка

полягає в здійсненні правосуддя, є за своїм змістом не договірними (двосторонніми) відносинами між роботодавцем і працівником, а реалізацією однієї із трьох функцій держави – судової [9]. Не можемо погодитися з такою думкою, як і віднести оплату листка непрацездатності чи виплати надбавки за вислугу років до форм здійснення державою судової функції. Для реалізації своєї судової функції держава наймає суддів.

Як і для трудового договору, для публічної служби характерні договірні відносини. Тобто держава як роботодавець наймає державних службовців як працівників для реалізації своїх судових функцій. Незважаючи на особливості призначення та звільнення з посади, порядку проходження публічної служби, визначені нормами спеціального законодавства, такі відносини є договірними. Суддя, коли працевлаштовується, погоджується на умови праці, зокрема на визначену трудову функцію, розмір заробітної плати й інші. За суддею залишається право звільнитися за власним бажанням та піти у відставку, за наявності в нього відповідного стажу. Вищезазначене дає підстави говорити про наявність трудових відносин, що виникають між суддею та державою в особі уповноваженого органу як між працівником та роботодавцем.

Дискусійною є позиція, згідно з якою суддя здійснює свою трудову діяльність на підставі закону, а не трудового договору, який оформлюється виданням роботодавцем наказу про призначення на посаду, оскільки саме законом визначені підстави для отримання відповідного статусу судді та доступу до здійснення правосуддя. Протилежне тлумачення чинного законодавства України призвело б до визнання залежності судді як працівника від умов трудового договору та волі посадових осіб законодавчої й виконавчої влади як роботодавця [9].

Будь-які трудові правовідносини з'являються на підставі Кодексу законів про працю України, відповідно до якого для трудових відносин необхідне укладення трудового договору, тобто неможливе зарахування працівника до штату без трудового договору. Відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», суддя має бути зарахований до штату суду, тобто самого закону недостатньо для появи даних трудових відносин [10].

З огляду на вищезазначене зауважимо, що підставою для появи трудових відносин судді є фактичний склад, який містить два юридичних факти: акт про призначення на посаду судді та трудовий договір, наслідком якого є зарахування судді до штату суду.

Підтримуємо погляди М. Іншина і вважаємо, що зі вступом на службу виникають трудові правовідносини, сторони яких набувають правових статусів «працівника» і «роботодавця», незважаючи на специфіку останніх [11, с. 304].

Висновки. Отже, трудові відносини судді можна визначити як вольові двосторонньозобов'язувальні правовідносини, що виникають між суддею як працівником та державою в особі відповідного органу як роботодавцем на підставі фактичного складу (указу Президента України про призначення на посаду та трудового договору, оформленого наказом про зарахування судді до штату суду) щодо призначення на посаду, проходження та звільнення судді з державної служби.

Список використаних джерел:

1. Трудове право України : [підручник] / К. Мельник. – Харків : Діса-плюс, 2014. – 480 с.

2. Трудове право : [підручник] / В. Жернаков та ін. ; за заг. ред. В. Жернакова. – Харків : Право, 2013. – 494 с.

3. Пилипенко П. Проблеми теорії трудового права : [монографія] / П. Пилипенко. – Львів : Вид. центр Львів. нац. ун-ту ім. Івана Франка, 1999. – 214 с.

4. Іншин М. Теоретико-правова характеристика трудових правовідносин / М. Іншин // Форум права. – 2014. – № 1. – С. 198–202 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_1_35.pdf.

5. Трудове право : [навч. посібник] / Н. Долгіх, В. Марущак. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2011. – 252 с.

6. Наконечна Г. Проблеми розмежування адміністративних та інших правовідносин, що виникають під час діяльності судів / Г. Наконечна // Форум права. – 2012. – № 3. – С. 476–481 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-3/12ngjhdc.pdf.

7. Іншин М. Правове регулювання службово-трудової діяльності державних службовців як особливої категорії зайнятого населення України : [навч. посібник] / М. Іншин. – Х. : ФІНН, 2010. – С. 42–43.

8. Процевський В. Правове регулювання трудових відносин державних службовців : деякі проблеми / В. Процевський // Право України. – 2004. – № 12. – С. 96–101.

9. Постанова Київського окружного адміністративного суду від 11 вересня 2015 р. № 810/3074/14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://reyestr.court.gov.ua/Review/52619137.

10. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 р. № 1402–VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1402-19.

11. Іншин М. Державна служба як сфера регулювання трудового права / М. Іншин // Форум права. – 2011. – № 3. – С. 303–308 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/11imirtp.pdf.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС;
ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.9

АНДРЄЄВ А.В.

ПРОБЛЕМИ ПРИТЯГНЕННЯ ДО ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПРАЦІВНИКІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

У статті визначено проблеми притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників Державної служби України. Охарактеризовано специфіку кожної з них. Виявлено напрями щодо вирішення таких проблем.

Ключові слова: *дисциплінарна відповідальність, працівник, трудова діяльність, праця, правові проблеми.*

В статье определены проблемы привлечения к дисциплинарной ответственности работников Государственной службы Украины. Охарактеризована специфика каждой из них. Выявлены направления решения таких проблем.

Ключевые слова: *дисциплинарная ответственность, работник, трудовая деятельность, труд, правовые проблемы.*

In the article the problems of bringing to disciplinary responsibility employees of the State Service of Ukraine are outlined. Characterized the specificity of each of them. Directions for solving such problems are revealed.

Key words: *disciplinary responsibility, employee, labor activity, labor, legal problems.*

Вступ. Дослідження проблем притягнення до відповідальності працівників Державної служби України не втрачає своєї актуальності також із огляду на те, що нині в правовій доктрині нашої держави є не так багато праць, присвячених цьому питанню в контексті прийняття нового законодавства. Це зумовлює існування проблематики як у науковій теорії, так і в практичному застосуванні правових норм. Також важливість дослідження цієї теми можна пояснити необхідністю пошуку прорахунків законодавця в процесі здійснення реформи державної служби, оскільки зміни до законодавства не обов'язково вирішують усі наявні проблеми та можуть призвести до появи нових. Саме тому питання проблем притягнення до відповідальності працівників Державної служби України є доцільним для дослідження. Тож прийняття нового Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [1], відсутність аналізу його проблематики в науковій доктрині України, у цілому невисока увага дослідників до проблем притягнення до відповідальності працівників Державної служби України в комплексі формують актуальність дослідження виділеного нами питання.

Проблеми притягнення до відповідальності працівників Державної служби України згідно з новим законодавством сьогодні комплексно не досліджувалися, і спеціальні монографічні роботи цьому питанню не присвячувалися. Утім, проблематика юридичної відповідальності державних службовців у цілому завжди перебувала в полі зору вітчизняних дослідників; при цьому варто мати на увазі, що нещодавні зміни до законодавства зумовили втрату актуальності значної частини ідей і думок науковців. На прогалини та недоліки правового регулювання цього інституту в тій чи іншій мірі вказували практично всі дослідники відповідальності державних службовців. Коло науковців, які у своїй науковій практиці здійснювали дослідження проблем при-

© АНДРЄЄВ А.В. – кандидат юридичних наук, заступник начальника управління (Генеральна прокуратура України)

тягнення до відповідальності працівників Державної служби України, є не надто масштабним, до нього ми віднесемо насамперед таких дослідників, як Н.М. Вапнярчук, А.П. Горзов, О.О. Губанов, О.О. Долгий, І.О. Картузова, Л.М. Корнута, Б.В. Лавренко, Н.С. Панова, С.М. Сєрьогін, В.В. Скоріков, В.П. Тимощук, А.О. Фомінова, В.М. Хомик, А.М. Школик тощо.

Постановка завдання. Метою статті є здійснення правового аналізу проблем притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників Державної служби України.

Результати дослідження. Загальна дисциплінарна відповідальність регулюється Кодексом законів про працю України [2] й правилами внутрішнього трудового розпорядку та поширюється на всіх працівників, окрім працівників, для яких встановлено спеціальну дисциплінарну відповідальність. Для державних службовців передбачена спеціальна дисциплінарна відповідальність, урегульована Розділом VII Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [1]. Дисциплінарна відповідальність є одним із основних видів юридичної відповідальності, яка застосовується до публічних службовців і яка безпосередньо пов'язана з виконанням службових повноважень й застосовується в межах публічних службових відносин [3, с. 121]. Підстава виникнення дисциплінарної відповідальності – дисциплінарний проступок, пов'язаний із невиконанням чи неналежним виконанням покладених на особу службових обов'язків.

Службову дисципліну варто розглядати як елемент службової етики публічних службовців. Ще донедавна поняття службової дисципліни в законодавстві про державну службу не встановлювалося, але сьогодні відповідно до ст. 2 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [1] службова дисципліна – це неухильне додержання Присяги державного службовця, сумлінне виконання службових обов'язків і правил внутрішнього службового розпорядку. Варто відзначити, що прийняття цього нормативно-правового акта позитивним чином відобразилося на правовому регулюванні роботи державних службовців, і деякі проблеми, які були актуальними до його прийняття, знайшли своє вирішення. Тому сьогодні можна виділити не так багато проблемних моментів, пов'язаних із правовим регулюванням дисциплінарної відповідальності державних службовців.

Національне законодавство не містить прямого визначення поняття «дисциплінарний проступок державного службовця», проте у ст. 66 чинного Закону «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [1] визначено, що до державних службовців застосовується один із таких видів дисциплінарного стягнення: 1) зауваження; 2) догана; 3) попередження про неповну службову відповідність; 4) звільнення з посади державної служби, а ст. 65 установлений вичерпний перелік дисциплінарних проступків, які можна умовно розподілити на три групи: неналежне виконання службових обов'язків (невиконання чи неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) і доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень; недотримання правил внутрішнього службового розпорядку; перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину чи адміністративного правопорушення) тощо, недотримання правил службової етики (порушення Присяги державного службовця; порушення правил етичної поведінки державних службовців; вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу; дії, що шкодять авторитету державної служби тощо), порушення встановлених для державних службовців обмежень і заборон (невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця; подання під час вступу на державну службу недостовірної інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на державну службу, а також неподання необхідної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби; неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем і близькими особами в 15-денний строк із дня їх виникнення тощо). Іншими словами, дисциплінарний проступок може виражатися як в активних протиправних діях, так і в бездіяльності публічних службовців, а наслідком його вчинення є застосування вищеперерахованих заходів дисциплінарної відповідальності. Застосування таких заходів повинне мати не тільки каральний, але й превентивний характер [3, с. 122]. Наприклад, якщо звільнення з посади державної служби є інструментом покарання державного службовця за дисциплінарний проступок, то зауваження, догана та попередження про неповну службову відповідність мають на меті спонукати державного службовця утриматися від подальшого вчинення деструктивної поведінки. Тож із цього можна зробити висновок, що дисциплінарна відповідальність застосовується до державного службовця з такою метою: 1) забезпечення належного виконання службових обов'язків; 2) недопущення повторення дисциплінарних проступків порушником службової дисципліни, а також іншими державними службовцями; 3) усунення негативних наслідків дисциплінарного проступку.

Аналіз наукової літератури засвідчив, що сьогодні не вирішеними залишаються такі проблеми дисциплінарної відповідальності працівників Державної служби України:

1) відсутність Дисциплінарного статуту державного службовця [4, с. 66];

2) необхідність розширення системи заходів дисциплінарної відповідальності публічних службовців [3, с. 121–124];

3) у переліку діянь, які можна вважати дисциплінарним проступком, не зазначені такі, які можуть бути безпосередньо пов'язані з корупціогенними факторами;

4) недостатня публічність процесів накладення дисциплінарних стягнень.

Так, щодо першої виділеної проблеми, на нашу думку, сьогодні вона не має першочергового значення. Із прийняттям нового Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [1] питання дисциплінарної відповідальності працівників Державної служби України набуло належного деталізованого рівня правового регулювання. О.О. Губанов у цьому контексті відзначає, що відносини щодо реалізації заходів дисциплінарної відповідальності в державній службі, а також система дисциплінарних стягнень і порядок їх застосування мають визначатися кодифікованими нормами, які б містилися в одному законодавчому акті з огляду на досвід найбільш розвинених держав – членів ЄС. У такому разі прийняття Дисциплінарного статуту державного службовця дозволить установити більш конкретні норми щодо класифікації дисциплінарних проступків залежно від їх тяжкості, класифікацію дисциплінарних стягнень і дисциплінарних впливів на державного службовця тощо [4, с. 66]. Аналіз такої пропозиції в аспекті наближення вітчизняного законодавства до стандартів Європейського Союзу є більш доцільним, оскільки сьогодні у вітчизняній правовій системі відбувається масштабна імплементація міжнародних стандартів із метою подальшої євроінтеграції нашої держави. Тому вирішення цієї проблеми вбачаємо в прийнятті Дисциплінарного статуту державного службовця України. У цьому контексті можливими є два варіанти щодо формулювання змісту цього документа:

1) запозичення європейського досвіду, зокрема використання Статуту федерального дисциплінарного права Федеративної Республіки Німеччина від 20.07.1967 р. (Bundesdisziplinargesetz [5]). Проте, слідуючи в такому напрямку, варто враховувати, що Державна служба України суттєво відрізняється від свого німецького аналогу. Більше того, традиції правового регулювання цього інституту у Федеративній Республіці Німеччина є значно давнішими, а отже, перейняття такого досвіду може бути ускладненим різноманітними факторами;

2) скласти новий Дисциплінарний статут державного службовця України на основі норм Розділу VII Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [1], які на досить високому рівні врегульовують дисциплінарну відповідальність державних службовців, а також дисциплінарні статути інших сфер, нині чинних у нашій державі (наприклад, норми Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України від 22.02.2006 р. № 3460-IV [6] і Дисциплінарного статуту Збройних Сил України від 24.03.1999 р. № 551-XIV) [7]. Цей варіант вважаємо більш реалістичним і доцільним у сучасних реаліях.

Таким чином, для вирішення проблеми відсутності Дисциплінарного статуту державного службовця пропонуємо прийняти нормативно-правовий акт з урахуванням положень Розділу VII Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [1], Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України від 22.02.2006 р. № 3460-IV [6], Дисциплінарного статуту Збройних Сил України від 24.03.1999 р. № 551-XIV [7], а також досвіду більш розвинених держав, зокрема Федеративної Республіки Німеччина. Структуру такого нормативно-правового акта бачимо такою: 1) загальні положення (розкривається поняття службової дисципліни, дисциплінарного проступку, дисциплінарного стягнення, дисциплінарного провадження тощо); 2) підстави для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності (перелік підстав; розкриття сутності кожної з них тощо); 3) дисциплінарні стягнення (види, суб'єкти, уповноважені накладати дисциплінарні стягнення, порядок накладання дисциплінарних стягнень, обставини, що пом'якшують або обтяжують дисциплінарну відповідальність, строки накладання дисциплінарних стягнень, виконання та зняття дисциплінарних стягнень, правові наслідки накладання дисциплінарних стягнень, співвідношення між підставами для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності та видами дисциплінарних стягнень); 4) суб'єкти, уповноважені ініціювати дисциплінарні провадження та застосовувати дисциплінарні стягнення (поняття, статус та повноваження таких суб'єктів у дисциплінарних провадженнях; дисциплінарна комісія з розгляду дисциплінарних справ та її повноваження; загальні збори (конференція) державних службовців державного органу); 5) дисциплінарне провадження (проведення службового розслідування, відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків,

дисциплінарна справа, гарантії прав державних службовців під час застосування дисциплінарного стягнення, пояснення державного службовця, право на ознайомлення з матеріалами дисциплінарної справи, рішення про накладення дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження); 6) оскарження дисциплінарних стягнень (порядок подання та розгляду скарг, порядок оскарження дисциплінарних стягнень, строки оскарження дисциплінарних стягнень, зняття дисциплінарного стягнення). При цьому варто зазначити, що в разі прийняття такого нормативно-правового акта необхідно виключити зі змісту Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [1] Розділ VII із метою уникнення подальший правових колізій.

Наступною виділеною нами проблемою є необхідність розширення системи заходів дисциплінарної відповідальності публічних службовців. Ця проблема протягом багатьох років є дискусійною. Навіть порівняно з попереднім Законом України «Про державну службу» від 17.11.2011 р. № 4050-VI [8] система дисциплінарних стягнень у черговий раз зазнала змін. В.П. Тимощук і А.М. Школик звертають увагу на те, що в Україні доцільно розширити систему заходів дисциплінарної відповідальності державних службовців, адже це сприятиме точнішій диференціації дисциплінарних стягнень залежно від дисциплінарних проступків. Так, дослідниками пропонується передбачити в законодавстві про державну службу такі види дисциплінарних стягнень, які, на їхню думку, забезпечать більшу ефективність впливу на порушників дисципліни: 1) зауваження; 2) догана; 3) затримка до одного року в присвоєнні чергового рангу; 4) попередження про неповну службову відповідність; 5) звільнення з публічної служби [3, с. 121–124]. Відзначимо, що порівняно з чинним переліком, закріпленим у нормах Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [1], відмінність полягає в одному-єдиному стягненні, запропонованому вченими, – затримці до одного року в присвоєнні чергового рангу. Вважаємо можливість передбачення такого стягнення цілком виправданою, оскільки досить суперечливою є можливість просування по службі працівника, який скоїв дисциплінарний проступок, пов'язаний із невиконанням чи неналежним виконанням покладених на особу службових обов'язків. У статті 49 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697-VII [9] передбачено такі види дисциплінарних стягнень: 1) догана; 2) заборона на строк до одного року на переведення до органу прокуратури вищого рівня чи на призначення на вищу посаду в органі прокуратури, в якому прокурор обіймає посаду (крім Генерального прокурора); 3) звільнення з посади в органах прокуратури, а щодо суддів у ст. 109 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р. № 1402-VIII [10] визначено такі дисциплінарні стягнення: 1) попередження; 2) догана; 3) сувора догана; 4) подання про тимчасове (від одного до шести місяців) відсторонення від здійснення правосуддя; 5) подання про переведення судді до суду нижчого рівня; 6) подання про звільнення судді з посади. Отже, в обох наведених випадках особи, що здійснюють свої службові обов'язки від імені та в інтересах держави, під час учинення дисциплінарного проступку можуть завдати суттєвої шкоди своїй службовій кар'єрі. Тому вважаємо чинну систему заходів дисциплінарної відповідальності державних службовців такою, що потребує доповнення.

Для вирішення цієї проблеми пропонуємо доповнити ч. 1 ст. 66 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [1] пунктами «5) затримка до одного року в присвоєнні чергового рангу» та «6) присвоєння державному службовцю нижчого рангу».

Для вирішення третьої проблеми пропонуємо доповнити ч. 2 ст. 65 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [1] п. 16 «створення надмірних обтяжень для одержувачів адміністративних послуг, якщо такі дії не містять складу злочину чи адміністративного правопорушення».

Останньою виділеною нами проблемою дисциплінарної відповідальності працівників Державної служби України є недостатня публічність процесів накладення дисциплінарних стягнень. Ми дійшли згоди з авторами в тому, що сьогодні в нормах Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [1] фактично не висвітлене питання публічності процесів накладення дисциплінарних стягнень. Утім, державна служба передбачає публічність особи й необхідність доведення до населення інформації щодо діяльності державних службовців, доведення до громадськості інформації щодо дисциплінарної відповідальності державних службовців може бути позитивним чинником підвищення дисципліни відповідних службовців і зростання довіри населення до влади в цілому. Тому вирішення цієї проблеми може мати одночасно й позитивні, і негативні наслідки. Ми схиляємося до того, що публічність процесів накладення дисциплінарних стягнень є засобом мотивації державних службовців для уникнення протиправної діяльності, а також превентивним методом, оскільки привселюдно шкодить ділової репутації.

Висновки. Таким чином, для вирішення проблеми недостатньої публічності процесів накладення дисциплінарних стягнень пропонуємо доповнити Розділ VIII Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [1] статтею «Оприлюднення інформації про притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності» такого змісту: «1. Інформація про притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності оприлюднюється на офіційних веб-сайтах державного органу, в якому він здійснює службу, і центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби відповідно до цього Закону. 2. Рішення про накладення дисциплінарного стягнення приймає суб'єкт призначення протягом 10 календарних днів із дня отримання пропозицій Комісії, подання дисциплінарної комісії в державному органі. Рішення оформляється відповідним актом суб'єкта призначення. 3. Суб'єкт призначення чи керівник державної служби забезпечує оприлюднення та передачу центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, рішення про накладення дисциплінарного стягнення в електронній формі не пізніше наступного робочого дня з дня підписання відповідного рішення. 4. Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, здійснює перевірку рішення й у разі відсутності зауважень не пізніше наступного робочого дня з дня їх надходження розміщує його на своєму офіційному веб-сайті. 5. В оприлюдненому рішенні зазначається таке: 1) найменування й місцезнаходження державного органу; 2) назва посади; 3) посадові обов'язки; 4) сутність дисциплінарного проступку; 5) вид дисциплінарного стягнення».

Список використаних джерел:

1. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2016. – № 4. – Ст. 43.

2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці: Закон України від 28.12.2014 р. № 77-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2015. – № 11. – Ст. 75.

3. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. В.П. Тимощука, А.М. Школика. – К.: Конус Ю, 2007. – 735 с.

4. Губанов О.О. Відповідальність державних службовців як основна характеристика, яка притаманна державній службі в європейському адміністративному просторі, як сфера модернізації української державної служби / О.О. Губанов // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – 2016. –№ 5. – С. 87–94.

5. Bundesdisziplinargesetz. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gesetze-im-internet.de/bdg/index.html.

6. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України: Закон України від 22.02.2006 р. № 3460-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 29. – Ст. 245.

7. Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України: Закон України від 24.03.1999 р. № 551-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999 р. – № 22. – Ст. 197.

8. Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 р. № 4050-VI // Відомості Верховної Ради України від 29.06.2012. – 2012 р. – № 26. – С. 1072. – Ст. 273.

9. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.

10. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2016. – № 31. – Ст. 545.

УДК 342.9

БАТІГ Р.В.

ПОРЯДОК ТА ЕЛЕМЕНТИ СУДОВОГО РОЗГЛЯДУ СПРАВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ЩОДО ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ

У статті визначено порядок судового розгляду справ адміністративного провадження щодо відповідальності юридичних осіб. Охарактеризовано сутність його елементів.

Ключові слова: *порядок, елемент, судовий розгляд справ, адміністративне провадження, відповідальність, юридична особа.*

В статье определен порядок судебного рассмотрения дел административного производства об ответственности юридических лиц. Охарактеризована суть его элементов.

Ключевые слова: *порядок, элемент, рассмотрение дел, административное производство, ответственность, юридическое лицо.*

In the article outlined the procedure for judicial review of administrative proceedings against the liability of legal persons. Characterized nature of its elements.

Key words: *order, item, adjudication, administrative proceedings, liability entity.*

Вступ. Адміністративне провадження щодо відповідальності юридичних осіб загалом реалізується адміністративними органами на відносно самостійній досудовій стадії. І хоча розгляд судом справ адміністративного провадження щодо відповідальності юридичних осіб має здебільшого субсидіарний характер, проте все ж відіграє надзвичайно важливу роль у забезпеченні прав, свобод і законних інтересів притягуваних до відповідальності осіб.

Як уже неодноразово зазначалося фахівцями та нами, адміністративні провадження щодо відповідальності юридичних осіб є несистематизованими як із погляду правового регулювання цієї проблематики, так і крізь призму доктрини адміністративного права. Отримавши «у спадок» ще радянське праворозуміння адміністративної відповідальності юридичних осіб, відповідно до якого цьому виду відповідальності підлягали виключно посадові особи підприємств, установ і організацій, наука адміністративного права дотепер ще не дала однозначної відповіді про природу відповідальності, якій підлягає юридична особа (чи є така відповідальність адміністративною в широкому розумінні цього терміна, чи остання має іншу правову природу).

Постановка завдання. З огляду на те, що багато теоретичних проблем щодо природи відповідальності юридичних осіб є не вирішеними, актуальним є дослідження порядку й елементів судового розгляду справ адміністративного провадження із цього приводу як окремий аспект наукових напрацювань щодо відповідальності юридичних осіб як сучасного предмета наукових досліджень у сфері адміністративного права.

Результати дослідження. Практично-прикладна значимість цього напряму напрацювань полягає в комплексному дослідженні проблем процесуального характеру, які виникають під час розгляду цієї категорії спорів, розробленні теоретичної основи для їх практичного вирішення, у створенні бази для інтерпретації наукових позицій у практичну площину, зокрема й площину нормотворчості. Розглядаючи наше дослідження як елемент комплексних розроблень проблематики відповідальності юридичних осіб як інституту адміністративного права, який знаходиться на етапі формування, можна стверджувати, що останнє матиме позитивний вплив як у науковій, так і в практичній площині.

Дослідженням тих чи інших категорій справ адміністративних проваджень займалися такі науковці, як О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, С.В. Додін, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, А.П. Клюшніченко, Л.В. Коваль, В.В. Копейчиков, Н.Р. Нижник, В.Ф. Опришко, В.Д. Соро-

© БАТІГ Р.В. – детектив (Національне антикорупційне бюро України)

кін, В.С. Стефаник, М.І. Смокович, В.Я. Тацій, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко, В.І. Шишкін та інші. Праці дослідників є значним внеском у цю царину наукових знань. Окремі результати таких наукових робіт стали основою для здійснення нашого дослідження. Однак з огляду на те, що комплексно розгляд проблематики судового розгляду справ адміністративних проваджень щодо відповідальності юридичних осіб, загального порядку й елементів такого розгляду не був окремо предметом дослідження, вважаємо, що ця сфера розроблень повинна бути розглянута в межах загального комплексного дослідження. Тому можемо ствердно говорити про актуальність обраної теми, яка повинна забезпечити теоретичну основу для подальших наукових і практичних осмислень проблематики відповідальності юридичних осіб і її адміністративно-правового регулювання.

Судовий розгляд справ адміністративного провадження щодо відповідальності юридичних осіб характеризуватиметься такими елементами (стадіями й етапами): 1) відкриття провадження в адміністративній справі; 2) підготовче провадження; 3) розгляд адміністративної справи по суті та прийняття рішення; 4) перегляд справи апеляційним і касаційними судами, а в окремих випадках – Верховним Судом України.

Кожна з відповідних стадій судового провадження має свої визначені завдання та конкретні правила, за якими останні здійснюються. Так, етап відкриття провадження в адміністративній справі покликаний визначити відповідність позову вимогам законодавства, а також додержання позивачем правил підсудності. Тому остання загалом спрямована на забезпечення цілей стабільності й упорядкованості судочинства.

Підготовче провадження, що здійснюється адміністративними судами, відіграє значну роль у структурі елементів судового розгляду справ адміністративного провадження щодо відповідальності юридичних осіб. Як установлено у ст. 110 Кодексу адміністративного судочинства України, суд до судового розгляду адміністративної справи вживає заходів для всебічного й об'єктивного розгляду й вирішення справи в одному судовому засіданні протягом розумного строку [1]. Тому з урахуванням принципу офіційного з'ясування обставин у справі підготовче провадження покликане забезпечити якнайефективнішу реалізацію процесуальних прав і обов'язків юридичних осіб, які були притягнуті до адміністративної відповідальності. Це також забезпечує ефективний розгляд спору між юридичною особою та суб'єктом владних повноважень на судовій стадії, сприяючи захисту прав, свобод та інтересів таких осіб від їх порушень, які можуть виникнути в процесі проваджень щодо притягнення таких осіб до адміністративної відповідальності.

На стадії розгляду адміністративної справи по суті здійснюється судовий розгляд справи. На ньому поетапно реалізуються процесуальні дії сторін і суду, серед яких – розгляд клопотань, допит свідків, судові дебати, видалення в нарадчу кімнату та прийняття рішення. Усі ці дії також здійснюються у визначеній послідовності та порядку, і їх можна визначити як підстадії. Суворо регламентований порядок, з одного боку, забезпечує стабільність і передбачуваність судового розгляду, з іншого – мотивує сторони адміністративно-судового провадження добросовісно реалізовувати свої процесуальні права й обов'язки.

Саме прийняття постанови адміністративним судом чи місцевим загальним судом як адміністративним за результатами позову юридичної особи з приводу рішення про її притягнення до адміністративної відповідальності є ключовим моментом судового розгляду в першій інстанції. До кола питань, які вирішуються судом під час прийняття постанови, відповідно до ст. 161 Кодексу адміністративного судочинства належать такі факти й обставини: чи мали місце обставини, якими обґрунтовувалися вимоги та заперечення, якими доказами вони підтверджуються; чи є інші фактичні відомості, які мають значення для вирішення справи, і докази на їх підтвердження; яку правову норму належить застосувати до цих правовідносин; чи належить задовольнити позовні вимоги або відмовити в їх задоволенні; як розподілити між сторонами судові витрати; чи є підстави допустити негайне виконання постанови; чи є підстави для скасування заходів забезпечення адміністративного позову [1].

Оскільки аналізований порядок судового розгляду справ адміністративних проваджень щодо відповідальності юридичних осіб полягає в оскарженні рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень на досудовій стадії таких проваджень, адміністративні суди перевіряють з урахуванням вищенаведених положень, чи прийняті, учинені або ж допущені вони на підставі, у межах повноважень і в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; із використанням повноважень із метою, із якою ці повноваження надані; обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); безсторонньо (неупереджено); добросовісно; розсудливо; із дотриманням принципу рівності перед за-

коном, уникаючи всіх форм дискримінації; пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи й цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; своєчасно, тобто протягом розумного строку [1]. Відповідний спектр питань, який підлягає вирішенню, утворює режим належного сприяння юридичній особі для реалізації права на судовий захист. Особливо це стосується всебічного розгляду всіх обставин притягнення такої особи до адміністративної відповідальності та законності обраного адміністративного стягнення.

Рішення суду першої інстанції може бути переглянуте вищими судами в апеляційному та касаційному порядку, а також Верховним судом України з підстав, що визначені процесуальним законодавством. Відповідну стадію оскарження судових рішень відносять до субсидіарних стадій адміністративно-судових проваджень. Порядок апеляційного та касаційного оскарження в адміністративному судочинстві визначається Кодексом адміністративного судочинства, а відповідні судові провадження мають відокремлений і самостійний характер. Право на апеляційне та касаційне оскарження судових рішень, прийнятих за результатами розгляду досліджуваної категорії справ, як і в будь-яких інших судових процесах, є додатковими гарантіями для учасників судочинства щодо захисту їх прав, свобод і законних інтересів судом.

Відповідні принципи адміністративного процесу, їх деталізація в положеннях процесуального законодавства, практичне застосування судами адміністративної юстиції цих принципів визначають особливості судового розгляду справ. На законодавчому рівні такими принципами визначені принципи верховенства права; принципи законності; рівності всіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом; принципи змагальності сторін, диспозитивності й офіційного з'ясування всіх обставин у справі; гласності й відкритості адміністративного процесу; забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду; обов'язковості судових рішень [1]. Сукупність наведених принципів забезпечує відповідність здійснення адміністративного судочинства його призначенню. Однак багато з виділених принципів не є спеціальними для адміністративного судочинства, вони не були б притаманні здійсненню проваджень судами інших юрисдикцій. Тому необхідно зосередитися саме на тих ключових особливостях, які дозволяють визначити принципову різницю між порядком судового розгляду справ судом адміністративної юрисдикції та судового розгляду за іншими правилами.

З огляду на наведене зазначимо, що порядок здійснення адміністративного судочинства має значну сукупність особливостей, які відрізняють його від здійснення судочинства судами іншої юрисдикції. Проте ключовими, на нашу думку, є дві особливості, які визначають рівень сприяння реалізації права приватних осіб на оскарження рішень, дій і бездіяльності органів державної влади, їх посадових і службових осіб. До таких особливостей можемо віднести принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі, який деталізований у положеннях ст. 11 Кодексу адміністративного судочинства України. Останній полягає, по-перше, у тому, що суд уживає передбачені законом заходи, необхідні для з'ясування всіх обставин у справі, зокрема й щодо виявлення та витребування доказів із власної ініціативи, по-друге, що суд повинен запропонувати особам, які беруть участь у справі, подати докази чи з власної ініціативи витребувати докази, яких, на думку суду, не вистачає. Відповідно до ч. 5 ст. 71 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) суд може збирати докази з власної ініціативи [1]. Виходячи із сукупності положень КАСУ та їх практичного застосування судами, можна зазначити, що суд адміністративної юрисдикції не лише може, але й зобов'язаний сприяти наданню доказів і збиранню доказів, які мають істотне значення для правильного вирішення справи. Тому в адміністративно-судовому процесі суд, на відміну від інших судових процесів, є активним учасником доказової діяльності.

Отже, саме принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі є значною перевагою в провадженнях щодо оскарження прийнятого суб'єктом публічної адміністрації рішення про притягнення до адміністративної відповідальності юридичної особи для цієї особи. Останній ставить юридичну особу в процесуальну перевагу порівняно із суб'єктом владних повноважень – відповідачем у справі.

Проте досліджуваний принцип, який є основною особливістю розгляду спорів у порядку адміністративного судочинства та визначає його особливості, і положення законодавства, у яких він закріплений і деталізований, не потрібно сприймати як такий, що може звільняти сторони від добросовісного виконання своїх обов'язків, зокрема обґрунтування позовів із посиланням на докази. Наприклад, відповідно до ч. 3 ст. 71 Кодексу адміністративного судочинства, якщо особа,

яка бере участь у справі, не може самостійно надати докази, то вона повинна зазначити причини, через які ці докази не можуть бути надані, і повідомити, де вони знаходяться чи можуть знаходитися. Суд сприяє в реалізації цього обов'язку й витребовує необхідні докази [1]. Із наведеного прикладу можна чітко сформулювати дві позиції щодо особливостей судового розгляду справ адміністративним судом: доказування в адміністративному судочинстві – це обов'язок, а не право сторін; у разі неналежного виконання цього обов'язку сторонами суд зобов'язаний витребувати необхідні докази. Такий стан речей, очевидно, сприяє об'єктивності та всебічності розгляду адміністративної справи.

Взаємопов'язаною особливістю розгляду справ судами адміністративної юрисдикції є особливості обов'язку доказування. Так, відповідно до ч. 2 ст. 71 КАСУ, в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, якими є справи адміністративного провадження щодо відповідальності юридичних осіб, обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача, якщо він заперечує проти адміністративного позову. Крім цього, ч. 4 наведеної статті встановлює, що суб'єкт владних повноважень повинен подати суду всі наявні в нього документи та матеріали, які можуть бути використані як докази в справі. У разі невиконання цього обов'язку суд витребовує названі документи та матеріали [1]. Отже, якщо юридична особа оскаржує рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень із приводу притягнення її до адміністративної відповідальності, тягар доведення правомірності дій покладається на відповідного суб'єкта владних повноважень. Таким чином, можемо встановити, що в цій категорії справ особливістю є те, що юридична особа як приватноправовий суб'єкт має більш вигідне процесуальне становище, що є запорукою високого рівня судового захисту цих осіб.

Відповідні ключові особливості є тими обставинами, які визначають унікальність судово-адміністративного процесу під час розгляду справ адміністративного провадження про відповідальність юридичних осіб порівняно з іншими встановленими порядками. Ті ж особливості детермінують окремі ознаки елементів судового розгляду цієї категорії справ. Наприклад, підготовче провадження спрямоване на забезпечення встановлення всіх обставин притягнення до юридичної відповідальності, чому активно зобов'язаний сприяти суд адміністративної юрисдикції. Недотримання принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі може бути підставою для скасування відповідного рішення судами апеляційної чи касаційної інстанції з власної ініціативи, на відміну від інших юрисдикцій, де суд не відіграє активної ролі та практично в усіх випадках обмежений доводами позовної заяви й поданих заперечень, а на стадії перегляду – доводами апеляційних чи касаційних скарг.

Підсумовуючи, можемо зазначити, що основними особливостями розгляду справ адміністративного провадження щодо відповідальності юридичних осіб у порядку Кодексу адміністративного судочинства України є принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі та покладення обов'язку доказування на відповідача – суб'єкта владних повноважень.

Перейдемо до другого виду справ у досліджуваній моделі. Для порівняння: окремі категорії справ адміністративного провадження, у яких суб'єктом публічної адміністрації приймається рішення про притягнення юридичної особи до адміністративної відповідальності, підвідомчі господарським судам і розглядаються в порядку господарського судочинства. Найбільш показовим є приклад підвідомчості господарським судам справ щодо проваджень за правопорушеннями, учиненими юридичними особами у сфері конкуренції.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 60 Закону України «Про захист економічної конкуренції» заявник, відповідач, третя особа мають право оскаржити рішення органів Антимонопольного комітету України повністю або частково до господарського суду у двомісячний строк із дня одержання рішення [2]. Із наведеного чітко випливає, що рішення органів і посадових осіб Антимонопольного комітету України про накладення стягнення на юридичну особу за правопорушення у сфері конкуренції, тобто притягнення її до юридичної відповідальності, будуть розглядатися в порядку господарського судочинства.

У цьому разі чітко прослідковується конкуренція підсудності юрисдикцій між судами адміністративної юрисдикції та системою господарських судів України. Це полягає в тому, що за суттю такої категорії справ, зокрема коли юридична особа оскаржує накладене на неї адміністративне стягнення, це є публічно-правовим спором, який за загальним правилом повинен розглядатися судом у порядку адміністративного судочинства. Крім цього, із приводу обраної проблематики можна зазначити, що остання стала предметом роз'яснень Пленумів Вищого господарського суду, серед яких, зокрема, Постанови № 10 від 24.10.2011 р. «Про деякі питання

підвідомчості й підсудності справ господарським судам» [3] і № 15 від 26.12.2011 р. «Про деякі питання практики застосування конкурентного законодавства» [4].

Аргументи за залишення цієї категорії справ за органами Антимонопольного комітету України більшою мірою ґрунтуються на тому, що господарські суди є більш компетентними в застосуванні антимонопольного (конкурентного законодавства) і відповідного розгляду такого типу правовідносин. Натомість контраргументи прихильників залишення цих справ за судами адміністративної юрисдикції зводяться до того, що процесуальний порядок судового розгляду за правилами КАСУ є більш пристосованим до розгляду публічно-правових спорів такої категорії. Очевидно, як одні, так і інші аргументи мають право на існування, однак необхідно виходити з наявного сучасного стану правового регулювання порядку й особливостей судового розгляду відповідних спорів, які визначаються відповідними процесуальними кодексами.

Як і у випадку з адміністративним судочинством, господарське судочинство має характерну послідовність етапів розгляду судочинства. При цьому значну увагу Господарський процесуальний кодекс України (далі – ГПКУ) приділяє досудовому врегулюванню спору. Однак відповідно до ст. 5 Кодексу порядок досудового врегулювання спорів про визнання недійсними актів державних та інших органів, якими є провадження в справах щодо притягнення юридичних осіб до відповідальності, не поширюється на відповідну категорію спорів [5]. Але претензійний порядок вирішення спорів може мати місце за іншої моделі розгляду справ адміністративного провадження щодо юридичних осіб, про що зазначимо згодом.

Щодо елементів безпосередньо судового розгляду спорів, то можна зазначити, що стадії розгляду та їх функції частково збігаються зі стадіями, аналогічними до розгляду справ у порядку адміністративного судочинства. Зокрема, поетапно в господарському судочинстві реалізуються такі етапи, як відкриття провадження в справі, здійснення підготовки до розгляду справи по суті, розгляд господарської справи та прийняття рішення, перегляд рішення, прийнятого господарським судом, судами вищих інстанцій. Однак такі стадії мають свої особливості.

Якщо відкриття провадження в господарській справі за функціональною та змістовною складовими частинами не дуже відрізняється від розгляду інших спорів, то підготовчі дії мають доволі спрощений характер. Зокрема, у господарському судочинстві немає інституту попереднього судового засідання, а підготовка справи по суті на практиці не реалізується в такому обсязі, у якому вона притаманна судам адміністративної юрисдикції відповідно до принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі. Тому в цьому разі на практиці, незалежно від того, чи є спір публічно-правовим, сторони самі зобов'язані доводити обставини, на які вони посилаються, підтверджуючи їх належними доказами.

Безпосередній розгляд господарським судом справи по суті та прийняття рішення здійснюється господарським судом у порядку, який установлений у ГПКУ. Основними особливостями, якими відрізняється господарське судочинство від адміністративного, є забезпечення максимального рівня диспозитивності під час вирішення спорів і змагальності сторін. Отже, як у процедурі розгляду справи, так і в процесі доказування жодна сторона не має процесуальних переваг. Це стосується й перегляду рішень господарських судів апеляційними та касаційним судом. При цьому в господарському процесі, на відміну від інших, апеляційний суд не зв'язаний доводами апеляційної скарги й перевіряє рішення суду першої інстанції в повному обсязі. Натомість суд касаційної інстанції перевіряє застосування положень законодавства відповідно до встановлених судами обставин.

Ще одним видом судового розгляду справ адміністративних проваджень щодо відповідальності юридичних осіб є розгляд справ про оскарження рішень, прийнятих адміністративними юрисдикційними органами в порядку Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП).

Це виняткова категорія справ, оскільки, як уже неодноразово зазначалося, КУпАП нормативно не пристосований до регулювання відносин із приводу притягнення юридичних осіб до відповідальності та потребує перегляду в цьому напрямі. Однак змінами, внесеними в законодавство, за правопорушення, передбачені ст. ст. 122 та 123, деліктоздатними суб'єктами визнані також юридичні особи. При цьому саме наразі досліджуваній нами моделі адміністративних проваджень, за якими рішення приймаються юрисдикційним органом і можуть бути переглянуті судом, відповідають лише правопорушення, установлені ч. ч. 1–3 ст. 122 і ч. ч. 1, 2 ст. 123 КУпАП. Це випливає з того, що відповідно до ст. 222 та 235-1 Кодексу юрисдикційними органами, уповноваженими на притягнення до адміністративної відповідальності, визначено органи Націо-

нальної поліції та Військової інспекції безпеки дорожнього руху Військової служби правопорядку в Збройних Силах України щодо водіїв військових транспортних засобів [6].

Висновки. Підсумовуючи, можна зазначити, що порядок та елементи судового розгляду спорів щодо оскарження юридичною особою накладеного на неї адміністративним органом стягнення в порядку КУпАП відповідатимуть такому порядку, який установлений у КАСУ, однак обмежені строки розгляду справи зумовлюють необхідність мінімізації процесуальних дій під час розгляду справи.

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 р. №2747-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2005. – № 35–36. – № 37. – Ст.446.

2. Про захист економічної конкуренції : Закон України від 11.01.2001 р. № 2210-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 12. – Ст. 64.

3. Про деякі питання підвідомчості і підсудності справ господарським судам: Постанова Вищого господарського суду від 24.10.2011 р. № 10. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/card/v0010600-11.

4. Про деякі питання практики застосування конкурентного законодавства: Постанова Вищого господарського суду від 26.12.2011 р. № 15. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0015600-11.

5. Господарський процесуальний кодекс України : Закон України від 06.11.1991 р. №1798-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 6. – Ст. 56.

6. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР). – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.

УДК 342.9

БРИЛЬ К.І.

ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано види юридичної відповідальності деяких суб'єктів забезпечення децентралізації державної влади в Україні. Розкрито зміст кожного з видів юридичної відповідальності та надано його загальнотеоретичну характеристику.

Ключові слова: *юридична відповідальність, суб'єкт забезпечення, децентралізація, державна влада, адміністративна відповідальність.*

В статье проанализированы виды юридической ответственности некоторых субъектов обеспечения децентрализации государственной власти в Украине. Раскрыто содержание каждого из видов юридической ответственности и предоставлены его общетеоретические характеристики.

Ключевые слова: *юридическая ответственность, субъект обеспечения, децентрализация, государственная власть, административная ответственность.*

In the article analyzed the types of legal liability of some subjects to ensure decentralization of state power in Ukraine. Examined the content of each type of legal liability and provided it's general theoretical description.

Key words: *legal liability, subject of security, decentralization, government, administrative responsibility.*

© БРИЛЬ К.І. – кандидат юридичних наук, докторант (Міжрегіональна академія управління персоналом)

Вступ. Юридична відповідальність є важливим заходом забезпечення демократії в нашій державі та поступової європеїзації українського суспільства. В умовах напряму децентралізації державної влади питання визначення аспектів і меж юридичної відповідальності є особливо актуальним. Окрім того, актуальність цього питання посилюється нещодавніми подіями, що отримали назву «Революція гідності», а тому дослідження питання деліктоздатності, особливо місцевих органів влади, яким наразі передбачається надання широких повноважень щодо вирішення питань місцевого значення, є вирішальним і спрямованим на розширення науково-теоретичної бази у цьому контексті.

Постановка завдання. Необхідно чітко встановити види юридичної відповідальності, що належать певним суб'єктам децентралізації, адже правовий статус деяких із них є достатньо специфічним і потребує детального виявлення й визначення.

Результати дослідження. Щодо адміністративної відповідальності територіальної громади як суб'єкта децентралізації, то вона фактично відсутня в територіальної громади, адже остання не володіє адміністративно-правовим статусом. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає лише можливість настання відповідальності в органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб перед територіальною громадою, яка фактично обрала ці органи. Зокрема, ст. ст. 74–75 згаданого Закону встановлюють, що органи місцевого самоврядування та їх посадові особи несуть відповідальність за порушення своїх зобов'язань перед територіальною громадою, вони звітують і є підконтрольними останній, і територіальна громада має право припинити повноваження цих органів достроково [1, с. 94]. Отже, як можна побачити, адміністративна відповідальність на територіальну громаду не покладається, що логічно, адже правова природа цього суб'єкта децентралізації не дозволяє застосовувати до останньої заходи адміністративно-правового примусу, зокрема накладення таких стягнень, як штраф чи позбавлення спеціального права тощо.

З огляду на те, що первинним суб'єктом лишається територіальна громада, то в процесі реалізації владних повноважень між громадою та радою виникають відносини, серцевиною яких є принцип відповідальності. Відповідальність у системі взаємовідносин територіальної громади і її представницьких органів проявляється в різних формах підзвітності, підконтрольності та в можливості дострокового припинення повноважень ради громадою. Відповідальність при цьому є гарантією попередження зловживань із боку влади й механізмом стримувань і противаг [2, с. 145]. Саме тому питання юридичної відповідальності територіальної громади є невизначеним, адже фактично повноваження останньої здійснюються представницькими виборними органами – органами місцевого самоврядування.

Щодо відповідальності кримінальної, то до неї притягуються, згідно зі ст. 18 Кримінального кодексу України, фізичні осудні особи, які вчинили злочини у віці 16 років, а за чітко визначене коло кримінальних правопорушень – із 14-річного віку. Згідно із цією правовою нормою до кримінальної відповідальності не можуть притягатися будь-які колективні утворення, зокрема й територіальні громади [3]. Питання притягнення до кримінальної відповідальності є персональним і не передбачає визначення територіальної громади чи іншого колективного утворення як суб'єкта злочину.

Розділ XV Кримінального кодексу України, який регулює кримінальну відповідальність, не передбачає злочини проти такого суб'єкта децентралізації, як територіальна громада, і не встановлює відповідальність останньої за певні кримінальні правопорушення.

Варто зауважити, що адміністративна відповідальність (разом із кримінальною) застосовується до територіальної громади не як до колективного суб'єкта утворення, а в індивідуальному порядку, тобто кожен громадянин несе персонально адміністративну та кримінальну відповідальність.

Щодо міжнародно-правової відповідальності, то ці суб'єкти децентралізації не підпадають під положення, що стосуються такого виду юридичної відповідальності, оскільки вони діють із метою задоволення власних потреб та інтересів, які вникають у межах певної адміністративно-територіальної одиниці.

Із приводу цивільної відповідальності цього суб'єкта децентралізації доцільно говорити про фактичну можливість її існування, оскільки, навіть зважаючи на невизначеність правового статусу такого суб'єкта суспільних правовідносин, законодавством установлюється можливість його участі в цих відносинах і передбачається відшкодування територіальною громадою збитків, що були завдані нею як колективним утворенням, щодо фізичних і юридичних осіб.

Варто зазначити, що особливістю цього суб'єкта є фактична відсутність адміністративної та кримінальної відповідальності через неможливість їх застосування у зв'язку з правовою природою вказаних суб'єктів.

Принцип відповідальності органів самоорганізації населення перед людиною випливає зі змісту ст. 56 Конституції України, яка закріплює право кожного на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної й моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб під час здійснення ними своїх повноважень [4, с. 456]. З огляду на наведене положення, можна констатувати наявність конституційної відповідальності й у цього суб'єкта децентралізації. Це пояснюється тим, що орган самоорганізації населення фактично входить у систему органів місцевого самоврядування, а отже, на нього поширюється таке положення.

Щодо адміністративної відповідальності такого суб'єкта децентралізації, то ст. 28 Закону України «Про органи самоорганізації населення» регламентує положення, які встановлюють, що рішення, дії чи бездіяльність зазначених органів можуть бути оскаржені до суду чи до відповідної місцевої ради. Більше того, відповідальність може наставати як щодо такого суб'єкта децентралізації як цілісного утворення, так і щодо окремих його членів [5]. Як можна побачити із цього твердження, органи самоорганізації населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці несуть адміністративну відповідальність, що полягає в можливості застосування заходів адміністративного примусу до означених суб'єктів децентралізації.

Розглядаючи адміністративну відповідальність указаного суб'єкта децентралізації, О.С. Орловський зазначає, що ч. 1 ст. 28 Закону України «Про органи самоорганізації населення» передбачає можливість оскарження до відповідної ради чи до суду рішень, дій і бездіяльності органів самоорганізації населення та їх членів. Звертає на себе увагу той факт, що законодавець передбачив можливість оскарження рішень, дії та бездіяльності не лише щодо всього органу самоорганізації, а й щодо окремих його членів. Закон не закріплює переліку суб'єктів, яким надається право звертатися зі скаргою до відповідної ради чи до суду. Таким чином, можна вважати, що подібним правом наділяється будь-який суб'єкт, який вважає, що його права чи охоронювані законом інтереси були порушені. До таких суб'єктів слід віднести органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, інші органи самоорганізації населення, громадян України, іноземців, осіб без громадянства, біженців, вимушених переселенців. Якщо відповідній сільській, селищній, міській, районній у місті (у разі її створення) раді стане відомо про ухвалення органом самоорганізації населення певного рішення, що не відповідає чинному законодавству чи прийняте з питань, не віднесених до його повноважень, то місцева рада, керуючись ч. 3 ст. 20 Закону, має зупинити це рішення з одночасним зверненням до суду про його скасування. Окрім рішення органу самоорганізації населення, до відповідної ради чи суду можуть бути оскаржені його певні дії чи бездіяльність [6, с. 178]. З огляду на наведені положення можна підсумувати, що органи самоорганізації населення наділяються адміністративно-правовим статусом, що передбачає надання їм владно-управлінських повноважень на загальних підставах, а отже, і можливості настання адміністративної відповідальності в разі неналежного їх виконання або вчинення їх у незаконних інтересах. Окрім того, варто наголосити на доцільності встановлення широкого кола суб'єктів, що фактично володіють правом на притягнення до відповідальності цього суб'єкта децентралізації. Усе це дає змогу зробити висновок про поступовий розвиток нашої держави в напрямі демократизації суспільного життя українських громадян.

Продовжуючи аналіз коментованої статті, О.С. Орловський указує, що частина друга цієї статті передбачає, що прийняття органом самоорганізації населення рішень, які суперечать Конституції й законам України, актам законодавства, Положенню про цей орган та іншим рішенням ради, її виконавчого органу, розпорядженням сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті (у разі її створення) ради, а також рішенням зборів (конференції) жителів за місцем проживання, місцевого референдуму, може бути підставою для припинення діяльності органу самоорганізації населення чи позбавлення його повноважень. Звертає на себе увагу той факт, що ухвалення органом самоорганізації населення протиправного рішення може розглядатися тільки як можлива підстава для припинення його повноважень, а не як категорична вимога Закону. Про це свідчить застосування тут законодавцем терміна «може» [6, с. 179].

Із цього твердження можна зробити висновок, що основним видом адміністративного стягнення, яке може застосовуватися до такого суб'єкта децентралізації, є припинення його повноважень. Вважаємо це достатньо доцільним і коректним, адже в разі незабезпечення належної

реалізації прав, свобод і законних інтересів громадян найбільш оптимальним заходом є припинення функціонування такого органу. Якщо орган самоорганізації населення приймає рішення всупереч законодавству України чи здійснює це, не керуючись волею населення, постає питання про ефективність його діяльності. Такий орган, що є суб'єктом децентралізації, покликаний представляти інтереси жителів певної адміністративно-територіальної одиниці, а тому в разі неналежного виконання представницької функції чи здійснення її всупереч цим інтересам потрібно застосовувати саме такий вид стягнення.

Відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України орган самоорганізації населення визнається суб'єктом владних повноважень, оскільки цей орган фактично виконує делеговані повноваження територіальної громади. Згідно з п. 1 ч. 2 ст. 17 зазначеного Кодексу справи щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень належать до юрисдикції адміністративних судів [7]. Законодавець закріпив можливість притягнення до адміністративної відповідальності органу самоорганізації населення. Відповідні рішення чи розпорядження такого органу можуть бути оскаржені в адміністративному суді.

Виділяючи можливі наслідки розгляду справи щодо рішень, дій чи бездіяльності органів самоорганізації населення, можна констатувати, що адміністративний суд вправі застосувати такі санкції, як зобов'язання вчинення відповідних дій, стягнення коштів із цього органу, тимчасова заборона діяльності, розпуск об'єднання тощо [7]. Отже, як можна побачити, такі органи можуть бути безпосередньо притягнуті до адміністративної відповідальності та судового розгляду порушень, які ними вчинені. Варто наголосити, що адміністративний суд наділений широкими повноваженнями щодо можливих результатів розгляду справ про рішення, дії чи бездіяльність досліджуваних суб'єктів децентралізації. Санкції, які можуть бути застосовані до цих органів, спрямовані на належне врегулювання поведінки цього суб'єкта децентралізації та відновлення порушеного ним правового становища, що завдало істотної шкоди правам, свободам і законним інтересам фізичних і юридичних осіб.

Щодо кримінальної відповідальності органів самоорганізації населення, то це питання залишається невирішеним, так само, як і щодо попередньо досліджуваного суб'єкта децентралізації. Кримінальна відповідальність юридичних осіб, зокрема й органу самоорганізації населення, сьогодні не врегульована українським законодавством. Проте, як влучно зазначає В.К. Грищук, постановка питання про можливе запровадження в Україні кримінальної відповідальності юридичних осіб є принциповою, оскільки такий вид відповідальності, хоча й не у межах нашої держави, але на рівні міжнародних відносин уже наявний. В Україні це питання вирішили лише в інших галузях законодавства, передбачивши відповідальність юридичних осіб у цивільній, податковій, екологічній, антимонопольній та інших сферах [8, с. 8]. З огляду на це слід констатувати неможливість притягнення до кримінальної відповідальності органів самоорганізації населення через неврегульованість цього питання правовими нормами національного законодавства.

Таким чином, розглянувши засади, що встановлюють можливість настання відповідальності для зазначених суб'єктів децентралізації, необхідно підсумувати, що основний вид делікту, який застосовується до них, є адміністративним. Адміністративна відповідальність є переважним видом юридичної відповідальності, що застосовується до суб'єкта децентралізації через публічно-правовий характер діяльності органу самоорганізації населення, а також його правовий статус.

Щодо можливості настання інших видів відповідальності, зокрема цивільної, то порядок притягнення такого органу є загальним. Орган самоорганізації населення виступає як юридична особа й володіє майном, що ввірене йому жителями відповідної територіальної одиниці для оперативного управління. Оскільки орган самоорганізації населення бере участь у різних за характером суспільних правовідносинах, то він володіє цивільною правосуб'єктністю.

Якщо говорити про кримінальну відповідальність цього суб'єкта владних повноважень, то, як і у випадку з іншими колективними утвореннями і юридичними особами, вона не врегульована нормами національного законодавства України. Кримінальна відповідальність може застосовуватися до окремих членів цієї організації, наприклад, до керівника органу в разі вчинення ним злочинів, що пов'язані з використанням наданих йому повноважень. Особливістю юридичної відповідальності цього суб'єкта децентралізації є можливість судового обмеження повноважень цього органу, а також його припинення.

Конституційно-правова відповідальність громадських організацій не передбачається в Основному Законі, що свідчить про деяке неврегулювання правового статусу громадських об'єднань. Єдина згадка щодо громадських організацій у Конституції України стосується права,

яке надається громадянам і полягає в можливості об'єднуватись і утворювати такі організації [9]. З огляду на наведене, можна встановити, що питання конституційної відповідальності громадських організацій не врегульоване на належному рівні.

Щодо адміністративної відповідальності, то М.Ю. Віхляєв зазначає, що згідно із Законом України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 р. громадські організації можуть здійснювати свою діяльність як юридичні особи з моменту реєстрації такого статусу, а також як колективне об'єднання, яке не має такого статусу, що потрібно враховувати під час притягнення останніх до адміністративної відповідальності [10, с. 12]. Ми погоджуємося з науковцем, оскільки варто відмітити, що сьогодні адміністративно-правовим законодавством фактично не передбачений чіткий механізм притягнення до відповідальності юридичних осіб, що є значним недоліком національної правової системи, оскільки фактично унеможливлює застосування заходів адміністративного примусу до таких суб'єктів права.

Продовжуючи свій теоретико-правовий аналіз адміністративної відповідальності громадських організацій, М.Ю. Віхляєв акцентує увагу на тому, що Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. не містить положень щодо загальної адміністративної відповідальності громадських об'єднань, згідно з якими лише фізичні особи можуть бути притягнуті до відповідальності [11]. Такий стан адміністративного законодавства є абсолютно незадовільним, оскільки характеризується відсутністю повного правового регулювання адміністративно-правових відносин. Однак зазначену проблему законодавець намагається розв'язати, про що свідчить розроблення проекту Кодексу України про адміністративні проступки № 5558 від 26.05.2004 р., у ст. 7 якого до суб'єктів адміністративної відповідальності віднесено і юридичних осіб, і окремі об'єднання громадян. Це свідчить про усвідомлення проблеми неможливості притягнення до загальної адміністративної відповідальності сучасних громадських об'єднань, які не є юридичними особами, бо спеціальними законами у сфері оподаткування, пожежної безпеки, санітарного нагляду встановлюється відповідальність лише стосовно юридичних осіб. У цьому законопроекті містяться ще більш прогресивні положення, які передбачають спеціальні адміністративні стягнення на рівні кодифікованого акта лише щодо громадських об'єднань, а саме: тимчасову заборону (зупинення) окремих видів діяльності об'єднання громадян, тимчасову заборону всієї діяльності об'єднання громадян, заборону політичної партії, примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян тощо [12]. Із наведеного випливає, що наразі є реальна можливість установлення ефективного механізму адміністративно-правової відповідальності громадських організацій. Завдяки впровадженню зазначеного законопроекту до громадських організацій можуть бути застосовані чітко регламентовані заходи адміністративного примусу, які зможуть справедливо регулювати діяльність цих суб'єктів децентралізації шляхом адекватного реагування на вчинення правопорушень.

Сьогодні адміністративна відповідальність громадських організацій обмежена лише ст. 186-5 Кодексу про адміністративні правопорушення, що передбачає накладення штрафу за керівництво громадською організацією, що не зареєструвалася, якій відмовлено в реєстрації чи її діяльність припинена у зв'язку з винесенням судового рішення [11]. Отже, питання адміністративно-правового регулювання відповідальності зазначених суб'єктів децентралізації передбачає обмежену кількість правопорушень, що можуть учинюватися цими суб'єктами.

Розглядаючи кримінальну відповідальність у контексті аналізу юридичної відповідальності громадських організацій, слід зазначити, що такі суб'єкти децентралізації можуть понести її в разі вчинення кримінального правопорушення керівником цієї організації чи її посадовою особою, що полягає в ухиленні сплати загальнообов'язкових державних податків і зборів тощо. Окрім того, кримінальна відповідальність настає в разі створення громадської організації, що має на меті вчинення злочинів, що передбачено ст. 255 Кримінального кодексу України. Також окремо передбачене настання такого виду юридичної відповідальності за використання повноважень посадовими особами громадської організації з метою отримання неправомірної вигоди чи використання повноважень усупереч інтересам держави чи такої організації тощо [3]. Зазначені кримінальні злочини тягнуть за собою настання таких негативних наслідків, як стягнення у вигляді штрафів, обмеження щодо зайняття певної посади, обмеження та навіть позбавлення волі. Однак слід зауважити, що ці санкції застосовуються персонально до відповідних посадових осіб, із вини яких було вчинене кримінально каране діяння.

Щодо міжнародно-правової відповідальності, то такий суб'єкт децентралізації може бути учасником міжнародно-правових відносин і нести цей вид юридичної відповідальності, оскільки ст. 6 Закону України «Про громадські об'єднання» встановлює положення, які визначають, що

громадські організації мають право здійснювати співробітництво з міжнародними урядовими та неурядовими організаціями, що передбачає взяття на себе міжнародних зобов'язань і дотримання, окрім законів України, ще й норм міжнародно-правових договорів [13]. Громадські організації можуть брати безпосередню участь у міжнародно-правових відносинах, що неодмінно передбачає міжнародну відповідальність. Узяття на себе певних міжнародних зобов'язань зумовлює їх обов'язкове виконання. Якщо такий порядок буде порушено, громадська організація буде нести міжнародну відповідальність за невиконані нею положення.

Висновки. Отже, правове регулювання механізму юридичної відповідальності громадських організацій є неповноцінним і містить певні прогалини. Говорячи про цивільну відповідальність такого суб'єкта децентралізації, можна зазначити, що вона характеризується достатньо широким об'ємом правового регулювання, що зумовлений статусом юридичної особи в громадській організації. Однак існування громадського об'єднання без державної реєстрації виключає можливість понесення останнім цивільної відповідальності.

Таким чином, розглянувши правові засади, а також наукові положення щодо відповідальності деяких суб'єктів децентралізації, слід зазначити, що переважна їх кількість притягується до цивільної й адміністративної відповідальності. Окрім того, деякі із цих суб'єктів, зокрема органи місцевого самоврядування, володіють спеціальним видом юридичної відповідальності, а саме конституційною.

Список використаних джерел:

1. Лазор О.Д. Публічна самоврядна влада: інституціональний підхід : зб. наук. пр. / О.Д. Лазор // Наук. вісн. Акад. муніципального упр. – 2010. – № 3. – С. 94–107. (Серія «Управління»).

2. Пилипишин П.Б. До питання конституційно-правової відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування / П.Б. Пилипишин // Наук. вісн. Ужгород. нац. ун-ту. – 2013. – Вип. 21. – Т. 1. – Ч. 2. – С. 145–148.

3. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.

4. Остапенко О.Г. Принципи організації та діяльності органів самоорганізації населення в Україні / О.Г. Остапенко // Актуальні проблеми права: теорія і практика. – 2010. – № 18. – С. 453–462.

5. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11.07.2001 р. № 2625-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 254.

6. Закон України «Про органи самоорганізації населення» : наук.-практ. комент. / [за заг. ред. О.С. Орловського, А.С. Крупника, Н.В. Мішиної, К.В. Терзіанової]. – О. : ПП «Євродрук», 2012. – 192 с.

7. Кодекс адміністративного судочинства України : Кодекс, Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.

8. Грищук В.К. Кримінальна відповідальність юридичних осіб: порівняльно-правове дослідження : [монографія] / В.К. Грищук, О.Ф. Пасєка. – Л. : Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2013. – 248 с.

9. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

10. Віхляєв М.Ю. Адміністративна відповідальність громадських об'єднань в Україні: проблеми нормативно-правового регулювання в контексті вступу в дію нового Закону України «Про громадські об'єднання» / М.Ю. Віхляєв // Віче. – 2013. – № 10. – С. 11–13.

11. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон, Кодекс від 07.12.1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Дод. до № 51. – Ст. 1122.

12. Проект Кодексу України про адміністративні проступки від 26.05.2004 р. № 5558. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=5558&skl=5.

13. Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 р. № 4572-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 1. – Ст. 1.

УДК 347.73

ВДОВІЧЕН В.А.

ФІНАНСОВО-ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ДОХІДНИХ РАХУНКІВ БЮДЖЕТІВ

У статті надане визначення фінансово-правового режиму дохідних рахунків бюджетів. Розкрито зміст і охарактеризовано їх сутність.

Ключові слова: *фінансово-правовий режим, дохідні рахунки бюджетів, фінансові правовідносини, фінансове законодавство, правове регулювання.*

В статье дано определение финансово-правового режима доходных счетов бюджетов. Раскрыто содержание и охарактеризована их сущность.

Ключевые слова: *финансово-правовой режим, доходные счета бюджетов, финансовые правоотношения, финансовое законодательство, правовое регулирование.*

In the article given definition of financial and legal regime of budget revenue accounts. Examined the content and characterized their essence.

Key words: *financial and legal regime, budget revenue accounts, financial legal relationships, financial legislation, legal regulation.*

Вступ. Ключовим аспектом, який визначає функціональну основу виконання бюджетів за доходами, є зарахування бюджетних надходжень на відповідні дохідні рахунки бюджетів, які мають особливу фінансово-правову природу, що проявляється у фінансово-правовому режимі виконання бюджетів за доходами. Тому дослідження фінансово-правових режимів рахунків для зарахування надходжень є головним для розуміння суті стадій виконання та звітування про виконання бюджетів.

Останнім часом постійне бюджетне законодавство зазнавало значних змін, що зумовило зміну правових норм, які визначали фінансово-правовий режим і класифікацію рахунків для зарахування бюджетних надходжень, унаслідок чого багато теоретичних і практичних досліджень утратили свою актуальність. Таким чином, необхідно здійснити нове дослідження фінансово-правового режиму рахунків бюджетів для зарахування бюджетних надходжень, щоб урахувати сучасний стан бюджетного законодавства.

У науковій доктрині бюджетний процес, зокрема його казначейська система виконання за доходами, тією чи іншою мірою був досліджений у багатьох наукових працях і розкритий у науковій і навчальній літературі. Серед науковців, які досліджували казначейську систему виконання дохідної частини бюджету, можна назвати таких учених: А.Б. Альжанова, О.І. Барановський, О.П. Гетманець, А.І. Гнатовська, А.А. Коваленко, М.П. Кучерявенко, Т.А. Латковська, О.А. Музика-Стефанчук, М.С. Могильницький, Д.К. Новікова, Л.Л. Осипчук, З.І. Перощук, І.Ю. Рассадіна, Д.В. Россіхіна, С.А. Семенченко, М.В. Трубіна, Н.Я. Якимчук та інші.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз фінансово-правового режиму дохідних рахунків бюджетів.

Результати дослідження. Не применшуючи вагу напрацювань науковців, варто зазначити, що саме фінансово-правовий режим рахунків для зарахування бюджетних надходжень не був комплексно та всебічно розкритий.

Фінансово-правовий режим дохідних рахунків бюджету – це встановлений фінансово-правовими нормами правопорядок, що існує в процесі мобілізації та розподілу бюджетних потоків, який визначає порядок ведення та фінансово-правову природу дохідних рахунків бюджету, фінансово-правову природу об'єктів, які на цих рахунках обліковуються, і повноваження щодо цих об'єктів.

© ВДОВІЧЕН В.А. – доцент кафедри публічного права (Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича)

Із наведеного нами розуміння випливають елементи фінансово-правового режиму дохідних рахунків бюджетів, які є ключовими для відповідного правопорядку. До таких елементів відносимо, по-перше, порядок ведення дохідних рахунків бюджету, по-друге, фінансово-правову природу об'єктів, що обліковуються на дохідних рахунках бюджетів, по-третє, фінансово-правові повноваження суб'єктів щодо використання облікованих об'єктів, які обліковуються на дохідних рахунках бюджетів. Подібні за змістом елементи включаються й у фінансово-правовий режим банківських рахунків, що робить останні легко порівнюваними з досліджуваною нами категорією з методологічного погляду.

Насамперед таке порівняння доцільно проводити саме з єдиним казначейським рахунком. Указаний рахунок є ключовим у казначейській системі виконання бюджетів України, а його правова природа є унікальною щодо інших дохідних рахунків бюджетів, які ведуться органами казначейства. При цьому його віднесення до категорії дохідних рахунків бюджетів, на нашу думку, є доцільним із тих підстав, що, по-перше, усі надходження бюджетів акумулюються на цьому рахунку, по-друге, відповідні бюджетні потоки обліковуються на відповідному рахунку, по-третє, цей рахунок включається в поняття дохідних рахунків бюджету з погляду формальної логіки.

Окрім наявного законодавчого визначення єдиного казначейського рахунку, цей термін визначався на доктринальному рівні багатьма фахівцями та науковцями; окремі визначення вважаємо за доцільне навести.

Деякі фахівці у сфері казначейської системи розуміють поняття єдиного казначейського рахунку як систему бюджетних рахунків органів державного казначейства, що відкриті в органах казначейства за відповідними балансовими рахунками, на які зараховуються податки, збори, інші обов'язкові платежі державного та місцевих бюджетів і надходження з інших джерел; із них органами Державного казначейства здійснюються платежі безпосередньо на користь суб'єктів господарської діяльності, які виконали роботи чи надали послуги розпорядникам бюджетних коштів [1, с. 352]. Не применшуючи наукову вагу досліджень наведених науковців, ми все ж не можемо повністю погодитися з визначеннями, наданими вченими. Науковці розглядають єдиний казначейський рахунок як систему, тобто сукупність рахунків. На нашу думку, це не так, оскільки єдиний казначейський рахунок є одним рахунком, порядок ведення якого чітко встановлений у законодавстві. Натомість цей рахунок не включає в себе інші рахунки, а взаємопов'язаний із цими рахунками державного казначейства системним зв'язком. Цей зв'язок полягає в тому, що інші рахунки, відкриті в органах Державної казначейської служби, ведуться виключно на основі облікової інформації єдиного казначейського рахунку щодо акумульованих на ньому бюджетних коштів, тобто єдиний казначейський рахунок є ключовим елементом системи, а не самою системою.

В.І. Стоян, О.С. Даневич і М.Й. Мац розглядають єдиний казначейський рахунок як консолідований рахунок, відкритий Державній казначейській службі в Національному банку для обліку коштів і здійснення розрахунків у системі електронних платежів НБУ [2, с. 239]. Цілком погоджуємося з відповідним поглядом авторів, який у лаконічній формі передає основну суть терміна, не суперечачи його законодавчому визначенню.

Відповідно до п. 23-1 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України єдиний казначейський рахунок – це рахунок, відкритий центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, у Національному банку України для обліку коштів і здійснення розрахунків у системі електронних платежів Національного банку України, на якому консолідуються кошти державного та місцевих бюджетів, фондів загальнообов'язкового державного соціального й пенсійного страхування та кошти інших клієнтів, які відповідно до законодавства знаходяться на казначейському обслуговуванні [3]. Для визначення фінансово-правового режиму цього рахунку будемо виходити з наведеного законодавчого визначення терміна. При цьому зазначимо, що це не єдине визначення аналізованого терміна. В абз. 2 п. 1 Положення про єдиний казначейський рахунок, затвердженого Наказом Державного казначейства України від 26.06.2002 р. № 122, єдиний казначейський рахунок – це консолідований рахунок, відкритий Державному казначейству України в Національному банку України для обліку коштів і здійснення розрахунків у системі електронних платежів Національного банку України [4]. Відповідне визначення є більш лаконічним за суттю й відповідає наведеному більш пізньому положенню Бюджетного кодексу України.

Як уже зазначалося, відповідно до ч. 1 ст. 31 Закону України «Про Національний банк України» Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад зобов'язані зберігати бюджетні кошти в Національному банку на рахунку, відкритому центральному органу виконавчої влади,

що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, якщо інше не передбачено Бюджетним кодексом України [5]. Відповідний рахунок, про який ідеться в наведеній статті, є єдиним казначейським рахунком, що визначає ту обставину, що бюджетні гроші зберігаються на такому рахунку. При цьому термін «зберігаються» використаний не зовсім доцільно, оскільки грошові кошти, що зараховуються на рахунки Національного банку України, знеособлюються, тому аналогічно (як і у випадку з іншими банківськими рахунками) на останньому обліковуються саме зобов'язання Національному банку України за законною вимогою перерахувати ці кошти на інший рахунок за допомогою системи електронних платежів. Тому правова природа єдиного казначейського рахунку наближена до інших банківських рахунків. Ця наближеність полягає в тому, що грошові кошти, які надходять від платників, фактично знаходяться у володінні Центрального банку, а сам банк на рахунку обліковує свої зобов'язання щодо їх перерахунку за законною вимогою повноважних органів Державної казначейської служби як обслуговуючого органу щодо бюджетних коштів. При цьому такі зобов'язання співвідносяться з правом казначейства здійснити подальший переказ цих коштів іншим особам. Як і у випадках із банківськими рахунками, такі повноваження безпосередньо виникають на підставі зарахування відповідних грошових коштів на рахунки банку (переходу саме грошових коштів у безготівковій формі у володіння банку).

Натомість принциповою різницею між фінансово-правовим режимом єдиного казначейського рахунку й банківськими рахунками клієнтів у комерційних банках є те, що відповідно до положень ст. 47 Закону України «Про банки і банківську діяльність» ведення поточних банківських рахунків клієнтів є банківською діяльністю, і банк має право розміщувати залучені на банківські рахунки від клієнтів кошти на власних умовах і на власний ризик самостійно [6]. Натомість Національний банк України повноважень щодо самостійного використання залучених на єдиний казначейський рахунок коштів не має. Відповідно до ч. 8 ст. 16 Бюджетного кодексу України розміщення тимчасово вільних коштів єдиного казначейського рахунку здійснюється Міністром фінансів України за погодженням із Національним банком України чи керівником місцевого фінансового органу за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради [3]. Ця діяльність здійснюється згідно з порядком, установленим у Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядків розміщення тимчасово вільних коштів єдиного казначейського рахунка шляхом придбання облігацій внутрішньої державної позики й розміщення тимчасово вільних коштів єдиного казначейського рахунка та коштів валютних рахунків державного бюджету на депозитних рахунках» від 19.01.2011 р. № 65 [7]. У цьому полягає різниця між правовим режимом єдиного казначейського рахунку й інших банківських рахунків. В останньому випадку клієнт, якому відкритий банківський рахунок, фактично не має впливу на розміщення коштів, що надійшли на такий рахунок, у першому ж випадку ці кошти без відповідного рішення вповноважених учасників бюджетного процесу, яких обслуговує казначейство, що обслуговує Національний банк України, не можуть бути розміщені Національним банком України на власних умовах і на власний ризик.

Фінансово-правові повноваження щодо подальшого управління коштами, які зараховуються на єдиний казначейський рахунок (далі – ЄКР), є елементом фінансово-правового режиму цього рахунку й випливають із повноважень тих осіб, які узагальнено обліковують усі ці надходження. Умовно ці особи, що наділені відповідними повноваженнями, за аналогією з фінансово-правовим режимом банківських рахунків є співвласниками цього рахунку. Право розпоряджатися коштами аналізованого рахунку належить особам – учасникам системи електронних платежів Національного банку України, які є такими з урахуванням положень Закону України «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні» [8] та Інструкції про міжбанківський переказ коштів в Україні в національній валюті, затвердженої Постановою Правління Національного банку України від 16.08.2006 р. № 320 [9]. При цьому, відповідно до п. 2.1 Положення про єдиний казначейський рахунок, учасниками системи електронних платежів є Державне казначейство України та Головні управління Державного казначейства України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі. Для відображення операцій, проведених через систему електронних переказів протягом банківського дня, у центрі оброблення системи електронних переказів Державному казначейству України та Головним управлінням Державного казначейства України відкрито технічні рахунки. Відповідно до п. 2.2 Положення, із метою відображення в режимі реального часу інформації про стан ЄКР, відкритого в НБУ, на балансі Державного казначейства України відкритий відповідний єдиний казначейський рахунок за відповідним балансовим рахунком Плану рахунків бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих

бюджетів, затвердженого Наказом Державного казначейства України від 28.11.2000 р. № 119 [10; 11]. Таким чином, з урахуванням адміністративно-територіального устрою України щодо єдиного казначейського рахунку є 28 органів казначейства, які є правомочними щодо облікованих на цьому рахунку коштів, тобто мають право вимоги до Національного банку України щодо подальшого використання цих коштів шляхом їх переказу на цілі, передбачені законами України про державний бюджет на відповідний бюджетний період і рішеннями про відповідні місцеві бюджети. Такими органами є Державне казначейство України та Головні управління Державного казначейства України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі. Однак єдиний казначейський рахунок, відповідно до наведених положень, обліковується лише на балансі Державного казначейства України.

Підсумовуючи вищенаведене, можемо охарактеризувати такий фінансово-правовий режим єдиного казначейського рахунку відповідно до вказаних нами вище елементів:

– по-перше, єдиний казначейський рахунок ведеться Національним банком України відповідно до законодавства та дублюється на відповідному рахунку Державного казначейства України;

– по-друге, об'єктом обліку єдиного казначейського рахунку є права вимоги, які виникають безпосередньо на підставі грошових надходжень на цей рахунок у Національному банку України, котрі теж отримують статус бюджетних коштів;

– по-третє, Національний банк України не має права за власною ініціативою використовувати бюджетні кошти, які зберігаються в нього на балансі;

– по-четверте, повноваження щодо реалізації прав вимоги до Національного банку України щодо використання коштів із єдиного казначейського рахунку в передбаченому законодавством порядку належать виключно Державному казначейству України та двадцяти семи Головним управлінням Державного казначейства України в областях, Автономній Республіці Крим, містах Києві та Севастополі.

Відповідно до п. 2.2 Положення про єдиний казначейський рахунок ЄКР, відкритий на балансі Державного казначейства України, об'єднує кошти субрахунків, що відкриті на балансі Головних управлінь Державного казначейства України. Таким чином установлений окремий вид рахунків, які використовуються для надходжень бюджетів, – це субрахунки єдиного казначейського рахунку. При цьому іншим абзацом наведеної норми встановлено, що в Державному казначействі України відкриваються та ведуться програмними засобами рахунки в розрізі Головних управлінь Державного казначейства України, які відображають рух коштів на субрахунках ЄКР і мають аналогічний інформаційний зміст. Таким чином, ці субрахунки відображають територіальний аспект здійснення таких надходжень у межах територій, які обслуговуються Головними управліннями Державного казначейства України. Такими територіями є території областей, Автономної Республіки Крим, міст Києва та Севастополя. Відповідно до п. 2.3 наведеного Положення, на субрахунках єдиного казначейського рахунку ведеться аналітичний облік коштів державного та місцевих бюджетів, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, коштів інших клієнтів, обслуговування яких здійснюється органами Державного казначейства України та регламентується законодавством [11]. Із вищенаведеного випливає, що вказані субрахунки мають аналогічний аналітично-обліковий зміст. Основне їх функціональне призначення полягає в обліку саме того обсягу бюджетних коштів, які вповноважене використовувати конкретне Головне управління Державного казначейства України. По суті, це поділ акумульованих бюджетних коштів на кожне Головне управління, що визначає кількісний вимір коштів, який кожне з Управлінь має обслуговувати, тобто здійснювати їх подальше використання на цілі, передбачені бюджетним законодавством. Проте відповідні рахунки мають кардинально інший правовий режим. Зокрема, у розрізі об'єкта останній є правом вимоги, яке випливає не із зарахованих коштів у Національний банк України на єдиний казначейський рахунок безпосередньо, а із сукупних облікованих на єдиному казначейському рахунку прав вимоги, які в розрізі їх розподілу закріплюються за одним із Головних управлінь казначейства.

Висновки. Ураховуючи наведене, фінансово-правовий режим субрахунків єдиного казначейського рахунку полягає в такому:

– по-перше, субрахунки ведуться безпосередньо конкретними Головними управліннями казначейства в порядку, установленому законодавством;

– по-друге, об'єктом обліку субрахунків єдиного казначейського рахунку є права вимоги, які належать кожному з Головних управлінь казначейства, що виникають на підставі загального обліку прав вимог на єдиному казначейському рахунку;

– по-третє, повноваження щодо реалізації прав вимоги безпосередньо до Національного банку України щодо використання коштів із єдиного казначейського рахунку в розрізі його субрахунків у передбаченому законодавством порядку належать конкретному Головному управлінню Державного казначейства України в областях, Автономній Республіці Крим, містах Києві та Севастополі.

Список використаних джерел:

1. Юрій С.І. Казначейська система: [підруч.] / С.І. Юрій, В.І. Стоян, О.С. Данилевич. – Тернопіль : Картбланш, 2006. – 818 с.

2. Стоян В.І. Казначейська система : [підруч.] / В.І. Стоян, О.С. Даневич, М.Й. Мац. – 3-тє вид., змін. і допов. – К. : «Центр учбової літератури», 2014. – 868 с.

3. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.

4. Про затвердження Положення про єдиний казначейський рахунок : Наказ Державного казначейства від 26.06.2002 р. № 122 // Офіційний вісник України. – 2002 р. – № 30. – Ст. 95.

5. Про Національний банк України : Закон України від 20.05.1999 р. № 679-XIV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1999. – № 29. – Ст. 238.

6. Про банки і банківську діяльність : Закон України від 07.12.2000 р. № 2121-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 5–6. – Ст. 30.

7. Про затвердження порядків розміщення тимчасово вільних коштів єдиного казначейського рахунка шляхом придбання облігацій внутрішньої державної позики і розміщення тимчасово вільних коштів єдиного казначейського рахунка та коштів валютних рахунків державного бюджету на депозитних рахунках : Постанова КМУ від 19.01.2011 р. № 65 // Офіційний вісник України. – 2011 р. – № 8. – Ст. 35.

8. Про платіжні системи та переказ коштів в Україні : Закон України від 05.04.2001 р. № 2346-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 29. – Ст.137.

9. Про затвердження Інструкції про міжбанківський переказ коштів в Україні в національній валюті : Постанова НБУ від 16.08.2006 р. № 320 // Офіційний вісник України. – 2006 р. – № 36. – Стор. 32.

10. Про затвердження інструктивної бази : Наказ Державного казначейства України від 28.11.2000 р. № 119. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.33929.1.

11. Про затвердження Положення про єдиний казначейський рахунок : Наказ Державного казначейства України від 26.06.2002 р. № 122 // Офіційний вісник України. – 2002 р. – № 30. – Ст. 95.

УДК 344.7

ВІННИЦЬКИЙ О.О.

ВЗАЄМОДІЯ ГРОМАДСЬКИХ РАД ПРИ ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ З ПУБЛІЧНОЮ АДМІНІСТРАЦІЄЮ

Розкрито поняття взаємодії громадських рад при органах виконавчої влади з публічною адміністрацією. Виокремлено види взаємодії громадських рад при органах виконавчої влади з публічною адміністрацією. Виокремлено форми взаємодії публічної адміністрації та громадських рад.

Ключові слова: *демократія, ради, державне управління, публічна адміністрація, контроль за діяльністю державних органів.*

Раскрыто понятие взаимодействия общественных советов при органах исполнительной власти с публичной администрацией. Выделены виды взаимодействия общественных советов при органах исполнительной власти с публичной администрацией. Выделены формы взаимодействия публичной администрации и общественных советов.

Ключевые слова: *демократия, советы, государственное управление, публичная администрация, контроль за деятельностью государственных органов.*

The concept of interaction of public councils with executive authorities and public administration is disclosed. The types of interaction of public councils with executive authorities and public administration are singled out. To distinguish between forms of interaction of public administration and public councils.

Key words: *democracy, councils, public administration, public administration, control over the activities of state bodies.*

Вступ. Сучасна система публічного управління в Україні знаходиться на шляху розвитку відповідно до чинних європейських стандартів. На відміну від більшості європейських країн, в Україні ще не сформовані стійкі зв'язки між публічними органами управління та громадськістю, особливо щодо підготовки, ухвалення, а також виконання владних управлінських рішень як результату тривалого процесу комунікацій.

Нині консультації з громадськістю стають невід'ємною складовою частиною процесу публічного управління, і для цього є об'єктивні причини. По-перше, це спосіб спрямувати в позитивному напрямку соціально активну частину населення, яка на добровільних засадах бере участь у суспільно-політичному житті (громадськість). По-друге, це можливість посилити соціальну вагу та зрозумілість прийнятих органами влади управлінських рішень. По-третє, можна попередити громадське обурення результатами діяльності органів держави та запобігти конфронтації суспільства й публічної влади. Також це варіант заповнення прогалин системного підходу щодо реалізації права громадян на участь у публічному адмініструванні та посилення правової ролі громадянського суспільства в демократичних процесах країни [1].

Окремі аспекти вивчення громадської ради як учасника формування та реалізації державної політики були предметом наукових досліджень В.Л. Федоренко, В.Б. Ковальчука, І.І. Забокрицького, О.О. Чуб, А.В. Грабильнікова, О.О. Скібіної й ін.

Постановка завдання. Метою статті є розкриття взаємодії громадських рад при органах виконавчої влади з публічною адміністрацією.

Результати дослідження. Провідна роль в ініціюванні консультацій із громадськістю належить громадським радам, створеним при органах виконавчої влади. Останні стають своєрідним моніторинговим індикатором пріоритетних питань публічного управління, які потребують демократичного узгодження. Так, громадські ради готують і подають до відповідного органу

© ВІННИЦЬКИЙ О.О. – здобувач (Науково-дослідний інститут публічного права)

влади пропозиції щодо орієнтовного плану проведення консультацій із громадськістю та проведення консультацій, не передбачених таким планом; пропозиції щодо організації консультацій із громадськістю; організовують публічні заходи для обговорення актуальних питань розвитку галузі чи адміністративно-територіальної одиниці; здійснюють громадський контроль за врахуванням органом пропозицій і зауважень громадськості. Тому підготовча робота громадських рад у цьому сенсі є достатньо вагомою й фактично стає передумовою ефективності цієї форми діалогової комунікації громадськості й публічної влади. Важливо, щоб такий інструментарій реалізації народовладдя в державі, як громадські ради та консультації з громадськістю, функціонував злагоджено [1] і приносив результат під час впливу на діяльність органів виконавчої влади для підвищення якості їх діяльності, що призведе до підвищення добробуту суспільства та задоволення економічних, соціальних, культурних потреб громадян.

Перед тим, як нами детально буде досліджене поняття й особливості взаємодії громадських рад при органах виконавчої влади з публічною адміністрацією, необхідно звернутися до змісту поняття «взаємодія».

В етимологічному розумінні термін «взаємодія» є співдією, співдіянням, а також погодженою дією між ким-, чим-небудь. Взаємодія в її позитивному розумінні пов'язана зі взаємодопомогою суб'єктів соціальних відносин, тобто допомогою, що надається один одному взаємно [2, с. 188].

В українській енциклопедії зазначено, що взаємодія – це філософська категорія, яка тісно пов'язана з поняттям взаємозв'язку й розглядається як одна з форм останнього; суть взаємодії полягає у зворотному впливі предмета чи явища на інший предмет. При цьому всі інші філософські категорії (причина, дія, необхідність, суперечність та ін.) є конкретними видами взаємозв'язку [3, с. 7].

У філософському світосприйнятті категорія «взаємодія» розглядається як важливий методологічний принцип пізнання природних і суспільних явищ. Для визначення суті об'єкта необхідно виявити закономірності його взаємодії. Будь-який об'єкт може бути досліджений лише у результатом взаємодії між суб'єктом і об'єктом [4, с. 99].

Як зазначав А.М. Авер'янов, будь-яке дослідження, емпіричне чи теоретичне, починається з виявлення зв'язків об'єкта, форм його взаємодії із середовищем [5, с. 112].

Що стосується розуміння взаємодії в правовому середовищі, то О.Ф. Скакун вважає, що суспільство – це система взаємодії людей, які пов'язані між собою інтересами у сфері виробництва, обміну, споживання життєвих благ і встановлюють межу поведінки в загальних інтересах за допомогою соціальних норм [6, с. 63].

В.М. Круглий акцентує увагу на тому, що взаємодія взагалі між будь-якими соціальними суб'єктами – це сукупність усіх взаємозв'язків між ними; наявність найрізноманітніших стійких, об'єктивно зумовлених і необхідних, функціонально залежних, кількісно та якісно в зовнішньому вираженні не обмежених форм взаємозв'язку між ними; процес і результат взаємовпливів взаємодіючих сторін [7, с. 134].

Із погляду психології взаємодія розглядається в широкому розумінні - взаємодія людини з іншими людьми, що є особливим типом зв'язку, впливу, що передбачає взаємні впливи сторін, взаємні зміни. Серед них особлива роль належить спілкуванню й спільній діяльності як формам взаємодії. Суб'єкт-суб'єктна взаємодія включає в себе комунікацію як обмін інформацією (спілкування у вузькому значенні), взаємодію як обмін діями (взаємодію у вузькому розумінні) і сприйняття людиною одна одної [8, с. 22].

Соціальна взаємодія - це процес, у якому люди діють і випробовують вплив один на одного. Механізм соціальної взаємодії включає індивідів, які здійснюють ті чи інші дії; зміни в соціальній спільноті чи суспільстві в цілому, що їх спричинюють ці дії; вплив цих змін на інших індивідів, які становлять соціальну спільноту; зворотну реакцію індивідів [9, с. 49].

Інші наукові джерела визначають взаємодію як сумісну дію кількох об'єктів або суб'єктів (тіла, елементарної частинки, біологічної істоти, людини, співтовариства), за якої результат дії одного з них впливає на інші, що змінює їхню динамічну поведінку [10, с. 158].

Незважаючи на досить широке застосування терміна «взаємодія», нині немає загальновстановленого підходу до його визначення, хоча цей термін широко використовується як у теорії, так і на практиці.

Необхідно зауважити, що з розвитком концепції розуміння позитивного ефекту від взаємодії в науковій літературі з'являються й інші категорії, що супроводжують цей процес. Так, у практичній площині під час дослідження явища взаємодії більш важливим є вивчення проце-

су взаємовпливу та взаємодоповнення діяльності суб'єктів адміністративних правовідносин, що зумовлює необхідність розгляду взаємодії в управлінні як прикладній категорії [11]. При цьому взаємодія розкривається не тільки у внутрішньоорганізаційній діяльності системи, але й у зовнішніх її функціях. За таких умов узгодженість діяльності між суб'єктами певних відносин є ознакою взаємодії [12]. Із цього приводу погоджуємося з думкою В.М. Шванкова, який зазначає, що взаємодія в значенні взаємозв'язку та взаємозумовленості є філософською категорією, взаємодія в значенні узгодженості є прагматично-прикладною категорією, тобто це далекі одне від одного поняття, і змішувати їх не можна [13, с. 10].

На думку Д.Г. Заброди, взаємодія суб'єктів під час виконання певної діяльності розуміється як урегульована переважно адміністративно-правовими нормами, погоджена за метою, часом і місцем діяльність зазначених суб'єктів, за якої вони впливають один на одного й на суспільні відносини з метою виконання поставлених для кожного з них задач і спільної, узагальненої задачі [14, с. 149–153].

Отже, взаємодія громадських рад при органах виконавчої влади з публічною адміністрацією сприяє більшій ефективності державного управління, відкритості та прозорості діяльності державних органів, підвищує рівень довіри громадян до влади. У відносинах, які виникають у результаті взаємодії, однією зі сторін є публічна адміністрація. Слід зазначити, що термін «публічна адміністрація» вперше було використано в праві Європейського Союзу. Аналіз окремих нормативно-правових актів ЄС дозволяє зробити висновок, що у європейському праві є два визначення поняття «публічна адміністрація»: у вузькому та в широкому значенні. У вузькому публічна адміністрація включає регіональні органи, місцеві й інші органи публічної влади, центральні уряди та публічну службу. Під органами публічної влади при цьому розуміються інституції регіонального місцевого чи іншого характеру, інші органи, діяльність яких регулюється нормами публічного права або діями держав-членів, органи, наділені достатніми суверенними повноваженнями країни, які з формального погляду не є частиною адміністративного апарату держави-члена, але структура та завдання якого визначені в законі, причому ці завдання належать сфері функціонування держави. У широкому сенсі в європейському праві до публічної адміністрації, крім органів публічної влади, відносять ті органи, які не входять до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції [15, с. 523]. Ця концепція вплинула на теоретичне обґрунтування змісту цього поняття українськими науковцями. Так, наприклад, В.Б. Авер'янов під терміном «публічна адміністрація» пропонував розуміти сукупність органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції [16, с. 117].

В.Я. Малиновський зазначає, що публічна адміністрація - це сукупність державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є органи виконавчої влади, виконавчі органи місцевого самоврядування [17, с. 168].

Правова категорія «публічна адміністрація» має два виміри: функціональний і організаційно-структурний. При функціональному підході публічна адміністрація – це діяльність відповідних структурних утворень із виконання функцій, спрямованих на реалізацію публічного інтересу. При організаційно-структурному підході публічна адміністрація − це сукупність органів, які утворюються для здійснення (реалізації) публічної влади.

Отже, публічна адміністрація - це система функціональних та організаційно-структурних утворень, які на законних підставах набули владних повноважень для їх реалізації в публічних інтересах [18, с. 29].

Відповідно до викладеного, **взаємодія громадських рад при органах виконавчої влади з публічною адміністрацією** – *це процес безпосереднього чи опосередкованого впливу публічної адміністрації та громадських рад, що породжує їх взаємні зумовленості й зв'язок із метою ефективної реалізації державної політики у відповідних сферах і галузях, спрямованої на задоволення публічних інтересів суспільства.*

Діяльність громадських рад спрямована на вирішення таких завдань:

а) в інформаційному напрямі: збір, узагальнення та подання суб'єктам публічної адміністрації інформації щодо пропозицій інститутів громадянського суспільства відносно питань, які мають важливе суспільне значення для інвалідів; організація публічних заходів для обговорення актуальних питань із формування та реалізації державної політики відносно інвалідів;

б) у правотворчості: подає суб'єктам публічної адміністрації для розгляду пропозиції щодо підготовки проектів нормативно-правових актів із питань формування та реалізації державної політики відносно інвалідів і вдосконалення діяльності органів державної влади;

в) у правозастосуванні: здійснює громадський контроль за врахуванням суб'єктами публічної адміністрації пропозицій і зауважень громадськості, а також за дотриманням ними нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції; проведення відповідно до законодавства громадської експертизи та громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, що розробляються суб'єктами публічної адміністрації, та ін.

Здійснення завдань громадських рад реалізується шляхом активної взаємодії з різними органами публічної адміністрації, причому особливість цієї взаємодії полягає в різних підходах і змісті взаємодії як із боку громадських рад, так і з боку публічної адміністрації. Необхідно погодитися з твердженням Ю.П. Сурміна, що влада прагне забезпечити підтримку громадськістю рішень, які готуються чиновниками згідно з логікою виживання самої влади, а громадськість прагне встановити контроль за владою й розробити політику, яка має на меті забезпечення інтересів громадян і населення. Тому ці інтереси не завжди збігаються [19, с. 244].

Треба відзначити, що вплив громадських рад на вироблення й участь у реалізації державної політики прямо залежить від авторитету та наявності повноважень громадських рад щодо участі в підготовці й ухваленні рішень публічної адміністрації, від їхньої організаційно-ресурсної спроможності. Тиск організацій громадянського суспільства під час вироблення державної політики передбачає рішучу й енергійну дію, що спрямована на врахування їхніх інтересів під час творення політики. Особливо яскраво такий тип активності проявляється на стадії внесення питання до порядку денного державної політики. Ця діяльність передбачає вибір форм декларування своїх вимог і мобілізації людей на їхню підтримку [20, с. 6].

Контроль і оцінка громадськістю вироблення суспільної (державної) політики передбачає забезпечення зворотного зв'язку державних і недержавних виробників політики, виявлення наявних чи потенційних суперечностей, що потребують розв'язання чи втручання [21, с. 22]. Громадська участь у формуванні та реалізації державної політики може вважатися ефективною лише тоді, коли озвучені громадянами проблеми починають розв'язуватися за їхньої участі в процесі прийняття рішень [22, с. 16], тобто вивчення та вирішення проблем громадян реалізується шляхом застосування механізмів взаємодії.

Висновки. Отже, сьогодні можна виокремити такі форми взаємодії публічної адміністрації та громадських рад, а також громадських рад і суспільства:

діяльність щодо проведення громадських експертиз;

– громадський контроль за діяльністю публічної адміністрації;

– проведення громадських консультацій;

– інформаційне повідомлення суспільства та звітування перед ним публічної адміністрації та громадських рад щодо реалізації державної політики в певній сфері;

– практика висвітлення діяльності громадських рад при органах виконавчої влади засобами масової інформації;

– проведення спільних програм із реалізації державної політики в певній сфері.

Список використаних джерел:

1. Кравчук В.М. Взаємодія суспільства та держави: ефективність громадського діалогу. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.legalactivity.com.ua.

2. Новий тлумачний словник української мови : У 3-х т. – 2 вид. – Т. 1. – К. : Аконіт, 2003. 926 с.

3. Бажан М.П., Білодід І.К., Гурій О.І. Український Радянський енциклопедичний словник: у 3-х т. Т. 1. / М.П. Бажан, І.К. Білодід, О.І. Гурій. – Київ, 1966. – 892 с.

4. Присухін С.І. Філософія права: об'єкт, предмет і функції / С.І. Присухін // Юридична наука. – 2013. – № 7. – С. 97–103.

5. Аверьянов А.Н. Системное познание мира: Методологические проблемы / А.Н. Аверьянов. – М., 1985. – 212 с.

6. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : [підручник] / О.Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.

7. Круглий В.М. Теоретико-правові засади взаємодії працівників оперативних підрозділів органів внутрішніх справ з населенням / В.М. Круглий // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. 2002. – № 3. – Ч. 2. – С. 131–139.

8. Кожушко С.П. Взаємодія як філософське й психологічне поняття. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://social-science.com.ua/article/1221.

9. Осипова Н.П. Соціологія : [підручник] / Н.П. Осипова, В.Д. Воднік, Г.П. Клімова та ін. ; за ред. Н.П. Осипової. К. : Юрінком Інтер, 2003. – 336 с.

10. Філософський енциклопедичний словник / В.І. Шинкарук (голова редколегії) та ін.; Л.В. Озадовська, Н.П. Поліщук (наукові редактори); І.О. Покаржевська (художнє оформлення). – Київ: Абрис, 2002. – 742 с.

11. Скомаров О.В. Взаємодія Національного антикорупційного бюро України з іншими державними органами: особливості та класифікація. 2017. № 1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://sd-vp.info/2016/vzayemodiya-natsionalnogo-antikoruptsijnogo-byuro-ukrayini-z-inshimi-derzhavnimi-organami-osoblivosti-ta-klasifikatsiya/.

12. Скомаров О.В. Взаємодія Національного антикорупційного бюро України з іншими державними органами: особливості та класифікація. 2017. № 1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://sd-vp.info/2016/vzayemodiya-natsionalnogo-antikoruptsijnogo-byuro-ukrayini-z-inshimi-derzhavnimi-organami-osoblivosti-ta-klasifikatsiya/.

13. Шванков В.М. Теоретические основы координации и взаимодействия в органах внутренних дел / В.М. Шванков. – М., 1978. – 87 с.

14. Заброда Д.Г. Поняття взаємодії суб'єктів боротьби з корупцією: адміністративно-правовий аспект. Економічні злочини: попередження і боротьба з ними / Д.Г. Заброда. – 2001. Том 25. – С. 149–153.

15. Кравцова Т.М. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації / Т.В. Кравцова, А.В. Солонар // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 522–525.

16. Авер'янов В.Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії / В.Б. Авер'янов // Право України. – 2003. – № 5. – С. 117–122.

17. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління / В.Я. Малиновський. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби. – 2005. – 254 с.

18. Колпаков В.К. Адміністративне право: сучасні проблеми предмета / В.К. Колпаков // Право і держава сучасної України: проблеми розвитку та взаємодії. – Ч. 1. – К. : Київський нац. ун-т. внутр. справ, 2008. – С. 28–33.

19. Взаємодія органів державної влади та громадянського суспільства : [навч. посіб.] / за наук. ред. д-ра соц. наук, проф. Ю.П. Сурміна, д-ра іст. наук, проф. А.М. Михненка; авт. кол. : Ю.П. Сурмін, А.М. Михненко, Т.П. Крушельницька та ін. – К. : НАДУ, 2011. 388 с.

20. Буздуган Я.М. Правові засади участі громадських організацій у здійсненні громадського контролю / Я.М. Буздуган // Віче. – 2012. – № 12. – С. 6–12.

21. Купрій В.О. Громадська експертиза та громадський моніторинг діяльності органів влади : [навч. посіб.] / В.О. Купрій, Л.М. Паливода. – К. : Макрос, 2011. – 200 с.

22. Буздуган Я.М. Роль громадського контролю в управлінні соціально-економічним розвитком суспільства / Я.М. Буздуган // Віче. – 2012. – № 7. – С. 14–16.

УДК 342.9

ГАРАЩУК В.В.

ЕТАПИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

У статті розглядається проблема усвідомлення місця та ролі адміністративної відповідальності на різних історичних етапах, акцентується увага на передумовах формування цього виду відповідальності, досліджуються процеси інтеграції та диференціації адміністративної відповідальності в ході її історичної еволюції.

Ключові слова: *адміністративна відповідальність, історичний розвиток адміністративної відповідальності, адміністративно-деліктне законодавство, інтеграція та диференціація адміністративної відповідальності, радянське адміністративне законодавство.*

В статье рассматривается проблема осознания места и роли административной ответственности на разных исторических этапах, акцентируется внимание на предпосылках формирования данного вида ответственности, исследуются процессы интеграции и дифференциации административной ответственности в ходе ее исторической эволюции.

Ключевые слова: *административная ответственность, историческое развитие административной ответственности, административно-деликтное законодательство, интеграция и дифференциация административной ответственности, советское административное законодательство.*

The article deals with the problem of awareness of the place and role of administrative responsibility at different historical stages, focuses on the prerequisites for the formation of this type of responsibility, the processes of integration and differentiation of administrative responsibility in the course of its historical evolution are explored.

Key words: *administrative responsibility, historical development of administrative responsibility, administrative and delinquent legislation, integration and differentiation of administrative responsibility, Soviet administrative law.*

Вступ. Адміністративна відповідальність традиційно посідає одне з найважливіших місць серед інститутів сучасного адміністративного права та видів юридичної відповідальності, являючи собою найдієвіший інструмент забезпечення правопорядку, законності та дисципліни в державі. Утім, сучасна трансформація управлінських та інших суспільних відносин, зумовлена як загальними процесами глобалізації й інформатизації, так і національним реформуванням законодавства у зв'язку з інтеграцією України до європейського співтовариства, зумовлює об'єктивну необхідність у переосмисленні вітчизняної моделі адміністративної відповідальності, уточненні її місця та ролі в системі юридичної відповідальності сучасного етапу державотворення.

У цьому зв'язку особливу увагу слід приділити проведенню історико-правового аналізу підстав становлення та розвитку інституту адміністративної відповідальності. На наш погляд, саме усвідомлення цих засад є одним із ключових у питанні розуміння процесів, які сьогодні відбуваються в досліджуваному нами інституті.

Питанням історичних процесів становлення й розвитку адміністративної відповідальності присвячували свої праці такі видатні науковці, як В. Авер'янов, О. Бандурка, Ю. Битяк, І. Голосніченко, Є. Додін, В. Колпаков, Р. Калюжний, Л. Коваль, Т. Коломоєць, А. Комзюк, О. Кузьменко, В. Олефір, О. Остапенко, І. Пахомова, С. Пєтков, Ю. Шемшученко, Х. Ярмакі й інші. Проте в проведених дослідженнях увага здебільшого приділяється історії законодавства про адміністра-

© ГАРАЩУК В.В. – аспірант (Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна»)

тивну відповідальність або історії наукових учень про неї. Процесам же взаємозв'язку з іншими державно-примусовими заходами та правовими інститутами уваги приділялося значно менше.

Постановка завдання. Метою статті є проведення історико-правового аналізу становлення й розвитку інституту адміністративної відповідальності, дослідження передумов формування, притаманних їй особливостей і змістовного наповнення інституту адміністративної відповідальності на різних історичних етапах.

Результати дослідження. Становлення адміністративної відповідальності як самостійного виду правової відповідальності має порівняно нетривалу історію, яка тісно переплітається з формуванням самого адміністративного права як галузі та виникненням інституту адміністративної юстиції. І хоча управлінські відносини та заходи державного примусу й покарання протягом усього існування держави як форми суспільного ладу були відомі з давніх часів, прийнято вважати, що попередницею сучасного адміністративного права було поліцейське право, що виділилося з науки камералістики у XVIII ст.

Появу поліцейського права як окремої галузі зумовлювала необхідність розв'язання низки завдань тогочасних «поліцейських держав», що закріпили за собою пануюче місце в Європі з другої половини XVII ст. до початку XIX ст. унаслідок боротьби буржуазії проти феодалів.

Родоначальником науки поліцейського права прийнято вважати французького вченого Ніколаса Деламара (1639–1723 рр.), який у 1722 р. опублікував «Трактат про поліцію», окресливши предмет поліцейської діяльності [1]. Характерними рисами тогочасної поліцейської держави, яка виступала формою абсолютизму, було традиційне продовження урядової опіки та втручання в усі внутрішньодержавні сфери життя, відсторонення громадян від участі в державному управлінні, підпорядкування економіки інтересам збільшення державної скарбниці та наявність дуже розгалуженого бюрократичного апарату [2, с. 15]. Зміст поліцейської діяльності зводився до питань внутрішнього управління державою та розподілявся на поліцію безпеки та поліцію добробуту. Поліція безпеки охороняла громадський порядок, життя та безпеку громадян. Діяльність поліції добробуту полягала в застосуванні складної системи адміністративних заходів, спрямованих на розвиток державних і приватних господарств, а також фізичного та духовного стану населення [2, с. 17].

На території сучасної України перші поліцейські структури були утворені Петром I, їх діяльністю протягом XVIII ст. були охоплені всі міста країни. Нормативні акти, які видавалися державною адміністрацією та поліцією, із плином часу були об'єднані в національне поліцейське законодавство [3, с. 15].

Перехід від поліцейського права до адміністративного відбувався під впливом ідеологічних наслідків Французької революції 1789 р. й інших європейських буржуазних революцій, коли права та свободи людини були протиставлені всемогутності держави. Нові погляди на державне будівництво, розподіл влади на законодавчу, судову та виконавчу вимагали перегляд і наявних методів управлінської діяльності. Якщо поліцейське право використовувалося для впорядкування суспільних відносин шляхом застосування методів прямого примусу, то виникнення адміністративного права пов'язане з принципово іншим підходом — визнанням верховенства прав людини й громадянина [2, с. 25]. Безумовно, оновлена управлінська модель вимагала появи й нових заходів забезпечення обов'язків держави, у зв'язку з чим приблизно в цей же період створюється й перша відносно незалежна адміністративна юстиція, виражена адміністративними судами та/або адміністративними трибуналами. Зауважимо, що й до подій 1789 р. у Франції функціонували адміністративні суди, які мали назву «Chambre descomptes» та «Cour des aides», але, як вдало підмічає Є. Лупарєв, «це були залежні від короля суди, в яких посади легально продавалися. І хоча відповідні суди містили в собі елементи адміністративної юстиції, очевидно, можна стверджувати, що це не була адміністративна юстиція в сучасному розумінні» [4, с. 171]. До компетенції реформованих судів входили повноваження з розгляду справ на предмет законності прийняття рішень органами державної адміністрації. Рішення, що порушують права й свободи людини й громадянина, кваліфікувались як «адміністративні правопорушення» [5, с. 22]. Саме із цього часу, на наш погляд, є всі підстави говорити про формування основ інституту адміністративної відповідальності.

У дореволюційній Росії адміністративна юстиція виникає лише в другій половині XIX ст. Певним аналогом європейських адміністративних судів були створені в 1889 р. змішані губернські присутствія, до складу яких входили чиновники й представники дворянського, земського й міського самоврядування. Функціонували вони в кожній губернії для обговорення правильності й законності ухвал і розпоряджень земських установ, а також спорів, пов'язаних із порушенням

поліцейських постанов, незаконним затриманням та ін. Також окремо слід згадати Перший департамент Урядового Сенату, який у деяких випадках розбирав схожі справи (спори) навіть без їх первинного розгляду в присутствіях [6; 7]. Проте слід зауважити, що тогочасна вітчизняна адміністративна юстиція була вкрай далека від європейської й установлювала відповідальність чиновників за їхні незаконні дії по службі доволі фрагментарно.

Майже одночасно з категорією «адміністративне правопорушення» в Європі виникає й учення про «кримінальні проступки» (поліцейські проступки), створення якого також відповідало духу й ідеям верховенства прав і пріоритету свобод людини й громадянина. Диференціація кримінально караних діянь на злочини й проступки здійснювалася за критерієм рівня суспільної небезпечності протиправних діянь, що зумовлювало появу значної кількості більш м'яких покарань. Одним із перших нормативних актів, що закріплював таке розмежування, був французький Кодекс 1795 р., який виділяв проступки, або делікти, за які було передбачене покарання виправного характеру [5, с. 22]. Цю традицію пізніше перейняв і наполеонівський Кодекс 1810 р., а згодом це стало практикою для багатьох країн Європи, зокрема й для царської Росії (див. «Уложення про покарання кримінальні й виправні» 1845 р.).

Проте на початку XVIII ст. проступки ще не визнавались адміністративними, а знаходились у межах кримінального законодавства. Це саме стосується й адміністративної відповідальності взагалі, яка на той час ще не сформувалась як самостійна й перебувала під значним впливом кримінального законодавства та кримінально-правової науки. Слід зауважити, що в законодавстві деяких європейських держав (Німеччини, Швейцарії, Бельгії й ін.) адміністративні правопорушення досі залишаються складовою частиною кримінально караних, хоча й мають певну самостійність [8].

Національний розвиток учення про кримінальні проступки пішов іншим шляхом. У зв'язку з реформами кінця XIX ст. «кримінальні проступки» починають іменуватись «адміністративними». Таке уточнення було пов'язане з процедурними особливостями застосування покарань за кримінальним законодавством Російської імперії. Відповідно до загальних положень каральна влада в Росії була сконцентрована в судах. Справи про малозначні злочини (або проступки) розглядали спеціально для цього утворені мирові суди. Але в уже згаданому 1889 р. інститут мирових судів скасовується [5], а функції щодо розгляду справ про малозначні злочини чи кримінальні проступки передаються до адміністративних органів.

В. Гессен, аналізуючи національне законодавство останньої чверті XIX ст., виділяв таких суб'єктів, що володіли правом накладення адміністративних стягнень: 1) сільські старости й волосні старшини; 2) земельний начальник; 3) місцеві поліцейські начальники; 4) губернатори; 5) міністр внутрішніх справ [9, с. 42–43]. Досліджуючи подальші наукові праці вчених-адміністративістів, І. Безклубний доходить висновку, що подальший розвиток учень про адміністративну відповідальність відходить на другий план. «Більшість учених, – зазначає автор, – якщо й приділяли увагу примусовим повноваженням адміністрації, то зупинялися здебільшого на інших заходах адміністративного примусу, зокрема на застосуванні зброї, поліцейському арешті, або взагалі обмежувалися загальним аналізом інституту адміністративного примусу» [10, с. 195].

Після жовтневих подій 1917 р. та створення в 1922 р. Радянського Союзу, до якого Україна ввійшла як союзна республіка, інститут адміністративної відповідальності набуває нового вектора розвитку.

Як і за часів царизму, рання радянська доба характеризувалася відсутністю систематизації законодавства про адміністративну відповідальність. Кваліфікація правопорушень у кожному окремому випадку залежала від розсуду відповідного юрисдикційного органу. Не закріплювалися склади адміністративних правопорушень, процесуальні норми, система адміністративних стягнень. Адміністративні стягнення фактично пов'язувалися не з підставою – адміністративним проступком, а із суб'єктом їх застосування. Зберігався й притаманний поліцейським державам значний рівень втручання держави в особисті справи населення. Ось приклад такого необґрунтованого втручання: постановами владних органів було заборонено тримати котів у квартирі, прати білизну й т. д. [11, с. 70–71].

Слід відмітити, що незважаючи на слабке законодавче регулювання адміністративно-деліктних відносин, широко використовуваний адміністративний порядок накладення стягнень давав значні переваги порівняно із судовим, зокрема ефективність, швидкість, оперативність, що зумовлювало інтерес правлячої верхівки в подальшому його розвитку. Це й собі сприяло розробленню більш детальнішої законодавчої бази адміністративної відповідальності. Так, починаючи вже з 1920-х рр., почали з'являтися численні нормативні акти, тексти яких містили терміни «ад-

міністративне стягнення», «накладення стягнень в адміністративному порядку», «заходи адміністративного впливу», а в 1922 р. Постановою ВУЦВК були затверджені «Положення про видання обов'язкових постанов і накладення за їх порушення стягнень в адміністративному порядку». Новим актом установлювалися максимальні розміри адміністративних стягнень, закріплювалися строки притягнення до відповідальності та строки розгляду справ про адміністративні правопорушення [12]. Також уперше в національному законодавстві був закріплений адміністративний порядок подачі клопотань і оскарження у вищий орган постанов про накладення адміністративних стягнень.

У 1927 р. приймається Адміністративний кодекс УРСР, який об'єднує в собі той досвід, що був напрацьований за попередні роки правління радянської влади, при цьому частково скасовуючи низку положень (детальніше див. [13]). Зауважимо, що адміністративний кодекс 1927 р. не охоплював усе адміністративне законодавство й мав переважно відомчий характер у межах компетенції НКВС УСРР і його місцевих органів [14]. У відповідному кодексі, можливо, уперше використовується поняття «адміністративна відповідальність» [15, с. 286], яке здебільшого пов'язувало цей вид правової відповідальності з позасудовим (адміністративним) порядком.

Звертаємо увагу, що адміністративне право періоду ранньої радянської доби з 1917 р. до 1937 р., як правильно зауважує К. Вельский, «у «легальному положенні» існувало тільки з 1922 по 1928 р., решту часу воно було під забороною, насамперед за свій колишній зв'язок із поліцейським правом. Ідеологи із ЦК ВКП (б) і ортодокси-юристи типу П. Стучки постійно стверджували, що поліцейське право можливе лише в буржуазному суспільстві, де є поліцейські відносини й існують протиріччя між владою й населенням» [16, с. 17]. У зв'язку із цим і наукові праці, присвячені проблемі адміністративної відповідальності, майже зникають зі шпальт юридичних журналів.

Узагалі слід відмітити, що адміністративне право в СРСР недарма називалося радянським, адже, на відміну від аналогічних правових галузей демократичних країн, його роль зводилася до регулятора суспільних відносин і процесів, найважливішого знаряддя втілення в життя політики КПРС, постійного зростання добробуту народу, захисту інтересів держави й особи, подальшого планомірного й усебічного вдосконалення соціалізму [17, с. 12]. Це саме можна стверджувати й про інститут адміністративної відповідальності, який із моменту створення й до розпаду СРСР перебував у рамках комуністичної ідеології, будучи інструментом її забезпечення.

Певна «відлига» у ставленні до адміністративного права почалася після прийняття в 1937 р. так званої «сталінської» Конституції СРСР, норми якої закріплювали положення про нову систему органів державного управління, їх компетенцію, основи адміністративно-правового статусу громадян та ін. У зв'язку із цим наприкінці 1940-х рр. з'являються й нові доктринальні вчення, що стосуються інституту адміністративної відповідальності. Так, науковці почали виокремлювати декілька паралельних процедур застосування адміністративних стягнень: 1) коли адміністративний орган не тільки встановлював факт правопорушення та накладав адміністративне стягнення, а й в адміністративному порядку виконував саме стягнення; 2) коли встановлення факту порушення та накладення адміністративного стягнення здійснював адміністративний орган, але в разі відмови порушника сплатити штраф або несплати його у встановлений термін питання про вилучення суми штрафу за рахунок майна порушника передавали до народного суду; 3) коли в разі порушення акта управління передбачалося не тільки застосування адміністративного стягнення, а й учинення адміністративними органами певних дій щодо майна правопорушника, наприклад знесення самовільно збудованої споруди [18, с. 103–104]. Отже, можна стверджувати, що в цей період закладається фундамент дотепер наявного невід'ємного взаємозв'язку адміністративної відповідальності з державним контролем у вітчизняній правовій системі. Крім того, уперше посадова особа визнається спеціальним суб'єктом адміністративної відповідальності [19, с. 122], що знаходить прояв у підсиленні застосовуваних стягнень до посадових осіб порівняно з тими, що передбачалися в разі вчинення правопорушень громадянами. Широко обговорюється в наукових колах концепція відмежування адміністративних правопорушень від кримінально караних діянь за ознакою рівня суспільної небезпеки.

У другій половині XX ст. наявність близько 500 союзних і республіканських законодавчих і урядових актів призводила до плутанини й неузгодженості в правозастосовній діяльності. Усе це зумовило необхідність розроблення єдиного правового поля адміністративної відповідальності. Із цією метою в 1961 р. приймається Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про подальше обмеження застосування штрафів, накладених в адміністративному порядку» [20], значення якого дещо виходило за межі, окреслені його найменуванням. Так, в Указі не лише

були систематизовані норми, що визначали повноваження органів держави на встановлення й застосування штрафу як виду адміністративного стягнення, а й вирішувалося багато загальних питань, що стосувалися компетенції Союзу РСР і союзних республік із визначення складів адміністративних правопорушень, системи органів, які застосовували окремі заходи адміністративного впливу, порушувалися деякі процесуальні питання, пов'язані з розглядом справ про адміністративні правопорушення [21, с. 276]. Крім того, як зауважує О. Літошенко, відповідний документ закріплював панівне положення щодо неможливості притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб [22].

Деякі фахівці з адміністративного права стверджують, що Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про подальше обмеження застосування штрафів, накладених в адміністративному порядку» є першим кроком у напрямі майбутньої консолідації законодавства про адміністративну відповідальність.

Узагалі слід зазначити, що від початку 60-х рр. XX ст. об'єкт поставлених під охорону за допомогою адміністративної відповідальності суспільних відносин значно розширюється, а сам термін «адміністративна відповідальність» усе частіше знаходить своє вираження в нормативно-правових актах різної галузевої спрямованості, зокрема в Указах Президії Верховної Ради УРСР «Про посилення адміністративної відповідальності за порушення правил риболовства й охорони рибних запасів у водоймищах СРСР» від 27.03.1964 р., «Про відповідальність за порушення правил адміністративного нагляду» від 17.08.1966 р.; у Постановах Ради Міністрів УРСР «Про адміністративну відповідальність за пошкодження високовольтних електричних мереж» від 10.10.1969 р., «Про адміністративну відповідальність за порушення законодавства про працю й правил охорони праці» від 13.10.1976 р. та в багатьох інших (див. [23; 24; 25]).

Із прийняттям у 1977 р. нової Конституції СРСР, яка закріплює істотні зміни в економічному й соціальному житті суспільства, конкретизуючи й регламентуючи діяльність різних державних органів, а також права громадян, виникає необхідність оновлення чинного законодавства практично в усіх галузях життєдіяльності. Не був винятком і інститут адміністративної відповідальності. Новації були запроваджені шляхом прийняття в 1980 р. «Основ законодавства СРСР і союзних республік про адміністративні правопорушення», які не лише уніфіковували законодавство, присвячене адміністративній відповідальності, а й робили значний крок до посилення гарантій прав громадян і зміцнення законності. Цей документ називають першим в історії держави загальносоюзним кодифікованим актом, що регулює всі основні питання боротьби з адміністративними правопорушеннями [19, с. 154]. Саме «Основи» вперше закріплювали завдання законодавства про адміністративні правопорушення (ст. 1); положення про необхідність профілактики правопорушень (ст. 4). Крім того, уперше було сформульоване легальне поняття адміністративного проступку як підстави адміністративної відповідальності і його формально-юридичні ознаки, визначалася система суб'єктів такого проступку й адміністративних стягнень [21, с. 276]. Із кримінального законодавства запозичується інститут необхідної оборони та крайньої необхідності, а також закріплений перелік обставин, що пом'якшують і обтяжують адміністративну відповідальність. У майбутньому саме цей документ послужив прийняттю в 1984 р. Кодексу Української РСР про адміністративні правопорушення, який із певними змінами діє й сьогодні.

Із набуттям Україною незалежності в 1991 р. розвиток адміністративної відповідальності змінюється в напрямку збільшення її ролі та самостійності серед інших видів правової відповідальності. Проголошені Конституцією України 1996 р. права й свободи громадян, нова економічна політика, пов'язана із залученням в економічну діяльність недержавних суб'єктів, зумовлює розширення об'єктів, поставлених під охорону адміністративною відповідальністю, що знаходить відображення у створенні нових складів адміністративних правопорушень.

Висновки. Останній етап історичного розвитку адміністративної відповідальності, свідками якого ми є, характеризується процесами її гуманізації, розширення механізмів захисту прав і свобод людини й громадянина та наближенням національного правового регулювання адміністративно-деліктних відносин до стандартів європейського співтовариства.

Список використаних джерел:

1. Delamare N. Traite de la Police / N. Delamare. – 2 ed. – P., 1722.

2. Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Авер'янов (голова). – К. : Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.

3. Шпилевский М. Полицейское право как самостоятельная отрасль правоведения / М. Шпилевский. – Одесса, 1875. – С. 196.

4. Лупарев. Е. Генезис правового регулирования административной юстиции в России в досоветский период: попытка новой исторической ретроспективы / Е. Лупарев // Общество и право. – 2016. – № 3 (57). – С. 171–174.

5. Колпаков В. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : [навч. посіб.] / В. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 256 с.

6. Петухов Г. Административная юстиция в царской России / Г. Петухов // Правоведение. – Л., 1974. – № 5. – С. 73; Корф С. Административная юстиция в России / С. Корф. – СПб., 1910. – Кн. 2–3. – С. 388.

7. Воеводский Н. Положение о губернских и уездных земских учреждениях / Н. Воеводский, Ю. Икскуль. – СПб., 1890. – 360 с.

8. Банчук А. Право об административных нарушениях: опыт стран Западной и Восточной Европы, требования Европейского суда по правам человека и стандарты Совета Европы / А. Банчук. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pravo.org.ua/files/administr/covv/banchuk_pravo_adm_porush _rus.pdf.

9. Гессен В. Административное право / В. Гессен. – СПб., 1908. – С. 422.

10. Безклубний І. Відповідальність у праві: філософія, історія, теорія : [монографія] / І. Безклубний, С. Борбровник, І. Гриценко та ін. ; за заг. ред. І. Безклубного. – К. : Грамота, 2014. – 448 с.

11. Попов Г. Порядок издания обязательных постановлений и административные взыскания / Г. Попов // Власть Советов. – 1923. – № 11–12.

12. Положение об издании обязательных постановлений и наложении за их нарушения взысканий в административном порядке : Постановление ВЦИК от 30.08.1992 г. // Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства Украины. – 1992. – № 38. – Ст. 577.

13. Парфіненко І. Кодифікація радянського права в 20-ті роки / І. Парфіненко // Правозахисний рух: історія та сучасність : 7 Всеукр. студ. наук.-практ. конф., 2014 р. / Полтавський національний педагогічний університет імені В.Г. Короленка. – Полтава : ПНПУ ім. В.Г. Короленка, 2014. – С. 72–76.

14. Адміністративний кодекс УСРР // Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-селянського уряду України. – 1927. – № 63–65. – Ст. 240.

15. Гриценко І. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права : дис. … д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І. Гриценко. – Х. : Харківський нац. ун-т внутр. справ, 2008. – 425 с.

16. Вельский К. К вопросу о предмете административного права / К. Вельский // Государство и право. – 1997. – № 11.

17. Тарасов И. Лекции по полицейскому (административному) праву / И. Тарасов. – Т. 2. – М., 1908.

18. Евтихиев И. Административное право СССР / И. Евтихиев, В. Власов. – М., 1946. – 431 с.

19. Отечественное законодательство XI–XX веков. Часть I: XI–XIX века / Под ред. О. Чистякова. – М., 2000. – С. 462.

20. О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке : Указ Президиума Верховного Совета СССР от 04.06.1961 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=1656.

21. Бец И. История развития института административной ответственности / И. Бец, Д. Бузов // Актуальные проблемы развития национальной и региональной экономики : сб. науч. трудов V Междунар. науч.-практ. конф. для студентов, магистрантов, аспирантов и молодых ученых (Белгород, 24 апреля 2014 г.) / под науч. ред. Е. Камышанченко, Ю. Растопчиной. – Белгород, 2014. – С. 274–277.

22. Літошенко О. Адміністративна відповідальність в системі юридичної відповідальності : дис. ... канд. юрид. наук / О. Літошенко. – К. : Б. в., 2005. – С. 199.

23. Про відповідальність за порушення правил адміністративного нагляду : Указ Президії Верховної Ради УРСР від 17.08.1966 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1966. – № 13. – С. 68.

24. Ведомости ВС СССР. – 1976. – № 42. – Ст. 584.

25. Ведомости ВС СССР. – 1966. – № 30. – Ст. 596.

УДК 342.56:342.3

ГОРБАЧ А.М.

СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН

У статті розкрито юридичну природу суб'єктів адміністративно-правових відносин. Доведено, що суб'єктами адміністративно-правових відносин є конкретно визначені учасники (суб'єкти адміністративного права) цих відносин, які наділені суб'єктивними адміністративними правами та юридичними обов'язками, а необхідною передумовою вступу названих суб'єктів в адміністративно-правові відносини є наявність у них правоздатності й адміністративної дієздатності.

Ключові слова: *адміністративно-правові відносини, суб'єкт адміністративних правовідносин, адміністративна правоздатність, публічна адміністрація, суб'єкт адміністративного права, адміністративна дієздатність.*

В статье раскрыта юридическая природа субъектов административно-правовых отношений. Доказано, что субъектами административно-правовых отношений являются конкретно определенные участники (субъекты административного права) этих отношений, которые наделены субъективными административными правами и юридическими обязанностями, а необходимым условием вступления названных субъектов в административно-правовые отношения является наличие у них правоспособности и административной дееспособности.

Ключевые слова: *административно-правовые отношения, субъект административных правоотношений, административная правоспособность, публичная администрация, субъект административного права, административная дееспособность.*

The article explores the legal nature of the subjects of administrative-legal relations. It is proved that the subjects of administrative-legal relations are concretely defined participants (subjects of administrative law) of these relations, which are endowed with subjective administrative rights and legal duties, and a necessary prerequisite for the entry of the named subjects in administrative-legal relations is the availability of legal capacity and administrative capacity.

Key words: *administrative-legal relations, subject of administrative legal relations, administrative capacity, public administration, subject of administrative law, administrative capacity.*

Вступ. Наразі адміністративні правовідносини знаходяться на етапі перетворення. Вони, як і будь-які інші відносини, мають свою особливу, притаманну саме їм структуру, що складається з декількох обов'язкових і взаємопов'язаних між собою елементів. Одним із цих невід'ємних елементів є суб'єкти адміністративно-правових відносин, метою яких є задоволення різноманітних суспільних потреб і публічних інтересів. Розкриття й аналіз поняття «суб'єкт адміністративно-правових відносин» дає нам можливість структурно визначити сутність і призначення адміністративного правовідношення, що й зумовлює актуальність нашого дослідження.

Проблематику поняття суб'єктів адміністративно-правових відносин вивчали такі вчені-адміністративісти: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, В.Ф. Бевзенко, Ю.П. Битяк, В.В. Галунько, І.П. Голосніченко, В.М. Гаращук, Н.В. Гудима, Є.В. Додін, С.В. Ківалов, З.Р. Кісіль, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, Є.В. Курінний, А.В. Кухарчук, Д.В. Мандичев, Н.Р. Нижник, М.П. Орзіх, О.П. Рябченко, В.І. Селіванов, О.В. Тюрін, О.І. Харитонова й ін. Однак зазначені вчені торкалися

© ГОРБАЧ А.М. – здобувач кафедри цивільного, господарського, адміністративного права та правоохоронної діяльності (Інститут права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»)

цього питання лише опосередковано, досліджуючи інші, більш загальні чи спеціальні суспільні відносини.

Постановка завдання. Мета статті – на основі теорії адміністративного права, аналізу відповідних нормативно-правових вітчизняних і зарубіжних актів, праць учених та інших джерел розкрити юридичну природу суб'єктів адміністративно-правових відносин.

Результати дослідження. Адміністративно-правові відносини є урегульованими адміністративно-правовою нормою суспільними відносинами, що формуються в галузі державного управління й адміністративної охорони публічного правопорядку, один з учасників або всі учасники яких є носіями владних повноважень, а також суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, які перебувають під охороною держави [1, с. 161].

Структурно адміністративно-правові відносини діляться на об'єкти, адміністративні суб'єкти, адміністративний зміст і адміністративні юридичні факти. У нашому дослідженні ми проаналізуємо більш детально суб'єкти адміністративних правовідносин.

Професор В. Авер'янов зазначає, що норми кожної окремої галузі права поширюються на певне коло осіб, які, підпадаючи під вплив цих норм, виступають суб'єктами відповідної галузі права. Суб'єкти адміністративного права – це учасники суспільних відносин, які мають суб'єктивні права та виконують юридичні (суб'єктивні) обов'язки, установлені адміністративно-правовими нормами. На відміну від суб'єкта адміністративних правовідносин, суб'єкт адміністративного права має лише потенційну здатність вступати в правовідносини. У конкретному випадку він може й не бути їх учасником. Наприклад, громадянин України, що перебуває за її межами, може фактично не брати участі в жодних адміністративно-правових відносинах, тобто не бути їх суб'єктом, однак суб'єктом адміністративного права він є завжди, оскільки його як громадянина адміністративно-правові норми наділили комплексом прав і обов'язків. Якщо громадянин не чинить адміністративних правопорушень, то він не є суб'єктом адміністративно-деліктних відносин. Якщо суб'єкт адміністративних правовідносин – це фактичний носій правових зв'язків, тобто він обов'язково бере в них реальну участь, то суб'єкт адміністративного права є, так би мовити, претендентом на цю участь. Суб'єктами адміністративно-правових відносин є органи держави, насамперед органи виконавчої влади, а також внутрішні частини їх апарату, органи громадських організацій, діяльність яких регулюється правом, адміністрація підприємств, установ, організацій, а також органи місцевого самоврядування. Суб'єктами цих відносин треба визнати й структурні підрозділи підприємств, установ, організацій (наприклад, цех, факультет, відділення в лікарні тощо). Суб'єктами адміністративно-правових відносин є також різноманітні господарські структури. Зокрема, на них, як і на всі інші організації, нормами адміністративного права покладений обов'язок додержуватися пожежних, санітарних та інших загальнообов'язкових норм і правил (витрата електричної енергії, сплата оренди й т. ін.) [2].

Професор С. Стеценко у своїх роботах указує, що суб'єкт адміністративного права – це особа, яка має певні права й обов'язки, сформульовані в нормах адміністративного права, і може вступати в адміністративно-правові відносини. У характеристиці механізму адміністративно-правового регулювання суспільних відносин суб'єкт адміністративного права являє собою загальну категорію, яка характеризує осіб, що відповідають вимогам гіпотези норми адміністративного права, тоді як суб'єкт адміністративно-правових відносин завжди конкретно визначений, він уже фактично вступив у певні адміністративно-правові відносини [3].

На думку З. Кісіля, суб'єктом адміністративно-правого відношення називають того, хто наділений адміністративними правами й обов'язками, виникнення та перебіг котрих зумовлений власне цим правовідношенням. Суб'єктами адміністративно-правових відносин можуть бути як фізичні, так і юридичні особи, державні органи та їх посадові особи. Учасники адміністративно-правових відносин – це конкретні сторони (юридичні й фізичні особи), наділені обов'язками й правами у сфері державного управління, передбаченими й забезпеченими адміністративно-правовими нормами, і здатні їх практично реалізувати. Тут маються на увазі органи виконавчої влади держави, державні службовці, підприємства, установи й організації, трудові колективи, громадські організації та громадяни. Ідеться про всіх суб'єктів адміністративного права, які під впливом юридичних фактів, передбачених гіпотезою відповідної адміністративно-правової норми, стають учасниками (сторонами) адміністративно-правових відносин[4].

Професор Є. Курінний суб'єктами адміністративно-правових відносин називає конкретних учасників (сторін) цих відносин, що наділені законодавчо (нормативно) закріпленими правами й обов'язками [5]. Професор В. Галунько у своїх наукових працях визначає, що суб'єкти правовідносин – це учасники адміністративно-правових відносин, які мають суб'єктивні права

та юридичні обов'язки й наділені специфічними юридичними властивостями. Іншими словами, до суб'єктів адміністративно-правових відносин із погляду публічного управління належать як суб'єкти публічної адміністрації, так і об'єкти публічного управління, а з погляду адміністративно-правового регулювання – усі суб'єкти адміністративного права [6].

Наше дослідження не буде повним, якщо ми не розглянемо такі поняття, як адміністративна правоздатність і адміністративна дієздатність, адже їх особливість полягає в тому, що вони визначають можливість бути суб'єктом адміністративно-правових відносин і є необхідною передумовою вступу названих суб'єктів у конкретні адміністративно-правові відносини [7].

Адміністративна правоздатність – це здатність суб'єкта мати юридичні обов'язки й права у сфері державного управління, передбачені й забезпечені нормами адміністративного права. Проте наявність адміністративної правоздатності – це недостатня умова для вступу суб'єкта в адміністративно-правові відносини. Для цього необхідно, щоб суб'єкт володів адміністративною дієздатністю. Адміністративна дієздатність – здатність суб'єкта практично реалізувати своїми діями в правовідносинах свою адміністративну правоздатність, свої юридичні обов'язки й права, фактично спричинювати виникнення суміжних чи постфактних правовідношень. Поєднання адміністративної правоздатності й дієздатності створює умови, за яких суб'єкт адміністративного права стає учасником (стороною) адміністративно-правового відношення [4].

Висновки. Отже, ураховуючи вищевикладені думки провідних учених-адміністративістів, можна зробити висновок, що суб'єктом адміністративно-правових відносин є конкретно визначені учасники (суб'єкти адміністративного права) цих відносин, що наділені суб'єктивними правами та юридичними обов'язками, передбаченими й забезпеченими адміністративно-правовими нормами, які вони реалізують під час надання адміністративних послуг і здійснення виконавчо-розпорядчої адміністративної діяльності.

Доведено, що для того, щоб бути суб'єктом адміністративного правовідношення, треба мати адміністративну правоздатність, а саме здатність суб'єкта мати юридичні обов'язки й права у сфері державного управління. Проте для вступу суб'єкта в адміністративно-правові відносини недостатньо тільки адміністративної правоздатності, необхідно, щоб суб'єкт володів адміністративною дієздатністю, під якою розуміється здатність суб'єкта практично реалізувати своїми діями в правовідносинах свою адміністративну правоздатність, свої юридичні обов'язки й права тощо.

Список використаних джерел:

1. Харитонова О. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії) : [монографія] / О. Харитонова. – Одеса: Юридична література, 2004. – 328 с.

2. Авер'янов В. Поняття і види суб'єктів адміністративного права / В. Авер'янов // Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник]. – Київ: 2004. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://uristinfo.net/adminpravo/155-vb-averjanov-administrativne-pravo-ukrayini/3820-rozdil-v-subekti-administrativnogo-prava-glava-11-zagalna-harakteristika-subektiv-administrativnogo-prava.html.

3. Стеценко С. Адміністративне право України : [навчальний посібник] / С. Стеценко. – Київ : Атіка, 2007. – 624 с.

4. Кісіль З. Адміністративне право / З. Кісіль. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://westudents.com.ua/knigi/403-admnstrativne-pravo-ksl-zr.html.

5. Курінний Є. Адміністративне право України: тенденції трансформації в умовах реформування : [навчальний посібник]. – Дніпропетровськ : Юридична академія МВС України, 2002. – 92 с.

6. Галунько В. Науковий вісник публічного та приватного права / В. Галунько. – Випуск 3, 2016. – С. 128.

7. Битяк Ю. Адміністративне право України / Ю. Битяк, В. Гаращук, О. Дьяченко та ін. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://lawbook.online/administrativnoe-pravo-ukrainyi/ponyattya-vidi-subektiv-administrativnogo-52646.html.

УДК 342.9

ГУБСЬКА О.А.

ОСОБЛИВОСТІ ВИНИКНЕННЯ, РОЗВИТКУ ТА ПРИПИНЕННЯ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ ПРОФЕСІЙНОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

У статті проаналізовано особливості виникнення, розвитку та припинення правовідносин у сфері професійного розвитку державних службовців. Охарактеризовано їх сутність.

Ключові слова: *трудові правовідносини, професійний розвиток, державні службовці, праця, службово-трудова діяльність.*

В статье проанализированы особенности возникновения, развития и прекращения правоотношений в сфере профессионального развития государственных служащих. Охарактеризована их сущность.

Ключевые слова: *трудовые правоотношения, развитие, государственные служащие, труд, служебно-трудовая деятельность.*

In the article analyzed the peculiarities of the emergence, development and termination of legal relations in the field of professional development of civil servants. Their essence is characterized.

Key words: *labor relations, professional development, civil servants, labor, service and labor activity.*

Вступ. Професійний розвиток державних службовців відіграє надзвичайно важливу роль як у діяльності державної служби, так і в суспільному житті загалом. Тому досліджуваним питанням необхідно приділяти додаткову увагу як у доктрині права, так і в юридичній практичній діяльності. Значення професійного розвитку державних службовців зумовлене тим, що від нього залежать якісні характеристики складу державної служби України, можливість повноцінного й ефективного функціонування всього державного апарату, а отже, і Української держави.

Оновлення законодавства, технічний розвиток суспільних відносин, постійне ускладнення суспільного життя, зростання його стрімкості тощо зумовлюють потребу постійно стежити за всіма змінами, які відбуваються у сфері професійної діяльності державних службовців, самовдосконалюватися, набувати нових знань тощо. Одним із найефективніших заходів, який дозволяє забезпечити готовність апарату державних службовців до викликів сьогодення та реалій сучасного життя, є професійний розвиток. Названа категорія містить навчання, підготовку, спеціалізацію та підвищення кваліфікації державних службовців.

Вивчення порушених питань є важливим з огляду на те, що законодавець приділяє вказаним проблемам недостатньо уваги, окрім того, досить часто професійний розвиток державних службовців сприймається як звичайна формальність, яку потрібно періодично проходити для перебування на державній службі. За таких умов необхідно провадити діяльність щодо доктринального вивчення особливостей виникнення, розвитку та припинення відносин професійного розвитку державних службовців.

Досліджувані питання так чи інакше розглядалися в теоретичних працях багатьох учених-правників, зокрема таких, як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, Н.Б. Болотіна, О.Ю. Дрозд, Т.В. Іванова, М.І. Іншин, Т.Є. Кагановська, С.В. Ківалов, Н.А. Липовська, О.Л. Леонов, О.Ю. Оболевський, І.Л. Олійник, В.М. Олуйко, О.Я. Окіс, А.П. Рачинський, С.М. Серьогін, П.Д. Пилипенко, С.М. Прилипко, В.І. Прокопенко, О.І. Процевський, Г.І. Чанишева, В.І. Щербина, Н.М. Хуторян, О.М. Ярошенко та багатьох інших.

© ГУБСЬКА О.А. – кандидат юридичних наук, доцент, суддя (Київський апеляційний адміністративний суд)

Постановка завдання. У вітчизняній доктрині трудового права питання професійного розвитку державних службовців у частині вивчення особливостей виникнення, розвитку та припинення відносин професійного розвитку державних службовців не були предметом комплексного аналізу, тому є потреба в проведенні подальших наукових пошуків із відповідних питань із метою поглиблення теоретичних знань про вказані правові категорії, їх юридичну природу й значення.

Результати дослідження. Правовідносини характеризуються тим, що мають динамічний характер, тобто виникають, змінюються та припиняються. Не є винятком і відносини професійного розвитку державних службовців, які є частиною трудових правовідносин.

1. Виникнення відносин професійного розвитку державних службовців.

У науковій юридичній літературі значна кількість науковців-юристів висловлює думку, що підставою для виникнення трудових правовідносин є трудовий договір [1, с. 233; 2, с. 103–117]. Цю підставу можна визначити як одну з головних, однак вона не є єдиною. Так, підставами виникнення трудових правовідносин пропонується розуміти передбачені нормами права правомірні, узгоджені, усвідомлені дії роботодавця й особи, яка влаштовується на роботу (а іноді – і їх законних представників), що виражають їхнє волевиявлення й мають на меті встановлення конкретних трудових правовідносин [3, с. 8]. Отже, у наведеній дефініції підстави виникнення трудових правовідносин розглядаються крізь призму дій учасників трудового правовідношення, що охоплює й категорію укладення трудового договору між працівником і роботодавцем.

До підстав виникнення трудових правовідносин як самостійних елементів пропонується зараховувати такі відносини: трудовий контракт; акт призначення на посаду; акт обрання на посаду; рішення конкурсної комісії; судове рішення про укладення трудового договору; направлення на роботу уповноваженим законом органом у рахунок установленої квоти [2, с. 103–117]; судове рішення про укладення трудового договору; направлення для проходження альтернативної (невійськової) служби [4, с. 16]. Таким чином, законодавство України передбачає досить широке коло підстав для виникнення трудових правовідносин, що має значення й для дослідження проблематики виникнення відносин професійного розвитку державних службовців, оскільки останні можуть виникнути тільки після працевлаштування на посаду державного службовця.

У проекті Трудового кодексу України № 1658 від 27 грудня 2014 р. запропонований узагальнений перелік підстав для виникнення трудових відносин – трудовий договір, а у випадках, передбачених законодавством, статутними документами чи нормативними актами роботодавця, колективним договором, трудовий договір укладається (змінюється) на таких підставах: 1) призначення на посаду; 2) обрання на посаду; 3) результати конкурсу; 4) рішення суду (ч. 2 ст. 31 указаного проекту законодавчого акта) [5]. Слід звернути увагу на таку підставу, як результати проведення конкурсу, оскільки чинне законодавство України встановлює конкурсний порядок прийняття на державну службу.

У свій час А.В. Андрушко, досліджуючи проблематику підстав виникнення трудових правовідносин із державними службовцями, указав, що ними є акт призначення, акт виборів і трудовий договір (контракт) [6, с. 9]. Сьогодні (з урахуванням оновлення законодавства) підставами виникнення трудових правовідносин є результати конкурсного випробування та трудовий договір (контракт).

Виникнення правовідносин професійного розвитку державних службовців тісно пов'язане з трудовими правовідносинами відповідних суб'єктів, оскільки відразу після вступу на державну службу особа зобов'язана підвищувати рівень своєї професійної компетентності. З урахуванням наведеного підстави виникнення досліджуваного кола правовідносин можна поділити на дві групи: 1) основні – це результати конкурсного випробування та трудовий договір (контракт); 2) додаткові – це рішення суду про поновлення на посаді державного службовця й трудовий договір (контракт).

Для виникнення правовідносин професійного розвитку державних службовців потрібно, щоб у відповідного суб'єкта був необхідний обсяг правосуб'єктності. Аналіз норм чинного законодавства України свідчить, що в досліджених випадках законодавець висуває вимогу про наявність спеціальної правосуб'єктності, а саме: 1) досягнення повноліття; 2) наявність громадянства України; 3) вільне володіння державною мовою; 4) ступені вищої освіти залежно від категорії посади державного службовця.

Таким чином, підстави виникнення трудових правовідносин із державними службовцями та підстави виникнення правовідносин професійного розвитку державних службовців є тотожними категоріями.

2. Розвиток правовідносин професійного розвитку державних службовців.

Професійний розвиток державних службовців є складною правовою категорією та містить значну кількість складових елементів. У науковій літературі поняття «професійний розвиток» пропонується розуміти як складний, суперечливий і багатогранний процес, який складається з особистісного, професійного та фахового розвитку, зазвичай детермінований соціальними, професійно-технологічними, віковими, особистісними, провідними індивідуально-психічними, професійно важливими та фаховими якостями та рисами, має відкритий, нерівномірний і гетерохронний характер [7, с. 27]. На переконання О.А. Борисової, професійний розвиток персоналу – це досить складна система та безперервний процес, що реалізовується через комплекс освітніх, практичних, соціально-культурних, комунікаційних і мотиваційних заходів, спрямованих на навчання, підвищення кваліфікації, розвиток ділових якостей, соціально-особистісний розвиток, оцінку й адаптацію персоналу до виробничих і організаційних змін [8, с. 132]. Професійний розвиток державних службовців можна визначити як складну систему постійного та системного розвитку знань, умінь, навичок і особистих якостей державного службовця, які спрямовані на підвищення рівня його професійної компетентності, що має забезпечити ефективне виконання завдань, які покладені на державну службу України.

Відповідно до норми п. 1 Положення про систему підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, яке затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 07 липня 2010 р. № 564, система підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування створюється з метою задоволення потреби центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інших органів і організацій, на які поширюється дія Законів України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування», у високопрофесійних і висококультурних працівниках, здатних компетентно й відповідально виконувати управлінські функції, упроваджувати новітні соціальні технології, сприяти інноваційним процесам [9]. Таким чином, законодавство на рівні підзаконних актів передбачає такі напрями системи професійного розвитку, як підготовка державних службовців, спеціалізація державних службовців і підвищення кваліфікації державних службовців.

Підготовка державних службовців як напрям їх професійного розвитку в законодавстві розуміється як успішне виконання особою відповідної освітньо-професійної чи освітньо-наукової програми, що є підставою для присудження ступеня вищої освіти «магістр» за спеціальностями, спрямованими на провадження професійної діяльності на державній службі, зокрема за спеціальністю «Публічне управління й адміністрування» галузі знань «Публічне управління й адміністрування» [9]. У спеціальній літературі підготовку державних службовців пропонується розуміти як навчання з метою здобуття особою певного нового для неї освітньо-кваліфікаційного рівня (спеціаліст, магістр) за фахом, спрямованого на професійну діяльність в органах державної влади. При цьому під підготовкою державного службовця необхідно розуміти й навчання особи, яка вже перебуває на державній службі, і особи, яка цілеспрямовано готується до держслужби [10, с. 151]. Тут вважаємо за необхідне наголосити на тому, що навряд чи особу, яка не має статусу державного службовця, слід відносити до системи професійного розвитку державних службовців. Це випливає з того, що відносини професійного розвитку державних службовців виникають тільки з моменту працевлаштування особи на державну службу, тому самопідготовку особи до проходження державної служби в Україні не можна включати до змісту категорії «підготовка державних службовців як складовий елемент професійного розвитку державних службовців».

Відносини підготовки державних службовців урегульовані на нормативно-правовому рівні Постановою Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2013 р. № 255 «Про затвердження положень про прийом, стажування в органах державної влади й органах місцевого самоврядування слухачів Національної академії державного управління при Президентові України, а також переліку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, у яких проводиться у 2013–2018 роках стажування слухачів Національної академії» [11].

Указаним нормативним документом передбачено, що Національна академія державного управління при Президентові України як головний державний вищий навчальний заклад у системі підготовки та підвищення кваліфікації фахівців за спеціальністю «Публічне управління й адміністрування» галузі знань «Публічне управління і адміністрування» здійснює підготовку осіб для роботи на посадах державної служби, що належать до 1-ї–5-ї групи оплати праці. У той же час Національна академія та її регіональні інститути можуть здійснювати навчання осіб, які пере-

бувають на державній службі й обіймають посади державної служби, що належать до 6-ї–9-ї групи оплати праці, мають стаж державної служби не менш як один рік, на конкурсній основі за державним замовленням [11]. Із наведеного випливає, що навчання державних службовців залежить від категорії займаної посади, а також (в окремих випадках) від стажу роботи. Останнє зумовлене тим, що недоцільно витрачати кошти державного бюджету, а також матеріально-технічну базу відповідного навчального закладу для підготовки державних службовців, які не мають бажання працювати на державній службі. Установлення відповідного бар'єру є «запобіжником», адже особа, яка протягом одного року перебувала на державній службі, уже мала змогу визначитися щодо того, що обраний професійний шлях дійсно відповідає її бажанню, що й зумовлює потребу в професійному розвитку в цьому напрямі.

Вважаємо, що саме підготовка як складова частина системи професійного розвитку державних службовців повинна базуватися виключно на денній і дистанційній формі навчання, тобто заочне навчання державних службовців як форма їх підготовки має бути скасоване. Така позиція мотивована тим, що тільки в умовах щоденної наполегливої праці у сфері здобуття нових знань можна підготувати спеціаліста високого рівня компетентності. Так, вивчення іноземних мов, опанування всіх складових елементів відповідної спеціалізації, ознайомлення з діяльністю численних органів державної влади України, проходження стажування, опанування досвіду зарубіжних країн тощо можна забезпечити тільки в постійному зв'язку між державним службовцем, який навчається, і викладачами, представниками зарубіжних держав, експертами з питань державної служби тощо.

Виконати відповідні завдання, а отже, підготувати якісного державного службовця в сучасних умовах здатна тільки денна та дистанційна форми навчання, які завдяки досягненням науково-технічного прогресу забезпечують можливість підтримання постійного зв'язку між учасниками навчального процесу, можливість повноцінного контролю за дотриманням виконання вимог навчальних програм, системністю вивчення навчальних дисциплін.

Спеціалізація (перепідготовка) як форма професійного розвитку державних службовців у доктринальній літературі визначається як навчання з метою одержання певного освітньо-кваліфікаційного рівня з іншої спеціальності (спеціалізації), направленого на професійну діяльність в органах державної влади [10, с. 151]. Сьогодні така позиція викликає сумнів, оскільки освітній рівень, який може здобути державний службовець, – це тільки магістр за відповідною спеціальністю.

За таких умов вважаємо за необхідне закріпити в чинному законодавстві України вимогу, що спеціалізація (перепідготовка) може здійснюватися тільки шляхом навчання на денній або дистанційній формі навчання. Така позиція зумовлена тим, що навчання нової спеціальності навіть у межах одного напряму істотно відрізняється та потребує опанування значного масиву нової інформації, вироблення навичок їх застосування у практичній діяльності й ін., що не може забезпечити заочна форма навчання для державних службовців.

Підвищення кваліфікації як форма професійного розвитку державних службовців визначається нормами чинного законодавства України як навчання з метою оновлення та набуття вмінь, знань, навичок і здатності виконувати завдання й обов'язки, необхідні для провадження професійної діяльності на державній службі [9]. Аналіз легальної дефініції дає можливість визначити такі ознаки підвищення кваліфікації: 1) навчання; 2) набуття та розвиток умінь, знань, навичок і здатності виконувати завдання й обов'язки, необхідні для провадження професійної діяльності на державній службі. Таким чином, ця діяльність пов'язана з повсякденним (тобто постійним і систематичним) навчанням, що може здійснюватися в найрізноманітніших видах.

3. Припинення правовідносин професійного розвитку державних службовців.

Як і будь-яка категорія права, відносини професійного розвитку державних службовців характеризуються їх постійною трансформацією під дією різноманітних суспільних чинників, оскільки право, будучи явищем суспільним, постійно змінюється. Так, досліджуване коло відносин характеризується поряд із виникненням, зміною також і припиненням, у результаті чого вони перестають існувати.

Підставою для припинення правовідносин загалом у праві є юридичний факт, не є винятком і правовідносини професійного розвитку державних службовців, які також припиняються в результаті настання певних юридичних фактів.

Підстави припинення відповідних правовідносин слід розглядати залежно від форми професійного розвитку державних службовців. Так, наприклад, підстави припинення підготовки та спеціалізації (перепідготовки) державних службовців не збігаються з підставами припинення

відносин підвищення кваліфікації державних службовців. Останні збігаються з підставами припинення трудових правовідносин між державним службовцем і роботодавцем, у той час як перші можуть і не збігатися.

Нормою п. 28 Положення про прийом, стажування в органах державної влади й органах місцевого самоврядування слухачів Національної академії державного управління при Президентові України, а також перелік органів державної влади, органів місцевого самоврядування, у яких проводиться у 2013–2018 роках стажування слухачів Національної академії, що затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2013 р. № 255, установлено, що дострокове відрахування слухачів здійснюється: 1) за власним бажанням (зазначене відрахування слухачів у разі навчання за державним замовленням здійснюється за згодою органу, установи, які направили чи рекомендували їх на навчання); 2) за станом здоров'я на підставі медичного висновку; 3) за невиконання всіх видів робіт, передбачених програмою підготовки, або за грубе порушення правил внутрішнього розпорядку (без права на поновлення); 4) якщо слухачі зараховані на навчання й без поважних причин не приступили до занять протягом 10 календарних днів після їх початку; 5) якщо слухачі навчаються за державним замовленням за вечірньою, заочною (дистанційною) формою та припинили перебування на державній службі (крім випадків, коли звільнення проводилося відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 40 Кодексу законів про працю України, п. 1 ч. 1 ст. 87 Закону України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII «Про державну службу» та/або в разі втрати статусу державного службовця у зв'язку з набранням чинності зазначеним Законом) [11]. Відповідні підстави можуть означати як припинення правовідносин професійного розвитку державного службовця загалом (у разі звільнення з державної служби), так і припинення саме відносин підготовки та спеціалізації (перепідготовки) державних службовців. Крім того, необхідно зауважити, що підставою припинення вказаних відносин є й успішне проходження підготовки зі спеціалізації (перепідготовки).

Висновки. Таким чином, підстави припинення правовідносин професійного розвитку державних службовців у частині проходження підготовки та спеціалізації (перепідготовки) за характером відношення до суб'єкта – державного службовця можна поділити на дві групи: 1) позитивні (пов'язані з успішним проходженням підготовки та спеціалізації (перепідготовки)); 2) негативні (пов'язані з відрахуванням під час навчання при підготовці та спеціалізації (перепідготовці)).

Підставами припинення правовідносин професійного розвитку державних службовців у частині підвищення кваліфікації є припинення державної служби, що зумовлено тим, що вони мають постійний характер і можуть припинятися тільки у зв'язку з припиненням перебування особи на державній службі.

Відповідно до норми ч. 1 ст. 83 Закону України «Про державну службу» державна служба припиняється: 1) у разі втрати права на державну службу чи його обмеження; 2) у разі закінчення строку призначення на посаду державної служби; 3) за ініціативою державного службовця чи за угодою сторін; 4) за ініціативою суб'єкта призначення; 5) у разі настання обставин, що склалися незалежно від волі сторін; 6) у разі незгоди державного службовця на проходження державної служби у зв'язку зі зміною її істотних умов; 7) у разі досягнення державним службовцем 65-річного віку, якщо інше не передбачено законом; 8) у разі застосування заборони, передбаченої Законом України «Про очищення влади» [12]. Крім того, необхідно брати до уваги й підстави, установлені актами законодавства про працю, оскільки норми відповідної галузі застосовуються субсидіарно до регулювання правовідносин праці за участі державних службовців.

Розуміння виникнення, розвитку та припинення правовідносин професійного розвитку державних службовців має важливе теоретичне та практичне значення. Так, завдяки розкриттю відповідної тематики можна дослідити та зрозуміти динаміку досліджуваного кола суспільних відносин, які регулюються актами законодавства України про державну службу. Також їх вивчення сприяє з'ясуванню структури правових відносин професійного розвитку державних службовців, визначенню суб'єктного складу та встановленню інших характерних особливостей.

Список використаних джерел:

1. Мельник К.Ю. Проблеми правового регулювання трудових відносин службовців правоохоронних органів : [монографія] / К.Ю. Мельник. – Х. : Харківськ. нац. ун-т внутр. справ, 2009. – 360 с.

2. Пилипенко П.Д. Підстави виникнення індивідуальних трудових правовідносин / П.Д. Пилипенко. – К. : Знання. – 2003. – 146 с.

3. Єрьоменко В.В. Підстави виникнення трудових правовідносин : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 / В.В. Єрьоменко ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 1998. – 18 с.

4. Андронова В.А. Юридичні факти у трудовому праві України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / В.А. Андронова. – Одеса, 2014. – 20 с.

5. Трудовий кодекс України : законопроект, реєстр. № 1658 від 27 грудня 2014 р., внесений народними депутатами України Гройсманом В.Б., Денісовою Л.Л, Папієвим М.М., Кубівим С.І. [Електроний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53221.

6. Андрушко А.В. Виникнення трудових правовідносин з державними службовцями : автореф. дис. на здобуття наук, ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / А.В. Андрушко. – Київ, 2002. – 18 с.

7. Ягупов В.В. Професійний розвиток особистості фахівця: поняття, зміст та особливості / В.В. Ягупов. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/8845/Yahupov_Profesiinyi_rozvytok_osobystosti.pdf.

8. Борисова Е.А. Управление персоналом для современных руководителей / Е.А. Борисова. – СПб. : Питер, 2003. – 445 с.

9. Положення про систему підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування : Постанова Кабінету Міністрів України від 07 липня 2010 р. № 564. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/564-2010-%D0%BF.

10. Кагановська Т.Є. Правові засади підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців / Т.Є. Кагановська // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Юриспруденція. – 2013. – Вип. 6-1(1). – С. 149–153.

11. Про затвердження положень про прийом, стажування в органах державної влади і органах місцевого самоврядування слухачів Національної академії державного управління при Президентові України, а також переліку органів державної влади, органів місц евого самоврядування, в яких проводиться у 2013–2018 роках стажування слухачів Національної академії : Постанова Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2013 р. № 255. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/255-2013-%D0%BF.

12. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.

УДК 342.9

ДОВЖИЧ Є.В.

СУЧАСНИЙ СТАН ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ: НАЦІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ

У статті проаналізовано сучасний стан правового регулювання діяльності Національного антикорупційного бюро України. Охарактеризовано специфіку національного законодавства у досліджуваному контексті.

Ключові слова: *правове регулювання, антикорупційне законодавство, Національне антикорупційне бюро України, правові норми, корупція.*

В статье проанализировано современное состояние правового регулирования деятельности Национального антикоррупционного бюро Украины. Охарактеризована специфика национального законодательства в исследуемом контексте.

Ключевые слова: *правовое регулирование, антикоррупционное законодательство, Национальное антикоррупционное бюро Украины, правовые нормы, коррупция.*

In the article the current state of legal regulation of the activities of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine analyzed. The specifics of the national legislation in the investigated context are described.

Key words: *legal regulation, anti-corruption legislation, National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, legal norms, corruption.*

Зростання правової свідомості громадян України, прагнення народу до встановлення прозорості у взаємовідносинах держави і суспільства, євроінтеграційні процеси та глобалізація нашої країни зумовлюють підвищення правових стандартів для забезпечення добробуту населення та його економічного розвитку. Формування нової антикорупційної політики та стратегії розвитку України у цьому напрямі зумовлюють реформування і самого законодавства. У нашій країні прийнято низку нових нормативно-правових актів щодо запобігання і протидії корупції на виконання міжнародних рекомендацій та міжнародних нормативно-правових актів, ратифікованих Україною. Для того щоб розуміти специфіку діяльності НАБУ, її повноваження та правові основи, необхідно дослідити зміст основних актів національного законодавства.

До проблематики функціонування системи органів, що здійснюють заходи щодо запобігання та протидії корупції, зверталися тією чи іншою мірою у своїх наукових працях такі вчені: Ю.П. Аленін, О.В. Баулін, О.Ю. Бусол, Є.В. Вандін, Ю.А. Ваньчик, Р.В. Войтюк, В.Д. Гвоздецький, Ю.М. Грошевий, О.І. Добровольський, Е.Ф. Іскендеров, Д.Г. Заброда, В.С. Зеленецький, В.І. Литвиненко, Л.М. Лобойко, М.І. Мельник, К.М. Опак, М.А. Погорецький, О.С. Проневич, І.В. Пшеничний, А.І. Рибак, Л.Д. Удалова, М.І. Хавронюк, О.М. Юрченко, В.В. Шуба та ін. Тим не менш зазначені науковці основну увагу приділяли дослідженню окремих органів, що здійснюють заходи щодо запобігання та протидії корупції. Ті з них, які аналізували специфіку НАБУ, не розглядали особливостей її діяльності у взаємозв'язку з іншими органами. Це зумовлює актуальність цієї тематики.

Інноваційне антикорупційне законодавство зумовлене низкою чинників, а саме: 1) соціальний – формування правової свідомості та культури в українського народу, що передбачає бажання громадян жити у відкритому суспільстві, де буде встановлено демократію і закон матиме вищу силу, ніж особисті зв'язки чи гроші; 2) економічний – потреба у налагодженні добробуту громадян, гарантії підвищення їх прожиткового мінімуму та соціальних стандартів, реалізації трудового потенціалу на території вітчизни; 3) політичний – політична визначеність нації, що

© ДОВЖИЧ Є.В. – заступник керівника (Чугуївська місцева прокуратура Харківської області)

продемонструвала Революція Гідності, яка вказала на те, що Україна має просуватися в контексті проєвропейських прагнень.

У сукупності це вказує на певний тиск на владу, що зумовлено бажанням створення прозорості у взаємодії суспільства та працівників державного апарату, формуванням довіри між ними.

Насамперед, варто звернутися до ст. 2 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», де вказано, що правову основу діяльності Національного бюро становлять Конституція України, міжнародні договори України, цей та інші закони України, а також прийняті відповідно до них інші нормативно-правові акти [1].

Щодо правового регулювання діяльності НАБУ на основі національних нормативно-правових актів, варто зазначити, що відповідно до норми ст. 19 Конституції України 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 [2]. Тому і запобігання корупції, що здійснюється системою відповідних органів, відбувається на підставі ряду нормативно-правових актів. Вказані нормативні акти являють собою систему, превалююче значення в якій відіграє Конституція України.

Під правовим забезпеченням діяльності НАБУ варто розуміти систему правових норм, що містяться в нормативно-правових актах щодо регулювання діяльності зазначеного органу. Своєю чергою, НАБУ є спеціально уповноваженим суб'єктом у сфері протидії корупції згідно з нормою ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» [3]. Отже, вказаний закон є наступним, після Основного Закону України, нормативно-правовим актом у системі правового забезпечення діяльності зазначеного органу.

Відповідно до припису ст. 1 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» НАБУ є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, належних до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових [1]. На думку О.М. Юрченка, не доцільно було вживати у редакції цієї статті поняття «попередження» та «запобігання» як різноманітні, тому що в науці вони ототожнюються, оскільки означають одне і те саме явище, а саме систему заходів, спрямованих на протидію процесам детермінації деліктності, що має на меті ресоціалізацію потенційних правопорушників, недопущення вчинення суспільно небезпечних діянь. При цьому за чинним КПК України таких стадій кримінального провадження, як «розслідування» та «розкриття», немає, тому що законодавець виокремлює лише такі стадії, як досудове розслідування та досудове провадження. Тому, враховуючи ці зауваження, ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» доцільно викласти в такій редакції: «Національне антикорупційне бюро України є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення та припинення корупційних правопорушень, які можуть бути вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» [4, с. 72]. З урахуванням наведеного припису чинного законодавства України та доктринальних положень, доцільно закріпити правовий статус НАБУ як правоохоронний орган, який забезпечує попередження, виявлення та припинення корупційних правопорушень, що вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у порядку, визначеному кримінальним процесуальним законом України.

НАБУ покликане запобігати кримінальним правопорушенням, тобто злочинам, що вчиняються вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Тому до системи нормативно-правових актів, що здійснюють правове забезпечення детективів НАБУ, належать: 1) КК України, який встановлює діяння, що визнаються злочинами, та відповідальність за їх вчинення; 2) КПК України, який визначає питання досудового слідства та притягнення до кримінальної відповідальності вищих посадових осіб, що уповноважені виконувати функції держави або органів місцевого самоврядування; 3) Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність», який регулює особливості здійснення ОРД детективом НАБУ та багато інших нормативно-правових актів.

Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України» встановлено, що НАБУ утворюється Президентом України відповідно до цього та інших законів України. Проте Розділ V Конституції України жодним чином не врегульовує питання створення Президентом України названого органу. Повноваження Президента України передбачені ст. 106 Конституції України. Повноважень по створенню НАБУ Президент згідно з Конституцією України не має, що створює чимало запитань щодо конституційності прийнятого закону та законності виділення

бюджетних коштів для забезпечення функціонування органу, створеного в антиконституційний спосіб тощо. Втім, Указом Президента України «Про утворення Національного антикорупційного бюро України» [5] зазначений орган таки створено. З іншого боку, органом, що утворює НАБУ, має бути Кабінет Міністрів України, який згідно з нормами п.п. 9, 9-1 та 9-2, ст. 116, Конституції України, спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади; утворює, реорганізовує та ліквідовує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади; призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України [2]. З наведеного вбачається, що правове забезпечення утворення та функціонування НАБУ має здійснюватися не нормативно-правовими актами Президента України, а відповідними актами Кабінету Міністрів України.

Іншим нормативним актом, за допомогою якого відбувається правове забезпечення діяльності НАБУ, є Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» [6]. Так, нормою п. 3 розділу 4 «Покарання за корупцію» вказаної Антикорупційної стратегії передбачено утворення спеціально уповноваженого органу з питань виявлення та розслідування корупційних злочинів на таких засадах: 1) наявність достатніх гарантій незалежності органу (відкритий і прозорий конкурсний відбір керівника органу, чіткі, визначені законом підстави для звільнення керівника, які не допускають звільнення з політичних підстав, визначені законом засади фінансування органу та розмір оплати праці його працівників, заборона втручання в його діяльність); 2) прозорий конкурсний відбір основного персоналу органу з метою зменшення ризиків протиправного впливу на прийняття рішень та підбір кваліфікованих кадрів, які відповідають стандартам доброчесності; 3) спеціалізація органу на корупційних злочинах, вчинених посадовими особами вищого рівня, суддями, прокурорами, іншими особами за умови, що корупційний злочин становить високу суспільну небезпеку; 4) наявність механізмів заохочення, у тому числі матеріального (наприклад певного відсотка від суми конфіскованих злочинних доходів), із метою виявлення фактів корупції; 5) громадський контроль та відкритість органу, звітування кожні півроку про його діяльність; 6) заохочення співпрацювати з уповноваженими державними органами з метою виявлення фактів корупції; 7) введення посад спеціалізованих антикорупційних прокурорів, які відряджаються для роботи до спеціально уповноваженого органу з питань виявлення та розслідування корупційних злочинів [6]. Таким органом є якраз НАБУ, діяльність якого має спиратися на перелічені засади.

У квітні 2015 р. було затверджено Державну програму щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні на 2015–2017 рр., що доповнює Антикорупційну стратегію на 2014–2017 рр. Нею передбачено, що для проведення перевірок на доброчесність осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, необхідно: 1) розробити проект закону щодо регулювання порядку проведення перевірки на доброчесність осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 2) провести громадське обговорення проекту закону та забезпечення проведення його міжнародної експертизи [7]. Вказані заходи здійснюються за участі Міністерства юстиції України та НАБУ.

Правове забезпечення діяльності НАБУ здійснюється за допомогою системи нормативно-правових актів, до яких входять: 1) Конституція України; 2) Закон України «Про запобігання корупції»; 3) Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України»; 4) КПК України; 5) КК України; 6) Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність»; 7) Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» (нині нової стратегії на наступні три роки не прийнято, наявний лише її проект); 8) постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 рр.» від 29 квітня 2015 р. № 265; 9) Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» від 13 червня 2000 р. № 950 та інші правові акти.

Особливостями національного нормативно-правового регулювання діяльності детектива НАБУ є те, що вказаними нормативними положеннями:

1) визначається організація діяльності самого НАБУ та порядок організації праці детективів НАБУ;

2) встановлюються діяння, які є злочинами;

3) визначаються повноваження та правовий статус детектива НАБУ;

4) закріплюється підслідність кримінальних проваджень детективам НАБУ;

5) визначається процедура притягнення осіб, які вчиняють злочини, які підслідні детективам НАБУ, до кримінальної відповідальності;

6) регламентується порядок проведення ОРД детективом НАБУ.

Для подолання корупції в України замало створити НАБУ як спеціально уповноважений правоохоронний орган, необхідно розробити належну нормативно-правову базу, яка б застосовувалася детективами НАБУ у своїй професійній діяльності. Нині у відповідній сфері суспільних відносин необхідно налагодити весь правовий механізм застосування відповідних положень із метою усунення прогалин, суперечностей, колізій та недоліків, які істотно впливають на діяльність НАБУ. Таким чином, правове забезпечення діяльності НАБУ в досліджуваній галузі потребує поступової оптимізації, при здійсненні чого мають бути враховані й означені проблемні питання.

Список використаних джерел:

1. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 р. № 1698-VII // Офіційний вісник України. − 2014. − № 87. − Ст. 2472.

2. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. №254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

3. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. − 2014. − № 49. − Ст. 2056.

4. Юрченко О.М. Національне антикорупційне бюро України: перспективи діяльності / О.М. Юрченко // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2014. – № 2(33). – С. 69−73.

5. Про утворення Національного антикорупційного бюро України: Указ Президента України від 16 квітня 2015 р. №217/2015. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/217/2015.

6. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014−2017 рр.: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1699-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 87. − Ст. 2473.

7. Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015−2017 рр.: постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 265 // ОфіційнийвісникУкраїни. – 2015. – № 38. – Ст. 1146.

УДК 342.951 351.87(477)

ЗУБКО А.О.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТА РЕАЛІЗАЦІЇ ЗДІЙСНЕННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ ТА ІНТЕРЕСІВ УКРАЇНИ ПІД ЧАС УРЕГУЛЮВАННЯ СПОРІВ ЗАРУБІЖНОГО ХАРАКТЕРУ

У статті сформовано поняття та розкрито зміст адміністративно-правового статусу Департаменту Міністерства юстиції України, який відповідальний за реалізацію здійснення захисту прав та інтересів України під час урегулювання спорів зарубіжного характеру. Вважається, що це сукупність певних ознак, які кореспондують нормативно закріплені варіації його адміністративно-правового становища в державі та суспільстві. Зміст аналізованої категорії розкривається через його елементи, зокрема правосуб'єктність, у тому числі адміністративну компетенцію, яка складається як із сукупності, так і окремо у визначеній сфері обов'язків і прав, а також адміністративної відповідальності посадових осіб при здійсненні своїх повноважень.

Ключові слова: *адміністративна діяльність, адміністративно-правовий статус, Департамент, Міністерство юстиції України, представництво.*

В статье сформировано понятие и раскрыто содержание административно-правового статуса Департамента Министерства юстиции Украины, ответственного за реализацию осуществления защиты прав и интересов Украины во время урегулирования споров зарубежного характера. Считается, что это совокупность определенных признаков, которые корреспондируют нормативно закрепленные вариации его административно-правового положения в государстве и обществе. Содержание анализируемой категории раскрывается через его элемент.

Ключевые слова: *административная деятельность, административно-правовой статус, Департамент, Министерство юстиции Украины, представительство.*

In the article formed the concept and disclosed the content of the administrative and legal status of the Department of the Ministry of Justice of Ukraine, which is responsible for realizing the protection of the rights and interests of Ukraine in the settlement of disputes of a foreign nature. It is believed that this is a combination of certain elements, which reflect its administrative-legal position in the state and society. The content of the analyzed category is disclosed through its elements, including administrative competence and administrative responsibility of officials in the exercise of their powers.

Key words: *administrative activity, administrative-legal status, Department, Ministry of Justice of Ukraine, representation.*

Вступ. Неоднозначність наукових та законодавчих варіацій інтерпретації терміна «адміністративно-правового статусу» спонукає науковців до нових наукових пошуків, основна мета яких полягає в з'ясуванні основних функціональних спроможностей та меж владного простору конкретного публічного суб'єкта в площині вирішення суспільно-державних відносин різнорідного походження. Суттєвою проблемою в цьому аспекті є визначення елементного складу єдиної сукупності, яка і відображає шукану істинність.

Ми кидаємо цей науковий виклик щодо такого публічного суб'єкта, як Міністерство юстиції України, а точніше, відповідального Департаменту, який, за нашим баченням, є профільним функціональним складовим елементом цілісної єдності, яка представлена Міністерством юстиції України, та характеризується цільовим характером реалізовуваної адміністративної діяльності

© ЗУБКО А.О. – здобувач (Науково-дослідний інститут публічного права)

в сфері забезпечення та утвердження авторитету країни на міжнародній арені шляхом представлення та відстоювання її інтересів, що мають міжнародний характер та потребують відповідного реагування та попередження, в тому числі нормативного захисту.

Безпосередньо аналізована нами проблематика не була предметом дослідження провідних науковців сучасності. Однак, до проблем функціонування органів юстиції та їх адміністративно-правового статусу в загальній площині звертали свою увагу вчені: В. Бевзенко, Р. Будецький, Н. Гудима, О. Гумін, Н. Ельцов, Д. Мандичев, І. Микульця, А. Половченя, О. Предместніков, Т. Степанова, О. Харенко та інші.

Постановка завдання. Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії адміністративного права, теорії міжнародного права, чинного національного законодавства охарактеризувати адміністративно-правовий статус Департаменту Міністерства юстиції України, який відповідальний за реалізацію здійснення захисту прав та інтересів України під час урегулювання спорів зарубіжного характеру.

Результати дослідження. Загалом категорія «статус» є історично сформованою та модернізованою під впливом зміни суспільно-політичних процесів у світі та нині наділена соціологічним чинником інтерпретування.

Н. Гудима справедливо зазначає, що приналежно до органів державного управління в Україні це поняття в системі нормативно-правових актів використовується доволі широко. Наприклад, поняття «статус» використовується при окресленні обов'язків, прав та повноважень як окремих органів державного управління, так і відповідних посадових осіб, щодо яких законами або нормативно-правовими актами такі обов'язки, права і повноваження визначаються [1, с. 82; 2, с. 325]. Окрім того, застосуються категорії правового статусу та його різновидів, зокрема і адміністративно-правового.

У загальних працях під правовим статусом державного органу частіше за все розуміють певну сукупність його повноважень юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує виконання покладених на нього завдань. Однак таке визначення не охоплює частини питань організації та діяльності державних органів, які визначають їх правовий стан або статус [3, с. 112].

Ось, зокрема з позиції професора В. Корельського, правовий статус виражений як багатоаспектна категорія, що, по-перше, має загальний, універсальний характер, включає статуси різних суб'єктів правовідносин – держави, суспільства, особи тощо; по-друге, відбиває індивідуальні особливості суб'єктів і реальне положення їх у системі багатоманітних суспільних відносин; по-третє, не може бути реалізований без обов'язків, що кореспондуються правом, без юридичної відповідальності, у необхідних випадках – без правових гарантій; по-четверте, категорія «правовий статус» визначає права та обов'язки суб'єктів у системному вигляді, що дає змогу здійснити порівняльний аналіз статусів різних суб'єктів для відкриття нових шляхів їх удосконалення [4, с. 45].

При цьому вважаємо за необхідне наголосити, що в юридичній літературі точиться дискусія стосовно використання термінів «правовий статус», «правове положення», «правове становище» [5, с. 36]. Так чи інакше, гра термінологією не впливає на загальну сутність розуміння. А тому правовий статус Департаменту Міністерства юстиції України, який відповідальний за реалізацію здійснення захисту прав та інтересів України під час урегулювання спорів зарубіжного характеру можна визначити через сукупність юридично закріплених варіацій його становища в державі, суспільстві та системі органів Міністерства юстиції України зумовленим комплексом прав та обов'язків.

Переходячи безпосередньо до розгляду питання про адміністративно-правовий статус цього Департаменту, необхідно уточнити, що він є різновидом попереднього з усіма властивими йому загальними ознаками та окремо наділений власною специфікою, зумовленою галузевою приналежністю.

З приводу поняття адміністративно-правового статусу особи, що зустрічаються у науковій літературі, О. Гумін та Є. Пряхінможна зазначають, що виокремлюється два основних підходи. Першого дотримується більшість науковців. Він полягає у тому, що поняття адміністративно-правового статусу розкривається через характеристику його елементів. Інша частина науковців детально розглядає зміст адміністративно-правового статусу через компетенцію [6, с. 33].

Зазначимо, що в науці відсутній єдиний уніфікований підхід до визначення структури такого статусу органів виконавчої влади, зокрема А. Альохін [7, с. 99] і Ю. Битяк [8, с. 59] до статусу органів виконавчої влади зараховують насамперед тільки компетенцію, розуміючи під нею повноваження або права й обов'язки. З іншого боку, окрім компетенції, до структури адміністративно-правового статусу Міністерства юстиції України Р. Будецький [9, с. 31], І. Микульця

[10, с. 50−51] також включають мету (цілі), завдання, функції, принципи діяльності, порядок формування, структуру, підпорядкованість і юридичну відповідальність; а Н. Єльцов [11, с. 17] – ще й територію та межі дії, форми й методи діяльності, фінансування, символіку тощо. Останній підхід дає змогу комплексно характеризувати статус Міністерства юстиції України в єдності та взаємозалежності його основних елементів [12, с. 71].

У будь-якому разі, очевидно, що саме компетенція Департаменту є основою його адміністративно-правового статусу, оскільки, як зазначає Д. Бахрах, вона складається із сукупності владних повноважень щодо певних предметів відання. Вчений поділяє зміст компетенції на дві складових частини: перший елемент — обов'язки та права, пов'язані зі здійсненням влади, участю у владних відносинах, у тому числі і право видавати певні акти. Другий елемент − підвідомчість, правове закріплення кола об'єктів, предметів, справ, на які поширюються владні повноваження [13, с. 178; 2, с. 325].

У вузькому розумінні аналізованого явища ми, долучаючись до думки провідних вчених, вважаємо, що адміністративно-правовий статус Департаменту Міністерства юстиції України, який відповідальний за реалізацію здійснення захисту прав та інтересів України під час урегулювання спорів зарубіжного характеру, характеризується сукупністю його обов'язків і прав сукупно з його правосуб'єктністю та адміністративною відповідальністю за неналежне виконання поставлених перед ним функціями [14, с. 26].

Однак тут варто уточнити, що елементи його адміністративно-правового статусу, на нашу думку, доцільніше розглядати через призму широкого розуміння, а саме з поділом його елементів на класи або групи. Таким чином, перша група – це змістовні елементи, тобто ті, що розкривають його особливості: завдання, функції, характер взаємозв'язків з іншими органами та місце Департаменту як складової частини Міністерства в системі органів влади та суспільстві, його адміністративна діяльність та механізм її безпосередньої реалізації. Наступна група – структурні елементи, які є базовими щодо виокремлення його з-поміж інших суб'єктів публічного адміністрування, оскільки опосередковують та породжують виникнення різнорідних адміністративно-правових відносин, які, своєю чергою, є основою адміністративно-правового регулювання. Безпосередньо йдеться про адміністративні обов'язки та права Департаменту. Остання група – це динамічні складники, до яких ми вважаємо належними адміністративну відповідальність аналізованого суб'єкта. При чому не можна не наголосити на єдності і спільності другої і третьої групи, оскільки адміністративні обов'язки та права як елементи його компетенції реалізуються конкретно визначеними особами, а за перевищення меж компетенційних спроможностей, як відомо, у винної особи наступає певне обмеження у вигляді покарання. Додамо, що правосуб'єктність аналізованого суб'єкта є автономним елементом у системі його адміністративно-правового статусу.

Таким чином, адміністративно-правовий статус Департаменту Міністерства юстиції України, який відповідальний за реалізацію здійснення захисту прав та інтересів України під час урегулювання спорів зарубіжного характеру, − це: 1) сукупність певних ознак, які кореспондують нормативно закріплені варіації його адміністративно-правового становища в державі та суспільстві; 2) різновид реалізованої адміністративної діяльності чи правових зв'язків Департаменту характеризується конкретним комплексом адміністративних обов'язків та прав; 3) обов'язковим елементом є адміністративна відповідальність за вихід за межі дозволеної поведінки, в тому числі при здійсненні його посадовими та службовими особами своїх повноважень у сфері забезпечення та утвердження авторитету країни на міжнародній арені шляхом представлення та відстоювання її інтересів у спорах, що мають зарубіжний характер та потребують відповідного реагування та попередження, в тому числі нормативного захисту.

Розуміючи, що «правосуб'єктність» є властивістю суб'єкта та виступає як умова для набуття адміністративних обов'язків та прав аналізованого суб'єкта, вважаємо за необхідне розкрити цю категорію детальніше.

Традиційно вважається, що виникнення, зокрема, адміністративної правосуб'єктності суб'єкта владних повноважень пов'язується із його державною реєстрацією або ж – із прийняттям уповноваженим органом управлінського акта, згідно з яким такий суб'єкт утворюється. Водночас, враховуючи юридичну природу суб'єктів владних повноважень, можна дійти висновку, що існують й інші юридичні факти, з якими пов'язується виникнення у цих суб'єктів адміністративної правосуб'єктності. Отже, момент виникнення правоздатності залежить також від організаційно-правової форми, виду та напряму діяльності майбутнього суб'єкта владних повноважень. Залежно від виду суб'єктів владних повноважень, підстави набуття ними адміністративної

правосуб'єктності можна поділити на такі основні групи: 1) внаслідок народного волевиявлення та складання присяги відповідним суб'єктом владних повноважень; 2) внаслідок рішення посадової особи або вищестоящого органу державної влади; 3) внаслідок державної реєстрації; 4) внаслідок рішення загальних зборів [15, с. 14].

За нашим баченням, адміністративна правосуб'єктність Департаменту Міністерства юстиції України, який відповідальний за реалізацію здійснення захисту прав та інтересів України під час урегулювання спорів зарубіжного характеру виникла на підставі відповідного Наказу Міністерства юстиції України та передбачає нормативно закріплений перелік владно-уповноваженої компетенції аналізованого суб'єкта, реалізація якої кореспондує виконання покладених на його завдань. Додамо, що його адміністративна правосуб'єктність є загальною (яка виникла на підставі розпорядчого акта) та спеціальною, яка виникає з моменту вступу аналізованого суб'єкта у відповідні адміністративні зв'язки, пов'язані з реалізацією його завдань.

Вчені-адміністративісти вважають, що публічні органи влади вступають у різноманітні суспільні зв'язки, зокрема в: 1) адміністративно-сервісні відносини суб'єкта публічної адміністрації, коли він надає адміністративні послуги приватним суб'єктам права, які звернулися до нього. У цьому разі суб'єкт публічної адміністрації діяти імперативно (публічно владно) щодо приватного суб'єкта адміністративного права не має права. Крім того, суб'єкт публічної адміністрації є зобов'язальним і має надати адміністративну послугу на належному рівні й у встановлені строки; 2) адміністративно-арбітражні відносини суб'єкта публічної адміністрації, коли він є адміністративним арбітром між двома приватними суб'єктами адміністративного права в разі порушення одним приватним суб'єктом адміністративного права прав та/або свобод, що захищаються нормами адміністративного права, іншого суб'єкта. У такому разі суб'єкт публічної адміністрації є імперативно владним щодо приватного суб'єкта адміністративного права, який порушив права та/або свободи іншого. Відповідно до наданої законодавством компетенції він зобов'язаний вимагати від такого суб'єкта припинити протиправну поведінку або застосувати легальні засоби адміністративного примусу для відновлення порушеного права; 3) адміністративно-імперативні відносини в середині системи публічної адміністрації. У цьому разі суб'єкт публічної адміністрації, який стоїть вище за ієрархічним щаблем владної компетенції, має право віддавати законні розпорядження суб'єктам публічної адміністрації, які йому підпорядковані. Тут виникають класичні імперативно-владні відносини [16, с. 82].

А тому, на нашу думку, аналізований суб'єкт набуває спеціальної правосуб'єктності з моменту вступу як в організаційні адміністративно-правові зв'язки (класичні імперативно-владні відносини між Міністерством юстиції України та Департаментом, Департаментом і відділами), так і функціональні (адміністративно-сервісні та адміністративно-рівноправні, між Департаментом та особами у разі надання адміністративних послуг; Департаментом та іншими органами (міжнародними та державними) під час реалізації своїх функціональних завдань, у тому числі координаційної діяльності).

Висновки. Усе вищевикладене дає змогу сформулювати висновок, згідно з яким адміністративно-правовий статус Департаменту Міністерства юстиції України, який відповідальний за реалізацію здійснення захисту прав та інтересів України під час урегулювання спорів зарубіжного характеру, – це сукупність певних ознак, які кореспондують нормативно закріплені варіації його адміністративно-правового становища в державі та суспільстві, що в кожному окремому випадку характеризується конкретним комплексом адміністративних обов'язків та прав у залежності від різновиду реалізованої адміністративної діяльності чи правових зв'язків в сфері забезпечення та утвердження авторитету країни на міжнародній арені шляхом представлення та відстоювання її інтересів під час урегулювання спорів, що мають зарубіжний характер та потребують відповідного реагування та попередження, в тому числі нормативного захисту.

Зміст аналізованої категорії розкривається через розуміння його як різновиду правового статусу цього Департаменту з усіма властивими йому загальними ознаками та окремо наділеною власною специфікою, зумовленою галузевою приналежністю, основним елементом якого є його правосуб'єктність, у тому числі адміністративна компетенція, яка складається як із сукупності, так і окремо у визначеній сфері обов'язків і прав, а також адміністративної відповідальності посадових осіб при здійсненні своїх повноважень.

Список використаних джерел:

1. Гудима Н. Проблема статусу центральних органів виконавчої влади у реформуванні державного управління / Н. Гудима // Європейські перспективи. − 2010. − № 4.

2. Харенко О.О. Адміністративно-правовий статус центрального органу виконавчої влади: проблема змісту / О.О. Харенко // Актуальні проблеми держави і права. – 2011. – Вип. 60. – С. 325–330.

3. Мандичев Д.В. Державні інспекції в Україні: адміністративно-правовий статус / Д.В. Мандичев // Вісник Академії митної служби України. – Сер.: Право. – 2010. – № 1. – С. 112–117.

4. Корельський В.М., Перевалова В.Д. Теория государства и права: учебник для вузов / В.М. Корельський, В.Д. Перевалова. – Москва: НОРМА-ИНФА, 2002. – 549 с.

5. Степанова Т.В. Щодо співвідношення поняття «правового статусу» та суміжних категорій / Т.В. Степанова // Правова держава. – 2015. – № 19. – С. 35–40.

6. Гумін О.М. Адміністративно-правовий статус особи: поняття та структура / О.М. Гумін // Наше право. – 2014. – № 5. – С. 32–37.

7. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.П. Административное право Российской Федерации: ученик / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.П. Козлов. – М.: ЗЕРЦАЛО, ТЕИС, 1996. – 608 с.

8. Битяк Ю.П, Богуцький В.В., Гаращук В.М. та ін. Адміністративне право України: підручник для юрид. вузів і фак. / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гаращук та ін.. – Х.: Право, 2000. – 520 с.

9. Будецький Р.В. Міністерство юстиції України: до проблеми визначення адміністративно-правового статусу / Р.В. Будецький // Юрист України. – 2014. – № 3. – С. 29–36.

10. Микульця І.І. Адміністративно-правовий статус органів юстиції України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Харківський національний університет внутрішніх справ. – Х., 2014. – 203 с.

11. Ельцов Н.С. Правовой статус территориальных органов юстиции в современной России (теоретический аспект) : дис.... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01. – М., 2003. – 214 с.

12. Предместніков О. Завдання міністерства юстиції України як основа його правового статусу й діяльності / О. Предместніков // Національний юридичний журнал. – 2016. – Ч. 2. – С. 71–75.

13. Бахрах Д.Н. Административное право России: учеб. для вузов / Д.Н. Бахрах. – М.: Изд. группа НОРМА-ИНФРА-М, 2000.

14. Білоглазова Н.О., Галунько В.В., Короєд С.О. Адміністративно-правовий статус центральних банків країн-учасниць Європейського Союзу: монографія / Н.О. Білоглазова, В.В. Галунько, С.О. Короєд. – Херсон: Грінь Д.С., 2015. – 176 с.

15. Бевзенко В.М. Сутність адміністративної процесуальної правосуб'єктності суб'єктів владних повноважень / В.М. Бевзенко // Адвокат. – 2009. – № 2. – С. 13–17.

16. Галунько В.В., Олефір В.І., Гридасов Ю.В. та ін. Адміністративне право України: підручник / В.В. Галунько, В.І. Олефір, Ю.В. Гридасов та ін. – Херсон: ХМД, 2013. – Т. 1: Загальне адміністративне право. Академічний курс. – 393 с.

УДК 342.9

КОВАЛЕНКО А.О.

ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ

У статті розкрито аспекти оптимізації адміністративного законодавства щодо організації діяльності Державної фіскальної служби. Визначено тенденції розвитку адміністративного законодавства у цій сфері. Охарактеризовано їх зміст.

Ключові слова: *адміністративне законодавство, Державна фіскальна служба, тенденції розвитку, правове регулювання, адміністративні правовідносини.*

В статье раскрыты аспекты оптимизации административного законодательства по организации деятельности Государственной фискальной службы. Определены тенденции развития административного законодательства в данной сфере. Охарактеризовано их содержание.

Ключевые слова: *административное законодательство, Государственная фискальная служба, тенденции развития, правовое регулирование, административные правоотношения.*

The article deals with aspects of optimization of administrative legislation concerning the organization of the activities of the State fiscal service. The tendencies of development of administrative legislation in this area are determined. Their content is characterized.

Key words: *administrative legislation, state fiscal service, trends of development, legal regulation, administrative legal relations.*

Вступ. Подальший розвиток адміністративного законодавства щодо організації діяльності Державної фіскальної служби зумовлює необхідність встановлення тенденцій, за якими має відбуватись його еволюція. Для кожного етапу розвитку адміністративного законодавства щодо організації діяльності Державної фіскальної служби характерна наявність особливих тенденцій, які втрачають свою актуальність у зв'язку з їх втіленням на практиці. Як засвідчує наше дослідження, особливість тенденцій розвитку адміністративного законодавства щодо організації діяльності Державної фіскальної служби полягає у тому, що протягом останніх десятиліть це питання врегульовувалось шляхом прийняття спеціальних підзаконних нормативно-правових актів компетентними органами. Тому важливим є аналіз процесу втілення запланованих натепер напрямів та встановлення тенденцій подальшого розвитку адміністративного законодавства щодо організації діяльності Державної фіскальної служби. Актуальність питання тенденцій подальшого розвитку адміністративного законодавства щодо організації діяльності Державної фіскальної служби полягає у тому, що кілька років тому в досліджуваній сфері відбулась зміна основних параметрів із прийняттям відповідних стратегічних нормативно-правових актів, які важливо проаналізувати у сучасних умовах.

Постановка завдання. Тенденції подальшого розвитку адміністративного законодавства щодо організації діяльності Державної фіскальної служби за своєю сутністю є поняттям, що окреслює напрями його подальшого удосконалення, актуальні на цей момент, які втрачають свою актуальність у разі їх реалізації та такі, що можуть отримати подальший розвиток у найближчому майбутньому. Як свідчить аналіз наукової літератури та вітчизняного законодавства, протягом останніх десятиліть розвиток адміністративного законодавства щодо організації діяльності Державної фіскальної служби здійснюється відповідно до різноманітних програм, стратегій та інших підзаконних нормативно-правових актів, які й визначають відповідні напрями.

© КОВАЛЕНКО А.О. – здобувач (Міжрегіональна академія управління персоналом)

Результати дослідження. Так, ведучи мову про період, починаючи від утворення Державної фіскальної служби, базовим нормативним актом щодо становлення та подальшого розвитку адміністративно-правового регулювання її організації та діяльності є Постанова Верховної Ради України «Про вдосконалення діяльності органів доходів і зборів» від 28.02.2014 р. № 838-VII [1], якою, зокрема, було рекомендовано ліквідувати Міністерство доходів і зборів України та утворити Державну фіскальну службу. Водночас розробки перспектив розвитку та пошуку нових шляхів удосконалення діяльності Державної фіскальної служби були встановлені у низці інших нормативно-правових актів, першим з яких у новітній період був Стратегічний план розвитку Міністерства доходів і зборів на 2013–2018 роки [2], який втім вже втратив чинність на сьогодні. Щодо тенденцій, виділених у його змісті, виділимо, зокрема, удосконалення податкового та митного законодавства, неупереджене та справедливе застосування законодавства, зменшення адміністративного навантаження на громадян та бізнес (спрощення форм декларацій та зменшення обсягу інформації, що подається платниками; розроблення простих покрокових інструкцій заповнення декларацій для фізичних осіб, а також підприємств середнього та малого бізнесу тощо); підвищення ефективності процедур митного контролю; реформування системи притягнення до відповідальності за порушення митних правил тощо. Зазначимо, що окремі з виділених тенденцій залишаються актуальними і натепер, проте врегульовуються новими підзаконними нормативно-правовими актами.

До чинних нині підзаконних нормативно-правових актів, що визначають актуальні тенденції подальшого розвитку адміністративного законодавства щодо організації діяльності Державної фіскальної служби, належать такі:

1) Наказ Державної фіскальної служби України «Про затвердження Стратегічного плану розвитку ДФС України на 2015–2018 роки» від 12.02.2015 р. № 80 [3];

2) Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»» від 12.01.2015 р. № 5/2015 [4].

Так, перший наказ має зміст, близький до Стратегічного плану розвитку Міністерства доходів і зборів на 2013–2018 роки [2]. Це свідчить про те, що тенденції розвитку цього органу загалом збереглись, проте змінився сам орган. Стратегічний план прийнято із метою визначення базових принципів, стратегічних напрямів, цілей та завдань розвитку Державної фіскальної служби України, виконання яких забезпечить реалізацію державної податкової політики, державної політики у сфері державної митної справи, державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску з урахуванням сучасних тенденцій та особливостей розвитку України у перспективі до 2018 р. Стратегічним планом визначено 25 цілей, проте далеко не кожна має відношення до адміністративного законодавства щодо організації діяльності Державної фіскальної служби. Наприклад, такі напрями, як підвищення рівня культури сплати податків, зборів, митних платежів, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування; формування інформаційного поля про діяльність Державної фіскальної служби; розвиток митної інфраструктури тощо не мають ніякого відношення до покращення адміністративного законодавства, як і стратегічні ініціативи щодо їх реалізації. Більш влучними у контексті досліджуваної теми є такі напрями:

1) зменшення адміністративного навантаження на громадян та бізнес (спрощення форм декларацій та зменшення обсягу інформації, що подається платниками; розроблення простих покрокових методичних рекомендацій заповнення декларацій для фізичних осіб, а також підприємств середнього та малого бізнесу);

2) розвиток наявних і впровадження інноваційних електронних сервісів для громадян і бізнесу;

3) підвищення ефективності процедур митного контролю (запровадження автоматизованого оперативного обміну інформацією з митними службами іноземних держав тощо);

4) реформування системи притягнення до відповідальності за порушення митних правил;

5) підвищення ефективності методів протидії мінімізації сплати податків (забезпечення контролю за проведенням суб'єктами господарювання готівкових розрахунків; удосконалення системи декларування та адміністрування податків на доходи фізичних осіб тощо);

6) боротьба зі злочинністю у митній сфері (удосконалення системи протидії контрабанді та запобігання порушенню митних правил);

7) розроблення та впровадження комплексної системи протидії корупції у Державній фіскальній службі України (розроблення та реалізація антикорупційної програми);

8) оптимізація організаційної структури Державної фіскальної служби України (реструктуризація територіальних органів).

Саме зазначені напрями на нашу думку нині мають бути покладені в основу тенденцій подальшого розвитку адміністративного законодавства щодо організації діяльності Державної фіскальної служби.

В Указі Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»» від 12.01.2015 р. № 5/2015 [4] розвитку адміністративного законодавства щодо організації діяльності Державної фіскальної служби приділено окрему частину, в якій встановлено такі напрями:

1) перехід від наглядово-каральної функції фіскальних органів до обслуговуючої, що допомагає у нарахуванні та проведенні сплати податків, а не має на меті наповнення бюджету шляхом фінансових санкцій та переплат; зменшення кількості податків, їх розміру та спрощення порядку розрахунку і сплати;

2) впровадження електронних сервісів для платників податків;

3) зменшення податкового навантаження на заробітну плату з метою її детінізації;

4) удосконалення законодавства України, спрямованого на посилення боротьби зі схемами ухиляння від сплати податків як юридичними, так і фізичними особами, зокрема удосконалення адміністрування податку на додану вартість, формування системи податкового контролю залежно від ступеня ризику в діяльності платників податків, забезпечення відкритості доступу до інформації про сплату податків, удосконалення законодавства з питань трансфертного ціноутворення, впровадження контролю за видатками фізичних осіб.

У цьому контексті також зазначимо вдалість кожного із перерахованих напрямів та можливість формулювання тенденцій на підставі кожного із них.

Здійснюючи підсумок за вищенаведеним, сформулюємо **тенденції подальшого розвитку адміністративного законодавства щодо організації діяльності Державної фіскальної служби:**

1) тенденція переходу від наглядово-каральної функції фіскальних органів до обслуговуючої (сприяння у нарахуванні та проведенні сплати податків, а не виключно наповнення бюджету шляхом фінансових санкцій та переплат; зменшення кількості податків, їх розміру та спрощення порядку розрахунку і сплати);

2) тенденція зменшення адміністративного навантаження на громадян та бізнес (спрощення форм декларацій та зменшення обсягу інформації, що подається платниками; розробка простих покрокових методичних рекомендацій заповнення декларацій для фізичних осіб, а також підприємств середнього та малого бізнесу);

3) тенденція покращення взаємодії між органами державної фіскальної служби та платниками податків (розвиток наявних і впровадження інноваційних електронних сервісів для громадян і бізнесу; запровадження автоматизованих систем обміну інформації; реформування системи притягнення до відповідальності; удосконалення системи декларування та адміністрування податків на доходи фізичних осіб; розроблення та реалізація антикорупційної програми; зменшення податкового навантаження на заробітну плату з метою її детінізації; спрощення адміністрування податків і зборів; розширення бази оподаткування через обмеження можливостей уникнення від оподаткування; вдосконалення та централізація процедур адміністрування митних платежів; забезпечення висококваліфікованими фахівцями та підтримка належного професійного рівня в ДФС; посилення превентивної діяльності для недопущення порушень доброчесності);

4) тенденція оптимізації організаційної структури Державної фіскальної служби України (реструктуризація територіальних органів)

5) тенденція до удосконалення законодавства України, спрямованого на посилення боротьби зі схемами ухиляння від сплати податків як юридичними, так і фізичними особами (удосконалення адміністрування податку на додану вартість, формування системи податкового контролю залежно від ступеня ризику в діяльності платників податків, забезпечення відкритості доступу до інформації про сплату податків, удосконалення законодавства з питань трансфертного ціноутворення, впровадження контролю за видатками фізичних осіб).

Тенденція переходу від наглядово-каральної функції фіскальних органів до обслуговуючої є напрямом, який лежить в основі трансформації Державної митної служби України та Державної податкової служби України у Державну фіскальну службу та який залишається актуальним і у контексті подальших змін адміністративного законодавства щодо організації діяльності Державної фіскальної служби. Сутність цієї тенденції полягає у тому, що функції досліджуваного органу щодо наповнення бюджету шляхом фінансових санкцій та переплат поступово замінюються функціями сприяння у нарахуванні та проведенні сплати податків. Подальший роз-

виток тенденції вбачаємо у зменшенні кількості податків, їх розміру та спрощенні порядку розрахунку і сплати. Окрім того, важливим є запровадження електронного адміністрування та його подальша еволюція, з огляду на розширення кількості послуг, які можна буде отримати, не виходячи з дому.

Тенденція зменшення адміністративного навантаження на громадян та бізнес також активно втілюється останніми роками, проте зрозуміло, що нинішній стан не є кінцевою метою вітчизняного законодавця. Реалізація цієї тенденції пов'язується із такими напрямами: 1) зменшення кількості податків; 2) спрощення форм декларацій та зменшення обсягу інформації, що подається платниками; 3) розробка простих покрокових методичних рекомендацій заповнення декларацій для фізичних осіб, а також підприємств середнього та малого бізнесу. Також, як і у разі із попередньою проаналізованою тенденцією, значно сприятиме реалізації поточної запровадження електронного адміністрування.

Тенденція покращення взаємодії між органами Державної фіскальної служби та платниками податків за своїм змістом є наймасштабнішою із-поміж виділених нами тенденцій і водночас включає кілька досить об'ємних стратегічних напрямів:

1) напрям, пов'язаний з електронним адмініструванням, − розвиток наявних і впровадження інноваційних електронних сервісів для громадян і бізнесу; запровадження автоматизованих систем обміну інформацією; реформування системи притягнення до відповідальності;

2) напрям, пов'язаний із підвищенням кадрового рівня Державної фіскальної служби, − забезпечення висококваліфікованими фахівцями та підтримка належного професійного рівня в Державній фіскальній службі; посилення превентивної діяльності для недопущення порушень доброчесності; розроблення та реалізація антикорупційної програми;

3) напрям, пов'язаний з удосконаленням наявних процедур, − удосконалення системи декларування та адміністрування податків на доходи фізичних осіб; зменшення податкового навантаження на заробітну плату з метою її детінізації; спрощення адміністрування податків і зборів; розширення бази оподаткування через обмеження можливостей уникнення від оподаткування; вдосконалення та централізація процедур.

Тенденція оптимізації організаційної структури Державної фіскальної служби України також належить до тенденцій, що активно реалізовуються останніми роками. Один зі стратегічних напрямів вже розглядався нами в цій роботі: він полягає у нещодавньому утворенні Офісу великих платників податків Державної фіскальної служби, Міжрегіональної митниці Державної фіскальної служби та Енергетичної митниці Державної фіскальної служби. Подальшу реалізацію цієї тенденції вбачаємо в утворенні нових структурних підрозділів Державної фіскальної служби України, компетенція яких буде поширюватись на окремі групи платників податків.

Тенденція до удосконалення законодавства України, спрямованого на посилення боротьби зі схемами ухиляння від сплати податків як юридичними, так і фізичними особами полягає у подальшому внесенні змін до Положення Про Державну фіскальну службу України [5], Податкового кодексу України [6], Митного кодексу України [7] та Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 08.07.2010 р. № 2464-VI [8] тощо, зокрема в частині удосконалення процедур адміністрування податків, забезпечення відкритості доступу до інформації про сплату податків, удосконалення законодавства з питань трансфертного ціноутворення, впровадження контролю за видатками фізичних осіб тощо.

Висновки. Підсумовуючи дослідження тенденцій подальшого розвитку адміністративного законодавства щодо організації діяльності Державної фіскальної служби, доходимо висновку, що їх головною особливістю є встановлення у підзаконних нормативно-правових актах вітчизняного законодавства. При чому такий спосіб регламентації, по суті, не є чимось новим і залишається характерним для цієї сфери протягом двох останніх десятиліть. Щодо виділених нами тенденцій зазначимо, що кожна з них є актуальною протягом останніх кількох років, втілюється сьогодні та залишатиметься доцільною і надалі. Це можна пов'язати із незавершеністю процесу трансформації Державної митної служби України та Державної податкової служби України у Державну фіскальну службу, оскільки, як нами встановлено у цій роботі, все ще лишається низка завдань, які законодавцю варто негайно вирішити.

Дослідивши проблеми адміністративного законодавства щодо організації діяльності Державної фіскальної служби та тенденції його подальшого розвитку, доходимо висновку, що загалом ця сфера врегульовується на високому рівні. Положення Про Державну фіскальну службу України [5] є нормативно-правовим актом, який доволі деталізовано врегульовує функціонування цього органу. У вітчизняному законодавстві все ще є низка прогалин та колізій, які ускладню-

ють реалізацію Державною фіскальною службою своєї компетенції та формування коректного розуміння сутності цього органу, проте тенденції свідчать про те, що наявна проблематика може бути вирішена найближчим часом.

Список використаних джерел:

1. Про вдосконалення діяльності органів доходів і зборів: Постанова Верховної Ради України від 28.02.2014 р. № 838-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2014. − № 13. − Ст. 232.
2. Про затвердження Стратегічного плану розвитку Міністерства доходів і зборів на 2013−2018 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.10.2013 р. № 869-р // Офіційний вісник України. − 2013. −№ 88. – Ст. 3239.
3. Про затвердження Стратегічного плану розвитку ДФС України на 2015–2018 роки. Наказ Державної фіскальної служби України від 12.02.2015 № 80 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://kh.sfs.gov.ua/data/material/000/129/184732/plan.pdf.
4. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020». Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 // Офіційний вісник Президента України. − 2015. − № 2. – Ст. 154.
5. Про Державну фіскальну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 р. № 236 // Офіційний вісник України. − 2014. − № 55. – Ст. 1507.
6. Податковий кодекс України. Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. − № 13-14, № 15-16, № 17. − Ст. 112.
7. Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012 р. № 4495-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2012. − № 44-45, № 46-47, № 48. − Ст. 552.
8. Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 08.07.2010 р. № 2464-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. − № 2-3. − Ст. 11.

УДК 351.746

КОВАЛЕНКО Ю.О.

СУТНІСТЬ, МЕТА ТА ЗАВДАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ УКРАЇНИ

У статті аналізується юридична сутність інформаційного забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах України. Автором визначається комплексна мета такого забезпечення, що зводиться до задоволення інформаційної потреби щодо стану корупції у правоохоронних органах задля протидії корупції в цих органах влади. Окрема увага приділяється завданням досліджуваного інформаційного забезпечення, зокрема виділено основне системне завдання та опосередковані завдання цього забезпечення.

Ключові слова: *інформаційне забезпечення, інформація, корупція, правоохоронний орган, протидія корупції.*

В статье анализируется юридическая сущность информационного обеспечения противодействия коррупции в правоохранительных органах Украины. Автором определяется комплексная цель такого обеспечения, которое сводится к удовлетворению информационной потребности в отношении состояния коррупции в правоохранительных органах для противодействия коррупции в данных органах власти. Особое внимание уделяется заданиям исследуемого информационного обеспечения, а именно выделены основное системное задание и опосредованные задания рассматриваемого информационного обеспечения.

Ключевые слова: *информационное обеспечение, информация, коррупция, правоохранительный орган, противодействие коррупции.*

© КОВАЛЕНКО Ю.О. – здобувач (Міжрегіональна академія управління персоналом)

The article analyzes the legal nature of anti-corruption information support at law enforcement agencies of Ukraine. The author determines the multifaced goal of such a support, which consists in satisfying the information need on the state of corruption at legal enforcement's in order to combat the corruption in these authorities. A special attention is paid to the tasks of the investigated information support, in particular, the main system task and the indirect tasks of this support have been identified.

Key words: *information support, information, corruption, law enforcement agencies, to combat corruption.*

Вступ. Сьогочасні інформаційні перетворення змінюють життя людей та спосіб розвитку сучасного світу, зумовлюють становлення інформаційного суспільства в нашій державі. Зокрема, В.Д. Люблін зауважує, що за останні роки вже й в Україні за допомогою веб-ресурсів мережі Інтернет поширюються інструкції з виготовлення вибухівки у домашніх умовах, порнографічна та інша шкідлива інформація, котра деструктивним чином впливає на молодь та усе суспільство, долучене до інформаційного «поля», загалом [1, с. 67]. Попри це, в жодному разі не можна ігнорувати й того факту, що володіння інформацією також сприяє розвитку всіх сфер діяльності держави та суспільства, адже інформація, як зазначають вчені, є основним стратегічним ресурсом побудови інформаційного суспільства, формування якого в нашій державі є «необхідною умовою сталого розвитку країни, її повноцінного входження до світової економіки» [2, с. 56], а також для ефективної роботи органів державної влади, зокрема, правоохоронних органів.

Актуалізується це питання тим, що протягом останніх років у правоохоронних органах України значно підвищився рівень корупції, а інформація дедалі більшою мірою використовується як ефективна зброя протидії цьому негативному соціально-економічному та культурному явищу. Утім, попри очевидний антикорупційний потенціал інформації, питання інформаційного забезпечення протидії корупції в нашій державі залишається невиправдано малодослідженим поняттям.

Значення інформаційного забезпечення правоохоронних органів України, зокрема щодо протидії корупції, важко недооцінити, що також підтверджуються на нормативному рівні, зокрема наказами та розпорядженнями Міністерства внутрішніх справ України [3, с. 55], насамперед, науковими працями українських вчених у галузі права (Д.В. Артем'євої, В.В. Бабаскіна, О.В. Бойченка, К.І. Бєлякова, К.С. Герасименко, С.А. Жалгунової, І.П. Катеринчука, М.В. Коваліва, Н.А. Нефедової, О.Г. Фролової, І.В. Хорт, Г.М. Шорохової та ін.), завдяки яким поняття «інформаційне забезпечення правоохоронних органів» міцно увійшло в науковий та практичний обіг і нині широко використовується при висвітленні проблем управління правоохоронними органами [4, с. 138], головним чином, у межах адміністративного та інформаційного права. Попри це, варто зауважити, що досі питання юридичної сутності, мети та завдань інформаційного забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах України ще не були предметом окремого комплексного дослідження.

Постановка завдання. Метою цієї наукової статті є розкриття сутності, мети та завдань інформаційного забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах нашої держави.

Результати досліджень. У широкому сенсі інформаційне забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах України – це врегульований нормами права процес накопичення (збору) із зовнішніх і внутрішніх джерел інформації, перетворення та відтворення її, надання та отримання (тобто, «комунікація») цієї інформації у потрібній кількості й якості, що є необхідною для здійснення антикорупційної діяльності в правоохоронних органах України, а також зберігання, поширення (використання) цієї інформації правоохоронними органами держави. З цьому випливає, що *сутність* інформаційного забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах України виявляється у:

1) функціональному та управлінському контексті. Як «інструмент» ефективного управління (загальновідомо, що найважливіша особливість процесу управління полягає саме в його інформаційній природі), інформація про корупцію дає змогу правоохоронним органам України приймати оптимальні, виважені та своєчасні управлінські рішення, а також уникати таким чином прийняття рішень (вчинення дій чи утримання від їх вчинення), нормативно-правових актів (та їх реалізації), які спонукали би чи підтримували корупцію у відповідному органі влади та/або у системі органів державної влади загалом;

2) цільовому контексті, що визначається потребами, які спроможна задовольнити саме інформація. Тобто в цьому аспекті інформаційне забезпечення протидії корупції в правоохоронних

органах дає змогу накопичувати, обробляти, надавати та отримувати, використовувати інформацію про корупцію та її запобігання, що є необхідною для: (а) виконання відповідним органом влади власних повноважень (та виконувати ці повноваження з дотриманням принципу законності); (б) правильного виконання власних функцій та завдань (та діяти послідовно, виважено); (в) здійснення процесу досягнення цілей з мінімізованими труднощами (та, відповідно, діяти оптимально й ефективно);

3) концептуально-стратегічному гуманістичному контексті. Адекватне здійснення інформаційного забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах влади дає змогу державі: (а) виробляти ефективну антикорупційну політику (дієвим чином коригувати завдання, способи та засоби протидії корупції); (б) оптимально вибудовувати стратегію антикорупційної діяльності в правоохоронних органах влади безпосередньо та у процесі їх взаємодії з іншими органами влади; (в) підвищувати рівень довіри громадськості та міжнародних інститутів, міжнародного співтовариства до правоохоронних органів влади України та/або системи влади держави загалом;

4) контрольному контексті. Інформаційне забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах України робить ці органи влади не лише спроможними запобігати корупційним проявам та протистояти корупційним ризикам, беручи до уваги актуальний стан толерантного ставлення співробітників відповідного органу влади до корупції, але й робить діяльність цього органу влади «прозорою», підконтрольною громадянському суспільству (роль громадськості в процесі протидії корупції в правоохоронних органах влади, як відомо, важко недооцінити, хоча цей вплив не може зводитись до неправомірного тиску громадськості на органи влади, їх дискредитацію), яке буде активно долучатись до підтримки цього органу влади у її антикорупційній ініціативі та політиці;

5) превентивному контексті.

Сутність інформаційного забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах України дає змогу повною мірою з'ясувати мету вказаного процесу, яка досить тісно пов'язана із такою категорією, як «інформаційна потреба», під якою розуміється певний стан суб'єкта предметної діяльності, що виникає у зв'язку з необхідністю отримання відомостей, котрі забезпечують вирішення предметних завдань. Таким чином, цілком очевидно, що інформаційні потреби, зокрема, органів внутрішніх справ визначають мету інформаційного забезпечення, яка загалом «полягає у наданні співробітникам органів внутрішніх справ інформації необхідної якості в задані терміни та у рамках діючих технічної й організаційної структур, правового регулювання та фінансування» [5, с. 144]. Тобто *комплексною метою* інформаційного забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах України можна назвати задоволення інформаційної потреби щодо стану корупції у правоохоронних органах України задля протидії корупції в цих органах влади держави.

Що ж стосується питання переліку завдань інформаційного забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах України, то він визначений загальними завданнями органів влади, спеціальною компетенцією правоохоронних органів влади, а також скорегований сутністю та метою інформаційного забезпечення протидії корупції в означених органах влади.

Варто зауважити, що особливу увагу завданням інформаційного забезпечення в науковій літературі вченими звертається в межах дослідження окремих питань здійснення управління тими чи іншими процесами та функціонування органів влади, суб'єктів господарювання тощо. Зокрема, Т.Б. Шира, досліджуючи проблеми управління асортиментом, зауважує, що головними завданнями інформаційного забезпечення цього управління є «отримання достовірних відомостей від покупців про попит і передачу їх у повному обсязі до постачальників» [6, с. 71]. Своєю чергою, українська вчена Л.М. Мартиненко, розглядаючи складові елементи розвитку страхового ринку, зауважила, що основні завдання інформаційного забезпечення полягають у задоволенні потреб керівників, які розробляють стратегічні орієнтири, в аналітичній інформації; формуванні, розміщенні, наповненні, підтримці, актуалізації та використанні інформаційних ресурсів, необхідних для розробки, оцінки і коректування стратегії; створення і розвиток систем обробки та передачі інформації [7, с. 54].

Українська вчена В.В. Іванова наголошує, що основними завданнями інформаційного забезпечення є: 1) створення повного фонду інформації; 2) створення умов для інформаційного забезпечення на різних рівнях; 3) об'єднання інформаційних потоків різних рівнів; 4) забезпечення єдності процесу отримання та передачі інформації; 5) стандартизація процесу інформаційного забезпечення; 6) доступність для користувачів із різними рівнем підготовки та фінансовими можливостями [8, с. 61–63]. Погоджується із цією позицією також А.О. Дєгтяр [9, с. 65–66]. Своєю

чергою, вчені В.В. Годін та І.К. Корнєєв вважають, що інформаційне забезпечення, насамперед, виконує такі завдання: 1) визначення кола споживачів інформації, а також періодичності циркуляції та форм надання інформації; 2) визначення відповідних джерел інформації та наявних способів доступу до них; 3) організація та уніфікація процесів і засобів накопичення, фіксації, обробки, зберігання, актуалізації, надання та використання інформації, а також розподіл завдань (зумовлених вказаними діями) між відповідними суб'єктами інформаційного забезпечення; 4) організація потоків інформації, формування комплексу технічних засобів для організації цих потоків, розвиток і створення нових інформаційних (та телекомунікаційних) технологій, а також поступове (поетапне) формування єдиного інформаційного простору; 5) організація зберігання усього масиву інформації (головним чином, це розробка системи класифікаторів, зберігання даних і інформації в уніфікованих форматах); 6) формування уніфікованої системи документації, розробка документообігу та технологічних процесів формування документів, а також встановлення відповідного порядку їх складання, оформлення, фіксації (реєстрації), узгодження та затвердження; 7) створення та реалізація порядку взаємодії інформаційної системи та відповідних управлінських суб'єктів, а також організація використання інформації для оцінки тенденцій, альтернатив рішень і дій розробки прогнозів, вироблення загальної стратегії; 8) організація зворотного зв'язку [10, с. 37]. Утім, аналізуючи наведені переліки завдань інформаційного забезпечення, можна зазначити, що вчені фактично змішують поняття «завдання» та «способи», «засоби» здійснення цих завдань, а також завдання інформаційної системи, що з методологічної позиції можна виправдати з огляду на об'єктивний та суб'єктивний прояв інформаційного забезпечення.

Викладені підходи до розуміння завдань інформаційного забезпечення дають змогу стверджувати, що їх доцільно розглядати у широкому та вузькому сенсі. Отже, у загальних рисах *основним системним завданням* інформаційного забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах України є:

1) встановлення та репрезентація стану корупції в правоохоронних органах влади (задовольняючи таким чином інформаційний інтерес цих органів влади та держави загалом);

2) здійснення контролю за відповідністю виконання цими органами влади покладених на них законодавством завдань, а також підвищення ефективності протидії корупції в цих органах влади та запобігання корупції у державі загалом, звертаючись до інформації як до інструменту управління.

Конкретизація основного завдання інформаційного забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах України дає змогу стверджувати, що розглядуване інформаційне забезпечення виконує комплекс таких завдань:

1) задоволення зовнішніх інформаційних потреб щодо протидії корупції в правоохоронних органах України. У цьому контексті інформаційне забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах влади надає (репрезентуючи) іншим (неправоохоронним) органам влади, міжнародним інститутам та громадськості наявний (отриманий в процесі здійснення первинних стадій інформаційного забезпечення) комплекс інформації про стан корупції в правоохоронних органах влади України та фактичний стан протидії цьому негативному феномену з метою подальшого опрацювання відповідними споживачами цієї інформації наданої ними інформації чи без такої мети;

2) задоволення внутрішніх інформаційних потреб щодо протидії корупції в правоохоронних органах України. Це завдання головним чином виявляється у наданні та отриманні актуальної інформації про стан корупції та протидії їй в правоохоронних органах суб'єктам і об'єктам упровадження процесу забезпечення;

3) організація реалізації інформаційних процесів, зокрема, визначення та відбір (у відповідному порядку та у належний, оптимальний спосіб) необхідних джерел інформації, систематизація отриманих даних та їх інтерпретація, а також забезпечення роботи тих структурних підрозділів правоохоронних органів, що у відповідній мірі відповідають за інформаційне забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах.

Висновки. В умовах становлення в Україні інформаційного суспільства як основи його сталого розвитку інформація стає вирішальним «інструментом» протидії корупції – феномена, деструктивний вплив якого практично на усі сфери життєдіяльності суспільства є більш ніж очевидним. Особливою важливістю інформація характеризується в процесі діяльності правоохоронних органів влади – органів влади, які протидіють злочинності в державі та, відповідно, перебувають під загрозою численних корупційних ризиків. У цьому контексті інформаційне забезпечення протидії корупції в означених органах влади, зокрема, дає змогу державі ефективно

здійснювати антикорупційну політику, а вказаним органам влади – оптимально та вчасно протидіяти паразитарному ефекту корупції на ці органи влади зокрема та ефективно функціонувати загалом.

Список використаних джерел:

1. Люблін В.Д. Специфіка та умови адміністративно-правового закріплення безпеки інформаційних відносин у галузі реклами / В.Д. Люблін // Науковий вісник Львівського національного університету ветеринарної медицини та біотехнологій ім. С.З. Ґжицького. − 2014. − Т. 16. − № 1 (58). − Ч. 2. − С. 67–72.

2. Прийма С.М. Синергійно-інформаційний підхід як методологічний інструментарій: дослідження відкритої освіти дорослих / С.М. Прийма // Освіта та педагогічна наука. − 2014. − № 2 (163). − С. 56–63. DOI: 10.12958/EPS.2(163).Pryima_S_M.

3. Фролова О.Г. Проблеми правового регулювання інформаційно-методичного управління в органах внутрішніх справ / О.Г. Фролова // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. − 2002. − № 1. − С. 53–62.

4. Парубин К.О. Использование информационно-коммуникационных технологий – главное условие модернизации информационной системы учета дорожно-транспортных аварий в Украине / К.О. Парубин // Legea şi viaţa. − 2013. − № 11-4 (263). − С. 137–141.

5. Финько В.Н. Информационное обеспечение органов внутренних дел: системный анализ базовых понятий и определений / В.Н. Финько // Вестник Воронежского института МВД России. − 2007. − № 3. − С. 144–151.

6. Шира Т.Б. Функціональний аспект управління асортиментом у комерційній діяльності / Т.Б. Шира // Наукові записки Української академії друкарства. Серія: Економічні науки. − 2015. − № 1. − С. 63–73.

7. Мартиненко Л.М. Стратегічні орієнтири розвитку страхового ринку України: дис. … канд. екон. наук / Л.М. Мартиненко. − Донецьк, 2014. − 216 с.

8. Іванова В.В. Щодо формування системи інформаційного забезпечення розвитку економіки України / В.В. Іванова // Економіст. − 2008. − № 4. − С. 61–63.

9. Дєгтяр А.О. Методологічні підходи до побудови системи інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності організації соціокультурної сфери / А.О. Дєгтяр // Вісник Харківської державної академії культури. Серія: Соціальні комунікації. − 2015. − Вип. 46. − С. 62–71.

10. Годин В.В., Корнеев И.К. Информационное обеспечение управленческой деятельности: учеб. / В.В. Годин, И.К. Корнеев. − Москва: Высш. шк., 2001. − 240 с.

УДК 342.9

ШАХОВ С.В.

СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ЇЇ МЕТИ, КОМПОНЕНТІВ ТА ЗВ'ЯЗКІВ

У статті на підставі узагальненого аналізу наукових та публіцистичних джерел визначено мету, компоненти та структуру системи адміністративного права.

Автор, зокрема, зазначає, що система адміністративного права є побудованою на стійких взаємозв'язках внутрішнього і зовнішнього характеру об'єктивно зумовленою єдністю адміністративно-правових норм, об'єднання яких формують інститути та підгалузі адміністративного права, метою якої є досягнення такого збалансованого стану її компонентів і їх стабільної взаємодії між собою, який забезпечить максимально ефективне регулювання адміністративно-правових відносин, пріоритетне місце в процесі якого займає створення юридичних умов для гарантування суб'єктами публічної адміністрації прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, які реалізують свій адміністративно-правовий статус у публічній сфері.

Ключові слова: *адміністративне право, зв'язки, елемент, компонент, мета, структура, система адміністративного права.*

В статье на основании обобщенного анализа научных и публицистических источников определены цель, компоненты и структура системы административного права.

Автор, в частности, отмечает, что система административного права построена на устойчивых взаимосвязях внутреннего и внешнего характера объективно обусловленным единством административно-правовых норм, объединения которых формируют институты и подотрасли административного права, целью которого является достижение такого сбалансированного состояния ее компонентов и их стабильного взаимодействия между собой, что обеспечит максимально эффективное регулирование административно-правовых отношений, приоритетное место в процессе которого занимает создание юридических условий для гарантирования субъектами публичной администрации прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, реализующих свой административно-правовой статус в публичной сфере.

Ключевые слова: *административное право, связи, элемент, компонент, цель, структура, система административного права.*

The article, based on a generalized analysis of scientific and publicistic sources, defines the purpose, components and structure of the administrative law system.

In particular, the author notes that the system of administrative law is based on stable interrelations of internal and external nature with objectively conditioned unity of administrative and legal norms, the associations of which form the institutions and sub-sectors of administrative law, whose goal is to achieve such a balanced state of its components and their stable interaction among themselves, which will ensure the most effective regulation of administrative and legal relations, priority in the process of which it takes the creation of legal conditions for guaranteeing by the subjects of the public administration of the rights, freedoms and legitimate interests of individuals and legal entities that realize their administrative and legal status in the public sphere.

Key words: *administrative law, communications, element, component, purpose, structure, system of administrative law.*

© ШАХОВ С.В. – депутат Сєвєродонецької міської ради

Вступ. Трансформаційні процеси, що відбуваються нині в сфері публічного адміністрування в Україні без перебільшення є віддзеркаленням тих модернізаційних процесів, що нині характерні для сучасної адміністративно-правової доктрини, в якій ставиться питання про необхідність перегляду змісту та призначення адміністративного права. Вчені-адміністративісти у цьому сенсі намагаються акцентувати на зміні соціально-економічних та політичних умов у державі, що змушують змінювати орієнтири не тільки у адміністративно-правовому регулюванні, але і у розробці наукового підґрунтя такої діяльності.

Постановка завдання. Мета статті – на підставі узагальненого аналізу наукових та публіцистичних джерел визначено мету, компоненти та структуру системи адміністративного права.

Результати дослідження. Зокрема, звертається увага на те, що такий розвиток та трансформаційні процеси адміністративно-правової науки вимагають якісно нових, зорієнтованих на утвердження принципу верховенства права, підходів до дослідження проблематики інститутів публічного адміністрування, суб'єктного складу адміністративно-правових відносин, проблем державної служби, різних аспектів адміністративного та судового порядку оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації та їх посадових осіб тощо [1, с. 4]. Іншими словами, наголошується на необхідності змістовного оновлення базових характеристик та фундаментальних категорій адміністративного права, одною з яких є «система адміністративного права».

Однак на початку дослідження порушеної проблематики варто звернути увагу на етимологію слова «система» та його філософське тлумачення. Слово «система» (от др.-греч. σύστημα – «ціле, складене з частин; з'єднання») в тлумачних словниках української мови має кілька значень: 1) порядок, зумовлений правильним, планомірним розташуванням та взаємним зв'язком частин чого-небудь; продуманий план; заведений, прийнятий порядок; 2) бот., зоол. класифікація; 3) форма організації, будова чого-небудь (державних, політичних, господарських одиниць, установ і т. ін.); форма суспільного устрою; формація; 4) сукупність яких-небудь елементів, одиниць, частин, об'єднуваних за спільною ознакою, призначенням; 5) сукупність принципів, які є основою певного вчення; сукупність способів, методів, прийомів здійснення чого-небудь; 6) будова, структура, що становить єдність закономірно розташованих та функціонуючих частин; технічний комплекс, що складається із взаємозв'язаних споруд, механізмів, машин і т. ін. марка, тип, конструкція яких-небудь машин, їх частин і т. ін.; сукупність предметів, пристроїв і т. ін. однакового призначення; сукупність господарчих одиниць, установ, об'єднаних організаційно; 7) геол. сукупність верств гірських порід, що характеризується певними викопними фауною і флорою [2, с. 203−204]

У філософських джерелах вказується, що система означає сукупність елементів, що знаходяться у відносинах і зв'язках один з одним, яка утворює певну цілісність, єдність [3]; об'єднання деякого розмаїття в єдине і чітко розчленоване ціле, елементи якого щодо цілого та інших частин займають відповідні їм місця [4]; обмежена множинність елементів, що знаходяться у стійких взаємозв'язках [5, с. 109]. Філософська енциклопедична література підкреслює, що під час визначення поняття «система» необхідно враховувати найтісніший взаємозв'язок його з поняттями цілісності, структури, зв'язку, елемента, відносини, підсистеми та ін. Оскільки поняття «система» має надзвичайно широку сферу застосування (практично кожен об'єкт може бути розглянутий як система), остільки його досить повне розуміння передбачає побудову сімейства відповідних визначень – як змістовних, так і формальних [3]. Розгляд конкретного об'єкта як певної системи концентрується, насамперед, на структурних зв'язках складових елементів такої системи. Структура у філософському розумінні є системою зв'язків, які забезпечують упорядкованість елементів, їх порівняну стійкість [5, с. 109, 110].

На підставі здійсненого етимологічного, філологічного та філософського аналізу слова «система» та його ознак зазначимо, що, на наше переконання, розгляд системи адміністративного права має відбуватись крізь призму таких, пов'язаних із категорією «система» понять, як: елементи, підсистеми, зв'язки, що утворюють структуру, та мета.

Зауважимо, що у більшості досліджень, присвячених системі адміністративного права, виклад відповідного матеріалу, як правило, обмежується лише окресленням поняття системи та її складових елементів (інститутів, підгалузей, частин) [6, с. 17−19; 7, с. 10−12; 8, с. 38−39; 9, с. 21−24; 10, с. 45−48]. Розгляд же питань, що стосуються мети такої системи, а також аналіз її характерних зв'язків, на жаль, залишається осторонь від уваги більшості вчених-адміністра-

тивістів[1]. Однак підкреслимо, що ми будемо намагатися досліджувати порушену тематику все ж таки за теорією систем.

Так, метою системи називають її бажаний майбутній стан. Залежно від стадії пізнання об'єкта, етапу системного аналізу у цей термін вкладають різний зміст – від ідеальних устремлінь, що виражають активну свідомість окремих осіб або соціальних систем, до конкретних цілей-результатів. У першому випадку можуть формулюватись цілі, досягнення яких є неможливим, але до яких можна безупинно наближатися. У другому – цілі мають бути досяжними в межах певного інтервалу часу і формулюються іноді навіть у термінах кінцевого продукту діяльності. Часто розрізняють суб'єктивні та об'єктивні цілі. Суб'єктивна ціль – це суб'єктивний погляд дослідника (керівника, власника) на бажаний майбутній стан системи. Об'єктивна ціль – це майбутній реальний стан системи, тобто стан, до якого буде переходити система за заданих зовнішніх умов і керівних впливів. Суб'єктивні й об'єктивні цілі системи у загальному випадку можуть розрізнятися. Зокрема, вони не збігаються, якщо система є погано дослідженою або якщо суб'єкт, який визначає цілі, мало обізнаний із закономірностями функціонування системи чи ігнорує їх [14].

У контексті системи адміністративного права вбачається, що виправдано вести мову про її мету крізь призму категорії, від якої вона походить. Зокрема, уявляється, що, встановивши призначення адміністративного права як галузі права, можна дати відповідь на питання, що являє собою мета відповідної системи. Сучасний розвиток адміністративно-правової науки, який відбувається під прапором людиноцентристської концепції, ознаменував, як вже було акцентовано на початку статті, переосмислення основних положень та вихідних засад адміністративного права, заклав підвалини для сутнісного оновлення змісту його призначення, його фундаментальних категорій та усіх без винятку інститутів.

Про такі трансформаційні процеси один із фундаторів вітчизняної науки адміністративного права В.Б. Авер'янов на сторінках колективної монографії «Принцип верховенства права: Проблеми теорії та практики» писав: «Головна мета нової адміністративно-правової доктрини полягає у поверненні національному адміністративному праву справжнього обличчя, яке ця галузь має нині в усіх розвинутих країнах світу, а саме оновлене адміністративне право має орієнтуватись на забезпечення максимально ефективної реалізації прав й інтересів людини та їх ефективний захист, тоді як натепер вітчизняне адміністративне право орієнтоване, насамперед, на задоволення потреб держави, а фактично – апарату (тобто чиновників) державного управління. Саме цим вітчизняна правова галузь якісно відрізняється від стандартів адміністративного права європейських країн. Тому за допомогою нової адміністративно-правової доктрини має бути подолана найбільш принципова вада колишньої наукової школи, а саме майже повне ігнорування в адміністративно-правовій науці проблематики прав людини» [15, с. 155].

Як слушно вказує В.В. Юровська, фактично одним із перших навчальних видань з адміністративного права, в якому мета та завдання цієї галузі права розкриваються крізь призму нової адміністративно-правової доктрини, став навчальний посібник «Загальне адміністративне право» за редакцією В.М. Бевзенка та Р.С. Мельника. Автори посібника надзвичайно влучно, так би мовити, у дусі часу підкреслюють, що мета адміністративного права полягає у створенні юридичних умов для гарантування органами публічної влади, насамперед, суб'єктами публічної адміністрації, прав та свобод людини і громадянина, реалізація яких відбувається у сфері публічного адміністрування. При цьому, на переконання Р.С. Мельника та В.М. Бевзенка, завдання адміністративного права становлять собою сукупність напрямів, у межах яких досягається його мета, серед яких: конкретизація прав та свобод приватних осіб, які можуть реалізовуватися у сфері публічного адміністрування; формування досконалих механізмів реалізації прав та свобод людини і громадянина у сфері публічної адміністрації; уніфікація та закріплення на законодавчому рівні процедур прийняття юридичних актів суб'єктами публічної адміністрації; поліпшення механізмів контролю інституцій громадянського суспільства за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації; удосконалення інституту юридичної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації [16, с. 60; 17, с. 18].

У тому ж дусі, спираючись на конституційні положення (ст.ст. 3, 19 та 55 Конституції України), Ю.П. Битяк, І. В. Бойко та Н.Б. Писаренко, висловлюючись із приводу системи адміністративного права, стверджують, що норми адміністративного права за своїм духом, змістом

[1] Щоправда, в окремих адміністративно-правових дослідженнях порушуються деякі аспекти зв'язків системи адміністративного права. Наприклад, це наукові праці Р.С. Мельника, В.К. Колпакова та ін. [11; 12; 13, с. 92–94].

мають «наповнюватися» ідеєю людиноцентризму, а утворені через їхнє об'єднання інститути, підгалузі, та й загалом система цієї галузі має забезпечувати таке регулювання суспільних зв'язків, за якого приватна особа відчуватиме себе впевнено у відносинах із суб'єктом владних повноважень [18, с. 174].

Спираючись, у тому числі, і на ці твердження, зауважимо, що мета системи адміністративного права полягає у досягненні такого збалансованого стану її компонентів і їх стабільної взаємодії між собою, який забезпечить максимально ефективне регулювання адміністративно-правових відносин, пріоритетне місце в процесі якого займає створення юридичних умов для гарантування суб'єктами публічної адміністрації прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, які реалізують свій адміністративно-правовий статус у публічній сфері.

Своєю чергою, елементом системи називають найпростішу складову частину системи, яку умовно розглядають як неподільну. Поняття неподільності є умовним та визначається залежно від конкретних завдань [19; 20, с. 79]. З цього випливає, що первинними елементами системи адміністративного права є адміністративно-правові норми, які, на нашу думку, є закріпленими у джерелах адміністративного права правилами загального характеру, що спрямовані на правове регулювання суспільних відносин, які становлять предмет адміністративного права з метою забезпечення умов для реалізації і захисту прав і свобод особи в публічній сфері, ефективна дія яких гарантується державою за допомогою стимулюючих засобів (у тому числі державно-примусових).

Своєю чергою, норми адміністративного права, об'єднуючись у виразну сукупність, утворюють певні системи, які стосовно системи адміністративного права є системами нижчого порядку – підсистеми, якими фактично є інститути та підгалузі адміністративного права. В адміністративно-правовій науці під інститутом адміністративного права розуміється: порівняно самостійна, однорідна за змістом, стала система правових норм, яка за допомогою методів адміністративного права всесторонньо регламентує певний різновид суспільних відносин або спільну сторону (сторони) однорідних суспільних відносин, що виникають у сфері реалізації державної виконавчої влади [21, с. 163]; сукупність певних норм, які використовуються для регулювання державного управління незалежно від його конкретних сфер, але за умови достатнього рівня однорідності регульованих суспільних відносин [22, с. 129]; сукупність норм адміністративного права, яка регулює однорідні або близькі групи суспільних відносин [23, с. 61]; сукупність однорідних адміністративно-правових норм [24, с. 21]; група норм адміністративного права, які регулюють тісно взаємопов'язані однорідні суспільні відносини [25, с. 9]; частина галузі права, яка складається з норм, що впливають на певний вид однорідних суспільних відносин [26, с. 334]; типові норми адміністративного права, які регулюють взаємопов'язані однорідні суспільні відносини [6, с. 19]; порівняно відокремлена група норм адміністративного права, яка регулює окремий вид адміністративно-правових відносин, або деякі загальні питання, які стосуються усього комплексу цих відносин [27, с. 88] тощо.

Натомість підгалузь адміністративного права вчені-адміністративісти визначають як: сукупність інститутів та норм адміністративного права, пов'язаних спільною метою юридичного регулювання [23, с. 61]; сукупність правових норм, що регулює суспільні відносини в певній сфері, котра виокремлюється в межах загального предмета адміністративного права [22, с. 129; 6, с. 19; 21, с. 306]; системне утворення, яке складається з норм та інститутів адміністративного права та регулює адміністративно-правові відносини, що виникають у процесі реалізації публічною адміністрацією окремих самостійних функцій [27, с. 92] тощо.

Серед інститутів адміністративного права окреслюють інститути державної служби, адміністративних послуг, адміністративного договору, адміністративного розсуду, адміністративної правосуб'єктності, позовної давності тощо [6, с. 19; 21, с. 162−163; 22]. До підгалузей адміністративного права, як правило, належать службове право, адміністративно-деліктне право, адміністративно-процесуальне-право, будівельне право, транспортне право, енергетичне право тощо [6; 22; 23]. Деякі автори помилково зводять підгалузі адміністративного права до відповідних складових елементів адміністративного законодавства, виділяючи на підставі цього законодавство в галузі організації і функціонування органів виконавчої влади, законодавство про державну службу, законодавство в галузі управлінського процесу (управлінських процедур), законодавство про адміністративні правопорушення та провадження щодо них, законодавство в галузі захисту прав і свобод громадян, законодавство про міліцію, податкову міліцію та митну службу (у сфері діяльності правоохоронних органів), законодавство в галузі освіти (освітнє право), законодавство про місцеве самоврядування (муніципальне право) [7, с. 12].

Своєю чергою, частини системи адміністративного права, як слушно зауважують Т.О. Мацелик та В.Р. Біла, в адміністративно-правовій доктрині загалом розглядаються крізь призму двох підходів. Так, відповідно до першого (В.Б. Авер'янов, Н.В. Александрова, Є.В. Додін, Ю.П. Битяк, О.В. Константій, Д.М. Лук'янець, О.І. Харитонова та ін.), виокремлюють правові інститути, що об'єднуються в загальну й особливу частини адміністративного права. Загальна частина адміністративного права об'єднує норми, що регулюють: принципи публічного управління; правове становище суб'єктів адміністративного права (громадян, органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій); державну службу; форми і методи управлінської діяльності; адміністративно-правові режими (надзвичайний, воєнного стану, митний тощо); засоби забезпечення законності в публічному управлінні; адміністративний процес, включаючи адміністративне судочинство. Особлива частина адміністративного права містить норми, що регулюють: управління економікою (промисловістю, агропромисловим комплексом тощо); управління в соціально-культурній галузі (освіта, наука тощо); управління у сфері адміністративно-політичної діяльності (внутрішні справи, юстиція, зовнішні відносини тощо); міжгалузеве управління (статистика, стандартизація, ціноутворення тощо).

Прихильники другого підходу (В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Т.П. Мінка та ін.) вважають, що адміністративно-правові інститути поділяються на три частини: загальна, особлива, спеціальна. Загальна частина адміністративного права поєднує нормативний матеріал і теоретичні положення, що розкривають: поняття публічного управління, його риси і принципи та співвідношення з виконавчою владою; поняття адміністративного права; зміст адміністративно-правових норм і відносин; визначають адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративного права (громадян, Президента України, органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств і установ, державних службовців); сутність методів і форм управління; склад адміністративного правопорушення і сутність відповідальності за його вчинення; зміст адміністративного процесу. Особлива частина поєднує нормативний матеріал і теоретичні положення, що розкривають сутність і зміст регулюючого впливу на економіку, соціально-культурну, адміністративно-політичну та міжгалузеву сфери. Спеціальна частина поєднує нормативний матеріал і теоретичні положення, що регулюють адміністративно-правову діяльність органів публічної адміністрації. Наприклад, адміністративна діяльність органів внутрішніх справ, адміністративна діяльність органів митного контролю та ін. [21, с. 382].

Змістовно інший підхід запропоновано Р.С. Мельником, який на сторінках своєї монографії «Система адміністративного права» та підручнику, співавтором якого він є, аналізуючи названі вище наукові теорії, історію вітчизняної адміністративно-правової думки, відповідні зарубіжні концепції, стан та напрями розвитку вітчизняного адміністративного права, практику правозастосування, стверджує, що нині є усі підстави для того, щоб принципово по-іншому подивитися на групування інститутів та підгалузей адміністративного права. Вчений наголошує на необхідності трансформації Загальної та Особливої частин адміністративного права у Загальне та Особливе адміністративне право. Як висновок, Р.С. Мельник вважає, що система адміністративного права містить кілька видів системних утворень різного ієрархічного рівня, зокрема підсистеми інститутів адміністративного права, підсистему підгалузей адміністративного права та підсистему Загального адміністративного права і підсистему Особливого адміністративного права [27, с. 96].

Підсистему Загального адміністративного права, на думку Р.С. Мельника, становлять інститути: принципів адміністративного права; джерел адміністративного права; суб'єктів публічної адміністрації; суб'єктивних публічних прав приватних осіб; адміністративних актів публічної адміністрації; інструментів діяльності публічної адміністрації; публічного майна; позасудового захисту прав і свобод приватних осіб, порушених суб'єктами публічної адміністрації [16, с. 72].

Варто зазначити, що Загальне адміністративне право визнається вченим-адміністративістом «автономним правовим утворенням, розміщеним у системі національного права між конституційним правом та Особливим адміністративним правом і є спрямованим на налагодження взаємозв'язку та взаємодії між названими галузями права» [12, с. 7]. Однак, на нашу думку, таке твердження позбавлене певної логіки та порушує уявлення про систему як цілісне та ієрархічне явище, оскільки за таким висновком одна зі складових частин підсистем адміністративного права фактично виходить за межі системи останнього, адже воно, у розумінні Р.С. Мельника, розташоване між частиною системи права та частиною системи адміністративного права – тобто системами не одного порядку.

Підсистему Особливого адміністративного права, на переконання дослідника, становлять підгалузі адміністративного права, особливістю яких є те, що вони є залежними (не можуть бути застосованими) від Загального адміністративного права. Перелік цих підгалузей є відкритим. Відповідно, розширення кількості функцій, які покладаються на публічну адміністрацію, як зауважує Р.С. Мельник, буде призводити до появи нових підгалузей Особливого адміністративного права. Нині цю підсистему, як вважає вчений-адміністративіст, становлять: адміністративно-господарське право; муніципальне право; поліцейське право; службове право; адміністративно-деліктне право; адміністративно-будівельне право; адміністративно-телекомунікаційне право; атомне право; право соціального забезпечення; право охорони навколишнього природного середовища тощо [16, с. 72−73].

Підсумовуючи узагальнення позицій вчених із приводу складових елементів системи адміністративного права, підкреслимо, що наша думка з цього приводу дещо різниться від в цілому традиційного уявлення про порушену проблематику, а саме ми не вбачаємо за доцільне виділяти серед складових частин системи адміністративного права його частини. Спробуємо аргументувати нашу позицію.

По-перше, аналіз філософських досліджень, окремих робіт, присвячених системології та теорії систем, підтверджують, що загалом не досить коректним є співвідношення категорій система та ціле, елемент (компонент) та частина як тотожних. Так, філософ Л.Е. Балашов наводить досить поширену та цілком логічну думку про те, що категорії цілого, будови та частини завжди відіграли фундаментальну роль в осмисленні світу, а категорії системи, структури, елементів як поняття з'явилися дещо пізніше за першу трійку категорій. Вчений зауважує: «Різниця між цілим і системою полягає в тому, що при погляді на співвідношення цілого і частин йдуть від цілого, бачать, сприймають, насамперед, ціле, а частини при цьому можуть бути приховані від безпосереднього сприйняття. При погляді ж на співвідношення системи і її елементів йдуть від елементів до системи. Остання може бути прихована від безпосереднього сприйняття. <…> Про систему ми говоримо і в тих випадках, коли збираємо з різних елементів якийсь складний пристрій. Знову ж тут ми йдемо від елементів до системи. <...> Як бачимо, різниця між цілим і системою в цьому разі зумовлена розходженням суб'єктивних підходів, «точок відліку» [28]. Іншими словами, співвідношення цих категорій є свого роду різними характеристиками певного досліджуваного об'єкта, який можна розглядати і як певну, вже сформовану з видимих частин цілісність і як систему. При цьому, використовуючи другий підхід до вивчення об'єкта (який, власне, й називається системним підходом), дослідник, так би мовити, відштовхується від зовсім інших категорій (насамперед, від таких, як «компонент» та «структура»). Таким чином, адміністративне право як певне соціальне явище можна розглядати і як ціле, тобто результат поєднання його частин, і як систему – упорядковану сукупність взаємопов'язаних елементів, що мають відповідну структуру.

По-друге, у цьому питанні нам уявляється більш логічною з цього приводу позиція Ю.О. Тихомирова, який вважає, що традиційна побудова системи адміністративного права зберігається у всіх сучасних підручниках, книгах і статтях з адміністративного права, що не можна вважати виправданим через низку причин. Зокрема, як зазначає вчений, «змінився зміст адміністративного права, яке нині регулює не тільки управлінські відносини. Розвиток галузей та сфер не можна розглядати й оцінювати тільки через призму управління, оскільки в них сильніше розвиваються цивільно-правові засоби регулювання і начала саморегуляції. Крім цього, вчений звертає увагу на те, що «адміністративне право фактично не ділилося на підгалузі. У загальній частині таких, по суті справи, не було, а в особливій частині їх замінювали інститути, побудовані, згідно з галузевим поділом, не за правовими критеріями, а за економіко-управлінськими (за основу бралася класифікація галузей і сфер народного господарства)». Галузь права в результаті, як абсолютно правильно вказує Ю.О. Тихомиров, виявлялася нечітко структурованою і погано системно впорядкованою. На його думку, при визначенні предмета і системи адміністративного права доцільно відмовитися, насамперед, від його традиційного поділу на загальну і особливу частини, зважаючи на їх слабку нормативну структурованість[2]. Галузь адміністративного права, як переконує Ю.О. Тихомиров, можна поділити на підгалузі: а) нормативно-структурна (предмет адміністративного права, сфери регулювання, принципи, норми); б) органи виконавчої влади;

[2] Варто зазначити, що особисто ми загаломне заперечуємо проти поділу адміністративного права на частини, але не в межах системного підходу до вивчення цієї галузі права та розгляду адміністративного права як системи.

в) державна служба; г) адміністративно-правові режими; г) адміністративний процес, законність в управлінні; д) організація державного управління в сферах і галузях [29, с. 105−106].

Підбиваючи підсумок дослідження компонентів системи адміністративного права, зазначимо, що, на нашу думку, система адміністративного права складається з елементів – норм адміністративного права, об'єднання яких у групи формує такі підсистеми, як інститути адміністративного права (наприклад інститути, що визначають адміністративно-правовий статус окремих суб'єктів адміністративного права: фізичних та юридичних осіб, органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування тощо; інститути адміністративного акта, нормативно-правового акта, адміністративного договору тощо; інститути державної служби, служби в органах місцевого самоврядування тощо; інститути адміністративних стягнень, адміністративних правопорушень, процедури притягнення до адміністративної відповідальності та ін.; інші інститути), які, своєю чергою, утворюють підгалузі адміністративного права (наприклад інститути, що визначають адміністративно-правовий статус окремих суб'єктів адміністративного права, формують підгалузь суб'єктів адміністративного права; інститути адміністративного акта, адміністративного договору та інші аналогічні інститути, відповідно утворюють підгалузь інструментів публічної адміністрації[3]; інститути державної служби та служби в органах місцевого самоврядування – службове право; інститути адміністративних стягнень, адміністративних правопорушень, процедури притягнення до адміністративної відповідальності – адміністративно-деліктне право і т.д.[4]).

Разом із цим поділ системи адміністративного права на частини не є логічним із точки зору системного підходу. Однак такий висновок зовсім не означає, що у нашому розумінні адміністративне право не є цілісним явищем, яке складається з певних частин (наприклад загальної та особливої), оскільки це є лише змістовно іншою (ніж системність), самостійною характеристикою адміністративного права як галузі.

Вказані підсистеми, як і система адміністративного права загалом, функціонують завдяки певним зв'язкам. Зв'язок є співвідношенням між компонентами системи, що заснований на взаємозалежності і взаємозумовленості. Поняття «зв'язок» характеризує чинники виникнення й збереження цілісності та властивостей системи. Як у теоретичних, так і в прикладних науках зв'язок характеризують за напрямом, силою, характером (видом). За першою ознакою зв'язки поділяють на спрямовані й не спрямовані, за другою – на сильні та слабкі. За характером (видом) вирізняють зв'язки підпорядкування, породження (генетичні), рівноправні, управління. Зв'язки можна класифікувати також і за місцем розташування (внутрішні й зовнішні), спрямованістю процесів у системі загалом чи в окремих її підсистемах (прямі і зворотні) та за деякими більш конкретними ознаками. Зв'язки в конкретних системах можуть бути одночасно охарактеризовані за кількома з названих ознак [17, с. 124; 20, с. 80;].

Своєю чергою, зв'язки системи формують її структуру, яка характеризує організованість системи та стійку упорядкованість її елементів [20, с. 80][5]. У межах дослідження правових явищ прийнято окреслювати внутрішні і зовнішні зв'язки системи [30, с. 77], при цьому серед внутрішніх зв'язків вирізняють горизонтальні і вертикальні. Внутрішні горизонтальні зв'язки виникають за наявності двох обов'язкових умов – однакового правового рівня і відсутності підпорядкування. Вертикальні характеризуються протилежними рисами [30, с. 78; 31, с. 172].

Зокрема, між нормами адміністративного права як елементами її системи існують міцні зв'язки, які проявляються у тому, що усі вони, по-перше, є нормативними регуляторами поведінки учасників особливого виду правовідносин – адміністративно-правових відносин; по-друге, є

[3] Вказану підгалузь також, на нашу думку, можна назвати адміністративно-процедурним правом, оскільки застосування інструментів діяльності публічної адміністрації здійснюється у певних порядках (процедурах) та, відповідно, регулюється нормами однією спрямованості – адміністративно-процедурними. Так, наприклад, адміністративні процедури щодо надання адміністративних послуг завершуються прийняттям певного адміністративного акта, нормотворча діяльність, наприклад, органів місцевого самоврядування, що також відбувається за певною процедурою − нормативно-правовим актом, передання повноважень окремим суб'єктом публічного адміністрування іншому – адміністративним договором; процедура адміністративного оскарження – індивідуальним (адміністративним) актом і т.д.

[4] Зауважимо, що наведений нами перелік інститутів та підгалузей адміністративного права, безумовно, є відкритим, що свідчить про ще одну важливу характеристику адміністративного права як певної системи – динамічність системи загалом, її структури та компонентів.

[5] До речі, деякі автори хибно розглядають структуру системи адміністративного права як складові елементи такої системи, що, звісно, варто визнати цілком помилковим підходом [10, с. 47−48].

продовженням загальних принципів правового регулювання адміністративно-правових відносин; досяжні для застосування, у першу чергу, суб'єктам публічної адміністрації, оскільки покликані регулювати саме їх діяльність. Ті норми, які не володіють названими властивостями, відповідно, не входять до системи адміністративного права, утворюючи, як наслідок, іншу соціальну систему, наприклад, систему моральних норм або системи норм іншої галузі права (наприклад для норм інституту адміністративної юстиції невластиві названі вище зв'язки, тому вони утворюють самостійну систему – систему адміністративно-процесуального права). Такий зв'язок між нормами адміністративного права, як слушно зазначає Р.С. Мельник, задається ходом становлення системи адміністративного права, впливаючи, таким чином, на її структуру [27, с. 97]. Вказані зв'язки є, по своїй суті, горизонтальними, лінійними. Такого ж роду зв'язки, що мають так би мовити «об'єднавчий» характер, є характерними й для тих інститутів адміністративного права, що існують у межах окремої підгалузі. Іншими словами, за допомогою горизонтальних зв'язків норми адміністративного права забезпечують цілісність системи галузі загалом та її компонентів зокрема.

Незважаючи на те, що якості системи як цілісного явища незвідні з сумою якостей її елементів, вертикальні зв'язки забезпечують ієрархічну будову системи адміністративного права за рахунок співвідношення обсягу та змісту її компонентів, що призводить до об'єднання предметів у складні комплекси. Тобто взаємопов'язаність компонентів системи фактично призводить до того, що в масштабних (тобто складноорганізованих) системах елементи можуть зливатися в певні утворення, що є більш складними, ніж елемент, і менш складні, ніж система (підсистеми). Таке наше цілком просте припущення підтверджується як постулатами теорії систем (а саме змістом принципу ієрархічності систем), так і прикладами групування норм адміністративного права в інститути, а останніх – у підгалузі.

Однак система адміністративного права розвивається не тільки шляхом внутрішніх зв'язків, але й завдяки впливу на неї зовнішніх чинників. Зовнішні зв'язки системи адміністративного права дають змогу її поєднати із зовнішніми системами, які є більш широкими за змістом, а деякі із них поглинають її. Насамперед, у цій площині варто вести мову про систему права, правову систему, систему суспільних відносин, соціальну систему загалом тощо. Зміни, що відбуваються у вказаних системах, неминуче відбиваються на системі адміністративного права, призводять до її трансформації, а також оновлення її елементів та внутрішніх зв'язків. У цьому контексті надзвичайно влучними є слова Р.С. Мельника про те, що нестійкий характер системи адміністративного права пов'язаний із наявністю великої кількості чинників (імпульсів), які виконують щодо неї системоутворюючу роль, сприяючи постійні зміни у її структурі [27, с. 98].

Разом із тим зовнішні горизонтальні зв'язки дають змогу системі адміністративного права взаємодіяти з іншими галузями права, що також є однопорядковими системами, оскільки є компонентами однієї системи – системи права загалом. Вбачається, що загалом така взаємодія адміністративного права з іншими правовими галузями відбувається завдяки, так би мовити, збалансованому поєднанню способів правового регулювання, що є характерними для адміністративного права (припис) і, наприклад, права цивільного (дозвіл).

При цьому, підсумовуючи розгляд зв'язків системи адміністративного права, варто підкреслити, що їх структура загалом вирізняється складністю та неоднорідністю, а самі вони мають виразний динамічний характер, що робить систему адміністративного права такою, що невпинно розвивається, оновлює свій зміст та здатна свою мету та призначення модифікувати у відповідності до поточних суспільних потреб та конкретних соціально-економічних та політичних умов.

Висновки. На підставі вищевикладеного, як висновок, зазначимо, що система адміністративного права є побудованою на стійких взаємозв'язках внутрішнього і зовнішнього характеру об'єктивно зумовленою єдністю адміністративно-правових норм, об'єднання яких формують інститути та підгалузі адміністративного права, метою якої є досягнення такого збалансованого стану її компонентів і їх стабільної взаємодії між собою, який забезпечить максимально ефективне регулювання адміністративно-правових відносин, пріоритетне місце в процесі якого займає створення юридичних умов для гарантування суб'єктами публічної адміністрації прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, які реалізують свій адміністративно-правовий статус у публічній сфері.

Список використаних джерел:

1. Лютіков П.С. Феномен юридичних осіб як суб'єктів адміністративного права: монографія / П.С. Лютіков. − Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2013. − 252 с.

2. Словник української мови: в 11 т. − К.: Видавництво «Наукова думка», 1973. − Т. 9. − 840 с.

3. Ильичёв Л.Ф., Ковалёв С.М., Панов В.Г. Философский энциклопедический словарь / Л.Ф. Ильичёв, С.М. Ковалёв, В.Г. Панов. − М.: Советская энциклопедия, 1983. − 840 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_philosophy/3310/%D0%A1%D0%98%D0%A1%D0%A2%D0%95%D0%9C%D0%90.

4. Философский энциклопедический словарь. − М.: Мысль, 2010. − Т. 1. − 744 с.

5. Философия: Часть вторая: основные проблемы философии: учеб. пособие для вузов / Под ред. проф. В.И. Кириллова. − Изд. 2-е, перераб. и доп. − М.: Юристъ, 1999. − 304 с.

6. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник / Т.О. Коломоєць. − К.: Юрінком Інтер, 2011. − 576 с.

7. Алфьоров С.М., Ващенко С.В., Долгополова М.М., Купін А.П. Адміністративне право. Загальна частина: навч. посіб. / С.М. Алфьоров, С.В. Ващенко, М.М. Долгополова, А.П. Купін. − К.: Центр учбової літератури, 2011. − 216 с.

8. Адміністративне право України: підручник / за ред. Ю.П. Битяка. − 2-ге вид., перероб. та доп. − Харків: «Право». 2013. − 656 с.

9. Адміністративне право України: підручник: у 2 т. / В.В. Галунько та ін. − Херсон: ХМД, 2013. − Т. 1: Загальне адміністративне право. Академічний курс. − 396 с.

10. Пєтков С. В. Теорія адміністративного права: навч. посіб. К.: КНТ, 2014, 304 с.

11. Мельник Р.С. Система адміністративного права України: монографія / Р.С. Мельник. − Х.: Вид-во Харківського національного університету внутрішніх справ, 2010. − 398 с.

12. Мельник Р.С. Система адміністративного права України: автореф. дис. … докт. юрид. наук : 12.00.07 / Р.С. Мельник. − Харків, 2010. − 32 с.

13. Коломоєць Т.О., Колпаков В.К. Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України»: навч. лекція / Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков. − К.: Ін Юре, 2014. − 240 с.

14. Теория систем и системный анализ. Учебник для бакалавров / Волкова В., Денисов А. − 2-е издание, переработанное и дополненное. − М.: Юрайт, 2014. − 616 с.

15. Принцип верховенства права : Проблеми теорії та практики: у двох книгах / за заг. ред. Ю.С. Шемчушенка; відп. ред. В.Б. Авер'янов. − К.: Конус-Ю, 2008. − Кн. 2: Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві. − 314 с.

16. Загальне адміністративне право: підручник / [Гриценко І.С., Мельник Р.С., Пухтецька А.А. та інші]; за заг. ред. І.С. Гриценка. − К.: Юрінком Інтер, 2014. − 568 с.

17. Юровська В.В. Методи адміністративного права: питання теорії та практики: монографія / В.В. Юровська. − Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2018. − 344 с.

18. Битяк Ю., Бойко І., Писаренко Н. Система адміністративного права / Ю. Битяк, І. Бойко, Н. Писаренко // Право України. − 2017. − № 12. − С. 173–183.

19. Система // Вікіпедія: вільна енциклопедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://ru.wikipedia.org/wiki.

20. Перегудов Ф.И., Тарасенко Ф.П. Введение в системный анализ: учеб. пособие для вузов / Ф.И. Перегудов, Ф.П. Тарасенко. − М.: Высшая школа, 1989. − 367 с.

21. Адміністративне право України: словник термінів / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова; Держ. вищ. навч. закл. «Запорізький національний університет». − К.: Ін Юре, 2014. − 520 с.

22. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2-х т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). − К.: Вид-во «Юрид. думка», 2004. − Т. 1. Загальна частина. 2004. − 584 с.

23. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / за заг. ред. Р.С. Мельника. − К.: Ваіте, 2014. − 376 с.

24. Солдатов А.П. (Особенная часть), Мельников В.А. (Общая часть) Административное право Российской Федерации : учебник / А.П. Солдатов, В.А. Мельников. – М., 2006. – 210 с.

25. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. − 2-ге вид., змін. і доп. − К.: Істина, 2012. − 528 с.

26. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права : в 3 т. / Ю.Н. Старилов. – М. : Изд-во НОРМА (Издательская группа НОРМА–ИНФРА–М), 2002. – Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – 2002. – 728 с.

27. Мельник Р.С. Система адміністративного права України : дис. … докт. юрид. наук : 12.00.07 / Р.С. Мельник. − Харків, 2010. − 415 с.

28. Балашов Л.Е. Философия: Учебник / Л.Е. Балашов. − 2-я редакция, с изменениями и дополнениями. − М., 2005. 672 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://scibook.net/page/philosophi/ist/ist-7--idz-ax239.html.

29. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс / Ю.А. Тихомиров. − М.: Изд-во Тихомиров М.Ю., 2001. − 652 с.

30. Шергин А.П. Административная юрисдикция / А.П. Шергин. − М.: Юридическая литература, 1979. − 144 с.

31. Козлов Ю.М. Административные правоотношения / Ю.М. Козлов. − М.: Юридическая литература, 1976. − 152 с.

УДК 342.9

ЛЮБИМОВ О.К.

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ

У статті здійснюється розгляд термінологічного поняття адміністративно-правового статусу державного службовця в Україні та наголошено на відсутності єдиного розуміння правового статусу державного службовця, що, своєю чергою, є наслідком неоднозначного тлумачення значення та ролі державного службовця у суспільному та державному житті. Досліджено розгляд адміністративно-правового статусу державного службовця у вузькому та широкому розумінні, з точки зору державно-управлінських відносин, як частини загального статусу державного службовця у взаємозв'язку з соціальним значенням державного службовця, його соціальним положення у суспільстві, з точки зору дослідження ознак та особливостей державного службовця як спеціального суб'єкта публічного права. Автором запропоновано власне розуміння адміністративно-правового статусу державного службовця.

Ключові слова: *державний службовець, статус, адміністративно-правовий статус, державний орган.*

В статье осуществлено рассмотрение терминологического понятия административно-правового статуса государственного служащего в Украине и отмечено отсутствие единого понимания правового статуса государственного служащего, что, в свою очередь, является следствием неоднозначного толкования значения и роли государственного служащего в общественной и государственной жизни. Рассмотрено административно-правовой статус государственного служащего в узком и широком смысле, с точки зрения государственно-управленческих отношений, как часть общего статуса государственного служащего во взаимосвязи с социальным значением государственного служащего, его социальным положением в обществе, с точки зрения исследования признаков и особенностей государственного служащего как специального субъекта публичного права. Автором предложено собственное понимание административно-правового статуса государственного служащего.

Ключевые слова: *государственный служащий, статус, административно-правовой статус, государственный орган.*

© ЛЮБИМОВ О.К. – кандидат юридичних наук, помічник судді (Вищий господарський суд України)

The article deals with the terminological concept of the administrative and legal status of a civil servant in Ukraine and emphasizes the lack of a unified understanding of the legal status of a civil servant, which in turn is the result of ambiguous interpretation of the importance and role of a civil servant in public and public life. The analysis of the administrative and legal status of a civil servant in the narrow and broad sense, from the point of view of state-management relations as part of the general status of a civil servant, in connection with the social values of a civil servant, his social position in society, from the point of view of the study of signs and features of a civil servant as a special subject of public law. The author proposes a proper understanding of the administrative and legal status.

Key words: *civil servant, status, administrative-legal status, government body.*

Вступ. Державна служба нині перебуває в активному стані реформування, перегляду усталених правових позицій щодо її функціонування, нормативно-правового забезпечення, розроблення та реалізації нових стратегічних програм та планів, удосконалення методів та принципів її діяльності, подальшої модернізації управлінського та адміністративного апарату системи державної служби в Україні. Особливу увагу у процесі реформування системи державної служби варто приділити суб'єкту виконання функцій держави − державному службовцю, його правовому статусу, вимогам та обмеженням до нього, формуванню ефективного апарату державних службовців, оскільки саме вони здійснюють безпосередні функції державної влади та покликані обслуговувати державні та суспільні інтереси. Крім того, варто зазначити, що ефективність державної служби деякою мірою виражається й у безпосередньому ставленні суспільства до державних службовців, місця та ролі представника держави у суспільному та державному житті. Досить важливим та актуальним нині є створення дійсно висококваліфікованого корпусу державних службовців, які б були спроможні надавати якісні управлінські послуги, компетентно здійснювати роз'яснення населенню з приводу порушених питань, виконувати в повному обсязі доручення керівництва, забезпечувати безперебійну та стабільну роботу конкретного органу державної влади тощо.

Постановка завдання. Метою статті є розгляд термінологічного поняття адміністративно-правового статусу державного службовця в Україні.

Результати дослідження. Проблема модернізації правового статусу державних службовців в Україні стоїть досить гостро, оскільки, як було зазначено у програмі економічних реформ в Україні на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» успішність реалізації вищезазначеної програми залежить від належного організаційного забезпечення щодо створення професійної та ефективної державної служби [1]. Ми повністю погоджуємося з вищенаведеним, оскільки державні службовці є посередниками у взаємовідносинах між державою та громадянами та виконують роль регулятора суспільних взаємовідносин між державою та суспільством. Варто зазначити, що розвинені країни протягом останніх двох десятиліть підвищену увагу приділяють саме процесам формування та становлення вищого корпусу державної служби як особливого прошарку професійних управлінців для забезпечення безперебійної/стабільної, ефективної та результативної діяльності системи виконавчої влади, який функціонує безсторонньо (неупереджено), виключно на основі професійного підходу та в рамках законодавчого поля, і не залежить від зміни урядів чи політичних керівників [2]. Таким чином, реформування державної служби варто розпочинати з удосконалення правового статусу державного службовця, побудови ефективного та функціонального апарату державного управління, який би складався з висококваліфікованих та професійних державних службовців.

Проблему правового статусу державного службовця в Україні, в тому числі й у процесі законодавчих перетворень, досліджувала значна кількість науковців, серед яких: В.Б. Авер'янов, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, І.Л. Бачило, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, В.В. Зуй, С.В. Ківалов, В.М. Корельський, В.К. Малиновський, О.Ю. Оболенський, І.М. Пахомов, В.К. Шкарупа, В.В. Щербак та ін. Проте, у процесі законодавчих перетворень, реформуванні системи державної служби в Україні в цілому, дана проблематика набуває все більшого значення, потребує більш глибоких та ґрунтовних наукових досліджень. Необхідним нині є визначення основних найбільш перспективних шляхів для реформування правового статусу державного службовця, збільшення їх ролі та значення для суспільного та державного життя, виведення їх на якісно новий рівень соціального буття, що має стати наслідком підвищення ефективності державної служби, більш професійного та компетентного надання адміністративних послуг.

Переходячи до безпосереднього розгляду адміністративно-правового статусу державного службовця в Україні, варто наголосити на тому, що у науковій літературі відсутнє єдине розуміння правового статусу державного службовця, що, своєю чергою, є наслідком неоднозначного тлумачення значення та ролі державного службовця у суспільному та державному житті. Взагалі термінологічне розуміння поняття «правового статусу» передбачає багатоаспектну та багатоелементну категорію. Згідно із загальною теорією права під терміном «правовий статус (від лат. «становище, стан») розуміють сукупність прав та обов'язків фізичних та юридичних осіб, який в Україні визначається Конституцією, законами та іншими нормативно-правовими актами, міжнародними договорами, ратифікованими Верховною Радою України [3, с. 44]. Деякі науковці також при розгляді «правового статусу» обмежуються лише такими компонентами, як права та обов'язки [4, с. 134; 5, с. 225]. Дещо ширше тлумачення надає А.Б. Венгеров, який окреслює правовий статус як сукупність прав і свобод, обов'язків та відповідальності особи, які визначають її правове становище в суспільстві [6, с. 585]. У.І. Ляхович звертає увагу на те, що адміністративно-правовий статус державного службовця є частиною його загального правового статусу, який визначає місце і призначення державного службовця [7]. Ми погоджуємося з таким твердженням, оскільки правовий статус є спеціальним по відношенню до загального, який притаманний всім без виключення особам, та виражає виключно правове становище державного службовця у суспільстві та в окремому державному органі влади. Чим вищий правовий статус державного службовця, тим більш відповідальне місце у системі державної влади він займає. Крім того, науковцями зазначено, що адміністративно-правовий статус державного службовця досить суттєво впливає на функціонування всієї державної служби. Таку позицію висловлює О.В. Литвин, яка пов'язана з низкою обставин, ключовими з яких є такі: 1) державна служба – це, передусім, діяльність окремих людей, котрі своєю працею втілюють у життя повноваження держави, ці люди – державні службовці; 2) функції та завдання державної служби значною мірою корелюють із повноваженнями та обов'язками державних службовців. Якщо останні в чинному законодавстві прописані поверхово і фрагментарно, страждає вся система державної служби; 3) відповідальність державних службовців як складова частина адміністративно-правового статусу є провідним фактором, що мінімізує вірогідність появи правопорушень у діяльності державних службовців і, відповідно, стабілізує та прогнозує функціонування інституту державної служби; 4) корупційні вияви серед державних службовців суттєво підривають довіру суспільства і пересічних громадян до державної служби та держави загалом. На жаль, такі вияви нерідко провокують громадян на спроби вирішувати свої проблемні питання саме шляхом використання корупційних схем [8, с. 52]. З огляду на наведену позицію, можна впевнено говорити про необхідність та важливість наукового дослідження статусу державного службовця та пошуку нових та перспективних шляхів для його удосконалення в умовах проведення реформи органів державної влади.

Варто зазначити, що правовий статус державного службовця визначає місце та роль державного службовця у конкретно визначеному державному органі, визначає стандарти можливої та необхідної поведінки держаного службовця при виконанні ним своїх посадових та службових обов'язків, його взаємодію з іншими державними інститутами та громадянським суспільством тощо. Конструктивною є позиція Л.В. Перевалової, М.Ш. Кияш, О.І. Разіної, які, аналізуючи адміністративно-правовий статус державного службовця, зазначають, що останній передбачає: 1) безпосередню належність за родом професійної діяльності до підготовки, прийняття та впровадження рішень у сфері державного управління, причому ці дії, як правило, мають економічні та соціальні наслідки для всього суспільства або його певної частини; 2) наявність у державного службовця повноважень виступати від імені органу державної влади (тим самим від імені держави), відстоюючи загальнодержавний інтерес; 3) законодавче та нормативно-правове визначення компетентності, повноважень, прав, обов'язків, обмежень і відповідальності згідно зі своєю посадою; 4) належність до особливої професійно-статусної групи, яка складається з професійно підготовлених до державної служби осіб [9, с. 26].

Що стосується термінологічного визначення поняття статусу державного службовця, то з цього приводу також наявні досить неоднозначні наукові позиції вчених. На думку Ю.М. Старилова, правовий статус державних службовців − це зміст (сутність) державно-службових правовідносин, які розкриваються через установлення прав, обов'язків, відповідальності. Зі зміною державно-службових правовідносин змінюється і правовий статус державних службовців, наприклад звільнення, відставка службовця і т. д. [10, с. 318]. Тобто науковцем правовий статус пов'язується виключно з державно-службовими відносинами, перебуванням працівника у трудових чи службових відносинах із державним органом, що, на нашу думку, є доцільним, оскільки

особливість правового статусу державного службовця випливає саме із встановленням зв'язку такого службовця з конкретним державним органом.

Досить цікавим є тлумачення правового статусу державного службовця О.І. Разіною та Л.В. Переваловою, які зазначають, що правовий статус державного службовця як спеціального суб'єкта публічного права – це комплексний показник положення державного службовця в соціальній системі, один із найважливіших параметрів його соціального стану, важливими складовими частинами статусу державного службовця є його позиція в структурі державного апарату та уявлення суспільства про місце, роль і значення даної позиції [9, с 26]. Науковці у такому разі розуміння правового статусу державного службовця більше пов'язують із соціальним значенням державного службовця, його соціальним положення у суспільстві. Ми ж вважаємо, що ключовим у визначенні правового статусу державного службовця все ж таким має бути саме наявність трудових чи службових правовідносин із державним органом, а другорядною ознакою вже може стати й соціальне значення державного службовця у суспільстві.

У науковій літературі має місце і розгляд правового статусу державного службовця з точки зору виділення ознак, які притаманні державному службовцю. Так, на думку колективу авторів монографії «Державна служба України: теоретико-правова характеристика у контексті реформування законодавства» Л.Р. Біла-Тіунової, С.В. Ківалова, представник влади характеризується: 1) наявністю владних повноважень, тобто здійснює як державну, так і муніципальну владу; 2) правом вчиняти дії, що породжують правові наслідки для всіх чи великої кількості громадян; 3) незв'язаністю у своїй діяльності відомчими рамками. Під організаційно-розпорядчими функціями треба розуміти юридично значиму діяльність, здатну породжувати, змінювати чи припиняти правовідносини, яка полягає в реалізації управлінської влади щодо підлеглих осіб чи їх трудової (службової) діяльності, а під адміністративно-господарськими функціями – юридично значиму діяльність, здатну породжувати, змінювати чи припиняти правовідносини, яка полягає в управлінні та розпорядженні чужим для себе майном незалежно від форми власності, визначенні правової долі майна [11, с. 183]. Ми підтримуємо наведену вище думку, проте, все ж таки, вважаємо, що зазначений перелік виділених ознак є неповним та повною мірою не відображає сутності правового статусу державного службовця. Зокрема, відсутня така ознака, як здатність особи нести передбачену чинним законодавством юридичну відповідальність, гарантії діяльності державного службовця тощо.

Окремими науковцями дослідження правового статусу здійснюється й шляхом аналізу специфіки праці службовця, яка, на думку І.В. Мегедина та В.В. Ковалика, полягає в тому, що вони: володіють особливим предметом праці – інформацією, яка є засобом їх впливу на тих, ким вони керують; вони обіймають посади в різних органах; характер їхньої праці, як правило, розумовий, тобто матеріальних цінностей вони самостійно не виробляють, проте службовці працюють і у сфері матеріального виробництва, виконуючи такі специфічні завдання, як організація, управління робочим процесом, дослідницька робота тощо; вони здійснюють владну діяльність і, відповідно, мають організаційно-розпорядчі й адміністративно-господарчі повноваження; мають право в необхідних випадках вжити заходів державного примусу; службовці реалізують свої функції, як правило, на оплатних засадах, за винагороду, працюють у чужих інтересах, тобто виконують волю тих, кому підпорядковані [12, с. 159]. Своєю чергою, М.І. Іншин, досліджуючи правовий статус державного службовця органів внутрішніх справ, наголошує на тому, що статус державних службовців залежить від умов, в яких проходить державна служба. Тому особливості статусу державного службовця можуть визначатися і суспільно-політичною або державно-правовою ситуацією, що виникає об'єктивно, наприклад введення режиму надзвичайного стану, мобілізація, іншими встановленими спеціальними законами адміністративно-правовими режимами. В цих випадках зміст статусу державного службовця може змінюватися; службовці можуть отримувати додаткові права, повноваження; для них можуть встановлюватися особливі умови проходження служби й юридичної відповідальності [13, с. 45]. Взагалі правовий статус державного службовця залежить від багатьох чинників: об'єктивних, суб'єктивних, структурно-функціональних тощо. Важливе місце у цьому процесі відведено державній політиці у сфері забезпечення діяльності державних службовців, організації державної влади у суспільстві, яка, своєю чергою, впливає на результативність роботи державних службовців, удосконалення їх адміністративно-правового статусу, виконання представниками влади організаційно-розпорядчих та адміністративно-господарчих функцій в окремому державному органі.

Правовий статус державного службовця розглядається з позиції вузького його розуміння. Зокрема про вузький підхід до розуміння правового статусу державного службовця висловлюють-

ся Н.Р. Нижник, який формулює визначення правового статусу державного службовця як встановлені та гарантовані державою міри необхідної та можливої поведінки державного службовця в галузі державно-службових відносин [14, с. 166−167]. Але здійснювати розгляд правового статусу державного службовця виключно з точки зору необхідної та можливої поведінки в державно-службових відносинах, на нашу думку, є недоречним, оскільки правовий статус є більш ширшим поняттям та, як мінімум, має включати ще й відповідальність за вчинені державним службовцем дії.

Досить широке визначення адміністративно-правового статусу публічних осіб надає Я.І. Окар-Балаж, який визначає, що адміністративно-правовий статус як спеціальний правовий статус характеризує особу через її права, обов'язки та відповідальність як суб'єкта адміністративного права і забезпечує участь у суспільних відносинах, які виникають у зв'язку із забезпеченням суб'єктами публічної влади прав і свобод фізичних осіб, при взаємодії органів публічної влади з інституціями громадянського суспільства, а також опосередковано у відносинах, які пов'язані у сфері публічного адміністрування об'єктів державної та комунальної власності, а інколи – у відносинах, які мають місце у внутрішньоорганізаційній діяльності органів публічної влади [15, с. 85]. Ми погоджуємося із вищенаведеним твердженням науковця щодо розгляду правового статусу через його характеристику як прав та обов'язків, взаємодії з іншими органами та інституціями громадянського суспільства та внутрішньо організаційних відносинах та діяльності органів публічної влади. Проте, знову ж таки при розгляді зазначеного поняття не варто нехтувати й такою важливою складовою частиною правового статусу, як відповідальність державних службовців.

На основі вищевикладеного пропонуємо під адміністративно-правовим статусом державного службовця розуміти спеціальну, зумовлену змістом державно-владних правовідносин систему встановлених прав та обов'язків державного службовця, гарантій їх діяльності, які випливають із службово-трудових відносин у сфері державної служби, закріплюються у відповідних нормативно-правових актах та визначають місце, роль і призначення державного службовця у суспільному та державному житті, а також встановлюють рівень його повноважень та юридичної відповідальності.

Серед основних ознак адміністративно-правового статусу державних службовців необхідно виокремити такі: 1) зумовлений змістом державно-владних правовідносин, які виникають між державним органом та державним службовцем; 2) визначається правами, обов'язками та повноваженнями, які має державний службовець; 3) встановлюється зазвичай у межах компетенції діяльності органу державної влади; 4) визначає межі можливої та гарантованої нормативно-правовими актами поведінки державного службовця; 5) окреслює місце та роль державного службовця у самому державному органі та у взаємовідносинах з іншими посадовими особами, органами влади тощо; 6) має правове закріплення у нормативно-правових актах; 7) встановлює рівень повноважень та юридичної відповідальності державного службовця.

Висновки. Підбиваючи підсумки, наголосимо на тому, що правовий статус державного службовця на законодавчому рівні визначається Конституцією України, Законом України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII, іншими законодавчими актами, які в подальшому конкретизуються у підзаконних нормативно-правових актах, типових положеннях та інструкціях тощо. Але незважаючи на це, нині адміністративно-правовий статус державного службовця в Україні не відповідає тим стандартам, які передбачені у високо розвинутих зарубіжних державах, тому він потребує удосконалення, шляхом подальшого та поглибленого законодавчого та нормативно-правового закріплення, подальшого дослідження проблем та пошуку шляхів для його модернізації.

Список використаних джерел:

1. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава : програма реформ в Україні на 2010-2014 роки [Електронний ресурс]. Режим доступу : www.president.gov.ua. варто.

2. Гнидюк Н.А. Вища державна служба: поняття та правовий статус / Н.А. Гнидюк // Державне будівництво. – 2011. − № 2. [Електронний ресурс]: Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2011_2_34.

3. Шемшученко Ю.С., Пархоменко Н.М. Правовий статус // Юридична енциклопедія: В 6 т. − К.: Українська енциклопедія, 2003. − Т. 5. – 736 с.

4. Луць Л.А. Загальна теорія держави та права : навч.-метод. посібник / Л.А. Луць. – К. : Атіка, 2007. – 412 с.

5 Проблемы общей теории права и государства : учебник для вузов / под общ. ред. В.С. Нерсесянца. – М. : Норма – Инфра-М, 1999. – 832 с.

6. Венгеров А.Б. Теория государства и права : [учебник для юрид. вузов] / А.Б. Венгеров. – 3-е изд., испр. и доп. – М. : Омега-Л, 2006. – 608 с.

7. Ляхович У.І. Організаційно-правове забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця [Електронний ресурс] / У.І. Ляхович. – Режим доступу : http://www.dissertation.com.ua/node/ 675100.html.

8. Литвин О.В. Адміністративно-правове регулювання статусу державного службовця в Україні : дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право» / О.В. Литвин. – Ірпінь, 2009. – 212 с.

9. Перевалова Л.В., Киян М.Ш., Разіна О.І. Проблеми вдосконалення правового статусу державного службовця / Л.В. Перевалова, М.Ш. Кияш, О.І. Разіна // Вісник НТУ «ХПІ». – зб. наук. пр. Темат. вип. : Актуальні проблеми розвитку українського суспільства. – Харків : НТУ «ХПІ». – 2013. – № 69 (1042). – С. 24−31.

10. Старилов Ю.Н. Служебное право. Учебник. – М.: Издательство БЕК, 1996. − 698 с.

11. Державна служба в Україні: теоретико-правова характеристика у контексті реформування законодавства [монографія] / співавт.: Л.Р. Біла-Тіунова [та ін.] ; за заг. ред. С.В. Ківалова, Л.Р. Білої-Тіунової. − О. : Фенікс, 2013. − 438 с.

12. Мегедин І.В., Ковалик В.В. Особливості правового статусу державного службовця / І.В. Мегедин, В.В. Ковалик // Науково-інформаційний вісник. – 2013. − № 7. – С. 157−163.

13. Іншин М.І. Поняття та елементи статусу державного службовця органів внутрішніх справ / М.І. Іншин // Форум права. – 2006. − № 1. – С. 45−50.

14. Нижник Н.Р. Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування / Н.Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – Ч. 1. – 224 с.

15. Окар-Балаж Я.І. Деякі питання визначення правового статусу особи у адміністративному праві / Я.І. Окар-Балаж // Наше право. − 2015. − № 2. − С. 81−85.

УДК 342.9

МАНЬКУТ А.Ю.

ПОЗИТИВНИЙ ДОСВІД ЕСТОНІЇ ТА МОЛДОВИ ЩОДО АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПРОКУРОРІВ

У статті з'ясовано особливості адміністративно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності прокурорів в Естонії та Молдові. Вказано на шляхи запозичення позитивного досвіду цих країн в Україну.

Ключові слова: *Естонія, адміністративно-правове регулювання, адміністративне законодавство, дисциплінарна відповідальність, прокурор.*

В статье выяснены особенности административно-правового регулирования дисциплинарной ответственности прокуроров в Эстонии и Молдове. Указано на пути заимствования положительного опыта этих стран в Украину.

Ключевые слова: *Эстония, административно-правовое регулирование, административное законодательство, дисциплинарная ответственность, прокурор.*

The article clarifies the peculiarities of administrative and legal regulation of the disciplinary liability of prosecutors in Estonia and Moldova. It is indicated on ways to borrow positive experiences from these countries in Ukraine.

Key words: *Estonia, administrative-legal regulation, administrative legislation, disciplinary responsibility, prosecutor.*

© МАНЬКУТ А.Ю. – начальник управління нагляду за додержанням законів у кримінальному провадженні (Прокуратура Львівської області)

Вступ. Сфера прокуратури, незважаючи на багаточисленні спроби реформування та змін, все ще перебуває на рівні розвитку, ближчому до Радянського Союзу, аніж до стану в більш розвинутих країнах. Разом із традиційними для нашої держави проблемами, як-от корупція чи некомпетентність керівництва, спостерігається домінування застарілих способів та методів вирішення поставлених задач, що нині фактично унеможливлює досягнення прокуратурою основної цілі функціонування – забезпечення верховенства закону, єдності і зміцнення законності захисту прав і свобод людини і громадянина та охоронюваних законом інтересів суспільства і держави. Однією із таких проблем є стан службової дисципліни серед її працівників, що охоплює організаційний порядок у колективі, додержання трудової та службової дисципліни, відповідальне ставлення прокурорів до виконання службових обов'язків. Із прийняттям Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697-VII адміністративно-правове регулювання дисциплінарної відповідальності прокурорів зазнало суттєвих змін, проте окремі із проблем, як нами встановлено у цій роботі, не були вирішені. А отже, доцільним виходом із такої ситуації може бути використання досвіду інших держав.

Аналіз наукової літератури свідчить про те, що процес удосконалення законодавства є неможливим без застосування порівняльно-правового методу, який дає змогу виявити, як вирішуються проблеми в іноземних правових системах, та зробити відповідні висновки, якою мірою кожне з рішень є можливим для прийняття у національній правовій системі. З огляду на ці положення, аналіз зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності прокурорів є вкрай необхідним для нашого дослідження. Це сприятиме формуванню в Україні такої політики, яка матиме максимальну корисність для захисту прав та інтересів головних законних представників обвинувачення. Актуальність дослідження зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності прокурорів зумовлена тим, що, як демонструє практика інших держав, проблеми, наявні нині в Україні не є такими, які не можна вирішити.

Цей напрям поліпшення вітчизняного законодавства у досліджуваній сфері нині не знайшов значної підтримки серед вітчизняних науковців. Зарубіжний досвід визначення ризиків у соціально-трудових відносинах наразі є малодослідженим і потребує значно всебічнішої розробки. До аналізу окремих питань зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання діяльності прокуратури звертались такі вчені: М. Елейн, Т.Є. Колєснік, О.О. Колотило, В.О. Криволапчук, Л.А. Ореховський, О.О. Прасов, Н.О. Рибалка, В.Л. Синчук, Стефанчук, В.І. Чечерський та інші.

Постановка завдання. Проте ми можемо констатувати, що незважаючи на загалом велику кількість досліджень і публікацій, присвячених окремим аспектам зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання діяльності прокуратури, роботи зазначених науковців не присвячувались безпосередньо трудовій дисципліні прокурорів. Окрім того, пропозиції щодо вдосконалення вітчизняного законодавства на основі зарубіжного досвіду переважно не надаються у проаналізованих роботах.

Результати дослідження. Актуальність звернення до аналізу досвіду саме Молдови пояснимо таким чином: по-перше, досвід правового регулювання різноманітних сфер у Республіці Молдова широко досліджується вітчизняними ученими, в тому числі й у сфері прокуратури та дисциплінарної відповідальності прокурорів [1]; по-друге, Республіка Молдова декларує аналогічні з Україною цілі щодо входження до Європейського Союзу, проте дещо опереджає нашу державу за обсягами співробітництва; по-третє, нещодавно в Республіці Молдова було прийнято нове законодавство про прокуратуру, а отже, доцільними здійснити його аналіз та провести співвідношення із відповідними нормами вітчизняного законодавства. Так, у Республіці Молдова основним нормативно-правовим актом адміністративно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності прокурорів є Закон Республіки Молдова «Про прокуратуру» від 25.02.2016 р. № 3 [2]. Питання правового регулювання дисциплінарної відповідальності прокурорів врегульовується ч. 2 Глави VII Закону «Заходи заохочення. Дисциплінарна і матеріальна відповідальність прокурорів». У ч. 1 ст. 36 Закону Республіки Молдова «Про прокуратуру» від 25.02.2016 р. № 3 [2] зазначено, що дисциплінарне провадження може застосовуватися щодо діючих прокурорів і прокурорів, які припинили службові відносини. Це означає, що в Республіці Молдова дисциплінарна відповідальність може поширюватись, у тому числі, й на таких осіб, яких, зокрема, було звільнено з посади, припинено чи зупинення їх повноваження. Тобто, для прикладу, звільнення прокурора у зв'язку з неможливістю виконувати свої повноваження за станом здоров'я не є підставою для надання йому можливості розголошувати таємницю, що охороняється законом, яка

стала йому відомою під час виконання повноважень, або ж щодо втручання чи будь-який інший вплив прокурора у випадках чи порядку, не передбачених законодавством, у службову діяльність іншого прокурора, службових, посадових осіб чи суддів, у тому числі шляхом публічних висловлювань стосовно їх рішень, дій чи бездіяльності. Тому вважаємо запровадження такого досвіду Республіки Молдова у вітчизняних реаліях доцільним.

Ст. 38 Закону Республіки Молдова «Про прокуратуру» від 25.02.2016 р. № 3 [2] закріплено перелік підстав для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності: 1) неналежне виконання службових обов'язків; 2) незастосування або неналежне застосування законодавства, не пов'язане зі зміною правозастосовчої практики; 3) незаконне втручання в діяльність іншого прокурора або будь-якого роду тиск на органи, установи або службовців із метою вирішення будь-яких було питань; 4) умисне перешкоджання будь-якими засобами діяльності Інспекції прокурорів; 5) грубе порушення закону; 6) негідна поведінка, дії або спосіб життя, що завдають шкоди честі, цілісності, професійної бездоганності, престижу Прокуратури або порушують Кодекс етики прокурорів; 7) порушення обов'язків, передбачених пунктом а) ч. 2 ст. 7 Закону про оцінку інституційної непідкупності № 325/2013. Порівнюючи із відповідним переліком, закріпленим ст. 43 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697-VII, дійдемо висновку, що загалом вони є зіставними, і більшість окреслених у Законі підстав є характерними і для вітчизняного законодавства. Водночас доцільно зазначити сумнівність доцільності віднесення до дисциплінарних проступків «грубого порушення закону», адже відповідно до вітчизняних положень, такий проступок є підставою для адміністративної чи кримінальної відповідальності. Також звернемо увагу на останню із виділених підстав − порушення обов'язків, передбачених пунктом а) ч. 2 ст. 7 Закону про оцінку інституційної непідкупності № 325/2013, який є аналогом вітчизняного антикорупційного законодавства. Відповідальність за корупційні проступки, згідно з положеннями вітчизняного законодавства, врегульовується нормами Глави 13-А Кодексу України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X. Тобто адміністративно-правове регулювання дисциплінарної відповідальності прокурорів у Республіці Молдова відрізняється тим що посилання на окремі норми адміністративного законодавства містяться у спеціальному нормативно-правовому акті, що здійснює регулювання прокуратури. Вітчизняне спеціальне законодавство не містить таких посилань. Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697-VII здійснюється регулювання усієї процедури притягнення порушника до дисциплінарної відповідальності, а Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X врегульовує виключно притягнення до відповідальності прокурора за проступки, пов'язані із корупцією.

У ст. 39 Закону Республіки Молдова «Про прокуратуру» від 25.02.2016 р. № 3 [2] передбачено такі види дисциплінарних стягнень: 1) зауваження; 2) догана; 3) зниження заробітної плати; 4) пониження у посаді; 5) звільнення з посади прокурора. Зауваження складається в письмовій формі згідно вчиненого прокурором дисциплінарного порушення із рекомендацією дотримуватися надалі правових норм. Доганою є виражена в письмовій формі критика скоєних прокурором діянь. Зниження заробітної плати являє собою зменшення місячної заробітної плати на величину від 15 до 30% на період від трьох місяців до одного року і застосовується починаючи з календарного місяця, що настає після дати, коли рішення по дисциплінарній справі набуло законної сили. Пониження у посаді передбачає переведення із посади головного прокурора на посаду прокурора або переведення прокурора з Генеральної прокуратури чи спеціалізованої прокуратури в територіальну прокуратуру. Пониження в посаді здійснюється наказом Генерального прокурора на підставі рішення про стягнення. Звільнення з посади прокурора означає припинення повноважень прокурора внаслідок вчинення дисциплінарного порушення.

Порівнюючи цей перелік із зазначеним у вітчизняному Законі України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697-VII, відмітимо, що він більшою мірою є подібним до проаналізованої нами польської моделі. Зазначені у ст. 39 Закону Республіки Молдова «Про прокуратуру» від 25.02.2016 р. № 3 [2] стягнення фактично дублюють закріплені у Закону Польщі про прокуратуру від 28 січня 2016 р. (Prawo o prokuraturze z dnia 28 stycznia 2016 r. Dz.U. 2016 poz. 177 [3]), у тому числі й санкція у вигляді зниження заробітної плати. Проте у такому разі зменшення має місце не виключно у разі відсторонення прокурора на час дисциплінарного провадження, а є самостійною санкцією, яку ми вважаємо цілком доцільною для застосування у вітчизняних реаліях і актуальним стимулом додержання трудової дисципліни.

Щодо органу, який здійснює притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурорів у Республіці Молдова, згідно із Законом Республіки Молдова «Про прокуратуру» від 25.02.2016 р.

№ 3 [2] ним є Колегія з дисципліни і етики Вищої ради прокурорів, яка законодавцем визначається як незалежний орган, створениого для участі в процесі утворення, функціонування та забезпечення самоврядування системи прокуратури, та який є гарантом незалежності й неупередженості прокурорів (ст. 68 Закону Республіки Молдова «Про прокуратуру» від 25.02.2016 р. № 3 [2]). Згідно зі ст. 70 цього ж нормативно-правового акта, Вища рада прокурорів здійснює повноваження, які Н. Д'яченко пропонує умовно поділити на такі групи [1, с. 78]: 1) у сфері кар'єрного просування прокурорських працівників (Рада проводить конкурс на вакантні посади в органах прокуратури, перевіряє кандидатів на відповідність вимогам, вносить подання Генеральному прокурору про призначення, переведення, заохочення прокурорів, призупинення їхніх повноважень та звільнення з посади, приймає присягу прокурорів тощо); 2) у сфері підготовки кадрів та підвищення кваліфікації прокурорів (затверджує стратегію навчальної та безперервної підготовки прокурорів, розглядає скарги на рішення Кваліфікаційної колегії та Дисциплінарної колегії, затверджує їхні рішення тощо); 3) у сфері дисциплінарної відповідальності прокурорів та дотримання етичних вимог (розглядає звернення громадян із питань етики прокурорів, приймає відповідні рішення тощо); 4) нормотворча діяльність (розробка інструкцій, положень, що визначають порядок реалізації власних повноважень). На підставі цього можна зробити висновок, що характер та перелік повноважень Вищої ради прокурорів Молдови є ідентичним із повноваженнями Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. Головною відмінністю є те, що законодавець Республіки Молдова прямо визначає цей як головний орган прокурорського самоврядування, проте на сферу притягнення до дисциплінарної відповідальності цей момент не впливає жодним чином. Тож, запозичення досвіду щодо вищенаведеного питання загалом не є актуальним.

Дещо незрозумілою є норма ст. 41 Закону Республіки Молдова «Про прокуратуру» від 25.02.2016 р. № 3 [2]). Згідно із ч. 1, дисциплінарні стягнення застосовуються щодо діючих прокурорів. Проте, як нами встановлено, провадження може застосовуватися щодо діючих прокурорів і прокурорів, які припинили службові відносини. Із цього можна зробити висновок, що прокурори, які припинили службові відносини, не несуть дисциплінарну відповідальність, згідно з нормами Закону Республіки Молдова «Про прокуратуру» від 25.02.2016 р. № 3 [2]), проте можуть нести відповідальність згідно з іншими нормативно-правовими актами. На нашу думку, адекватним є притягнення колишніх прокурорів до адміністративної відповідальності за вчинення проступків, передбачених ст. 38 Закону Республіки Молдова «Про прокуратуру» від 25.02.2016 р. № 3 [2]), окрім грубого порушення закону, яке може бути підставою для притягнення до кримінальної відповідальності.

Доходимо висновку, що адміністративно-правова складова частина регулювання дисциплінарної відповідальності прокурорів у Республіці Молдова характеризується такими ознаками: 1) підставою адміністративної відповідальності переважно є проступки, передбачені як нормами адміністративного права (за непідкупність), так і трудового; 2) дисциплінарне провадження може застосовуватися щодо діючих прокурорів і прокурорів, які припинили службові відносини, проте до останніх застосовуються не дисциплінарні санкції, а адміністративні; 3) адміністративна відповідальність полягає в застосуванні до винних таких стягнень – зауваження, догана, зниження заробітної плати, пониження у посаді, звільнення з посади прокурора; 4) право притягати до адміністративної відповідальності належить спеціальному органу − Колегії з дисципліни і етики Вищої ради прокурорів; 5) є особливий порядок притягнення до адміністративної відповідальності, загалом подібного до вітчизняного.

Підсумовуючи дослідження позитивного досвіду адміністративно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності прокурорів у Республіці Молдова, пропонуємо такі напрями його запозичення в національне адміністративне законодавство:

1) передбачити можливість застосування дисциплінарного провадження як щодо діючих прокурорів, так і щодо прокурорів, які припинили службові відносини, оскільки окремі з підстав притягнення до дисциплінарної відповідальності можуть залишатись актуальними і після звільнення прокурора. Для цього пропонується внести зміни до ст. 43 Закону України «Про прокуратуру» та доповнити її частиною такого змісту: «1. Дисциплінарне провадження може застосовуватися щодо діючих прокурорів і прокурорів, які припинили службові відносини <…>»;

2) доцільним є встановлення у Законі України «Про прокуратуру» посилання на норми адміністративного законодавства, що належним чином засвідчило б характер адміністративно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності прокурорів. Пропонується доповнити ч. 1 ст. 49 Закону України «Про прокуратуру» підпунктом такого змісту «вчинення проступків, передбачених Главою 13-А Кодексу України про адміністративні правопорушення»;

3) доповнити перелік дисциплінарних стягнень, передбачених у ч. 1 ст. 49 Закону України «Про прокуратуру», ще одним видом – зниженням заробітної плати;

4) враховуючи запропоновану зміну до ст. 43 Закону України «Про прокуратуру», з урахуванням адміністративно-правового характеру нашого дослідження, пропонуємо доповнити ст. 49 Закону України «Про прокуратуру» ч. 6 такого змісту «6. Дисциплінарні стягнення застосовуються щодо діючих прокурорів». Це, відповідно, означає, що до колишніх прокурорів, щодо яких відбувається дисциплінарне провадження, застосовуються адміністративні та, у виключних випадках, кримінальні санкції.

Наступною країною, аналіз адміністративно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності прокурорів якої є актуальним для нашого дослідження, є Естонська Республіка. Звернення до аналізу досвіду саме цієї держави є актуальним із таких причин: по-перше, Естонська Республіка є високорозвиненою державою та членом Європейського Союзу; по-друге, Естонська Республіка є важливим партнером нашої держави, який надає всіляку допомогу, у тому числі й у законодавчих питаннях; по-третє, досвід правового регулювання різноманітних сфер суспільного життя в Естонській Республіці широко досліджується у вітчизняній науці, тому вважаємо за доцільне здійснити відповідний аналіз згідно з нашою тематикою.

Так, основоположним нормативно-правовим актом Естонської Республіки, яким здійснено адміністративно-правове регулювання дисциплінарної відповідальності прокурорів, є Закон Естонської Республіки «Про прокуратуру» від 22.04.1998 р. (Prokuratuuriseadus Vastu võetud 22.04.1998) [4]. Питання притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності врегульовується Розділом 5 «Дисциплінарна відповідальність» («Distsiplinaarvastutus»). Так, згідно з ч. 1 ст. 31, є дві підстави притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності в Естонській Республіці: 1) неналежне виконання службових обов'язків; 2) вчинення непристойних дій − протиправного діяння, яке суперечить загальноприйнятим принципам моралі, дискредитує прокурора чи прокуратуру, незалежно від того, чи було скоєно діяння при виконанні службових обов'язків чи ні. Тобто загалом наявні підстави можна поділити на дві групи: ті, що безпосередньо пов'язані із виконанням службових обов'язків, та ті, що не пов'язані. Варто зробити такі висновки, проводячи порівняння із нормами вітчизняного Закону України «Про прокуратуру»: 1) вважаємо за необхідне відносити до підстав притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності, у тому числі, ті, що не пов'язані із виконанням службових обов'язків, оскільки прокурори є особами, що діють у професійній діяльності від імені держави, а отже, їх поведінка має бути бездоганною як на роботі, так і у побуті; 2) вчинення непристойних дій не варто ототожнювати з порушенням правил прокурорської етики, які також мають більше службовий характер, аніж особистий; 3) виділення двох груп підстав притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурора за естонським зразком (ті, що безпосередньо пов'язані із виконанням службових обов'язків, та ті, що не пов'язані) значно розширює можливості компетентних органів щодо кваліфікування діянь порушників, адже будь-яке неналежне виконання службових обов'язків може кваліфікуватись як порушення службової дисципліни. Тому доходимо висновку, що саме таке закріплення підстави для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності є одним із доцільних варіантів для покращення вітчизняного адміністративно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності прокурорів. Чинна вітчизняна модель є, з однієї сторони, вдалою, з огляду на широке охоплення можливих підстав, проте, з іншої сторони, їх перелік є вичерпним, що може негативно вплинути на кваліфікацію шкідливих діянь прокурорів. Тому у цьому аспекті вважаємо використання досвіду Естонської Республіки одним із можливих напрямів суттєвого покращення вітчизняного законодавства.

У ч. 2 ст. 31 Закону Естонської Республіки «Про прокуратуру» від 22.04.1998 р. (Prokuratuuriseadus Vastu võetud 22.04.1998) [4] передбачено лише три різновиди дисциплінарних стягнень: 1) догана; 2) скорочення заробітної плати до 30% на строк до одного року; 3) звільнення зі служби. Кожен із них був проаналізований нами у цій роботі, у тому числі й при дослідженні досвіду інших держав. Тому у цьому контексті вкотре зазначимо доцільність запозичення санкції у формі скорочення заробітної плати прокурора-порушника службової дисципліни.

Щодо процедури притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності, вважаємо, що в Україні цей момент є значно вдаліше врегульованим. В Естонській Республіці відсутній спеціальний орган, уповноважений здійснювати дисциплінарне провадження щодо прокурорів, – його порушують згідно зі ст. 32 Закону Естонської Республіки «Про прокуратуру» від 22.04.1998 р. (Prokuratuuriseadus Vastu võetud 22.04.1998) [4]: 1) міністр, відповідальний за цю сферу, стосовно головного прокурора, головного прокурора або головного прокурора; 2) Гене-

ральний прокурор Естонської Республіки щодо усіх прокурорів; 3) головний прокурор щодо прокурора окружної прокуратури, підпорядкованого йому. Відштовхуючись від цього, не вважаємо доцільним використання досвіду Естонської Республіки у сфері дисциплінарного провадження щодо прокурорів.

Формулюємо висновок, що адміністративно-правова складова частина регулювання дисциплінарної відповідальності прокурорів у Естонській Республіці характеризується такими ознаками: 1) підставою адміністративної відповідальності є проступки, вчинені як при виконанні службових обов'язків, так і у побуті, тобто передбачені як нормами адміністративного права, так і трудового; 2) адміністративна відповідальність полягає в застосуванні до винних таких стягнень – догана, скорочення заробітної плати до 30% на строк до одного року, звільнення зі служби; 3) відсутній спеціальний орган, наділений правом притягати до дисциплінарної відповідальності; 4) порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності загалом є регламентованим менш вдалим чином, аніж вітчизняний.

Підсумовуючи дослідження досвіду адміністративно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності прокурорів у Естонській Республіці, пропонуємо такі напрями його запозичення в національне адміністративне законодавство:

1) доповнити перелік підстав притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності тими, що не є пов'язаними із службовою діяльністю. Враховуючи, що усі передбачені чинним Законом України «Про прокуратуру» підстави є пов'язаними із службовою діяльністю прокурора, вважаємо за необхідне виділити дві групи підстав із використанням досвіду Естонської Республіки. Окрім того, перелік підстав притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності в Естонській Республіці варто зробити невичерпним, оскільки неналежне виконання службових обов'язків може включати значно більшу кількість проступків, аніж передбачено чинним Законом України «Про прокуратуру». Тому вважаємо за можливе внести зміни до ст. 43 Закону України «Про прокуратуру» із урахуванням досвіду Естонської Республіки та сформулювати зміст її ч. 1 таким чином: «1. Прокурора може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності у порядку дисциплінарного провадження з таких підстав: 1) неналежне виконання службових обов'язків: невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків; необґрунтоване зволікання з розглядом звернення; розголошення таємниці, що охороняється законом, яка стала відомою прокуророві під час виконання повноважень; порушення встановленого законом порядку подання декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру; вчинення дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури; систематичне (два і більше разів протягом одного року) або одноразове грубе порушення правил прокурорської етики; порушення правил внутрішнього службового розпорядку; втручання чи будь-який інший вплив прокурора у випадках чи порядку, не передбачених законодавством, у службову діяльність іншого прокурора, службових, посадових осіб чи суддів, у тому числі шляхом публічних висловлювань стосовно їх рішень, дій чи бездіяльності, за відсутності при цьому ознак адміністративного чи кримінального правопорушення; публічне висловлювання, яке є порушенням презумпції невинуватості; вчинення іншого неналежного виконання службових обов'язків; 2) вчинення непристойних дій − протиправного діяння, яке суперечить загальноприйнятим принципам моралі, дискредитує прокурора чи прокуратуру, незалежно від того, чи було скоєно діяння при виконанні службових обов'язків чи ні»;

2) доповнити перелік дисциплінарних стягнень, передбачених у ч. 1 ст. 49 Закону України «Про прокуратуру» ще одним видом – зниженням заробітної плати до 30% на строк до одного року.

Таким чином, підсумовуючи дослідження зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності прокурорів, дійдемо висновку, що рівень вітчизняного законодавства є високим як порівняно з більш розвиненими країнами, так і у контексті держав, близьких за рівнем розвитку до України.

Висновки. Найбільш проблемними моментами можна вважати перелік підстав щодо притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності та перелік дисциплінарних стягнень. Щодо першого питання, вважаємо позитивним моментом передбачення великої кількості підстав у нормах Закону України «Про прокуратуру», проте зазначаємо недоцільність їх вичерпного характеру. Досвід інших держав демонструє, що прокурори мають притягуватись до відповідальності згідно з максимально широким колом підстав. Стосовно дисциплінарних стягнень, вважаємо суттєвою помилкою законодавця здійснення звуження переліку санкцій. В інших державах передбачено більшу кількість стягнень та їх значно ширшу варіативність.

Ще одним актуальним питанням, притаманним іншим державам, проте нехарактерним для України є притягнення до відповідальності колишніх прокурорів, які на момент вчинення порушення припинили службові відносини. Наявність у вітчизняному законодавстві таких підстав для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності, як розголошення таємниці, що охороняється законом, яка стала відомою прокуророві під час виконання повноважень, або втручання чи будь-який інший вплив прокурора у випадках чи порядку, не передбачених законодавством, у службову діяльність іншого прокурора, службових, посадових осіб чи суддів, у тому числі шляхом публічних висловлювань стосовно їх рішень, дій чи бездіяльності, зумовлюють необхідність передбачення можливості притягнення і таких осіб, що вже не наділені прокурорськими повноваженнями.

Список використаних джерел:

1. Д'яченко Н. Особливості правового регулювання діяльності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокуроів в Україні та за кордоном / Н. Д'яченко // Visegrad Journal on Human Rights. − 2016. − № 6/2. − С. 76−80.

2. О Прокуратуре: Закон Республики Молдова от 25.02.2016 Nr. 3 // Monitorul Oficial. − Nr. 69-77. – Ст. № 113.

3. Prawo o prokuraturze. Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Dz.U. 2016 poz. 177 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20160000177/T/D20160177L.pdf.

4. Prokuratuuriseadus. Vastu võetud 22.04.1998 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.riigiteataja.ee/akt/13153853?leiaKehtiv.

УДК 342.9

МАЦЮК В.Я.

ПРОБЛЕМИ ПРИТЯГНЕННЯ ДО ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

У статті визначено перелік проблем притягнення до відповідальності державних службовців. Вказано шляхи їх вирішення.

Ключові слова: *проблема, юридична відповідальність, притягнення до відповідальності, державний службовець, службово-трудові правовідносини.*

В статье определен перечень проблем привлечения к ответственности государственных служащих. Указаны пути их решения.

Ключевые слова: *проблема, юридическая ответственность, привлечение к ответственности, государственный служащий, служебно-трудовые правоотношения.*

In the article outlined the problems of bringing civil servants to justice. The ways of their solution are indicated.

Key words: *problem, legal liability, bringing to responsibility, civil servant, labor-legal relations.*

Вступ. У системі державної служби в Україні протягом останніх років відбулося багато змін. Це стосується як прийняття нового законодавства, зокрема і комплексного нового Закону України «Про державну службу», так і переосмислення концептуальних підходів до тих чи інших

© МАЦЮК В.Я. – кандидат юридичних наук, заслужений юрист України, перший заступник начальника (Головне оперативне управління Державної фіскальної служби України)

елементів службово-трудових правовідносин в Україні. Це ж стосується й різних інститутів юридичної відповідальності державних службовців, яку мають нести ті чи інші особи за свої рішення, дії чи бездіяльність. Загалом юридична відповідальність та її належне інституційно-правове забезпечення у службово-трудових правовідносинах, безумовно, впливає як на якість функціонування державного апарату, так і на якість забезпечення прав державних службовців у сфері притягнення цих осіб до юридичної відповідальності. У цьому разы має бути досягнутий належний баланс між правами й інтересами державних службовців як найманих працівників та забезпеченням ефективного управління та діяльності державних органів.

З огляду на нещодавні зміни законодавства та концептуальних підходів до самої ролі державного службовця у державному апараті й суспільстві загалом, необхідно дослідити основні проблеми притягнення до відповідальності державних службовців. Зокрема, основним завданням у цьому напрямі є визначення якості нового законодавства у сфері регулювання службово-трудової діяльності, його відповідності очікуванням суспільства, правозастосовній необхідності та концептуальним засадам побудови службово-трудових правовідносин в державному апараті України. Саме відповідні аспекти правового регулювання трудових правовідносин у сфері державної служби дають змогу дослідити основний спектр проблем притягнення до відповідальності державних службовців.

Постановка завдання. Вкотре варто підкреслити значимість дослідження проблем притягнення до відповідальності державних службовців. Саме визначення проблем дасть змогу у подальшому розробити основні шляхи їх подолання. Це, безумовно, матиме позитивний вплив на правове регулювання питання відповідальності державних службовців та усю систему службово-трудових правовідносин у державному апараті України.

Дослідженню питання юридичної відповідальності у сфері державної служби приділили увагу такі науковці, як О.О. Губанов, М.І. Іншин, І.О. Картузова, Л.М. Корнута, О.Є. Луценко, А.О. Нечитайленко, О.Д. Новак, Н.С. Панова, В.І. Щербина, Н.В. Янюк, Ю.В. Яшина та багато інших. Однак, як вже зазначалося, реформа державної служби та прийняття нового законодавства, що регулює службово-трудові правовідносини, зумовлює необхідність нового комплексного дослідження актуальних проблем притягнення до відповідальності державних службовців. Усе вищенаведене вказує на актуальність й практичне спрямування вказаного дослідження.

Результати дослідження. На практиці Закон України «Про державну службу» має містити положення про те, що склади дисциплінарних проступків та їх тяжкість можуть бути деталізовані на рівні законів, підзаконних нормативно-правових актів та внутрішніх положень про дисципліну.

Л.М. Корнута слушно вказує на ту обставину, що застосування дисциплінарної відповідальності до державних службовців можливе за наявності фактичної, юридичної та процесуальної підстав [1, с. 166]. Таким чином, як саме діяння, так і провадження щодо його виявлення, розслідування та притягнення до відповідальності за нього, мають бути передбачені у законодавчих актах. У першому випадку йдеться про склад відповідного правопорушення, в другому – про умови та порядок здійснення проваджень щодо дисциплінарної відповідальності.

У продовження вищенаведеної позиції доцільно навести думку І.О. Картузової, яка, керуючись положенням п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України зазначає, що відповідальність за вчинки, які можна розцінювати як дисциплінарні правопорушення, встановлюється виняткова законами України [2, с. 4]. Дійсно, відповідно до цього положення виключно законами України визначаються діяння, які є дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них [3]. З наведеним повністю можна погодитись, однак це не виключає можливості встановлення банкетних положень при визначенні складу дисциплінарного проступку, як-от порушення трудової етики, невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень; порушення Присяги державного службовця тощо. Поняття об'єкта порушення встановлюються не лише у інших Законах, але й в підзаконних нормативно-правових актах, чи локальних актах у державному органі. Таким чином, банкетна законодавча норма відсилатиме до того чи іншого правопорушення, яке може визначатися на рівні актів, які не мають сили закону.

Ця проблематика частково окреслена вище. У наведеному контексті можна резюмувати, що порушення державним службовцем того чи іншого охоронюваного інститутом дисциплінарної відповідальності об'єкта може тягнути дисциплінарну відповідальність виключно за умови, що посилання на відповідний об'єкт встановлено на рівні Закону. Тому в контексті вищенаведеного вкрай важливою є деталізація дисциплінарних проступків, про що зазначалося вище.

Однак не менш актуальною проблематикою є визначеність у питаннях співвідношення тяжкості проступку державних службовців та обрання відповідного покарання. Ще на етапі розвитку законодавства щодо відповідальності державних службовців І.О. Картузова зазначала, що застосування заходів дисциплінарної відповідальності ускладнюється тим, що в нормативних актах, за незначним виключенням, немає співвідношення між видом дисциплінарного проступку, числом випадків його скоєння, ступенем винності службовця, наслідки дисциплінарних стягнень [2, с. 4]. Станом на сьогодні відповідна проблематика частково вирішена прийняттям нового Закону України «Про державну службу», в якому хоча б частково відображено підхід до поділу санкцій, що можуть бути застосованими за те чи інше дисциплінарне правопорушення. Також встановлено ряд обставин, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність держаних службовців [4]. З цього можна зробити висновок про диференціацію за рівнем складності тих чи інших складів дисциплінарних проступків, які за загальним правилом може вчинити чи допустити державний службовець. На необхідність диференціації дисциплінарних проступків вказували багато фахівців, серед яких, зокрема, Ю.В. Дем'янчук. Вчений зазначає, що метою здійснення диференціації заходів дисциплінарного стягнення залежно від ступеня тяжкості дисциплінарного проступку, міри вини порушника тощо є досягнення соціальної справедливості та запобігання свавіллю роботодавця необхідно розширити перелік дисциплінарних стягнень [5, с. 109]. З наведеним повною мірою погоджуємось. Тому, незважаючи на значний прогрес у контексті диференціації дисциплінарних проступків та обставин, що впливають на тяжкість відповідальності державних службовців, який був забезпечений прийняттям нового Закону України «Про державну службу», все ж багато дисциплінарних проступків, зокрема, їх юридично визначений склад можуть рівною мірою як становити значну небезпеку для службово-трудових правовідносин, так і розглядатися як незначні проступки.

Вирішення наведеної проблеми вбачаємо у законодавчому визначенні складних дисциплінарних проступків та незначних дисциплінарних проступків, на підставі яких диференціюватимуться заходи дисциплінарних стягнень. Останні доповнюватимуть диференціацію видів дисциплінарних правопорушень залежно від заходів дисциплінарних стягнень, що можуть бути застосованими за те чи інше дисциплінарне правопорушення, які наявні у чинному законодавстві та є єдиною, проте недостатньою підставою для диференціації дисциплінарних проступків.

У доповнення до наведеного треба зазначити, що на окремі категорії державних службовців, дисциплінарна відповідальність яких регулюється спеціальним законодавством, узагалі не поширюються положення Закону України «Про державну службу». Тому вирішення проблематики у відповідному спеціальному регулювання має здійснюватися комплексно з поширенням положень відповідного Закону для регулювання дисциплінарної відповідальності цієї категорії державних службовців.

Резюмуючи, нами окреслено основні напрями вирішення проблем дисциплінарної відповідальності державних службовців, які взаємопов'язані один з одним. Вочевидь, цими проблемами й пропозиціями уся проблематика дисциплінарної відповідальності державних службовців не обмежується, однак реалізація пропонованих підходів до вирішення окресленої проблематики дасть змогу суттєво покращити правове регулювання цього інституту у системі службово-трудових правовідносин.

Не менш важливим видом відповідальності державних службовців у системі трудових правовідносин є матеріально-правова відповідальність. Остання забезпечує комплексну сукупність функціонального спрямування, серед якого і дотримання трудової дисципліни, і компенсація шкоди, і захист прав інших осіб від неправомірних дій, діянь чи рішень державних службовців тощо. Таким чином, матеріальна відповідальність є не менш важливим предметом дослідження, в якому необхідно вирішити певний спектр проблем.

В.Г. Малов розглядає матеріальну відповідальність як покладання на сторону трудового договору (роботодавця або працівника), що заподіяла майновий збиток (моральну шкоду) іншій стороні, обов'язок відшкодувати цей збиток (шкоду) відповідно до норм трудового права (а у випадках, передбачених законом, – цивільного права) [6, с. 447]. Натомість В.В. Костін, аналізуючи позиції інших науковців, надає більш звужене праворозуміння наведеної категорії: матеріальна відповідальність – обов'язок працівника відшкодувати роботодавцю пряму дійсну шкоду в межах, передбачених законом, заподіяну винним протиправним невиконанням чи неналежним виконанням працівником трудових обов'язків [7, с. 69]. Будучи інститутом, яким забезпечується трудова дисципліна, ефективність праці, а також компенсується завдана роботодавцю шкода, матеріальна відповідальність є особливо актуальною у службово-трудових правовідно-

синах, де роботодавцем фактично виступає держава, а шкода, завдана державним службовцем, фактично узагальнено завдається усім громадянам держави. З огляду на окреслене праворозуміння матеріальної відповідальності та його основне функціональне призначення можна визначити основні проблемні питання реалізації цього виду юридичної відповідальності у системі трудових правовідносин та напрями їх вирішення.

Розглядаючи проблеми дисциплінарної відповідальності,, Д.Є. Кутоманов підтримує позицію, що обмеження матеріальної відповідальності працівника є архаїчним та застарілим. Вчений аргументує, що, на відміну від радянських часів, у сучасній економічній системі, де більшість роботодавців є особами приватного права, факт невідшкодування збитків у повному обсязі негативно позначається як на самому роботодавцеві, адже у подальшому компенсація шкоди, завданої працівником, здійснюється коштом власних активів компанії, так і на членах трудового колективу, адже відбувається зменшення оплати праці втрата робочого місця внаслідок непередбачених фінансових втрат [8, с. 200]. Ми вважаємо, що також несправедливо зменшувати й компенсувати відповідальність державних службовців лише з огляду на те, що їх роботодавцем є держава. Навпаки, треба розробляти механізм матеріальної відповідальності, який, з одного боку, захищав би права та законні інтереси державних службовців як найманих працівників, з іншого – забезпечував би захист держави як роботодавця та забезпечував би сумлінну працю державних службовців при виконанні ними їхніх трудових обов'язків.

Н.М. Хуторян слушно зазначає, що оптимальне збалансування виробничої і захисної функцій трудового права в матеріальній відповідальності має проявлятися в збалансованому захисті майнових інтересів роботодавця та інтересів працівника. Закон вартості і ринкових відносин має зумовлювати рівний захист майнових прав роботодавця і працівника [9, с. 24]. На нашу думку, відповідна теза є слушною, коли роботодавець є приватною організаційно-правовою одиницею і коли державою − в особі уповноважених державних органів. Проте у рівній мірі з огляду на те, що праця державного службовця може бути пов'язаною із суттєвою відповідальністю та ризиками, можемо констатувати, що права таких осіб у сфері державної служби також мають бути захищеними. Як мінімум, особливий рівень відповідальності має бути компенсований належною оплатою праці та встановленням запобіжників, за яких можливість понесення високої матеріальної відповідальності могла б бути неспівмірною із правовими, економічними й соціальними перевагами, які гарантуються державному службовцю у процесі його трудової діяльності. Тобто у правовому регулюванні справді має бути досягнутий баланс між фактично протилежними цілями правового регулювання матеріальної відповідальності на державній службі.

А.Ю. Коротких, узагальнюючи наявну сукупність чинних норм, що регламентують порядок застосування матеріальної відповідальності до державних службовців, доходить висновку, що такий порядок складається з таких етапів: 1) виявлення заподіяної державним службовцем шкоди та повідомлення його про такий факт; 2) визначення розміру заподіяної службовцем державі шкоди (така шкода визначається за відповідними показниками та фактичними даними); 3) ознайомлення винуватого державного службовця з розпорядженням про притягнення його до матеріальної відповідальності; 4) покриття шкоди винуватим державним службовцем (у добровільному порядку; у примусовому порядку, якщо така шкода не перевищує середнього місячного заробітку; у примусовому порядку шляхом звернення до суду), яке здійснюється передбаченими законодавством способами (шляхом утримання із заробітної плати працівника за його заявою або на підставі рішення суду; шляхом внесення грошових коштів у касу або на банківський рахунок роботодаця; шляхом передачі працівником для покриття заподіяної шкоди рівноцінного майна або виправлення пошкодженого майна) [10, с. 101].

Цікаву тезу висловила Н.М. Хуторян: у контексті сьогодення на особливу увагу заслуговують питання щодо матеріальної відповідальності державних службовців, що пов'язано із такими чинниками: а) відсутність належної законодавчої регламентації матеріальної відповідальності державних службовців; б) як вид юридичної відповідальності, вона виступає превентивно-попереджувальним фактором належного виконання державними службовцями своїх обов'язків; в) передбачає понесення державним службовцем негативних наслідків майнового характеру; г) законодавча допустимість застосування принципів цивільно-правової відповідальності до матеріальної відповідальності посадових осіб, у тому числі державних службовців. Крім цього, науковець підкреслює таке: 1) матеріальна відповідальність державних службовців є специфічним видом матеріальної відповідальності; 2) законодавець не вирішив питання щодо застосування до матеріальної відповідальності державних службовців положень актів трудового законодавства; 3) законодавець не вирішив питання щодо обсягу можливих відшкодувань державними службов-

цями (чи включається пряма дійсна шкода, чи відшкодуванню підлягають у тому числі неодержані прибутки); 4) законодавець чітко не вирішив питання щодо оскарження рішень про притягнення державних службовців до матеріальної відповідальності [9, с. 44–45, 57]. Усі наведені проблеми потребують безумовного визначення, пропозиції щодо чого доповнимо у подальшому.

Д.Є. Кутоманов вважає, що фактична безкарність посадовців, незалежно від тяжкості завданої ними шкоди, коли в основному максимальне покарання звільнення з посади негативно впливає і на дисципліну всередині недержавних структур, адже підривається авторитет права та закону, нівелюється роль методів переконання та виховання в механізмі забезпечення трудової дисципліни, досить складно роботодавцю довести потребу сумлінної праці, коли у працівника безліч прикладів безкарної протиправної поведінки державних посадовців. З огляду на наведене, науковець висловив думку, що необхідно відійти від принципу відповідальності держави за незаконні дії власних посадовців, ввести персональну майнову відповідальність безпосередніх виконавців протиправних дій за заподіяну шкоду. При цьому роль держави пропонується визначити як субсидіарного боржника, коли вона відшкодовує шкоду винятково у разі відсутності майна в службовця зі збереженням права регресу до нього [8, с. 202]. Така позиція також має право на існування, однак треба підкреслити необхідність або ж належним чином здійснити компенсацію ризиків державних службовців, праця яких значною мірою пов'язана з високим рівнем відповідальності, або ж забезпечити інші запобіжники в механізмі матеріальної відповідальності державних службовців, які б забезпечували належний рівень службово-трудової дисципліни і захищали державних службовців від необґрунтовано високого рівня матеріальної відповідальності.

Загальні щодо усіх категорій найманих працівників умови матеріальної відповідальності встановлені у КЗпП. Так, відповідно до ст. 130 чинного Кодексу, працівники несуть матеріальну відповідальність за шкоду, заподіяну підприємству, установі, організації внаслідок порушення покладених на них трудових обов'язків. При покладенні 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 така шкода заподіяна підприємству, установі, організації винними протиправними діями (бездіяльністю) працівника. Ця відповідальність, як правило, обмежується певною частиною заробітку працівника і не має перевищувати повного розміру заподіяної шкоди, за винятком випадків, передбачених законодавством. За наявності зазначених підстав і умов матеріальна відповідальність може бути покладена незалежно від притягнення працівника до дисциплінарної, адміністративної чи кримінальної відповідальності. У подальшому Кодекс розмежовує обмежену й повну дисциплінарну відповідальність, встановлюючи підстави обмеженої та часткової відповідальності у ст. ст. 133, 134 відповідно [11]. Особливості матеріальної відповідальності державних службовців за загальним правилом врегульовані у Законі України «Про державну службу», крім тих категорій службовців, на які не поширюється положення цього Закону. Тим не менше певною мірою засади визначення тих положень КЗпП чи спеціального законодавства, що поширюються на регулювання матеріальної відповідальності державних службовців, залишаються не до кінця чіткими.

Таким чином, розмежування предмету правового регулювання матеріальної відповідальності на нормативному рівні потребує більшої деталізації. Це ж стосується і спеціального правового регулювання окремих категорій державних службовців. Наприклад, Закон України «Про прокуратуру» не регулює матеріальної відповідальності прокурорів жодним чином [12], у той же час положеннями Закону України «Про державну службу» регулювання трудової діяльності прокурорів повною мірою виключено зі сфери дії цього Закону [4]. За таких обставин регулювання праці таких категорій державних службовців, які виключені із сфери правового регулювання Закону України «Про державну службу», у частині матеріальної відповідальності регулюватимуться загальними положеннями трудового законодавства.

Такий стан речей не є повною мірою виправданим, адже неповністю враховується необхідність забезпечення службово-трудової дисципліни й захисту прав відповідної категорії найманих працівників. Вище у процесі дослідження проблем дисциплінарної відповідальності нами було розкрито проблематику єдності й диференціації правового регулювання праці державних службовців, у тому числі відповідного спеціального правового регулювання. У цьому ж разі проблематика додатково включає необхідність розмежування регулювання положень КЗпП чи майбутнього ТК України й Закону України «Про державну службу», яким визначено особливості положень щодо матеріальної відповідальності державних службовців.

Висновки. Підсумовуючи все вищенаведене, проблеми притягнення до відповідальності державних службовців у системі трудових правовідносин представлені матеріальною й дисциплінарною відповідальністю. При цьому основна проблематика полягає у забезпеченні різноспрямованого функціонального призначення відповідних інститутів юридичної відповідальності, а також недовершеному підході визначення їх правового регулювання різними законодавчими актами.

Список використаних джерел:

1. Корнута Л.М. Характеристика видів дисциплінарних стягнень, що застосовуються до державних службовців в Україні, та визначення напрямів їх удосконалення / Л.М. Корнута // Науковий вісник Ужгородського національного університету. − Серія «Право»; вип. 25. – 2014. – С. 162–167.

2. Картузова І.О. Дисциплінарна відповідальність державних службовців : автореф. дис. … кандид. юрид. наук / І.О. Картузова. – Одеса, 1999. – 19 с.

3. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. №254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. − № 30. − Ст. 141.

4. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2016. − № 4. − Ст. 43.

5. Дем'янчук Ю.В. Актуальні проблеми дисциплінарної відповідальності в умовах законодавства України про працю / Ю.В. Дем'янчук // Молодий вчений. − 2014. − № 6(2). − С. 108−111.

6. Трудовое право России: учебник / Под общ. ред. О.В. Смирнова. – М.: ТК Велби; Проспект, 2005. – 560 с.

7. Костін В.В. Поняття матеріальної відповідальності працівників / В.В. Костін // Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г.С. Сковороди. «Право». − 2014. − Вип. 21. − С. 65−70.

8. Кутоманов Д.Є. Притягнення до майнової відповідальності працівників як один із видів примусового методу забезпечення дисципліни праці: проблеми та напрямки вдосконалення / Д.Є. Кутоманов // Форум права. – 2014. − № 4. – С. 199−203.

9. Хуторян, Н.М. Теоретичні проблеми матеріальної відповідальності сторін трудових правовідносин [Текст] : автореферат дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05 «Трудове право, право соціального забезпечення» / Н.М. Хуторян. − Х.: Б. в., 2003. − 38 с.

10. Коротких А.Ю. Порядок застосування матеріальної відповідальності до державних службовців / А.Ю. Коротких // Право та інновації. − 2016. − № 3. − С. 99−103.

11. Кодекс законів про працю України: Закон України від 10.12.1971 р. № 322-VIII // Відомості Верховної Ради УРСР. − 1971. − Додаток до N 50.

12. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2015. − № 2-3. − Ст. 12

УДК 342.9

МОРОЗ Т.П.

ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Статтю присвячено дослідженню поняття та ознак правового регулювання професійної підготовки державних службовців. У процесі дослідження доведено, що ефективність забезпечення держави належним кадровим потенціалом істотно залежить від чіткого та послідовного правового регулювання професійно підготовки державних службовців. Надано визначення та спеціальні ознаки правового регулювання професійної підготовки державних службовців.

Ключові слова: *правове регулювання, професійна підготовка, державні службовці, ознаки.*

Статья посвящена исследованию понятия и признаков правового регулирования профессиональной подготовки государственных служащих. В процессе исследования доказано, что эффективность обеспечения государства должным кадровым потенциалом во многом зависит от четкого и последовательного правового регулирования профессионально подготовки государственных служащих. Дано определение и специальные признаки правового регулирования профессиональной подготовки государственных служащих.

Ключевые слова: *правовое регулирование, профессиональная подготовка, государственные служащие, признаки.*

The article is devoted to the study of the concept and features of legal regulation of vocational training of civil servants. In the course of the research, it has been proved that the effectiveness of providing the state with adequate human resources is largely dependent on a clear and consistent legal regulation of vocational training of civil servants. The definition and special features of legal regulation of vocational training of civil servants are given.

Key words: *legal regulation, vocational training, civil servants, signs.*

Вступ. В Україні професійна підготовка державних службовців є одним із пріоритетних напрямів вдосконалення системи державного управління. Беззаперечним є той факт, що державна служба виступає одним із найважливіших інститутів державної влади в наш час. Виключно ефективне дієве та прозоре публічне управління має стати ключовим фактором у досягненні визначених ООН основних Цілей розвитку тисячоліття [1]. Державна служба виступає невід'ємною сполучною складовою частиною між людиною та державою, в особі усієї сукупності органів державної влади. Саме тому розуміння основних принципів її функціонування, а також механізмів залучення до роботи на державну службу осіб, що мають відповідні кваліфікаційні знання та володіють ними на високому рівні, є актуальним на сьогодні. Отже, від рівня професіоналізму державних службовців як найважливішої структурної одиниці механізму державного управління залежить якість та розвиток державного управління [2, с. 111]. Правильна та ефективна кадрова державна політика, на нашу думку, виступає фактором стрімкого розвитку інституту державної служби. При цьому її ефективність істотно залежить від чіткого та послідовного правового регулювання її кадрових механізмів, належної оцінки рівня спеціалізації державних службовців, підвищення рівня забезпечення державної служби належним кадровим потенціалом. За цих умов постає необхідність підвищення ролі моральності та етичності в професійному складі державної служби, необхідності творення позитивного образу державних службовців, забезпечення державою необхідних умов і відповідних гарантій для можливості повної реалізації кожним працівником державної служби особистих навичок та вмінь.

© МОРОЗ Т.П. – заступник начальника управління прокуратури м. Києва

Проблемні питання правового регулювання професійної підготовки державних службовців розглядали у своїх працях такі вчені, як А.С. Василів, А.С. Головін, О.С. Доценко, В.М. Летюха, О.В. Пушкіна, В.М. Петюха, С.М. Чивстов, І.М. Шопіна, Г.В. Щекін та інші. Незважаючи на доробки зазначених авторів, багато аспектів щодо правового регулювання професійної підготовки державних службовців, удосконалення діяльності інституту державної служби, механізму підготовки кадрів для органів державної служби залишаються ще мало розробленими та потребують подальшого вивчення та удосконалення.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження поняття та ознак правового регулювання професійної підготовки державної служби. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання: дослідити поняття «правове регулювання», «правове регулювання професійної підготовки державних службовців»; визначити особливості відносин у сфері професійної підготовки державних службовців; виділити та охарактеризувати спеціальні ознаки правового регулювання професійної підготовки державних службовців.

Результати дослідження. Правове регулювання – це результативний, нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини спеціальної системи правових засобів – норм права [3, с. 48]. При цьому вибір засобів залежить від того, на які відносини вони безпосередньо впливають та яким чином відбувається їх урегулювання. А.М. Шульга визначає правове регулювання як державно-владний вплив на суспільні відносини за допомогою всієї наявної сукупності юридичних засобів [4, с. 244]. На думку О.В. Зайчука і Н.М. Оніщенка, правове регулювання – це певний процес, що зумовлений рівнем зрілості та стійкості суспільних відносин, соціальної структури суспільства, стану економічного розвитку суспільства, а також загальним рівнем правової культури населення [5, с. 154]. Зважаючи на різні позиції, більшість вчених погоджується з тією позицією, що правове регулювання – це здійснюваний державою за допомогою правових норм процес упорядкування та регулювання окремих суспільних відносин.

Варто підкреслити, що правове регулювання є необхідною складовою частиною механізму упорядкування суспільних відносин у державі. При цьому формування норм права, які відображаються в нормативно-правових актах виступають найважливішою стадією механізму правового регулювання, при цьому визначаються правовідносини, у межах яких здійснення такого регулювання буде правомірним, прогнозуються перешкоди щодо його здійснення, а також формуються можливі правові засоби щодо подолання таких перешкод. На нашу думку, під правовим регулюванням необхідно розуміти здійснюваний у межах суспільства і держави за допомогою норм права вплив на поведінку учасників таких відносин із метою їх упорядкування та розвитку.

Суспільні відносини в різноманітних сферах людської діяльності набувають певної юридичної характеристики, яка вимагає від держави не тільки законодавчо визначеної форми, а й належним чином сформованої правової характеристики. З огляду на це, юридичні знання про головні особливості права, відповідного правового регулювання суспільних відносин, що можуть бути досягнуті на підставі правознавчої науки, дають змогу більш свідомо і точно розібратися у соціальних процесах, які піддаються юридичному впливу з боку держави і вимагають свого юридичного оформлення з одночасним наповненням його правовим змістом [4, с. 14]. Саме тому дуже важливо підходити до характеристики певних суспільних відносин системно, розглядаючи кожен аспект як окремо, так і в сукупності з іншими елементами, що становлять такі відносини.

Суспільні правовідносини у сфері професійної підготовки державних службовців виступають одним з основних напрямів регулятивного впливу науки трудового права. Об’єкт правового регулювання підготовки державних службовців має відповідати наявній схемі регулювання відносин у сфері управління державною службою. При цьому механізм такого правового регулювання, як підґрунтя, має містити діючу систему правових норм, а також мати змогу вносити в таку систему правових норм змін, щоб вона забезпечувала можливість та ефективність професійної підготовки державних службовців. У такому разі основний зміст вищевказаних завдань зводиться до того, щоб усі нововведення в сфері правового регулювання професійної підготовки державних службовців гармонійно зіставлялися з уже наявними положеннями. Важливо зазначити, що такі нові правові норми мають точно та змістовно відображати наявні суспільні відносини, а також виступати досконалими з погляду юридичної техніки їх застосування. Водночас прийняття недосконалого нормативного акта, в якому виявляється неузгодженість з економічними та іншими соціальними потребами або наявні недоліки юридичного оформлення, зазвичай викликає колізії в правозастосовному процесі, веде до порушення законності, суб’єктивних прав та інтересів учасників службово-трудових відносин [6, с. 25].

Отже, правове регулювання професійної підготовки державних службовців – це здійснюваний у межах суспільства і держави за допомогою норм права вплив на процес отримання спеціальних знань, необхідних для можливості виконання суспільно-значимих професійних обов'язків у сфері державного управління тими особами, які обіймають посади в державних органах та їх апараті, а також одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. При цьому ефективність такого правового регулювання напряму залежить від забезпечення загальної спрямованості правових приписів, що регулюють такі відносини, можливості безпосереднього застосування таких правових приписів у реальних обставинах, а також сприйняття та неухильне дотримання відповідних правових норм усіма учасниками врегульованих суспільних відносин.

Важливим науковим завданням у процесі характеристики правового регулювання професійної підготовки державних службовців є визначення його спеціальних ознак, які дають змогу краще зрозуміти не лише процес реалізації права (який має незаперечну актуальність для всіх без виключення галузевих юридичних наук), але й специфіку його безпосереднього юридичного впливу на суспільство. Не можна не зазначити й того, що аналіз спеціальних ознак правового регулювання є необхідним елементом загальнотеоретичних досліджень феномена правового регулювання. Зазначена особливість набуває виняткового значення з огляду на те, що правова держава характеризується не тільки сукупністю загальних теоретично-правових принципів, але й має своє відображення через ефективність та результативність правового регулювання [7, с. 186–187].

Так, на думку окремих фахівців, до спеціальних ознак правового регулювання належить його зв'язок із правовою поведінкою й водночас із сукупністю реальних вчинків, які відповідають вимогам правових норм [8, с. 466]. Ми можемо частково погодитися із цим визначенням, оскільки вважаємо, що правова поведінка не виступає окремою частиною правового регулювання, оскільки безпосереднім предметом правового регулювання є забезпечення правомірної поведінки усіх суб'єктів – учасників такого регулювання. Не вдаючись до глибинного аналізу всіх точок зору з приводу вищевказаного питання, пропонуємо зупинитися на характеристиці тих основних спеціальних ознак правового регулювання професійної підготовки державних службовців, з яких нині існує більш-менш одностайна точка зору щодо їх визначення.

До основних спеціальних ознак правового регулювання професійної підготовки державних службовців належить характерна правовому регулюванню формалізація. Особливість її полягає в тому, що правові норми мають загальну спрямованість, що, своєю чергою, вимагає від правотворців абстрагування від тих конкретних ознак, які притаманні тому чи іншому соціальному явищу. Крім того, для юридичних норм характерним є визначення загального предмета правового регулювання або загальних правил, що застосовують до цілого ряду осіб, які можуть бути максимально узагальненими. О. Пушкіна зазначає важливість такого узагальнення для можливості ефективного регулювання громадянських прав [9, с. 56–59]. З цього приводу заслуговує уваги позиція А. Головіна, який пов'язує застосування узагальнення у процесі правового регулювання із забезпеченням правового принципу соціальної рівності [10, с. 13]. Чимало інших науковців вважають, що сутність формалізації як ознаки правового регулювання вбачається в тому, що у процесі правового регулювання враховуються одні соціальні факти та не враховуються інші [11, с. 210].

На нашу думку, системність як сукупність правових механізмів також виступає спеціальною ознакою правового регулювання професійної підготовки державних службовців, яка дає змогу забезпечити стабільне та законне здійснення процесу такого регулювання. При порушенні правових норм одним із суб'єктів, щодо якого здійснюється правове регулювання, наявні відповідні засоби, за допомогою яких можливе повернення процесу правового регулювання у нормативну площину. Якщо розглядати системність загалом, то можна зазначити, що правове регулювання розпочинається з моменту правотворення і продовжується безпосередньою реалізацією таких нормативно-правових приписів.

Варто зауважити також таку спеціальну ознаку правового регулювання професійної підготовки державних службовців, як результативність. Вищевказана ознака характеризується тим, що правову поведінку визначають тільки ті правові норми, що сприймаються та визнаються суспільством і кожним окремим громадянином. Це означає, що кожен учасник суспільних відносин, щодо яких відбувається правове регулювання, неухильно дотримується відповідних правил поведінки та принципів. Це також означає, що такі юридичні норми, що врегульовують певні суспільні відносини, зазначають міру належної і допустимої поведінки учасників таких відносин. Загалом результативність правового регулювання характеризує цей процес таким чином, що

в порівнянні з суспільними регулятивними правилами юридичні приписи наділені певною імперативністю, що означає їх безальтернативність для кожного суб'єкта суспільних відносин і, в разі їх невиконання або порушення останнім, забезпечується відповідна юридична відповідальність.

Висновки. Враховуючи все вищевикладене, можемо зазначити, що ознаки правового регулювання професійної підготовки державних службовців – це сукупність властивостей здійснюваного за допомогою норм права впливу на процес отримання спеціальних знань, що необхідні для виконання суспільно-значимих професійних обов'язків у сфері державного управління особами, які обіймають посади в державних органах та їх апараті, а також одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. До основних ознак такого правового регулювання належать юридична формалізованість, системність та результативність.

Сучасна демократична Україна створює належні умови для повного здійснення громадянами права на працю і забезпечує гарантії його застосування. Нині в Україні вже сформована нова, самостійна система підготовки державних службовців. Специфіка відносин у сфері професійної підготовки державних службовців з усіма їх взаєминами і залежностями відбивається в регулюючих відносинах законодавчих актів і їх складових частин норм права. Правові норми, фіксуючи цілісність загальних відносин у підготовці державних службовців, своєю чергою, утворюють власну систему з характерною для неї ієрархією рівнів зв'язків, структурою.

У сфері підготовки державних службовців України вже прийнята велика кількість нормативно-правових актів різного рівня, які мають єдину мету: забезпечити правове регулювання відносин у сфері професійної підготовки державних службовців. Поряд із цим, суттєвою умовою удосконалення суспільно-трудових відносин в Україні в сфері державного управління, на нашу думку, є необхідність відображення у правовому регулюванні безпосередньо процесу підготовки державних службовців як виконавців публічних обов'язків. Такий крок покращить наявні суспільні відносини у сфері державної служби, а також надасть поштовх до розвитку цього державного інституту загалом.

Список використаних джерел:

1. Бюлетень ООН. Організація Об'єднаних Націй в Україні. Серпень-вересень 2005 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mfa.gov.ua/mfa/ua/publication/content/4394.htm.

2. Серьогін С.М. Передумови прийняття закону України «Про державну службу» // Збірник текстів виступів на науково-практичній конференції (Київ, 2008 рік) / С.М. Серьогін. – К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2009. – С. 111−114.

3. Аитов В.С. Правоприменение и его суть / В.С. Аитов // Государство и право. – 1995. – № 5. – С. 47–54.

4. Шульга А.М. Основы теории государства и права: [крат. учеб. пособие] / А.М. Шульга. – Х.: ООО «Прометей-Прес», 2006. – 260 с.

5. Загальна теорія держави і права: (основні поняття, категорії, прав. конструкції та наук. концепції): навч. посіб. / [Копиленко О.Л., Зайчук О.В., Заєць А.П. та ін.]; за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 400 с.

6. Васильев А.С. Место и роль актов государственного управления в системе организационно-правовых средств управленческой деятельности / А.С. Васильев // Актуальные проблемы государства и права. – Одесса, 1995. – С. 15–28.

7. Скрипнюк О.В. Соціальна, правова держава в Україні: проблем теорії і практики / О.В. Скрипнюк. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2000. – С. 186−187.

8. Лазарев В.В. Теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. – М.: Право и закон, 2001. – 567 с.

9. Пушкіна О.В. Система прав і свобод людини та громадянина в Україні: Теоретичні і практичні аспекти забезпечення / О.В. Пушкіна. – К.: Логос, 2006. – С. 56−59.

10. Головін А.С. Захист прав і свобод людини і громадянина при здійсненні правосуддя в рішеннях конституційного Суду України / А.С. Головін. – К.: Логос, 2011. – С. 13.

11. Цвік М.В. Загальна теорія держави і права: Підручник / За ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. – Х.: Право, 2009. – 572 с.

УДК 342.951:351.82

ПЕДАН А.І.

ВИЗНАЧЕННЯ ОБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ ВИКОНАВЧОГО ПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

У статті сформовано поняття об'єктів адміністративно-правових відносин у сфері виконавчого провадження як передбачених адміністративною нормою сегментів загально-публічних благ та адміністративних дій публічної адміністрації, які породжують вступ суб'єктів у відповідні зв'язки з метою як належного функціонування системи виконавчого провадження, так і окремого забезпечення інтересів громадян у його межах. Стверджується, що аналізоване явище можна розглядати у вузькому та широкому значеннях, різниця яких полягає в наявності конкретизації різновиду зв'язку, який виникає як допоміжний елемент процесуального завершення спірних матеріальних чи нематеріальних протиріч.

Ключові слова: *адміністративно-правові відносини, виконавче провадження, виконання рішень, об'єкти, різновиди.*

В статье сформировано понятие объектов административно-правовых отношений в сфере исполнительного производства как предусмотренных административной нормой сегментов публичных благ и административных действий публичной администрации, которые порождают вступление субъектов в соответствующие связи с целью как надлежащего функционирования системы исполнительного производства, так и отдельного обеспечения интересов граждан в его пределах. Утверждается, что анализированное явление можно рассматривать в узком и широком смыслах, разница которых заключается в наличии конкретизации вида связи, возникающем как вспомогательный элемент процессуального завершения спорных материальных или нематериальных противоречий.

Ключевые слова: *административно-правовые отношения, виды, выполнение решений,исполнительное производство, объекты.*

In the article is formed the concept of objects of administrative and legal relations in the sphere of executive proceedings as the segments of general public goods provided for by the administrative norm and administrative actions of the public administration provided for by the administrative norm. It is argued that the analyzed phenomenon can be considered in narrow and broad terms, the difference of which lies in the presence of a concretization of the kind of communication, which arises as an auxiliary element of the procedural completion of controversial material or non material contradictions.

Key words: *administrative-legal relations, executive proceedings, execution of decisions, objects, varieties.*

Вступ. У залежності від різновиду адміністративно-правових відносин суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері виконавчого провадження, на нашу думку, доцільно класифікувати як: 1) ті, що організовують належне здійснення виконавчого провадження (владно уповноважених рівноправних між собою: Державна виконавча служба, приватні виконавці та допоміжні органи і служби, міжнародні організації тощо); 2) ті, що забезпечують процес реалізації примусового виконання рішень шляхом впливу на поведінку уповноважених осіб щодо його здійснення (Міністерство юстиції України та Державна виконавча служба, начальник відповідного управління та Голова Державної виконавчої служби тощо); 3) ті, що реалізовують процедурні аспекти перебігу виконавчого провадження та залучаються до його супроводження (*обов'язкові:* стягувач, боржник (субборжник), виконавець (державний, приватний), інший уповноважений орган чи установа (органи доходів і зборів, банки та інші фінансові установи); *похідні:* представники сторін, прокурор; *факультативні:* експерт, спеціаліст, перекладач та інші).

© ПЕДАН А.І. – здобувач (Науково-дослідний інститут публічного права)

Мета вступу цих суб'єктів у досліджувані зв'язки є різною, зокрема, з однієї сторони, виконання припису моделі поведінки, закріпленого у відповідному рішенні, з другої – відновлення справедливості та забезпечення охорони та поновлення прав, свобод та інтересів зацікавлених осіб та загалом представників соціуму в межах гарантування їх належного життя на території країни, з третьої – здійснення належного врегулювання поведінки громадян тощо. А тому є сенс стверджувати, що об'єктний склад аналізованих правовідносин досить різноманітний.

Крім того, очевидно, що суб'єкти адміністративно-правових відносин у сфері виконавчого провадження в Україні мають тісний взаємозв'язок із відповідними об'єктами, які реально спонукають перших до активної діяльності, а сутність яких необхідно з'ясувати.

До питання визначення кола об'єктів адміністративно-правових відносин у сфері виконавчого провадження в Україні побічно звертали свою увагу такі вчені: І. Главач, В. Дабіжук, П. Заворотько, Т. Кучер, О. Леоненко, І. Литвин, М. Мальський, Л. Самілик, Д. Сібільов, В. Уркевич, В. Чернадчук та інші. Однак вищенаведені науковці розглядали інші чинники, суміжні або ж дотичні до аналізованих нами.

Результати дослідження. Загалом під об'єктом правовідносин треба розуміти явища і предмети навколишнього світу (реальне благо), на які спрямовані суб'єктивні юридичні права й обов'язки [1, с. 9]. Він тісно пов'язаний з інтересом уповноваженої сторони відповідних правовідносин щодо блага, яке або перебуває в його розпорядженні й охороняється згідно із законодавством, або на яке ця сторона має право претендувати на законних підставах [2, с. 113].

Своєю чергою, об'єктом адміністративних правовідносин, на думку І. Литвина, є все те, на що спрямовані суб'єктивні права та юридичні обов'язки учасників таких правовідносин, іншими словами, це те, з приводу чого виникло саме правовідношення. Але в будь-якому разі об'єкт публічних правовідносин є категорією сталою, а не динамічною. Навколо об'єкта, що перебуває в статичному стані, відбуваються дії, події, реалізовуються права та обов'язки, що стосуються конкретних суб'єктів [3, с. 114].

Г. Петров вважає, що об'єкт адміністративних правовідносин поділяється на два види: а) предмети і матеріальні речі, б) немайнові відносини (дії, поведінка людей) [4, с. 85−86]. Проте більшість учених-адміністративістів підтримує позицію Ю. Козлова, який запевняє, що під об'єктом відносин адміністративного права треба розуміти дію, поведінку людей − учасників управлінських відносин [5, с. 102−103]. Досліджуючи об'єкт адміністративних правовідносин, С. Гончарук визначає, що їх об'єктом є те, щодо чого вони виникають, розвиваються і припиняються. Автор стверджує, що це суспільні відносини, які уособлюють характер діяльності окремих суб'єктів права (їхніх дій чи бездіяльності), юридичні наслідки їхньої поведінки, певні правові інтереси, також і майнового чи немайнового характеру та ін. [6, с. 32]. Автори підручника за редакцією Ю. Битяка запевняють, що об'єкт адміністративно-правових відносин − це те, заради чого виникають правовідносини (дії, утримання від дій) [7, с. 41; 8, с. 110], тобто вольове поводження людини, його діяння [9]. Окремо варто виділити думку, за якою об'єктом адміністративних правовідносин є сама управлінська діяльність у сфері державного управління [10].

Як бачимо, визначення поняття об'єкта правовідносин здебільшого залежить від того, прихильником якої концепції є дослідник. Так, більшість представників класичної моністичної концепції відстоює єдність об'єкта правовідносин, розуміючи під об'єктом те, на що направлені правовідносини, а саме – поведінку суб'єктів. Інші автори об'єктом правовідносин визнають те, на що направлені суб'єктивні права та обов'язки учасників [11]. Деякі вчені зазначають поведінку лише зобов'язаної сторони [12]. Представники ж класичної плюралістичної концепції визнають множинність об'єктів правовідносин, розуміючи під об'єктом усе те, з приводу чого виникли правовідносини, тобто – поведінку людей, результати дій та бездіяльності, матеріальні цінності, речі, нематеріальні блага. Деякі дослідники об'єднують ці дві теорії, зазначаючи, що об'єктом правовідносин є те, з приводу чого вони виникають, на що направлені [13]. У науковій літературі виражені погляди навіть про безоб'єктність правовідносин [14].

Однак, як зазначає В. Дабіжук [8, с. 110], варто погодитися з авторами в тому, що об'єктом правовідносини є те, заради чого вони виникають. Варто підтримати також точку зору з приводу того, що в основу дій (бездіяльності) учасників правовідносин покладено певні інтереси. Водночас не можна погодитися з тим, що об'єктом адміністративних правовідносин є поведінка їх суб'єктів, дія або бездіяльність. Якщо це так, то що тоді покладено в основу такого обов'язкового елементу відносин адміністративного права, як юридичні факти, під якими варто розуміти певні події, які служать підставою для виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин [15, с. 73]?

Отже, проаналізувавши наукові думки щодо сутнісних характеристик досліджуваного явища, можна стверджувати таке:

1) у зв'язку із постійним динамізмом та модернізаційними змінами в усіх сферах суспільного життя країни, в тому числі щодо виконавчого провадження, доцільно долучитись до думки тих науковців, котрі дуалістично розглядають сутність аналізованого явища;

2) об'єкт адміністративно-правових відносин у сфері виконавчого провадження варто шукати в адміністративній нормі, яка спонукає (уповноважує) суб'єктів до прийняття участі в їх межах;

3) приводом їх виникнення та розвитку можна вважати як управлінські дії, так і певні блага;

4) об'єктів в аналізованій сфері є невичерпне коло, що зумовлює їх поділ на загальні та безпосередні (родові);

5) суб'єкти адміністративно-правових відносин у сфері виконавчого провадження наділені відповідною правосуб'єктністю, яка розкриває зміст відповідних зв'язків, тоді як їх направленість розкриває об'єктний склад.

У вузькому розумінні об'єктами аналізованих зв'язків є дії уповноважених органів щодо організації здійснення виконавчого провадження та забезпечення процесу реалізації примусового виконання рішень, шляхом впливу на поведінку уповноважених осіб щодо його здійснення та поведінку суб'єктів, що реалізовують процедурні аспекти перебігу виконавчого провадження та залучаються до його супроводження.

Стосовно першого об'єкта варто вказати, що існує загальна та спеціальна публічна адміністрація, яка спрямовує свій керівний вплив на процес врегулювання діяльності працівників органів державної виконавчої служби та приватних виконавців. Державні і приватні виконавці наділені протекцією від держави в частині їх автономної діяльності, де будь-яке втручання публічної адміністрації мінімізоване та зводиться тільки до перевірок та контролю самої особи виконавця, а не її діяльності в конкретному різновиді провадження, де вони можуть мати владний вплив щодо процедури його реалізації.

Поведінка суб'єктів, що реалізовують процедурні аспекти перебігу виконавчого провадження та залучаються до його супроводження як об'єкт аналізований зв'язків, – це, насамперед, процедурні етапи реалізації стадій виконавчого провадження та безпосередньо характеристика конкретної дії сторони.

Загалом процедура виконання рішення налічує кілька стадій, етапи реалізації яких знаходимо в Законі України «Про виконавче провадження» [16] від 02.06.2016 р. № 1404-VIII та в Інструкції з організації примусового виконання рішень, затвердженою Наказом Міністерства юстиції України [17] від 02.04.2012 р. № 512/5:

1) ініціювання здійснення примусового виконання рішення – подача заяви стягувачем або його представником, прокурором, судовою установою або Національним агентством України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів про примусове виконання рішення, яка подається до органу державної виконавчої служби або приватного виконавця у письмовій формі разом з оригіналом (дублікатом) виконавчого документа та квитанцією про сплату авансового внеску, крім випадків, коли стягувач звільняється від такої сплати або у разі виконання рішення Європейського суду з прав людини. Варто додати, що виконавчі документи можуть бути пред'явлені до примусового виконання протягом трьох років, крім посвідчень комісій по трудових спорах та виконавчих документів, за якими стягувачем є держава або державний орган, які можуть бути пред'явлені до примусового виконання протягом трьох місяців;

2) з'ясування наявності правових підстав для відкриття виконавчого провадження – перевірка правильності оформлення виконавчого документа на відповідність його вимогам ст. 4 спеціалізованого Закону, наявності документа, що підтверджує повноваження представника (при наявності такого), квитанції про сплату авансового внеску у встановленому розмірі, перевірка різновиду рішення на правомочність виконання його виконавцем, наявність інформації в заяві, що ідентифікує боржника чи може сприяти примусовому виконанню рішення, а також спеціальних документів, що вимагаються в залежності від різновиду провадження;

- повернення виконавчого документа стягувачу без прийняття його до виконання – у разі наявності підстав, передбачених ч. 4 ст. 4 спеціалізованого Закону, про що орган державної виконавчої служби або приватний виконавець надсилає стягувачу повідомлення протягом трьох робочих днів із дня пред'явлення виконавчого документа;

3) відкриття виконавчого провадження − виконавець не пізніше наступного робочого дня з дня надходження до нього виконавчого документа виносить постанову про відкриття виконавчого провадження. В ній зазначається про обов'язок боржника подати декларацію про доходи та майно боржника, боржник попереджається про відповідальність за неподання такої декларації або внесення до неї завідомо неправдивих відомостей. У разі виконання рішення майнового характеру декларацію про доходи та майно боржник має подати протягом п'яти робочих днів із дня відкриття виконавчого провадження, а якщо немайнового характеру − виконавець у постанові про відкриття виконавчого провадження зазначає про необхідність виконання боржником рішення протягом 10 робочих днів (крім рішень, що підлягають негайному виконанню);

4) вжиття невідкладних виконавцем заходів щодо забезпечення примусового виконання рішень – щодо перевірки права власності або іншого майнового права боржника на майно, яке в заяві зазначене як конкретне майно боржника, а також перевірки в електронних державних базах даних та реєстрах наявності такого права та накладання на нього арешту; звернення до суду за роз'ясненням рішення, виконавчих документів, що підлягають примусовому виконанню;

5) визначення місця виконання рішення – за загальним правилом за місцем проживання, перебування, роботи боржника або за місцезнаходженням його майна. Однак виконання рішення, яке зобов'язує боржника вчинити певні дії, здійснюється виконавцем за місцем вчинення таких дій;

6) за наявності підстав:

- відкладення проведення виконавчих дій, відстрочка або розстрочка виконання, встановлення чи зміни способу і порядку виконання рішення – за наявності обставин, що перешкоджають, ускладнюють або роблять неможливим виконання рішення (проведення виконавчих дій);

- поновлення виконавчого провадження − після усунення обставин, що стали підставою для зупинення вчинення виконавчих дій, виконавець не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли йому стало про це відомо, зобов'язаний продовжити примусове виконання рішення;

7) вчинення виконавчих дій, у тому числі примусових:

- перевірка інформації про наявність боржника, його майна, місця роботи або здійснення опису та арешту майна на території, на яку не поширюється компетенція державного виконавця, здійснюється органом державної виконавчої служби, компетенція якого поширюється на територію вчинення таких дій за дорученням державного виконавця, а приватним – самостійно;

- за наявності підстав об'єднання виконавчих проваджень про стягнення коштів з одного боржника у зведене виконавче провадження та приєднання виконавчого провадження до зведеного виконавчого провадження здійснюється;

- здійснення розшуку боржника, його майна, розшуку дитини за виконавчим документом про відібрання дитини;

- застосування заходів примусового виконання рішень: 1) звернення стягнення на кошти, цінні папери, інше майно (майнові права), корпоративні права, майнові права інтелектуальної власності, об'єкти інтелектуальної, творчої діяльності, інше майно (майнові права) боржника, у тому числі, якщо вони перебувають в інших осіб або належать боржникові від інших осіб, або боржник володіє ними спільно з іншими особами; 2) звернення стягнення на заробітну плату, пенсію, стипендію та інший дохід боржника; 3) вилучення в боржника і передача стягувачу предметів, зазначених у рішенні; 4) заборона боржнику розпоряджатися та/або користуватися майном, яке належить йому на праві власності, у тому числі коштами, або встановлення боржнику обов'язку користуватися таким майном на умовах, визначених виконавцем; 5) інших заходів примусового характеру;

- звернення стягнення на майно боржника: винесення постанови про стягнення коштів; вилучення готівкових коштів у боржника в національній та іноземній валютах із подальшим складанням акта; накладання арешту на кошти; у передбачених випадках передача арештованого майна на зберігання боржнику або його представнику; визначення вартості, оцінка майна боржника; реалізація майна, на яке звернено стягнення тощо;

- виконання рішень немайнового характеру: перевіряє виконання рішення боржником та накладання штрафу за їх невиконання; вчинення дій щодо відібрання дитини та тимчасове її влаштування до дитячого або лікувального закладу, поновлення на роботі, виселення боржника або вселення стягувача;

8) закінчення або зупинення виконавчого провадження, повернення виконавчого документа стягувачу − виконавчий документ виводиться із зведеного виконавчого провадження за постановою виконавця про виведення виконавчого документа зі зведеного виконавчого провадження.

У постанові про повернення виконавчого документа стягувачу обов'язково роз'яснюється порядок повторного пред'явлення виконавчого документа до виконання, а у постанові про закінчення виконавчого провадження виконавець зазначає підставу для цього з посиланням на відповідну норму Закону, результати виконання, розмір авансового внеску, який підлягає поверненню стягувачу, а також наслідки закінчення виконавчого провадження. Виконавець залишає у матеріалах виконавчого провадження копію виконавчого документа, а на виконавчому документі ставить відповідну відмітку, в якій зазначаються підстава закінчення виконавчого провадження або повернення виконавчого документа з посиланням на відповідну норму Закону, залишок нестягненої суми, якщо за виконавчим документом проводилося стягнення, сума стягнутого виконавчого збору або сума стягнутої основної винагороди приватного виконавця;

9) відновлення виконавчого провадження – після визнання постанови виконавця про закінчення виконавчого провадження або повернення виконавчого документа стягувачу судом незаконною чи скасована в установленому законом порядку, виконавче провадження підлягає відновленню за постановою виконавця не пізніше наступного робочого дня з дня одержання виконавцем відповідного рішення.

Варто звернути увагу, що аналізоване явище можна розглядати і у широкому розумінні, де загальним об'єктом аналізованих зв'язків є відновлення справедливості та забезпечення охорони та поновлення прав, свобод та інтересів зацікавлених осіб. Він відображає суспільну необхідність існування інституту виконавчого провадження як частини соціально схвалених відносин, що перебувають під охороною, захистом та контролем держави.

Родовим (або сферичним) об'єктом адміністративно-правових відносин у сфері виконавчого провадження є примусове виконання рішень судових та позасудових органів. Тобто це частина відносин, що характеризують групову належність конкретного діяння до аналізованої сфери.

Своєю чергою, під безпосереднім об'єктом в аналізованій сфері розуміється конкретна дія, яка породжує зв'язки в окремому конкретному провадженні.

Якщо піддати аналізу норми виконавчого законодавства, безпосередніми об'єктами досліджуваної сфери можна вважати:

1) провадження з примусового виконання рішень судової установи та окремо позасудової установи;

2) провадження майнового та окремо немайнового характеру;

3) провадження, що здійснюються виконавцем та окремо іншим уповноваженим органом чи установою;

4) виконавчий документ;

5) рішення, що підлягають примусовому виконанню;

6) добровільне виконання рішень про стягнення періодичних платежів;

7) автоматизована система виконавчого провадження та реєстр боржників;

8) постанови виконавців;

9) заходи примусового виконання рішень;

10) правонаступництво та представництво адвокатом чи законним представником;

11) стадії та етапи процедури виконання рішення;

12) виконавчий збір;

13) фінансування виконавчого провадження;

14) окремі дії уповноважених органів у сфері виконавчого провадження (розподіл стягнутих із боржника грошових сум; звернення стягнення на кошти та інше майно боржника; визначення вартості майна боржника; зберігання майна, на яке накладено арешт; зняття арешту з майна; передача стягувачу предметів, зазначених у виконавчому документі; реалізація майна, на яке звернено стягнення тощо);

15) оскарження рішень, дій або бездіяльності виконавців та посадових осіб органів державної виконавчої служби;

16) відповідальність у сфері примусового виконання рішень.

Висновки. Усе вищевикладене дає змогу сформулювати висновок, згідно з яким об'єктами адміністративно-правових відносин у сфері виконавчого провадження можна вважати передбачені адміністративною нормою сегменти загально-публічних благ та адміністративних дій публічної адміністрації, які породжують вступ суб'єктів у відповідні зв'язки з метою як належного функціонування системи виконавчого провадження, так і окремого забезпечення інтересів громадян у його межах.

Аналізоване явище можна розглядати як у вузькому, так і в широкому значенні, різниця яких полягає в наявності конкретизації різновиду зв'язку, який виникає як допоміжний елемент процесуального завершення спірних матеріальних чи нематеріальних протиріч. Саме безпосередній об'єкт аналізованих правовідносин характеризує окремі блага, адміністративні дії та поведінку учасників виконавчого провадження в конкретизованому вигляді, розкриваючи сутність, характеристики і специфіку різнорідних зв'язків в адміністративно-правових межах, що забезпечують та супроводжують виконавче провадження в Україні.

Список використаних джерел:

1. Уркевич В.Ю. Аграрні правовідносини в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.06 / В.Ю. Уркевич; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. − Х., 2007. − 39 с

2. Машков А.Д. Теорія держави і права : підручник / А.Д. Машков. − Київ: ВД Дакор, 2015. − 492 с.

3. Литвин І. Об'єкти адміністративно-правових відносин у сфері надання освітніх послуг / І. Литвин // Підприємництво, господарство і право. − 2016. − № 6. − С. 114−118.

4. Петров Г.М. Советское административное право. Часть общая / Г.М. Петров. − Л., 1961. − 364 с.

5. Козлов Ю.М. Предмет советского административного права / Ю.М. Козлов. − М, 1967. − 160 с.

6. Гончарук С.Т. Адміністративне право України / С.Т. Гончарук. − К.,2000. − 240 с.

7. Адміністративне право України: підруч. для юрид. вузів і фак-в / за ред. Ю.П. Битяка. − Х., 2001. −528 с.

8. Дабіжук В.І. Об'єкти та суб'єкти адміністративних правовідносин у сфері експортної безпеки підприємств в Україні / В.І. Дабіжук // Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. − 2013. − № 2. − С. 107−112.

9.Структура адміністративно-правових відносин // Igroupteamsite. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://sites.google.com/site/igroupteamsite/administrativne-pravo-ukraieni/struktura-administrativno-pravovih-vidnosin

10. Правознавство: підручник / За редакцією В.В. Копєйчикова, А.М. Колодія. − К.: Юрінком Інтер, 2006. − 752с.

11. Чернадчук В. Проблеми визначення об'єкта бюджетних правовідносин / В. Чернадчук // Юридична Україна. − 2004. − № 2. − С. 34–38.

12. Административное право: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова. − М.: Юристъ, 2002. − 697 с.

13. Комзюк А.Г., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес України: навч. посіб. / А.Г. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник. − К.: Прецедент, 2007. − 531 с.

14. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении / Р.О. Халфина. − М.: Юридическая литература, 1974. − 340 с.

15. Ківалов С.В. Адміністративне право України: Навчально-методичний посібник / С.В. Ківалов. − 2-е вид., перероб. і доп. − Одеса: Юридична література, 2002. − 312 с.

16. Про виконавче провадження: Закон України від 02.06.2016 р. № 1404-VIII // Відомості Верховної Ради. − 2016. − № 30. − Ст. 542.

17. Про затвердження Інструкції з організації примусового виконання рішень: Наказ Міністерства юстиції України від 02.04.2012 р. № 512/5 // Офіційний вісник України. − 2012. − № 27. − С. 23.

УДК 342.9

ПИЛИПИШИН В.П.

ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ НА ПОСТРАДЯНСЬКОМУ ПРОСТОРІ

У статті досліджено розвиток системи публічного адміністрування в пострадянському просторі, визначено наукові підходи того часу до цього питання.

Ключові слова: *публічне адміністрування, державне управління, державна влад, правова система.*

В статье исследовано развитие системы публичного администрирования в постсоветском пространстве, определены научные подходы того времени к данному вопросу.

Ключевые слова: *публичное администрирование, государственное управление, государственная властей, правовая система.*

The article examined the development of the system of public administration in the post-defined scientific approaches that time to this issue.

Key words: *public administration, public administration, government, legal system.*

Вступ. Актуальність дослідження тенденцій розвитку системи публічного адміністрування у державах пострадянського простору зумовлена значними відмінностями, що відбувалися у публічному адмініструванні європейських країн. Особливо це проявляється в інтенсивності становлення та розвитку системи публічного адміністрування, яка супроводжується постійними трансформаційними змінами в житті суспільства.

Проблемам розвитку системи публічного адміністрування у країнах пострадянського простору, що впливають на формування нової системи міжнародних відносин, присвячені наукові праці визначних дослідників, а саме: О. Тодики, О.В. Скрипнюка, Т.О. Коломоєць, О.В. Леонової, І.В. Хохлової, В.Я. Політила, У.В. Рамазанової, В.В. Чумак, В.В. Авер'янова, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченко, І.Л. Бородіна, В.К. Колпакова, В.М. Кампо, С.Т. Гончарука, І.І. Котюк, В.В. Цветкова, Рене Давіда, К. Жоффре-Спінозі, М.В. Баглая, А.Н. Козиріна, Г.В. Атаманчука, В.В. Русакевича та ін.

Постановка завдання. Однак названими авторами не було здійснено комплексного аналізу системи публічного адміністрування у державах пострадянського простору, що становить предмет дослідження цього підрозділу.

Результати дослідження. Окрім цього, як слушно зауважує Л.В. Шевченко, нині в Україні відбувається й приведення галузі адміністративного права відповідно до сучасного розуміння публічно-сервісного призначення цієї правової галузі з позицій її соціальної цінності та місця у забезпеченні реалізації прав і свобод людини, отже, впроваджується в науковий обіг категорія «публічне адміністрування» [1, с. 14].

Таким чином, розвиток системи публічного адміністрування, в тому числі у державах пострадянського простору, пов'язаний із множиною факторів, які мають не тільки правовий характер. Елементами механізму ефективного функціонування цієї системи мають бути не тільки правові засоби, а й політичні, соціальні, економічні, технічні. Тому варто врахувати наступне: по-перше, складність та багатоаспектність цього процесу передбачає, що механізм його реалізації має забезпечити формування не тільки цілей, а і засобів їх реалізації; по-друге, мета – перехід до публічно-сервісної складової частини, від акценту на «державне управління» до «забезпечення пріоритету прав і свобод людини», має активізувати відповідні зміни й у самому бюрократичному апараті, стилі його діяльності; по-третє, об'єктивною умовою визначення цілей є соціальна зумовленість, тобто потреба суспільства саме в цьому виді діяльності, визначених формах і ме-

© ПИЛИПИШИН В.П. – кандидат юридичних наук, адвокат

тодах її здійснення, певного спрямування, результату; по-четверте, програмні документи мають бути складовою частиною практичної реалізації нової доктрини українського адміністративного права, втіленої в оновленій Концепції адміністративної реформи в Україні, стати її «практичним полігоном» впровадження новітніх теоретичних розробок [2, с. 32].

Глибокі політичні зміни, що сталися в останні десятиліття (розпад соціалістичної системи й СРСР, створення нових незалежних держав, процеси європейської інтеграції тощо) актуалізували в пострадянських державах проблеми формування легітимної влади, громадянського суспільства, захисту приватної власності, дотримання прав людини. Зазначені вище обставини потребували осмислення світового досвіду, а також відповідності моделі розвитку суспільства, що тільки формується, рівню його соціально-економічного розвитку, особливостям культури, способу життя, національним традиціям тощо [3, с. 128].

Неоднорідність трансформаційних процесів у колишніх республіках пов'язана з відмінностями у співвідношенні наявних ресурсів (трудових, матеріальних, природних тощо), різними національними пріоритетами та особливостями країн, потенційними можливостями розвитку, станом системи публічного адміністрування та стартовими умовами їх розвитку на момент переходу до ринку. Спільна і основна проблема постсоціалістичних держав полягала в тому, що, по суті, не існувало власної економічної системи. Це була підсистема єдиного народногосподарського комплексу колишнього СРСР, сформована для його обслуговування. У ній не було багатьох елементів, властивих самостійній економічній системі [4, с. 37]. Тому на перехідному етапі передбачалося провести докорінні зміни в економічній сфері, пов'язані не тільки з ринковою переорієнтацією, а й зі створенням власної економічної системи.

У країнах пострадянського простору на початковому етапі розвитку публічне адміністрування характеризувалося такими ознаками: підпорядкованість публічного адміністрування партійному керівництву; відсутність судового і громадського контролю над адміністративними органами; централізоване директивне планування і централізоване державне постачання; централізоване управління економічною і соціальною сферами; всесильність державного апарату (апаратна держава); становлення панівного класу управлінських кадрів – номенклатури; освячення владної верхівки в масовій свідомості; високий рівень корумпованості державного апарату; репресивно-каральна орієнтація державного апарату з діапазоном форм від відкрито м'яких до вельми жорстких, завуальованих під прагнення навести порядок [5, с. 124]. Ця ситуація вимагала докорінних змін у сфері публічного адміністрування.

Характерним для більшості республік колишнього СРСР було те, що розвиток публічного адміністрування в них відбувався стихійно, не узгоджено, за відсутності загальноприйнятої науково-обґрунтованої стратегії перетворень, достатнього фінансового забезпечення та логічно-визначеної послідовності реформ [6, с. 83]. Результатом цього стали значні диспропорції в розвитку країн СНД після здобуття ними незалежності.

XXI століття пов'язано з якісними трансформаціями у державах пострадянського простору, інтенсивність яких найбільше проявляється у сфері публічного адміністрування, що є особливо важливим у період структурних змін. Як наслідок, відбувається зміна парадигми суспільного розвитку, що, своєю чергою, зумовлює перехід від спроби тотального контролю до демократичного механізму, тобто утвердження громадянського суспільства. Головною стратегічною метою, що постала перед системою публічного адміністрування у державах пострадянського простору, є забезпечення якісної взаємодії між органами державної влади та суспільством, яка б задовольнила індивідуалізовані потреби громадян [7, с. 59]. Нині перед державами пострадянського простору постає головна задача – стимулювання політичної участі громадян у процесі управління інститутами влади.

Публічне адміністрування як один із найважливіших видів соціального управління може бути досліджене з різних точок зору: історичної, політологічної, правової, економічної, організаційної, інституційної, технологічної, психологічної, соціологічної, етичної тощо. З юридичної точки зору, публічне адміністрування є особливою сферою правовідносин, які складаються між державою і суспільством, органами державної влади, їх посадовими особами, державними службовцями і громадянами, їх організаціями з приводу здійснення державної влади та управління справами суспільства і держави [8, с. 55]. З цього визначення стає зрозумілим, що публічне адміністрування – це діяльність, перш за все, органів державної влади, яка передбачає поділ на три гілки: законодавчу, виконавчу та судову

Одним із першочергових завдань країн, що отримали незалежність після розпаду Радянського Союзу, стало ствердження державності. У новостворених державах важливою складовою

частиною цього процесу було формування нової політичної системи, спрямованої на реалізацію вимог, що постали перед суспільством цих країн в політичній, економічній, соціальній та духовній сферах життя. Нині країни пострадянського простору в тій чи іншій формі довершеності вже сформували свої політичні системи, стабілізувавши ситуацію, що склалася у сфері владних взаємовідносин, в основних законах своїх країн – конституціях.

Заснуванням у системі державної влади Російської Федерації інституту президентства розпочався новий етап у розвитку державності, що розглядалось його творцями як один зі засобів вирішення нагальних проблем суспільства. Але, вочевидь, саме по собі заснування поста президента в тій чи іншій країні, в тій чи іншій формі, ще не означає завершення формування певної форми інституту президентства з усіма властивими йому в світовій практиці законодавчими й адміністративними актами, сталою політичною практикою, тісними взаємозв'язками з іншими політичними інститутами і суспільством загалом [9, с. 2]. Отже, при утвердженні інституту президентства необхідно враховувати не лише позитивний чи негативний досвід національних традицій, а й досвід зарубіжних країн.

Юридичний словник 1953 року намагався дати тлумачення цьому поняттю, зазначаючи, що в буржуазному державознавстві президент розглядається як носій верховної державної влади і вищий представник держави у «зовнішніх стосунках» [10, с. 144]. Таке твердження зовсім не правильне, бо державна влада в капіталістичних країнах належить буржуазії, котра і є її носієм, а президент – тільки знаряддя диктатури монополій. На думку В.В. Кравченка, президент – це обраний народом, парламентом або представницькою колегією глава держави, який отримує владу на визначений термін у порядку делегування [11, с. 289]. У деяких джерелах президент визначається як титул керівників держав, компаній та деяких інших інституцій. Стосовно глав держав він є титулом найвищої посадової особи держави, зазвичай із республіканською (тобто не монархічною чи з іншими формами спадкової передачі влади) формою правління. У німецькомовних країнах президентом називають главу уряду (президент ради міністрів), а також голову парламенту (президент парламенту) [12, с. 5].

Д.Б. Катков і Е.В. Корчиго наводять особливості статусу президента у державах із різними формами правління. Так, у президентській республіці: а) президент обирається населенням незалежно від парламенту; б) президент суміщає повноваження глави держави і глави уряду; в) уряду як колегіального органу, звичайно, не існує. Кожен міністр окремо призначається і звільняється з посади президентом, але кандидатури міністрів мають бути затверджені парламентом; г) уряд президента не несе політичної відповідальності перед парламентом за політику, що ним проводиться. Парламент не може відправити уряд у відставку. Президент, своєю чергою, не має права розпускати парламент і призначати дострокові вибори [13, с. 124–125].

Висновки. Таким чином, у статті досліджено розвиток системи публічного адміністрування в пострадянському просторі, визначено наукові підходи того часу до цього питання.

Список використаних джерел:

1. Шевченко Л.В. Публічне адміністрування в сфері цивільного захисту населення: автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Л.В. Шевченко. – К., 2012. – 18 с.

2. Доненко В.В. Публічне адміністрування безпеки дорожнього руху: автореф. дис. … д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.В. Доненко. – Донецьк, 2012. – 40 с.

3. Іскакова Г.К. Політичні процеси на пострадянському просторі: тенденції, протиріччя, перспективи / Г.К. Іскакова // Політичний менеджмент. – 2007. – № 3. – С. 128–134.

4. Перехідна економіка: підручник / [В.М. Геєць, Є.Г. Панченко, Е.М. Лібанова та ін.]; за ред. В.М. Гейця. – К.: Вища шк., 2003. – 591 с.

5. Гелей С.Д. Політологія: навч. посібн. / С.Д. Гелей, С.М. Рутар. – Львів: Світ, 2001. – 384 с.

6. Матвієнко П.В. Ефективність державного управління трансформаційними процесами на пострадянському просторі / П.В. Матвієнко // Статистика України. – 2007. – № 3. – С. 79–87.

7. Кандагура К.С. Система державного управління інформаційним простором у перехідних суспільствах: українські реалії / К.С. Кандагура // Актуальні проблеми державного управління: збірник наукових праць Одеського регіонального інституту державного управління. – 2009. – № 1. – С. 59–62.

8. Государственное управление: основы теории и организации: ученик: в 2-х т. / [под ред. В.А. Козбаненко]. – 2-е изд., с изм. и доп. – Т. 2. – М: Статут, 2002. – 592 с.

9. Стасюк Ю.Є. Інститут президентства в контексті досвіду України та Росії: автореф. дис. …канд. політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / Ю.Є. Стасюк. – К., 2001. – 37 с.

10. Коломієць Ю.М. Інститут глави держави в системі вищих органів влади й управління зарубіжних країн / Ю.М. Коломієць. – Х.: Основа, 1998. – 246 с.

11. Кравченко В.В Конституційне право України: навчальний посібник / В.В. Кравченко. – К.: Атіка, 2004. – 512 с.

12. Товпеко Я.К. Правові погляди на інститут президентства як глави держави / Я.К. Товпеко // Наукові конференції. – Серія: Право. – 2009. – С. 4–9.

13. Катков Д.Б. Конституционное право России: учебное пособие / Д.Б. Катков, Е.В. Корчиго; общ. ред. Ю.А. Веденеева. – М.: Юриспруденция, 1999. – 288 с.

УДК 342.9

ПОДОЛЯКА С.А.

КЛАСИФІКАЦІЯ СУБ'ЄКТІВ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано наукові підходи до класифікації суб'єктів протидії корупції в органах прокуратури в Україні. Надано їх авторський перелік та обґрунтовано поділ на види.

Ключові слова: *класифікація, суб'єкт протидії корупції, органи прокуратури, прокурор, антикорупційна діяльність.*

В статье проанализированы научные подходы к классификации субъектов противодействия коррупции в органах прокуратуры в Украине. Предоставлен их авторский перечень, обосновано разделение на виды.

Ключевые слова: *классификация, субъект противодействия коррупции, органы прокуратуры, прокурор, антикоррупционная деятельность.*

In the article analyzed the scientific approaches to the classification of subjects for combating corruption in the prosecutor's office in Ukraine. Their author's list is given and the division is grounded on species.

Key words: *classification, subject of counteraction to corruption, prosecutor's offices, prosecutor, anti-corruption activity.*

Вступ. У системі адміністративно-правової протидії корупції одне з ключових місць займають уповноважені суб'єкти, що впроваджують у дійсність антикорупційну політику, й здійснюються діяльність щодо застосування адміністративно-правових положень законодавства, які регулюють загальнодержавну систему протидії корупції загалом та протидію корупції у конкретних державних органах.

У міру того, що система органів прокуратури України є надзвичайно важливим елементом правоохоронної системи в Україні, а тому питання належної організації протидії корупції у цих органах є актуальним. Відповідна організація потребує наукового обґрунтування, яке необхідно здійснити, дослідивши усі аспекти протидії корупції в органах прокуратури. Питання суб'єктів є надзвичайно важливим, а у міру проведення адміністративних реформ та взяття курсу на протидію корупції у всіх сферах суспільного життя, робить дослідження відповідної проблематики ще більш актуальним. Таким чином, доцільно повною мірою здійснити комплексну розробку пи-

© ПОДОЛЯКА С.А. – кандидат юридичних наук, прокурор відділу (Генеральна прокуратура України)

тання видів суб'єктів та розрізнити функціональне призначення кожного з них у системі органів прокуратури України.

Здійснювали дослідження протидії корупції у тій чи іншій сфері суспільного життя багато науковців різних галузей правової науки. При цьому питанню адміністративно-правового статусу суб'єктів протидії корупції в органах прокуратури у тій чи іншій мірі приділено праці таких вчених, як С.М. Алфьоров, М.О. Бездольний, В.О. Бєлік, В.В. Сташис, Ю.П. Мірошкін, В.І. Литвиненко, М.І. Мельник, К.В. Ростовська, С.Г. Стеценко, Х.П. Ярмакі та інші.

Постановка завдання. Однак у міру реформи органів прокуратури та антикорупційного законодавства в Україні, відповідні положення науки потребують оновлення відповідно до сучасного стану адміністративно-правового регулювання та практики впровадження нової антикорупційної політики у діяльність органів прокуратури України. Отже, необхідно здійснити нове комплексне дослідження за обраною проблематикою.

Результати дослідження. Конвенція ООН проти корупції рекомендує наявність сукупності двох типів антикорупційних інституцій: орган або органи, що запобігають корупції; орган, органи або особи, які спеціалізуються на боротьбі проти корупції за допомогою правоохоронних заходів [1]. Такий міжнародний антикорупційний стандарт має стати основою для побудови системи протидії корупції в органах прокуратури та теоретичної класифікації суб'єктів такої діяльності.

У новому Законі України «Про запобігання корупції» [2] не визначено переліку суб'єктів протидії корупції та їх системи. Однак у законі визначено склад спеціальних суб'єктів у сфері протидії корупції, до яких належать органи прокуратури, Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції. Однак із детального аналізу цього законодавчого акта та інших законів можна зробити висновок, що система органів протидії корупції не зазнала істотних змін за винятком запровадження спеціалізованих антикорупційних органів, певної оптимізації повноважень правоохоронних органів у наведеній сфері, а також змін у структурі й повноваженнях органів прокуратури України, що, безумовно, вплинуло на роль та функції суб'єктів протидії корупції в органах прокуратури України. Однак аналізовані вище положення антикорупційного Закону, що втратив чинність, залишаються теоретичною основою для класифікації суб'єктів протидії корупції у державі загалом та у розрізі того чи іншого правоохоронного органу, яким є система органів прокуратури України.

На доктринальному рівні погляди науковців на склад суб'єктів антикорупційної діяльності, їх функції, а також відповідні класифікації суттєво відрізняються. Наприклад, О.В. Ткаченко, аналізуючи положення ще більш давнього Закону України «Про боротьбу з корупцією» [3], де використано вузький підхід до кола суб'єктів, що здійснюють таку боротьбу, наголошує, що систему визначених суб'єктів боротьби з корупцією треба доповнити судовими органами. Науковець аргументує це, зокрема, тим, що чинним на той момент законодавством передбачалося повноваження суддів щодо прийняття заяви про злочин [4, с. 15–16]. Станом натепер у суддів процесуальним законодавством (не лише кримінальним процесуальним) передбачено повноваження суддів здійснювати повідомлення про злочин. Крім цього, у судах як державних органах у загальному порядку реалізуються елементи антикорупційної політики, яка наявна у державі. Крім цього, будучи незамінним елементом механізму правової системи, суди відіграють свою незамінну функцію у протидії корупції як безпосередньо здійснюючи судочинство стосовно розгляду справ, пов'язаних із корупцією, так і реалізуючи певні суміжні контрольні повноваження. Таким чином, суди є незамінним елементом механізму протидії корупції в органах прокуратури України, а реалізуючи суміжні судово-контрольні повноваження, останні можуть належати до категорії спеціальних суб'єктів протидії корупції в органах прокуратури України.

Таким чином, будь-які органи, що мають правоохоронні чи судові функції і реалізують ті чи інші повноваження стосовно органів прокуратури України та їх посадових осіб, можна вважати суб'єктами протидії корупції в органах прокуратури України. Це ж стосується громадян та громадські організації, які здійснюють діяльність щодо протидії корупції в органах прокуратури, котрих, безумовно, треба вважати суб'єктами протидії корупції.

У науці усю сукупність органів, що здійснюють протидію корупції, класифікують по-різному. О.Ю. Бусол, наприклад, здійснює поділ усіх суб'єктів протидії корупції на спеціалізовані та загальні. При цьому підставами поділу вчена вважає специфіку та підстави антикорупційної діяльності відповідних суб'єктів. Діяльність спеціалізованих суб'єктів, на думку вченої, випливає з їх обов'язків, передбачених законом або суспільних повноважень, які закріплені в установчих документах. Загальними суб'єктами варто вважати усіх інших, діяльність яких спрямована

на протидію корупційній злочинності [5, с. 73−74]. Такий підхід неповною мірою може дати змогу конкретно розділити склад того двох суб'єктів антикорупційної діяльності, адже незрозуміло, що саме мав на увазі автор, вказуючи лише сам факт закріплення повноважень антикорупційних суб'єктів.

Цікаво класифікував суб'єктів боротьби з корупцією Р.М. Тучак, відштовхуючись від положень старого антикорупційного законодавства. Науковець розділяв суб'єктів боротьби з корупції на три групи суб'єкти прямої компетенції, опосередкованої компетенції та суб'єкти координації. До суб'єктів прямої компетенції належать державні органи, перелічені у чинній на момент здійснення дослідження цитованим науковцем ст. 4 Закону України «Про боротьбу з корупцією»: Міністерство внутрішніх справ України, Служба безпеки України, підрозділи податкової міліції, прокуратура, Військова служба правопорядку у Збройних силах України [3]. Наведених суб'єктів можна охарактеризувати ще як правоохоронні органи, уповноважені розслідувати кримінальні чи адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. Другу групу, на думку науковця, становлять практично усі органи державної влади. В їх складі виділені Державний департамент України з питань виконання покарань, Державна прикордонна служба України, Державна митна служба України. Суб'єктами координації вчений вважає Раду національної безпеки та оборони України, окремі підрозділи органів прокуратури, Національне Центральне бюро Інтерполу, місцеві органи державної виконавчої влади. Іншою підставою для класифікації, яку науковець запропонував із методологічних мотивів, виділено сферу діяльності. За цією підставою усіх суб'єктів боротьби з корупцією поділено на таких, що мають кілька сфер діяльності та суб'єктів з однією сферою діяльності [6, с. 4−5].

Загалом можна підтримати науковця у групуванні відповідних суб'єктів протидії корупції, однак треба більш конкретно визначати склад кожної групи та підстави для віднесення тих чи інших суб'єктів протидії корупції. Наприклад, перелік координаційних суб'єктів доцільно було б доповнити такими державними органами, як Кабінет Міністрів України, Президент України, Верховна Рада України. Крім цього, не визначеним у цій класифікації залишається місце Національного агентства з питань протидії корупції, адже цей орган має значні координаційні повноваження у питаннях протидії корупції, реалізовуючи свою загальну компетенцію у відповідній сфері, а також, розглядаючи протидію корупції в органах прокуратури, виникає подальше питання щодо класифікації прокурорів як суб'єктів протидії корупції та внутрішніх органах прокуратури. Крім цього, у наведеній науковцем класифікації не враховано громадян та громадські організації, які нібито не включаються у категорію суб'єктів протидії корупції.

Цікавою є класифікація суб'єктів протидії корупції, що здійснюється М.Ю. Бездольним. Останній пропонує поділити суб'єктів на такі групи: суб'єкти, які визначають антикорупційну політику держави; суб'єкти безпосередньої правоохоронної діяльності в сфері протидії корупції, а також суб'єкти здійснення правосуддя у справах про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією; суб'єкти, діяльність яких спеціально або внаслідок виконання інших функцій спрямована на здійснення запобіжного впливу на причини та умови, що сприяють вчиненню корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних із корупцією; суб'єкти координації антикорупційної діяльності [7, с. 6, 14]. Наведену класифікацію вважаємо цілком вдалою за виключенням того недоліку, що остання не включає громадян та членів громадянського суспільства. Однак функціональне призначення суто державних органів у системі протидії корупції описано доволі влучно у процесі виділення груп досліджуваних суб'єктів.

Цікавою для аналізу є також класифікація, здійснена цим науковцем щодо суб'єктів органів внутрішніх справ, які протидіють корупції. Так, М.Ю. Бездольний виділяє такі групи: спеціалізовані; підрозділи, одним із завдань або функцією яких нормативними актами передбачено протидію (боротьбу) з корупцією; інші підрозділи, які безпосередньо протидіють злочинності та іншим правопорушенням, що, за законодавством, належать до основних (загальних) завдань органів внутрішніх справ (міліції); підрозділи органів внутрішніх справ, які сприяють протидії корупції [7, с. 6]. Такий підхід до поділу можна застосувати, розглядаючи внутрішніх суб'єктів протидії корупції у системі органів прокуратури України, удосконаливши його.

Продовжуючи попередню позицію, треба навести комплексну й грунтовну класифікацію, яку наводив С.М. Алфьоров. Останній зазначав перелік суб'єктів, що здійснюють протидію корупції в ОВС, до якого належать: 1) суб'єкт, що здійснює координацію, спрямовує, визначає та контролює діяльність із протидії корупції в ОВС, – Міністерство внутрішніх справ України; 2) суб'єкти, що наділені правом виявляти, фіксувати та розслідувати корупційні правопорушення в ОВС: органи прокуратури, СБУ, підрозділи СВБ ГУБОЗ України; 3) суб'єкти, які в процесі

виконання функцій в ОВС своєю діяльністю сприяють протидії корупції: керівники всіх рівнів; підрозділи кадрового забезпечення; колегії МВС; інспекції з особового складу і створені на їх основі постійно діючі мобільні групи для проведення перевірок стану дисципліни та законності серед особового складу органів внутрішніх справ; куратори підрозділів і служб; 4) суб'єктів, які сприяють протидії корупції в межах інших покладених на них функцій та завдань. До суб'єктів, які сприяють протидії корупції в ОВС у межах інших покладених на них функцій та завдань, належать такі суб'єкти антикорупційної діяльності: органи та особи, наділені адміністративними повноваженнями щодо виявлення, припинення, розслідування корупційних правопорушень, у тому числі щодо складання протоколу про адміністративне правопорушення, – спеціально уповноважених суб'єкти у сфері протидії корупції; органи та особи, наділені повноваженнями щодо координації, спрямування, законодавчого забезпечення антикорупційної діяльності; органи та особи, наділені повноваженнями щодо сприяння спеціально уповноваженим органам у сфері протидії корупції, за якими закріплюється прямий обов'язок щодо припинення корупційних правопорушень та повідомлення про них спеціально уповноваженим органам [8, с. 8, 18−19]. Аналогічний за функціональним призначенням механізм протидії корупції в органах прокуратури, а отже, цю та інші наведені класифікації, зокрема підходи та підстави поділу суб'єктів протидії корупції, можна виділити для здійснення авторської класифікації.

Враховуючи все вищенаведене та беручи до уваги специфіку системи органів прокуратури України та антикорупційну діяльність у них, пропонуємо класифікацію суб'єктів протидії корупції в органах прокуратури України.

Усіх суб'єктів, насамперед, за характером адміністративно-правового статусу треба розділити на:

– уповноважені держані органи влади, їх підрозділи та посадові особи;

– громадян та їх об'єднань.

За фактором структурної та ієрархічної приналежності суб'єктів протидії корупції в органах прокуратури можна виділити:

– внутрішні суб'єкти протидії корупції (ті, що входять у систему органів прокуратури);

– зовнішні суб'єкти протидії корупції (ті, що здійснюють протидію корупції в органах прокуратури, проте не належать до її системи).

За функціональним призначенням у механізмі протидії корупції в органах прокуратури можна виділити:

– органи, що приймають антикорупційну політику на загальнодержавному рівні (ВРУ);

– органи, що реалізують антикорупційну політику на загальнодержавному рівні (НАЗК);

– органи з координаційними функціями та повноваженнями у сфері протидії корупції (КМУ, Президент України, місцеві органи загальної компетенції тощо)

– органи, що здійснюють безпосередню правоохоронну діяльність у частині реалізації проваджень щодо корупційних адміністративних правопорушень чи злочинів (НАБУ, САП, прокурори як особи, що складають протокол про корупційне правопорушення чи державні обвинувачі, СБУ, Національна поліція України, ДБР);

– прокурори, що протидіють корупції як керівники органів прокуратури чи їх підрозділів;

– органи на особи, що сприяють протидії корупції в органах прокуратури;

– судові органи.

За рівнем спеціалізації:

– органи та особи, для яких протидія корупції є основною сферою діяльності (НАБУ; САП; НАЗК);

– правоохоронні органи, для яких протидія корупції є частиною загальної правоохоронної діяльності (СБУ, Національна поліція України, підрозділи прокуратури, ДБР);

– органи та особи, для яких протидія корупції не є основною сферою діяльності, а здійснюється у міру адміністративно-правового статусу (адміністративні посади в органах прокуратури, якщо діяльність не здійснюється у статусі правоохоронців, КМУ, ВРУ, Президент України тощо).

Висновки. У статті проаналізовано наукові підходи до класифікації суб'єктів протидії корупції в органах прокуратури в Україні. Надано їх авторський перелік та обгрунтовано поділ на види.

Список використаних джерел:

1. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/c16.
2. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2014. − № 49. − Ст. 2056.
3. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07.04.2011 р. №3206-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. − № 40. − Ст. 404.
4. Ткаченко О.В. Адміністративно-правові засади протидії корупції в органах внутрішніх справ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.В. Ткаченко. − Київ: Б. в., 2008. − 20 с.
5. Бусол О.Ю. Протидія корупційній злочинності в Україні у контексті сучасної антикорупційної стратегії : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.08 / О.Ю. Бусол. – К., 2015. – 479 с.
6. Тучак Р.М. Адміністративно-правові засади боротьби з корупцією : авреф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Р.М. Тучак. – Х., 2007. – 21 с.
7. Бездольний М.Ю. Адміністративно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо протидії корупції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / М.Ю. Бездольний. – Х., 2009. – 20 с.
8. Алфьоров С.М. Адміністративно-правовий механізм протидії корупції в органах внутрішніх справ : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / С.М. Алфьоров. – Х., 2011. – 444 с.

УДК 342.9

РОЗСОХА С.С.

ФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЩОДО ВИДАЧІ ПРАВА НА ЗАЙНЯТТЯ НОТАРІАЛЬНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ В УКРАЇНІ

У статті визначено форми адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо видачі права на зайняття нотаріальною діяльністю в Україні як зовнішній вияв адміністративних дій публічної адміністрації, що здійснюються в межах компетенції публічної адміністрації в площині адміністративно-правових відносин для реалізації видачі права на зайняття нотаріальною діяльністю з метою гарантування прав, свобод та законних інтересів осіб. До форм адміністративної діяльності належать: видання адміністративних актів публічною адміністрацією; укладення адміністративних договорів в сфері нотаріату; учинення інших юридично значущих адміністративних дій; здійснення матеріально-технічних операцій щодо видачі права на зайняття нотаріальною діяльністю.

Ключові слова: *адміністративні дії, адміністративні договори, видання адміністративних актів, матеріально-технічні операції, нотаріальна діяльність, право на зайняття нотаріальною діяльністю, публічна адміністрація, форми адміністративної діяльності.*

В статье определены формы административной деятельности публичной администрации о выдаче права на занятие нотариальной деятельностью в Украине как внешнее проявление административных действий публичной администрации, осуществляемые в пределах компетенции публичной администрации в плоскости административно-правовых отношений для реализации выдачи права на занятие нотариальной деятельностью с целью обеспечения прав, свобод и законных интересов лиц. К формам административной деятельности отнесены: издание административных актов публичной администрацией; заключения административных договоров в сфере нотариата; совершение иных юридически значимых админи-

© РОЗСОХА С.С. – здобувач (Науково-дослідний інститут публічного права)

стративных действий; осуществление материально-технических операций по выдаче права на занятие нотариальной деятельностью.

Ключевые слова: *административные действия, административные договоры, издание административных актов, материально-технические операции, нотариальная деятельность, право на занятие нотариальной деятельностью, публичная администрация, формы административной деятельности.*

The article defines the forms of administrative activity of the public administration regarding the issuance of the right to engage in notarial activities in Ukraine as an external manifestation of administrative actions of public administration, carried out within the competence of the public administration in the area of administrative-legal relations for the implementation of the issuance of the right to engage in notarial activities in order to guarantee the rights, freedoms and legitimate interests of individuals. The forms of administrative activity include: publication of administrative acts by public administration; conclusion of administrative agreements in the field of notary services; making other legally significant administrative actions; realization of material and technical operations concerning the issuance of the right to engage in notarial activities.

Key words: *administrative actions, administrative agreements, publication of administrative acts, material and technical operations, notarial activities, the right to engage in notarial activities, public administration, forms of administrative activity.*

Вступ. У сучасному суспільстві різні правовідносини знаходять свій прояв у різних формах. В адміністративному праві форми адміністративної діяльності публічної адміністрації займають важливе місце, адже через них функціонує весь механізм адміністративно-правового регулювання.

Форми адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо видачі права на зайняття нотаріальною діяльністю в Україні є обов'язковою складовою частиною адміністративно-правового регулювання сфери нотаріату та потребують ґрунтовних досліджень у нових суспільно-політичних реаліях.

До розкриття особливостей форм адміністративної діяльності публічної адміністрації звертали свою увагу такі вчені, як О. Бандурка, К. Білько, В. Галунько, Є. Гетьман, С. Діденко, А. Іванищук, В. Коваленко, Т. Коломоєць, В. Колпаков, О. Кузьменко, Р. Мельник, А. Рибас, В. Стефанюк та інші.

Проте вищевказані вчені розкрили загальні аспекти форм адміністративної діяльності, а проблематика форм адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо видачі права на зайняття нотаріальною діяльністю залишається мало дослідженою.

Постановка завдання. Мета статті полягає в тому, щоб на базі дослідження та аналізу позицій вчених-юристів, основ законодавства визначити форми адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо видачі права на зайняття нотаріальною діяльністю в Україні.

Результати дослідження. Для розкриття форм адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо видачі права на зайняття нотаріальною діяльністю в Україні необхідно для початку розкрити загальне поняття, їх класифікацію та окремі особливості кожної форми.

Тлумачний словник визначає, що форма – це тип, будова, спосіб організації чого-небудь; спосіб існування змісту, його внутрішня структура, організація та зовнішній вираз [21, с. 800]. Професор О. Бандурка трактує, що форма адміністративного права – це зовнішній прояв управлінської діяльності, спосіб вираження її змісту в конкретних умовах, тобто та чи інша управлінська дія, що має зовнішній вияв [2, с. 100].

Доктор юридичних наук Т. Коломоєць зазначила, що форма – це об'єктивний вияв сутності дій суб'єктів. Наявність завдань і функцій адміністративної діяльності публічної адміністрації зумовлює існування різних форм цієї діяльності, які передбачено правовими нормами. Форми закріплено в законодавстві, яке визначає правовий статус суду, у положеннях, статутах, інструкціях та інших актах, що регламентують адміністративну діяльність його суб'єктів. При цьому для здійснення функцій такої діяльності її суб'єкти мають використовувати тільки ті форми, які передбачені відповідними правовими актами [9, с. 150; 13, с. 20].

Професор В. Галунько наголошує, що форми діяльності публічної адміністрації – це зовнішнє вираження однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністратив-

них дій суб'єктів публічної адміністрації, здійснене в рамках режиму законності та компетенції для досягнення адміністративно-правової мети – публічного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [4, с. 135].

Суддя А. Рибас вважає, що форми адміністративної діяльності спеціальної публічної адміністрації у сфері відбору й призначення суддів – це зовнішнє вираження однорідних за своїм характером і правовою природою група дій Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Вищої ради правосуддя, зборів суддів і Президента України, яка здійснюється у формі рішень та указів нормативного підзаконного й індивідуального характеру, укладення адміністративних договорів, здійснення матеріально-технічних операцій та інших юридично значимих дій із метою справедливого й ефективного відбору та призначення суддів [18, с. 162].

Досить обґрунтованою є позиція С. Діденко, відповідно до якої форми адміністративної діяльності публічної адміністрації у сфері забезпечення обігу та застосування зброї в Україні – це зовнішньо виражена діяльність суб'єктів публічного адміністрування, яка здійснюється останніми в межах їх компетенції та спрямована на гарантування прав, свобод і законних інтересів суб'єктів адміністративних відносин в цій сфері [6, с. 50].

Отже, форми адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо видачі права на зайняття нотаріальною діяльністю в Україні – це зовнішній вияв адміністративних дій публічної адміністрації, що здійснюються в межах компетенції публічної адміністрації в площині адміністративно-правових відносин для реалізації видачі права на зайняття нотаріальною діяльністю з метою гарантування прав, свобод та законних інтересів осіб.

Далі необхідно розкрити класифікацію форм адміністративної діяльності. Форми державного управління можуть бути як правовими, так і неправовими. Неправові форми державного управління поділяються на організаційно-технічні дії (розробка програм, проведення нарад, контроль, роз'яснення тих чи інших заходів) та матеріально-технічні дії (робота з інформацією, проведення досліджень, розробок, підготовка до видань і видання актів, ведення діловодства, складання довідок). Правові форми державного управління можуть безпосередньо виражатися у виданні правових актів управління (нормативного або індивідуального характеру), в укладенні адміністративних договорів та інших діях, що тягнуть юридичні наслідки (дозволи на вчинення певних дій, державна реєстрація тощо) [19, с. 67–68].

Вчені В. Колпаков, В. Коваленко та О. Кузьменко за ступенем правової регламентації процесу використання виділяють такі форми публічного управління: встановлення норм права (видання нормативних актів публічного адміністрування); застосування норм права (видання ненормативних актів публічного адміністрування, актів застосування норм права); укладання адміністративних договорів; здійснення реєстраційних та інших юридично значущих дій; провадження організаційних дій; виконання матеріально-технічних операцій. Перші чотири форми, є правовими, решта – неправовими. Саме такий поділ форм публічного адміністрування найповніше, на погляд науковця, відображає діяльність публічної адміністрації, її широту та специфіку [10, с. 125].

Професор В. Галунько за характером і правовою природою виявляє такі форми діяльності суб'єктів публічної адміністрації: укладення адміністративних актів (видання підзаконних нормативно-правових актів і видання індивідуальних адміністративних актів); укладення адміністративних договорів; учинення інших юридично значущих адміністративних дій; здійснення матеріально-технічних операцій [4, с. 46].

Своєю чергою, А. Іванищук вважає, що форми адміністративної діяльності публічної адміністрації у сфері адміністративно-правового регулювання судової гілки влади варто поділити на такі види: видання адміністративних актів (підзаконних нормативно-правових та індивідуальних адміністративних актів); укладення адміністративних договорів; учинення інших юридично значущих адміністративних дій; здійснення матеріально-технічних операцій. Крім того, науковець умовно поділяє їх на правові та неправові. Правові форми завжди є організаційними, проте далеко не всі організаційні форми є правовими. До останніх належать лише ті, що обов'язково передбачають настання юридичних наслідків [7, с. 120].

Крім того, професор Р. Мельник до зовнішніх дій адміністративної діяльності публічної адміністрації зараховує не форми адміністративної діяльності, а «інструменти діяльності публічної адміністрації», до складу яких належать нормативні акти публічної адміністрації; адміністративний акт і адміністративний договір [11, с. 253–296].

Як зазначила А. Рибас, загалом у юридичній літературі домінують три основних підходи до розуміння зовнішньої адміністративної діяльності публічної адміністрації. Згідно з першим

(класичним), під нею розуміють самостійну зовнішньо виражену дію, волевиявлення суб'єкта публічної адміністрації, до елементів якого входять нормативні й індивідуальні акти публічної адміністрації, матеріально-технічні операції та здійснення інших юридично-значимих дій; відповідно до другого (широкого), зовнішньо виражена дія, волевиявлення суб'єкта публічної адміністрації, розглядається як така, що забезпечує адміністративний акт широкими діями публічної адміністрації (6 елементів). Третій (вузький) підхід передбачає таке: замість форм адміністративної діяльності, пропонується використовувати категорію «інструменти діяльності публічної адміністрації», до складу яких зараховують нормативні та адміністративні акти й адміністративні договори [18, с. 162].

Отже, ми погоджуємось із класичним підходом до класифікації форм адміністративної діяльності, відповідно до якого до форм адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо видачі права на зайняття нотаріальною діяльністю в Україні належать: видання адміністративних актів публічною адміністрацією; укладення адміністративних договорів; учинення інших юридично значущих адміністративних дій; здійснення матеріально-технічних операцій.

Наступним кроком дослідження є визначення особливостей окремої форми адміністративної діяльності.

Видання адміністративних актів загалом поділяється на видання підзаконних нормативно-правових актів та видання індивідуальних адміністративних актів [4, с. 132].

На думку С.С. Алексєєва, підзаконний нормативний акт – це нормативний юридичний акт компетентного органу, який оснований на законі та закону не суперечить [1, с. 452]

Професор В. Галунько наголошує, що підзаконні нормативно-правові акти – це прийняті у процесі підзаконної розпорядчої діяльності органами та посадовими особами публічної адміністрації владні приписи загального характеру з метою виконання завдань адміністративного права щодо конкретизації та деталізації законів до стадії їх застосування [4, с. 135].

Досить обґрунтованою є позиція Є. Гетьман, який вважає, що підзаконний нормативно-правовий акт являє собою офіційний письмовий документ уповноваженого органу виконавчої влади, створений на підставі та на виконання Конституції та законів України, який містить, змінює або скасовує норми права, створюється у встановленому законодавством порядку із застосовуванням спеціальних засобів нормотворчої техніки [5, с. 100].

Загалом видання підзаконних нормативно-правових актів – це правотворчий напрям діяльності публічної адміністрації, що передбачає розпорядчу діяльність, спрямовану на виконання законів шляхом розроблення та встановлення підзаконних правил загального характеру [4, с. 132].

Яскравим прикладом видання підзаконних нормативно-правових актів у сфері видачі права на зайняття нотаріальною діяльністю в Україні є Положення про Вищу кваліфікаційну комісію нотаріату, що затверджується постановою Кабінету Міністрів України від 31 серпня 2011 р. № 923 [16].

Видання індивідуальних адміністративних актів є найбільш поширеним способом реалізації адміністративних повноважень органів публічної адміністрації; без їх видання не може бути вирішено жодної більш-менш важливої справи в цій сфері [4, с. 136].

Видання індивідуальних адміністративних актів є близьким до нормативного, але не тотожне йому. Відмінність між ними полягає в тому, що індивідуальні адміністративні акти встановлюють, змінюють або припиняють конкретні адміністративні правовідносини. Вони відрізняються від нормативних тим, що звернені до конкретних суб'єктів управлінських відносин і їх дія припиняється після здійснення встановлених у них прав і обов'язків, тобто після одноразового їх застосування [4, с. 136].

Найпоширенішим прикладом видання індивідуальних нормативно-правових актів у сфері видачі права на зайняття нотаріальною діяльністю в Україні є накази Міністерства юстиції України, наприклад, Порядок допуску осіб до складання кваліфікаційного іспиту та проведення кваліфікаційного іспиту Вищою кваліфікаційною комісією нотаріату, який затверджено наказом Міністерства юстиції України від 28 липня 2011 р. № 1905/5 або Порядок видачі свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю, який затверджено наказом Міністерства юстиції України від 11 липня 2012 р. № 1043/5 [14; 15].

Наступною формою адміністративної діяльності є адміністративний договір. Відповідно до п. 14 ст. 3 КАСУ адміністративний договір – «дво- або багатостороння угода, зміст якої становлять права та обов'язки сторін, що випливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди» [8].

Науковець В. Стефанюк запропонував визначати адміністративний договір як договір, побудований на публічно-правових нормах, який регулює добровільне погодження волі двох (або більше) суб'єктів права, один з яких є суб'єктом управління, про встановлення взаємних адміністративних правовідносин. При цьому він вказував, що цей договір випливає з адміністративних правовідносин та має бути добровільним волевиявленням сторін, однією з яких є суб'єкт владних повноважень [20, с. 107].

У сфері нотаріату адміністративні договори є нечастим явищем, зокрема, одним із прикладів є Меморандум між Міністерством юстиції України та Всеукраїнською громадською організацією «Академія нотаріату України» про співпрацю, спрямовану на підвищення фахового рівня нотаріусів від 9 лютого 2010 р. [12].

Також правовою формою адміністративно-правового регулювання суспільних відносин є вчинення інших юридично значущих адміністративних дій. До них належать такі дії, які безпосередньо створюють нове юридичне положення, змінюють наявні правовідносини або стають необхідною умовою для настання зазначених правових наслідків – незалежно від того, були вони спрямовані на ці наслідки чи ні. Прикладом таких дій можуть бути реєстрація, документування, прийняття присяги [4, с. 136].

У сфері видачі права на зайняття нотаріальною діяльністю в Україні прикладом вчинення інших юридично значущих адміністративних дій є Положення про порядок реєстрації приватної нотаріальної діяльності та заміщення приватного нотаріуса від 22 березня 2011 р. [17].

Під здійсненням матеріально-технічних операцій мається на увазі забезпечення публічною адміністрацією збирання, зберігання й оброблення інформації, використання технічних засобів, створення матеріально-технічних умов праці тощо. Вони в системі форм адміністративного діяльності суб'єктів публічної адміністрації виконують допоміжну роль [4, с. 136].

Змістом матеріально-технічних дій у сфері організації та діяльності нотаріату є забезпечення нотаріусів усіма необхідними ресурсами для здійснення професійної діяльності, зокрема, комп'ютерною технікою, роботою електронних баз даних; канцелярією, необхідною для належного ведення нотаріального діловодства та ін. При цьому матеріально-технічне забезпечення державних нотаріусів як працівників державних нотаріальних контор здійснюється коштом державного бюджету, тоді як приватні нотаріуси фінансують свою діяльність самостійно [3, с. 100].

Відповідно до Порядку допуску осіб до складання кваліфікаційного іспиту та проведення кваліфікаційного іспиту Вищою кваліфікаційною комісією нотаріату 28 липня 2011 р. № 1905/5 кваліфікаційний іспит проводиться в окремому приміщенні, в якому розміщуються автоматизовані робочі місця осіб, допущених до складання кваліфікаційного іспиту, окреме автоматизоване робоче місце для адміністрування системи з підключеним до нього принтером та відповідне комунікаційне обладнання. Серверна частина програмного забезпечення системи розміщується на технічних ресурсах адміністратора Єдиних та Державних реєстрів, створення та забезпечення функціонування яких належить до компетенції Міністерства юстиції України. Налаштування автоматизованих робочих місць осіб, допущених до складання кваліфікаційного іспиту, мають забезпечувати відсутність доступу до інформаційних ресурсів мережі Інтернет. Створення та налаштування системи, її технічне обслуговування та модернізація, а також вжиття технічних заходів для збереження даних, що містяться на сервері системи, здійснюються адміністратором Єдиних та Державних реєстрів, створення та забезпечення функціонування яких належить до компетенції Міністерства юстиції України [15].

Крім того, під час проведення кваліфікаційного іспиту засобами Міністерства юстиції України забезпечується ведення відеофіксації кваліфікаційного іспиту. Зразок екзаменаційних завдань розміщується на офіційній інтернет-сторінці Міністерства юстиції України [15].

Висновки. Таким чином, усе вищевикладене дає підстави дійти висновків стосовно форм адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо видачі права на зайняття нотаріальною діяльністю:

- згідно з класичним підходом до класифікації форм адміністративної діяльності, до форм адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо видачі права на зайняття нотаріальною діяльністю в Україні належать: видання адміністративних актів публічною адміністрацією; укладення адміністративних договорів; учинення інших юридично значущих адміністративних дій; здійснення матеріально-технічних операцій;

- найпоширенішою формою адміністративної діяльності є видання адміністративних актів, серед яких видання підзаконних актів у сфері щодо видачі права на зайняття нотаріальною діяльністю зводиться здебільшого до постанов Кабінету Міністрів України (зокрема щодо закрі-

плення адміністративно-правового статусу публічної адміністрації), а також видання індивідуальних нормативно-правових актів у сфері видачі права на зайняття нотаріальною діяльністю в Україні, серед яких є акти Міністерства юстиції України щодо загальної організації порядку видачі свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю;

- адміністративний договір як форма адміністративної діяльності у сфері видачі права на зайняття нотаріальною діяльністю в Україні є непоширеною;

- у сфері видачі права на зайняття нотаріальною діяльністю в Україні прикладом вчинення інших юридично значущих адміністративних дій є реєстрація приватної нотаріальної діяльності, прийняття присяги нотаріусами тощо;

- здійснення матеріально-технічних операцій у сфері видачі права на зайняття нотаріальною діяльністю в Україні полягає в тому, що Міністерство юстиції України як публічна адміністрація гарантує інформаційне забезпечення щодо проведення кваліфікаційного іспиту.

Отже, форми адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо видачі права на зайняття нотаріальною діяльністю в Україні – це зовнішній вияв адміністративних дій публічної адміністрації, що здійснюються в межах компетенції публічної адміністрації в площині адміністративно-правових відносин для реалізації видачі права на зайняття нотаріальною діяльністю з метою гарантування прав, свобод та законних інтересів осіб.

Список використаних джерел:

1. Алексеев С.С. Общая теория права : ученик / С.С. Алексеев. − М.: ТК «Велби»: Проспект, 2008. − 576 с.

2. Бандурка О.М. Адміністративний процес: підручник для вищих навч. закл. / О.М. Бандурка. − К., 2002. − 288 с.

3. Білько К.Ф. Адміністративно-правове забезпечення організації та діяльності нотаріату в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / К.Ф. Білько; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. − Київ, 2015. − 206 с.

4. Галунько В., Курило В., Короєд С. та ін. Адміністративне право України. Т. 1: Загальне адміністративне право: навчальний посібник / В. Галунько, В. Курило, С. Короєд та ін. − Херсон: ХМД, 2015. − 272 с.

5. Гетьман Є. Підзаконний нормативно-правовий акт:поняття, ознаки, функції, види / Є. Гетьман // Вісник Національної академії правових наук України. − 2014. − № 2. − С. 92−100.

6. Діденко С.В. Адміністративно-правове забезпечення обігу та застосування зброї в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / С.В. Діденко; Відкрит. міжнар. ун-т розвитку людини «Україна». − Київ, 2016. − 36 с.

7. Іванищук А. Адміністративно-правове регулювання діяльності судової гілки влади: теорія і практика: монографія / А. Іванищук / Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна». Інститут права та суспільних відносин. − Київ: Ун-т «Україна», 2014. − 356 с.

8. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747–IV // Відомості Верховної Ради України. − 2005. − № 35-36, № 37. − Ст. 446.

9. Коломоєць Т. Адміністративне право України. Підручник. Істина / Т. Коломоєць. − Київ, 2010. − 447 с.

10. Колпаков В.К., Коваленко В.В., Кузьменко О.В. та ін. Курс адміністративного права України: підручник / В.К. Колпаков, В.В. Коваленко, О.В. Кузьменко та ін. / Нац. акад. внутр. справ. − К.: Юрінком Інтер, 2012. − 805 с.

11. Мельник Р.С. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / Р.С. Мельник. − К. : Авіте, 2014. − 376 с.

12. Меморандум між Міністерством юстиції України та Всеукраїнською громадською організацією «Академія нотаріату України» про співпрацю, спрямовану на підвищення фахового рівня нотаріусів 09.02.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0001323-10.

13. Пантелеев В.Ю. Административная деятельность органов внутренних дел: учебное пособие для подготовки к екзаменам / В.Ю. Пантелеев. − Екатеринбург: Изд-во Уральского юридического института МВД России, 2002. − 57 с.

14. Порядок видачі свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю: затверджено наказом Міністерства юстиції України від 11.07.2012 р. № 1043/5 // Офіційний вісник України. − 2012. − № 54. − Ст. 2193.

15. Порядок допуску осіб до складання кваліфікаційного іспиту та проведення кваліфікаційного іспиту Вищою кваліфікаційною комісією нотаріату: затверджено наказом Міністерства юстиції України від 28.07.2011 р. № 1905/5 // Офіційний вісник України. − 2011. − № 60. − Ст. 2421.

16. Про затвердження Положення про Вищу кваліфікаційну комісію нотаріату: постанова Кабінету міністрів України від 31.08.2011 р. № 923 // Офіційний вісник України. − 2011. − № 67. − Ст. 2584.

17. Про затвердження Положення про порядок реєстрації приватної нотаріальної діяльності та заміщення [...] Мін'юст України; Наказ, Положення, Форма типового документа [...] від 22.03.2011 р. № 871/5. − [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0388-11.

18. Рибас А.В. Форми адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо призначення суддів в Україні / А.В. Рибас // Науковий вісник Херсонського Державного Університету. – 2014. − Випуск 5-2. − Том 3. − С. 162−164.

19. Солдатов А.П. Административное право Российской Федерации / А.П. Солдатов. − М.: Феникс, 2006. − 347 с.

20. Стефанюк В. Судовий адміністративний процес / В. Стефанюк / Акад. прав. наук України, Ін-т приват. права і підприємництва. − Х.: Консум, 2003. − 473 с.

21. Яременко В., Сліпушко О. Новий словник української мови. В 3-х т. / В. Яременко, О. Сліпушко. − Київ: Аконіт, 2008. − 928 с.

УДК 342.95(477)

РУСЕЦЬКИЙ А.А.

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ ТА КООРДИНАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

У статті на основі аналізу наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства України розглянуто правові засади взаємодії і координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні та визначено місце серед них адміністративно-правового регулювання.

Зазначається, що система правових засад взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні являє собою досить розгалужену систему нормативно-правових актів. Цей аспект безпосередньо пов'язаний із тим, що в зазначеній сфері досі немає єдиного нормативного документа, який би регламентував усі пов'язані із вказаною проблематикою моменти. Встановлено, що правовими засадами взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні є норми правових актів різної юридичної сили, положення яких тією чи іншою мірою регулюють вказані категорії.

Обстоюється позиція, що у чинному КПК чітко визначено усі аспекти кримінального процесу, а також правовий статус та особливості співпраці правоохоронних органів у рамках останнього. У контексті нашого дослідження Кримінальний процесуальний кодекс цікавий тим, що в його положеннях знаходять відображення усі аспекти взаємодії відповідних державних відомств. Крім того, вказані положення також мають значення для організації взаємодії і координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні.

Обґрунтовується, що правоохоронні відомства є здебільшого органами виконавчої влади, тому різні аспекти їх діяльності, зокрема організація взаємодії та координації на регіональному рівні, регулюються положеннями Закону України «Про центральні органи виконавчої влади».

© РУСЕЦЬКИЙ А.А. – кандидат юридичних наук, здобувач (Харківський національний університет внутрішніх справ)

Встановлено, що нині основою цих категорій є положення великої кількості нормативно-правових актів. При цьому здебільшого останні регулюють організаційні питання, на кшталт, розподіл компетенції правоохоронних відомств, визначення їх правового статусу, особливостей співпраці тощо. Цей аспект свідчить про те, що домінуючу роль у системі правових засад відведено саме нормам адміністративних актів, на яких засновано механізм адміністративно-правового регулювання.

Ключові слова: *координація, взаємодія, правоохоронні органи, регіональний рівень, відносини.*

В статье на основе анализа научных взглядов ученых и норм действующего законодательства Украины рассмотрены правовые основы взаимодействия и координации деятельности правоохранительных органов на региональном уровне и определено место среди них административно-правового регулирования.

Отмечается, что система правовых основ взаимодействия и координации деятельности правоохранительных органов на региональном уровне представляет собой достаточно разветвленную систему нормативно-правовых актов. Этот аспект непосредственно связан с тем, что в указанной сфере до сих пор не существует единого нормативного документа, который бы регламентировал все связанные с указанной проблематикой моменты. Установлено, что правовыми основами взаимодействия и координации деятельности правоохранительных органов на региональном уровне являются нормы правовых актов различной юридической силы, положение которых в той или иной степени регулируют указанные категории.

Отстаивается позиция, что в действующем УПК четко определены все аспекты уголовного процесса, а также правовой статус и особенности сотрудничества правоохранительных органов в рамках последнего. В контексте нашего исследования Уголовный процессуальный кодекс интересен тем, что в его положениях находят отражение все аспекты взаимодействия соответствующих государственных ведомств. Кроме того, указанные положения также имеют значение для организации взаимодействия и координации деятельности правоохранительных органов на региональном уровне.

Обосновывается, что правоохранительные ведомства является в большинстве органами исполнительной власти, поэтому различные аспекты их деятельности, в частности организация взаимодействия и координации на региональном уровне, регулируются положениями Закона Украины «О центральных органах исполнительной власти».

Установлено, что на сегодняшний день основой этих категорий является положение большого количества нормативно-правовых актов. При этом в большинстве случаев последние регулируют организационные вопросы, вроде распределения компетенции правоохранительных ведомств, определения их правового статуса, особенностей сотрудничества и тому подобное. Этот аспект свидетельствует о том, что доминирующая роль в системе правовых основ отведена именно нормам административных актов, на которых основан механизм административно-правового регулирования.

Ключевые слова: *координация, взаимодействие, правоохранительные органы, региональный уровень, отношения.*

In the article, on the basis of the analysis of scientific opinions of scientists and norms of the current legislation of Ukraine, the legal principles of interaction and coordination of activity of law enforcement bodies at the regional level are considered and the place of administrative-legal regulation among them is determined.

It is noted that the system of legal principles of interaction and coordination of law-enforcement bodies at the regional level is a fairly extensive system of legal acts. This aspect is directly related to the fact that in this area there is still no single normative document that would regulate all the points associated with the given problem. It was established that the legal principles of interaction and coordination of activity of law

enforcement bodies at the regional level are the rules of legal acts of various legal force, the provisions of which to varying degrees regulate the specified categories.

The position that the current CPC clearly defines all aspects of the criminal process, as well as the legal status and features of cooperation of law enforcement bodies within the framework of the latter is upheld. In the context of our study, the Criminal Procedural Code is interesting because its provisions reflect all aspects of the interaction of the relevant government departments. In addition, these provisions are also important for the organization of interaction and coordination of law enforcement activities at the regional level.

It is substantiated that law enforcement agencies are in the vast majority of executive bodies, therefore, various aspects of their activities, in particular, the organization of interaction and coordination at the regional level, are regulated by the provisions of the Law of Ukraine "On Central Executive Bodies".

It is established that for today the basis of these categories is the provisions of a large number of normative legal acts. At the same time, in most cases, the latter regulate organizational issues, such as, the division of competences of law enforcement agencies, definition of their legal status, features of cooperation, etc. This aspect shows that the dominant role in the system of legal principles is given precisely to the norms of administrative acts on which the mechanism of administrative and legal regulation is based.

Key words: *coordination, interaction, law enforcement bodies, regional level, relations.*

Вступ. Усі правові явища, інститути та інші подібні категорії є комплексними за своєю формою. Іншими словами, вони мають досить складну модель, яка характеризує їх становище у правовій системі держави. У цьому разі одним із ключових аспектів, який потребує розгляду в процесі дослідження тієї чи іншої правової категорії, виступають правові засади, на яких засновується функціонування останньої. Продовжуючи логіку цього наукового погляду, доречно зауважити, що ключове значення в процесі аналізу взаємодії і координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні має визначення їх правових засад, а також встановлення серед них місця адміністративно-правового регулювання. Варто зазначити, що система правових засад взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні являє собою досить розгалужену систему нормативно-правових актів. Цей аспект безпосередньо пов'язаний із тим, що в зазначеній сфері досі немає єдиного нормативного документа, який би регламентував усі пов'язані із вказаною проблематикою моменти. Таким чином, правовими засадами взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні є норми права різних актів держави, положення яких в тій чи іншій мірі регулюють вказані категорії.

Окремі питання взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів у своїх наукових працях розглядали: Ю.С. Шемшученко, О.В. Червякова, В.А. Мозгова, В.Ю. Шепітько, С.В. Краснокутский, О.М. Єщук, В.В. Коваленко, В.І. Луговий, В.М. Князєв, О.М. Клюєв, О.М. Музичук, С.М. Серьогін та багато інших. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових праць, вчені мало уваги приділяли питанню правових засад взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні.

Постановка завдання. Метою статті є розгляд правових засад взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні та визначення місця серед них адміністративно-правового регулювання.

Результати дослідження. Центральне місце серед правових засад не тільки взаємодії і координації правоохоронних органів на регіональному рівні, але й усіх інших інститутів правової системи нашої держави належить Конституції України. Як зазначає В.П. Збукар, Конституція України – це єдиний нормативно-правовий акт, що володіє особливими юридичними властивостями, за допомогою якого український народ виражає свою суверенну волю, встановлює основні принципи устрою суспільства і держави, визначає систему і структуру державної влади і місцевого самоврядування, механізми реалізації державно-владних повноважень, основи правового статусу особи, територіальний устрій держави [1, с. 29–30].

У такому разі важливість Конституції України полягає в тому, що її положеннями врегульовано правовий статус вищих органів державної влади, зокрема: Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Конституційного суду України, а також закріплено положення, які визначають місце та значення інституту Президента України [2]. Крім того, Конституція закрі-

плює основні принципи, на яких ґрунтуються взаємодія і координація діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні, а також законодавчий формат регулювання правового статусу останніх. Так, відповідно до Основного Закону, виключно законами України визначаються основи забезпечення громадського порядку, особливості організації і діяльності прокуратури, органів досудового розслідування тощо [2].

Одразу після Конституції України найвагоміше значення в системі правових засад взаємодії і координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні займає законодавство нашої держави. При цьому необхідно зазначити, що існує великий масив різних положень, які виступають основою досліджуваних категорій. Доцільно в такому контексті виділити Кримінальний процесуальний кодекс України (далі – КПК), норми якого мають пряме відношення до досліджуваної проблематики. Зазначимо, що кримінальне процесуальне законодавство нашої держави визначає порядок кримінального провадження [3]. Тобто у КПК чітко визначено усі аспекти кримінального процесу, а також правовий статус та особливості співпраці правоохоронних органів в рамках останнього. В контексті нашого дослідження Кримінальний процесуальний кодекс цікавий тим, що в його положеннях знаходять відображення усі аспекти взаємодії відповідних державних відомств. Крім того, вказані положення також мають значення для організації взаємодії і координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні.

Так, наприклад, у межах будь-якого кримінального провадження, що відкривається за фактом учинення злочину на конкретній території, керівну роль відіграє прокурор. Останній здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням. Іншими словами, прокурор фактично координує діяльність правоохоронних органів для досягнення мети кримінального провадження у чітко визначених процесуальних межах [3].

Окрім того, у КПК чітко прописано особливості взаємодії слідчих та оперативних підрозділів у рамках кримінального провадження. Так, відповідно до ст. 40 Кримінального процесуального кодексу слідчий уповноважений: доручати проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій відповідним оперативним підрозділам. При цьому взаємодія за таких умов не обмежується рамками конкретного правоохоронного органу. У ст. 41 КПК зазначено, що до оперативних підрозділів належать: оперативні підрозділи органів Національної поліції, органів безпеки, Національного антикорупційного бюро України, Державного бюро розслідувань, органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового і митного законодавства, органів Державної кримінально-виконавчої служби України, органів Державної прикордонної служби України тощо. В рамках кримінального провадження зазначені відомства зобов'язані виконувати доручення слідчого та прокурора [3].

Зазначені положення мають пряме відношення до питання взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні, так як кримінальне провадження щодо злочинів здійснюються в межах територій, що належать до зон обслуговування конкретних відомств. У зв'язку із цим співпраця останніх також буде здійснюватися в межах певної території, зокрема регіону.

Не менш важливим у контексті представленого дослідження є положення Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП). Завданнями КУпАП, відповідно до ст. 1 цього нормативно-правового акта, є охорона прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством [4].

У межах цього нормативно-правового акта визначено чимало питань, що належать до сфери взаємодії правоохоронних органів у межах провадження у справах про адміністративні правопорушення. Наприклад, у разі вчинення порушень вимог законодавства про охорону культурної спадщини, якщо особу порушника не можна встановити на місці вчинення порушення, уповноважені посадові особи органів охорони культурної спадщини, адміністрацій історико-культурних заповідників та історико-культурних заповідних територій можуть доставляти осіб, які вчинили ці правопорушення, до поліції чи приміщення виконавчого органу сільської, селищної, міської ради для встановлення особи порушника та складення протоколу про адміністративне правопорушення [4].

Крім того, у разі порушення іноземцем або особою без громадянства правил перебування в Україні і транзитного проїзду через територію України, якщо особу порушника не можна встановити на місці вчинення порушення, уповноважені посадові особи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, його територіальних органів і підрозділів, можуть доставляти таких осіб у приміщення центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, його територіальних органів і підрозділів, до поліції, до пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, з метою встановлення особи порушника і з'ясування обставин правопорушення [4].

Зазначимо, що в усіх представлених випадках йдеться про взаємодію правоохоронних органів у межах конкретного регіону, адже провадження в справах про адміністративні правопорушення здійснюється за ознакою територіальності. У зв'язку із цим положення КУпАП належать до правових засад організації взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні.

Зауважимо, що правоохоронні відомства є здебільшого органами виконавчої влади, тому різні аспекти їх діяльності, зокрема організація взаємодії та координації на регіональному рівні, регулюються положеннями Закону України «Про центральні органи виконавчої влади». У ст. 1 Закону зазначено, що систему центральних органів виконавчої влади становлять міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади [5].

У такому аспекті міністерства є центральними органами виконавчої влади, які забезпечують формування та реалізацію державної політики в одній чи кількох сферах. При цьому міністерства мають відокремлені територіальні підрозділи, на які покладається виконання відповідних завдань на регіональному рівні. Крім того, законом також зазначено, що систему центральних органів виконавчої влади становлять також служби, агентства та інспекції, які не входять до структури конкретних міністерства чи їх територіальних органів, але діяльність яких координується Кабінетом Міністрів України [5]. Важливість наведеного нормативно-правового акта полягає в тому, що його положення безпосередньо не регулюють питання взаємодії та координації в правоохоронній сфері на регіональному рівні, однак, вони регламентують особливості правового статусу правоохоронних органів, а також їх структурну підпорядкованість.

Враховуючи той факт, що нами проводиться дослідження взаємодії і координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні, однією з основних правових засад організації вказаних категорій, безперечно, є Закон України «Про засади державної регіональної політики». Відповідно до статей цього нормативно-правового акта, державна регіональна політика – це система цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їх етнічної і культурної самобутності. Її метою виступає створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення їх соціальної та економічної єдності, підвищення рівня життя населення, додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від його місця проживання [6].

Таким чином, зазначений нормативно-правовий акт певним чином встановлює стандарти організації життя на регіональному рівні, які, своєю чергою, мають реалізовуватись у процесі діяльності всіх органів влади на цій території, у тому числі правоохоронних. Іншими словами, взаємодію і координацію діяльності правоохоронних відомств на регіональному рівні повинно бути направлено на забезпечення реалізації не тільки мети та завдань цих категорій безпосередньо, але й на реалізацію засад державної регіональної політики.

До правових засад взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні також належать положення численних законодавчих актів, що регламентують роботу конкретних відомств. Наприклад, відповідно до ст. 5 Закону України «Про Національну поліцію України», вказаний орган у процесі свої діяльності взаємодії з органами правопорядку та іншими органами державної влади, а також органами місцевого самоврядування відповідно до чинного законодавства України. Організація взаємодії поліції з іншими органами влади та правоохоронними відомствами на регіональному рівні забезпечується за допомогою територіальних підрозділів, які становлять один з елементів загальної системи НПУ [7].

Схожі положення закріплено у ст. 8 Закону України «Про Службу безпеки України», де зазначається, що цей орган взаємодіє з державними органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами, які сприяють виконанню покладених на нього завдань [8]. Окремі повноваження в сфері забезпечення взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів на території окремого регіону за наявності законодавчо визначеного кола обставин, покладено на Національну гвардію. Так, відповідно до Закону України «Про Національну гвардію України» вказане військове формування з правоохоронними функціями взаємодії з правоохоронними органами держави щодо питань забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій [9]. Крім того, Національна гвардія України є основним суб'єктом із припинення масових заворушень. При здійсненні заходів щодо припинення масових заворушень Національна гвардія України координує діяльність сил та засобів правоохоронних органів, залучених до припинення зазначених протиправних дій [9].

Одним із суб'єктів організації взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів на території України виступають місцеві державні адміністрації, що відображено у нормативних положеннях, котрими регулюється діяльність останніх. Так, до основних завдань місцевих державних адміністрацій належить забезпечення законності і правопорядку в межах відповідних регіонів. У зв'язку із цим Закон України «Про місцеві державні адміністрації» можна визначити однією із правових засад досліджуваних категорій [10].

Необхідно зазначити, що до правових засад організації взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів України також належать положення багатьох підзаконних нормативно-правових актів, наприклад: Указу Президента України «Про вдосконалення координації діяльності правоохоронних органів по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю» від 12.02.2000 р. [11], Постанов Кабінету Міністрів України «Про державну фіскальну службу України» від 21.05.2014 р. [12], «Про утворення територіальних органів Національної поліції та ліквідацію територіальних органів Міністерства внутрішніх справ» від 16.09.2015 р. [13], Спільного наказу Міністерства внутрішніх справ України та Центрального управління Служби безпеки України «Про затвердження Інструкції про взаємодію правоохоронних органів у сфері боротьби з організованою злочинністю» від 10.06.2011 р. тощо [14].

Висновки. Отже, аналіз правових засад взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів показав, що нині основою цих категорій є положення великої кількості нормативно-правових актів. При цьому останні здебільшого регулюють організаційні питання, на кшталт розподіл компетенції правоохоронних відомств, визначення їх правового статусу, особливостей співпраці тощо. Цей аспект свідчить про те, що домінуючу роль у системі правових засад відведено саме нормам адміністративних актів, на яких засновано механізм адміністративно-правового регулювання.

Список використаних джерел:

1. Збукар В.П. Взаємодія органів місцевого самоврядування в стратегічному плануванні розвитку територій: дисертація / В.П. Збукар // Харків: Національна академія державного управління при Президентові України. – 2010. – 239 с.

2. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Офіційний вісник України. – 2010. – № 72/1. – Ст. 15.

3. Кримінальний процесуальний кодекс України: № 4651-VI від 13.04.2012 р. // Офіційний вісник України. – 2012. – № 37. – Ст. 1370.

4. Кодекс України про адміністративні правопорушення: кодекс від 07.12.1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.

5. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.

6. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 90.

7. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. №580-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.

8. Про Службу безпеки України: закон від 25.03.1992 р. № 2229-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.

9. Про Національну гвардію України: закон від 13.03.2014 р. № 876-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 17. – Ст. 594.

10. Про місцеві державні адміністрації: закон від 09.04.1999 №586-XIV // Відомості Верховної ради України. – 1999. – № 20. – Ст. 190.
11. Про вдосконалення координації діяльності правоохоронних органів по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю: указ від 12.02.2000 р. №229/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 7. – Ст. 267.
12. Про Державну фіскальну службу: постанова від 21.05.2014 р. № 236 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 55. – Ст. 1507.
13. Про утворення територіальних органів Національної поліції та ліквідацію територіальних органів Міністерства внутрішніх справ: постанова від 16.09.2015 р. №730 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 76. – Ст. 2526.
14. Про затвердження Інструкції про взаємодію правоохоронних органів у сфері боротьби з організованою злочинністю: наказ від 10.06.2011 р. № 317/235 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 53. – Ст. 2139.

УДК 342.9

СЕВОСТЬЯНОВА Н.І.

ПОНЯТТЯ І ЗНАЧЕННЯ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

У статті визначено поняття правовідносин у сфері соціального забезпечення публічної служби в Україні. З'ясовано значення таких правовідносин. Охарактеризовано його сутність.

Ключові слова: *правовідносини, соціальне забезпечення, публічна служба, праця, держава.*

В статье определено понятие правоотношений в сфере социального обеспечения публичной службы в Украине. Выяснено значение таких правовоотношений. Охарактеризована его сущность.

Ключевые слова: *правоотношения, социальное обеспечение, публичная служба, работа, государство.*

In the article the concept of legal relations in the field of social security of public service in Ukraine is defined. The significance of such relationships is determined. Its essence is characterized.

Key words: *legal relations, social security, public service, labor, state.*

Вступ. Однією з функцій сучасної цивілізованої демократичної держави є створення необхідного правового поля з метою налагодження ефективної взаємодії та співробітництва між громадянами й державою. У суспільстві існує безліч різних відносин між громадянами, їх об'єднаннями, організаціями, державою тощо, зокрема йдеться про економічні, духовні, культурні, політичні, юридичні та інші зв'язки. У сфері соціального забезпечення публічної служби така співпраця полягає у забезпеченні реалізації прав та інтересів як публічних службовців, так і держави та в створенні фундаментальних основ для встановлення взаємної відповідальності цих суб'єктів.

Постановка завдання. Нині є безліч невирішених теоретичних і практичних питань у сфері соціального забезпечення публічної служби, які значною мірою впливають на ефективність інституту публічної служби загалом. Наявність таких проблем безпосередньо пов'язана з незначною розробленістю теорії правовідносин у сфері соціального забезпечення публічної служби в Україні.

© СЕВОСТЬЯНОВА Н.І. – кандидат юридичних наук, доцент, перший заступник міністра юстиції України (Міністерство юстиції України)

Результати дослідження. Останніми роками теоретичні та практичні аспекти соціального забезпечення публічної служби є предметом уваги науковців і практиків, оскільки на різних рівнях досліджуються окремі питання правовідносин у сфері соціального забезпечення публічної служби. Проте, незважаючи на висвітлення деяких теоретичних питань, їх цілісне комплексне вивчення в нашій державі відсутнє. Водночас у практичному сенсі існування правовідносин у сфері соціального забезпечення публічної служби є однією з основних мотивацій кваліфікованих працівників щодо належного здійснення своїх службових обов'язків та реалізації навичок й умінь в інтересах держави.

У науковій літературі питанням, присвяченим правовідносинам у сфері соціального забезпечення публічної служби в Україні, не приділяли належної уваги. Відсутні моделі визначення їх поняття, концепції ознак, не встановлено перелік сторін та не здійснено належний ґрунтовний аналіз складових елементів відповідних правовідносин. Є й інші проблеми, які потребують термінового вирішення. У праві соціального забезпечення наявні концепції визначення поняття, ознак, сторін і складових елементів правовідносин соціального забезпечення, побудовані переважно на основі загальнотеоретичних підходів. Проте такі моделі не враховують особливого характеру сфери публічної служби та не відображають її специфіку й різноманіття. Тому актуальною проблемою нині є необхідність визначення та формулювання відповідних теоретичних категорій, а також переосмислення вже встановлених у науковій літературі їх елементів. Дослідження зазначених питань, розробка сучасної теорії цих правовідносин та її втілення в практику функціонування публічної служби є необхідним і своєчасним.

Аналіз наукової літератури засвідчив, що поняття, ознаки, сторони і складові елементи правовідносин у сфері соціального забезпечення публічної служби в Україні загалом є новими питаннями для вітчизняної науки, незважаючи на доволі високий рівень уваги науковців до проблем публічної служби. Тому серед науковців виділимо, насамперед, тих, що досліджували його окремі елементи чи більш загальні фундаментальні категорії. До них належать такі вчені, як В.С. Андріїв, Н.Б. Болотіна, М.Л. Захаров, О.Є. Мачульська, П.Д. Пилипенко, С.М. Прилипко, А.В. Сапон, С.М. Синчук, Б.І. Сташків, І.С. Ярошенко та ін. Проте, незважаючи на високу наукову активність у частині встановлення окремих аспектів досліджуваного питання, чимало проблемних питань нині залишаються невирішеними, що й зумовлює необхідність їх наукової розробки.

Поняття правовідносин є одним із фундаментальних у правовій науці, тому є різноманіття концепцій щодо його визначення. Так, із точки зору В.В. Копєйчикова, правовими відносинами виступають специфічні вольові суспільні відносини, які виникають на основі відповідних норм права і учасники яких взаємопов'язані суб'єктивними правами та юридичними обов'язками [1, с. 190−191]. Із цієї дефініції можна встановити специфічні риси правовідносин: по-перше, вони мають вольовий характер, тобто їх суб'єкти особисто керують своїми діями, свідомо регулюють свою поведінку та вступають у правовідносини виключно за умови наявності на те їх волі; по-друге, правовими відносини можуть вважатись лише за умови виникнення на основі норм права; по-третє, вони характеризуються наявністю зв'язку між суб'єктами, за якого сторони наділяються взаємними правами та обов'язками. Із такої моделі можна зробити висновок, що правовідносини у сфері соціального забезпечення публічної служби можуть вважатись такими лише за умови наявності у вітчизняному праві відповідних норм, що їх врегульовують. Участь держави та публічних службовців у таких відносинах має бути свідомою, тобто в момент вступу обидві сторони мають чітко усвідомлювати сутність та природу відносин, а також належну поведінку і дії. Відповідно, праву публічного службовця на соціальне забезпечення має кореспондувати обов'язок держави на його здійснення. Водночас концепція В.В. Копейчикова не розкриває повною мірою сутність та природу відносин суб'єктів правовідносин, що можна вважати її недоліком.

Більш вдало розкривається це питання вченою О.Ф. Скакун, яка наголошує, що правовими відносинами є суспільні відносини, учасники яких наділені правами і обов'язками, передбаченими і забезпеченими нормами права, тобто є носіями правомочностей та правообов'язків. Цей зв'язок знаходить своє юридичне відображення в кореспонденції прав та обов'язків, при якій одна сторона наділена правом вимоги від іншої сторони поведінки, передбаченої нормою права. При цьому юридичні норми встановлюють для однієї сторони вид і міру можливої поведінки, а для другої – вид та міру належної поведінки. Тобто у правовідносинах правомочностям одного суб'єкта завжди кореспондує обов'язок іншого суб'єкта і навпаки [2, с. 345]. Загалом ця позиція ідентична до попередньо розглянутої нами, проте у ній наявні певні доцільні уточнення,

не наведені іншим автором. Так, права і обов'язки суб'єктів правовідносин не лише передбачаються, але й забезпечуються нормами права. Іншими словами, на законодавчому рівні створено надійні умови для реалізації учасниками правовідносин своїх прав та здійснення обов'язків і ці обставини гарантовані законодавцем. Звернемо увагу на вираз «носії правомочностей та правообов'язків». Правомочністю є можливість громадян чи юридичних осіб діяти певним чином при здійсненні належних їм прав, а правообов'язком виступає міра необхідної поведінки особи у таких правовідносинах. Тобто суб'єкти правовідносин у процесі реалізації своїх прав можуть обирати будь-який не заборонений законом вид своєї поведінки для досягнення кінцевої мети. Також підкреслимо виділення дослідницею кореспондуючого характеру відносин сторін. Отже, на підставі здійсненого аналізу дійдемо висновку, що правовідносини у сфері соціального забезпечення публічної служби передбачають закріплення прав та обов'язків його учасників у нормах права, а також кореспондуючий характер їх відносин, на який ми вже звертали увагу раніше.

Позиції вітчизняних дослідників щодо цього питання є практично ідентичними, що свідчить про наявність одностайності в юридичній науці стосовно зазначеного питання. Звернемо увагу на позицію відомого російського ученого С.С. Алексєєва, який формулює правовідносини як індивідуалізований суспільний зв'язок між особами, що виникає на основі норм права, характеризується наявністю суб'єктивних юридичних прав і обов'язків та підтримується (гарантується) примусовою силою держави [3, с. 81]. У цьому контексті, по-перше, зазначимо індивідуалізований характер правовідносин, відповідно до якого до них вступає визначене коло суб'єктів, кожен з яких наділяється чітко визначеним обсягом прав і обов'язків, по-друге, звернемо увагу на те, що гарантування прав і обов'язків суб'єктів правовідносин здійснюється шляхом застосування заходів примусу, тобто на учасників впливає держава з метою забезпечення дотримання і виконання відповідних правових приписів. Тому зробимо висновок, що у правовідносини у сфері соціального забезпечення публічної служби вступає визначене коло суб'єктів, а саме власне публічні службовці, з однієї сторони, та держава в особі компетентних органів, з іншої сторони, а до порушників застосовуються заходи державного примусу.

Г.В. Кикоть звертає увагу на ще один важливий аспект, характерний для правових відносин. З точки зору вченого, правові, як і будь-які інші суспільні відносини, містять у собі контроль за поведінкою сторін. Тобто кожна зі сторін таких відносин контролює поведінку другої й відповідно до цього коригує свою поведінку [4, с. 25]. Ця позиція відповідає вже зробленим нами у роботі висновкам, зокрема щодо тісного зв'язку суб'єктів правовідносин. Проте зазначимо влучний висновок, зроблений дослідником стосовно взаємопов'язаності поведінки суб'єктів. У сфері соціального забезпечення публічної служби виділення такого контролю не є доречним та можливим, проте необхідно констатувати, що держава та публічні службовці здійснюють реалізацію своїх прав та обов'язків в обсягах, які враховують правомочності та обов'язки іншої сторони, що свідчить про доцільність аналізованої позиції Г.В. Кикотя.

Таким чином, між наведеними й іншими дефініціями загалом відсутні суттєві відмінності, оскільки в основу кожної із них покладено категорії норм права, фактичної поведінки сторін, юридичних фактів, права та обов'язків учасників. Автори, насамперед, наголошують на тому, що суспільні відносини стають правовими тоді, коли вони врегульовуються нормами права. Отже, **правовідносини** – це індивідуалізовані вольові суспільні відносини, учасники яких пов'язані кореспондуючими суб'єктивними правами і юридичними обов'язками, що встановлюють для однієї сторони вид й міру можливої поведінки, а для іншої – належної поведінки, передбаченими нормами права та забезпеченими примусом держави.

Як доцільно відзначає Б.І. Сташків, правовідносинами у сфері соціального забезпечення є усі відносини, врегульовані нормами права соціального забезпечення, що виникають із приводу усіх видів загальнообов'язкового державного соціального страхування, державного соціального забезпечення та недержавного соціального забезпечення, забезпечення пенсіями, надання соціальних допомог та соціальних послуг тощо [5, с. 397]. Тобто, по суті, поняття правовідносин у сфері соціального забезпечення варто формулювати на підставі загальнотеоретичних підходів, проте з урахуванням галузевої специфіки права соціального забезпечення.

Поняття правовідносин у сфері соціального забезпечення є питанням, якому приділено значно менше уваги у наукових джерелах. Зазначимо дефініцію, запропоновану Б.І. Сташківим, який вважає, що правовідносини у сфері соціального забезпечення – це суспільні відносини, що виникають відповідно до норм права соціального забезпечення, на підставі яких наділені суб'єктивними правами і обов'язками надавачі і отримувачі соціальних благ за наявності відповідних юридичних фактів вступають між собою в правові зв'язки з приводу надання конкретного виду

соціального забезпечення чи вирішення пов'язаних із ним процедурних питань [5, с. 396]. За правовою природою ця дефініція є близькою до загальнотеоретичних концепцій визначення поняття правовідносин. Це підтверджується тим, що:

1) автором підкреслено, що правовідносини у сфері соціального забезпечення є такими через їх врегулювання нормами права соціального забезпечення;

2) сторони правовідносин у сфері соціального забезпечення наділяються суб'єктивними правами та юридичними обов'язками;

3) між сторонами правовідносин у сфері соціального забезпечення встановлюються правові зв'язки. Водночас кожна із зазначених ознак правовідносин характеризується специфічними рисами, характерними саме для цієї сфери. Так, сторонами правовідносин у сфері соціального забезпечення є надавачі і отримувачі. Виникають правовідносини у сфері соціального забезпечення на підставі юридичних фактів. Автор не вказує прямо на те, якими саме ці факти мають бути, проте зробимо припущення, що ними є виникнення необхідності в одержанні соціального забезпечення. Окрім того, звернемо увагу на те, що автор безпосередньо пов'язав поняття правовідносин у сфері соціального забезпечення із наданням конкретного виду соціального забезпечення, що вважаємо вдалим підходом.

Своєю чергою, І.С. Ярошенко розглядає правовідносини у сфері соціального забезпечення як врегульовані нормами права фактичні відносини щодо надання грошових виплат, послуг, пільг, які виникають між відповідними органами і фізичними особами, що мають на них право, при настанні ситуації соціального ризику [6, с. 17]. Аналіз цієї позиції засвідчує, що завгалом вона є тотожною до попередньо проаналізованої. Головна відмінність полягає в тому, що вираз «конкретні види соціального забезпечення» вчений заміняє переліком конкретних видів соціального забезпечення, а формулювання «юридичні факти» вживає у розумінні його правової природи у цьому конкретному випадку – настання ситуації соціального ризику.

В.В. Жернаков не наводить конкретної дефініції цього поняття, проте розглядає правовідносини у сфері соціального забезпечення в єдності їх різновидів, до яких належать пенсійні правовідносини, відносини з надання соціальних допомог, відносини з надання соціальних послуг та процедурні і процесуальні відносини [7, с. 15−16]. Така модель є допустимою з огляду на те, що її аналіз дає змогу встановити ті відмінності, які виділяють правовідносини у сфері соціального забезпечення з-поміж інших різновидів правовідносин – їх спрямування на пенсійне забезпечення та надання соціальних послуг.

Отже, **правовідносинами у сфері соціального забезпечення** є передбачені нормами права соціального забезпечення та забезпечені примусом держави індивідуалізовані вольові суспільні відносини, які виникають, змінюються чи припиняються з приводу надання пенсійного забезпечення, соціальних послуг чи вирішення пов'язаних із ними процедурних питань внаслідок настання ситуації соціального ризику з метою їх подолання чи зниження ступеня негативного впливу та учасники яких пов'язані кореспондуючими суб'єктивними правами та юридичними обов'язками, що встановлюють для отримувача вид і міру можливої поведінки, а для надавача – належної поведінки.

Поняття правовідносин у сфері соціального забезпечення публічної служби в Україні є новим для вітчизняної науки, яке нині фактично не визначалось вченими у цій сфері. Аналізуючи проблему з урахуванням бачення В.В. Жернаковим сутності правовідносин у сфері соціального забезпечення [7, с. 15−16], можна дійти висновку про можливість аналізу питання поняття правовідносин у сфері соціального забезпечення публічної служби в єдності його різновидів, а саме правовідносин у сфері соціального забезпечення державних службовців, прокурорів, працівників дипломатичної служби, суддів, військовослужбовців тощо. Проте аналіз наукової літератури засвідчив, що ці питання також перебувають на вкрай низькому рівні наукової розробленості. А.В. Сапон здійснив аналіз правовідносин із соціального забезпечення суддів та відзначив, що специфічний характер цих правовідносин зумовлений, насамперед, змістом норм Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р. № 1402-VIII [8]. У процесі дослідження науковцем встановлено, що правовідносини соціального забезпечення суддів являють собою регулятивні відносини (правовідносини з обов'язкового державного соціального страхування, правовідносини з пенсійного забезпечення та правовідносини з виплати соціального допомоги) та охоронні відносини (виникають внаслідок порушення прав суддів) [9, с. 199−202]. Проте, незважаючи на детальний аналіз змісту правовідносин із соціального забезпечення суддів, автор не надає чіткої дефініції цього поняття, оперуючи загальнотеоретичними категоріями. Таким чином, із наведеного аналізу зробимо висновок, що при формулюванні дефініції поняття правовід-

носин у сфері соціального забезпечення публічної служби в Україні варто керуватись нормами Законів України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [10], «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697-VII [11], «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. № 580-VIII [12], «Про дипломатичну службу» від 20.09.2001 р. № 2728-III [13], «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р. № 1402-VIII [8], «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20.12.1991 р. № 2011-XII [14] тощо та зробленими у цій роботі висновками.

Таким чином, **правовідносинами у сфері соціального забезпечення публічної служби** – це передбачені нормами Законів України «Про державну службу», «Про прокуратуру», «Про Національну поліцію, «Про дипломатичну службу», «Про судоустрій і статус суддів», «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» тощо індивідуалізовані вольові суспільні відносини, що виникають, змінюються чи припиняються з приводу надання матеріального, побутового, професійного, пенсійного, реабілітаційного, рекреаційного, ритуального, компенсаційного, охоронного забезпечення публічним службовцям й членам їх сімей чи вирішення пов'язаних із ними процедурних питань із метою задоволення базових потреб публічного службовця як громадянина й професіонала і членів його сім'ї, вирівнювання особистих доходів, встановлення гідного рівня їх життя та підтримання особливого соціального статусу, учасники яких пов'язані кореспондуючими суб'єктивними правами та юридичними обов'язками, що встановлюють для публічного службовця вид і міру можливої поведінки, а для держави в особі державних органів – належної поведінки.

Висновки. Підсумовуючи здійснене дослідження, зазначимо, що питання поняття правовідносин у сфері соціального забезпечення публічної служби в Україні є новим для вітчизняної науки. Винесені для дослідження проблеми переважно ігноруються на науковому рівні, тому навіть окремі елементи аналізованих питань мало розроблені у правовій доктрині.

Список використаних джерел:

1. Загальна теорія держави і права: навч. посіб. / за ред. В.В. Копєйчикова. − К.: Юрінком, 1997. − 320 с.

2. Скакун О.Ф. Теорія держави і права / О.Ф. Скакун. − Х.: Консум, 2001. − 655 с.

3. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. / С.С. Алексеев. − М.: Юридическая литература, 1981. − Т. 2. − 360 с.

4. Кикоть Г.В. Юридичні факти в системі правовідносин : дис. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. − К., 2006. − 198 с.

5. Сташків Б.І. Право соціального забезпечення. Загальна частина: навчальний посібник / Б.І. Сташків. − Чернігів: Десна, 2016. − 692 с.

6. Ярошенко І.С. Право соціального забезпечення: навч. посіб. / І.С. Ярошенко. − К.: КНЕУ, 2005. − 232 с.

7. Право соціального забезпечення: навч. посіб. / авт.: С.М. Прилипко, Г.С. Гончарова, В.В. Юровська, О.О. Конопельцева; за заг. ред. В.В. Жернакова. − Х.: Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого», 2013. − 126 с.

8. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). − 2016. − № 31. − Ст. 545.

9. Сапон А.В. Зміст правовідносин з соціального забезпечення суддів / А.В. Сапон // Митна справа. − 2013. − № 5 (2.2). − С. 196−203.

10. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). − 2016. − № 4. − Ст. 43.

11. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). − 2015. − № 2-3. − Ст. 12.

12. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2015. − № 40-41. − С. 1970. − Ст. 379.

13. Про дипломатичну службу: Закон України від 20.09.2001 р. № 2728-III // Відомості Верховної Ради України. − 2002. − № 5. − Ст. 29.

14. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей: Закон України від 20.12.1991 р. № 2011-XII // Відомості Верховної Ради України. − 1992. − № 15. − Ст. 190.

УДК 342.6

СКОРОХОД І.В.

ОБМЕЖЕННЯ ЗДІЙСНЕННЯ ПОДАТКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

В статті з'ясовано сутність обмежень податкової діяльності регламентованих законом. Розкрито зміст потенційного і реального конфлікту інтересів. З'ясовано механізм та правила врегулювання конфлікту інтересів. Уточнено передумови виникнення конфлікту інтересів. Визначено основні принципи, яких податківці повинні дотримуватися під час врегулювання ситуацій конфлікту інтересів.

Ключові слова: *податкова діяльність, обмеження, податківці, конфлікт інтересів, принципи, законодавство, правила.*

В статье выяснена сущность ограничений налоговой деятельности регламентированных законом. Раскрыто содержание потенциального и реального конфликта интересов. Выяснен механизм и правила урегулирования конфликта интересов. Уточнены предпосылки возникновения конфликта интересов. Определены основные принципы, которые налоговики должны соблюдать при урегулировании ситуации конфликта интересов.

Ключевые слова: *налоговая деятельность, ограничения, налоговики, конфликт интересов, принципы, законодательство, правила.*

The article clarifies the essence of restrictions of tax activity regulated by law. Content of the potential and real conflict of interests is disclosed. The mechanism and rules for conflict of interest regulation are elucidated. The preconditions for the emergence of a conflict of interest are specified. The basic principles, which tax authorities should observe when settling conflicts of interest situations are determined.

Key words: *tax activity, restrictions, taxes, conflict of interests, principles, legislation, rules.*

Конституція та закони України встановлюють певні «правила поведінки» для посадових і службових осіб податкових органів, у тому числі й обмеження щодо їх позаслужбової діяльності. Закріплення таких обмежень на рівні Конституції є обґрунтованим, адже деякі види діяльності згаданих осіб поза межами їх служби об'єктивно можуть призвести до ситуації, несумісної з належним виконанням ними посадових обов'язків через виникнення конфлікту інтересів. У зв'язку з цим держава запроваджує правові механізми, які запобігають конфлікту інтересів або забезпечують його врегулювання у разі виникнення.

Конституцією України передбачено перелік обмежень щодо позаслужбової діяльності осіб, уповноважених на виконання податкової діяльності, а саме:

− обмеження законом підприємницької діяльність посадових і службових осіб податкових органів;

− вимоги щодо несумісності з іншими видами діяльності;

− заборона суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час, входити до складу керівного органу або наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку (Конституція України).

Варто відзначити, що у контексті політики забезпечення етичних стандартів професійної поведінки державних службовців порядок і шляхи врегулювання конфлікту інтересів законодавством визначені у Загальних правилах етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, що затверджені наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 № 158 та у Законі України «Про запобігання корупції».

© СКОРОХОД І.В. – кандидат юридичних наук, здобувач (Міжрегіональна Академія управління персоналом)

Правове регулювання питання конфлікту інтересів в Україні здійснюється міжнародно-правовими актами та актами внутрішнього законодавства.

Загальні положення закону України «Про запобігання корупції» визначає термін «потенційний конфлікт інтересів» як наявність у особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень; та «реальний конфлікт інтересів» як суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень.

Також законом передбачені такі основні механізми врегулювання конфлікту інтересів:

1) усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів;

2) застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи прийняття рішень;

3) обмеження доступу особи до певної інформації;

4) перегляду обсягу службових повноважень особи;

5) переведення особи на іншу посаду;

6) звільнення особи [1].

Податківці, у яких наявний реальний чи потенційний конфлікт інтересів, можуть самостійно вжити заходів щодо його врегулювання шляхом позбавлення відповідного приватного інтересу з наданням підтверджуючих це документів безпосередньому керівнику або керівнику органу, до повноважень якого належить звільнення / ініціювання звільнення з посади [1].

Вагомим кроком у розвитку законодавства про запобігання конфлікту інтересів стало закріплення серед правил етичної поведінки податківців таких, як додержання вимог закону та етичних норм поведінки (під час виконання своїх службових повноважень неухильно додержуватися вимог закону та загальновизнаних етичних норм поведінки, бути ввічливими у стосунках з громадянами, керівниками, колегами і підлеглими); пріоритет інтересів (представляючи державу, діють виключно в їх інтересах); політична нейтральність (при виконанні своїх службових повноважень дотримуються політичної нейтральності, уникають демонстрації у будь-якому вигляді власних політичних переконань або поглядів, не використовують службові повноваження в інтересах політичних партій чи їх осередків або окремих політиків); неупередженість (діють неупереджено, незважаючи на приватні інтереси, особисте ставлення до будь-яких осіб, на свої політичні погляди, ідеологічні, релігійні або інші особисті погляди чи переконання); компетентність і ефективність (сумлінно, компетентно, вчасно, результативно і відповідально виконують службові повноваження та професійні обов'язки, рішення та доручення органів і осіб, яким вони підпорядковані, підзвітні або підконтрольні, не допускають зловживань та неефективного використання державної і комунальної власності); нерозголошення інформації (не розголошують і не використовують в інший спосіб конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом, що стала їм відома у зв'язку з виконанням своїх службових повноважень та професійних обов'язків, крім випадків, встановлених законом); утримання від виконання незаконних рішень чи доручень (незважаючи на приватні інтереси, утримуються від виконання рішень чи доручень керівництва, якщо вони суперечать закону) [1].

Кодекси поведінки для інших категорій осіб, таких як члени уряду чи публічно обрані особи, мають бути прийняті окремо у вигляді спеціальних правил, принаймні як мінімальні стандарти етики. Наприклад, обрані особи зазвичай підзвітні своєму електорату або своїй партії, проте в контексті боротьби із корупцією особливої уваги та врегулювання потребують питання імунітету, відносин із партією, суміщення посад, конфлікту інтересів тощо.

Отже, метою такого Кодексу має бути:

1) стимулювання високих стандартів поведінки;

2) надання допомоги в прийнятті рішень у ситуаціях моральних дилем;

3) підвищення довіри громадян.

Стосовно високопосадовців, Кодекс повинен розглядатись як частина договору про прийом на роботу та має обов'язково підписуватись працівником.

Податкова діяльність є особливим видом діяльності, що здійснює функції державного управління із підготовки та виконання управлінських рішень, за допомогою яких відбувається реалізація державної політики.

Специфіка податкової діяльності створює можливості для існування суперечливих інтересів – індивіда, соціальних груп, зіткнення яких в такому процесі спричиняє виникнення різноманітних конфліктних ситуацій. Специфічним видом конфліктів, що виникають в податкових органах, є конфлікт інтересів.

Жодна країна світу не має імунітету проти негативних явищ, пов'язаних із конфліктом інтересів у податковій діяльності. Усі країни вдаються до певних дій для того, щоб запобігати та протидіяти ситуаціям конфлікту інтересів, і роблять це з різним ступенем успіху.

Питання запобігання конфлікту інтересів останнім часом обговорюється досить активно. Серед причин зростаючої уваги до врегулювання ситуацій навколо конфліктів інтересів можна виділити наступні:

– зростання рівня суспільних вимог до органів влади;

– актуалізація потреби у подальшому інституційному розвитку державної служби (створення ефективної системи державного управління, яка б відповідала стандартам демократичної правової держави із соціальноорієнтованою ринковою економікою);

– закріплення принципів громадянського служіння державі та суспільству (готовності та здатності уявляти себе на службі «не володарями», а слугами і розпорядниками загальних громадянських та державних інтересів і відповідним чином підпорядковувати їм свої приватні інтереси і потреби), етичних норм виконання посадових обов'язків тощо.

Очевидне бажання України стати рівноправним членом міжнародного, особливо європейського, співтовариства робить необхідним вивчення та втілення у життя зарубіжного досвіду, насамперед діючих у розвинених демократичних країнах політичних, організаційних та правових механізмів запобігання та подолання негативних наслідків конфлікту інтересів. З досвіду міжнародних партнерів, зокрема країн у Східній та Західній Європі, ведуть початок і так звані європейські та міжнародні стандарти, і найкращі практики щодо врегулювання конфлікту інтересів.

Зазначене вище свідчить про наявність потреби у подальшому продовження податкової реформи та реформи державної служби в Україні, актуальним завданнями яких є аналіз реального стану, а також визначення напрямів удосконалення нормативного регулювання сфери податкової діяльності з точки зору міжнародних стандартів.

Конфлікти інтересів у державному секторі непокоять громадськість у багатьох країнах світу, адже громадяни очікують чесного, неупередженого та справедливого виконання посадовими особами своїх функціональних обов'язків. У сучасних реаліях між сектором державного управління, з одного боку, та приватним і некомерційним секторами, з іншого, виникли нові форми відносин, які спричиняють дедалі тісніші форми співробітництва. Така тенденція створює можливості для появи нових форм конфлікту інтересів (коли державний службовець має приватні інтереси у бізнесі як партнер, акціонер, член ради директорів, інвестор, сторона державного контракту тощо; коли держслужбовець пов'язаний з іншими організаціями; коли державний службовець залишає посаду та йде працювати до приватної компанії, регулювання діяльності якої було серед його повноважень, або виконавчий директор призначається на посаду в органі державної влади, який має фінансові зв'язки з тією компанією, у якій він працює) [2, с. 2.], що своєю чергою змушує органи державної влади вживати заходи, необхідні для забезпечення доброчесності та об'єктивності офіційних політичних і адміністративних рішень, системи державного управління у цілому.

Ситуації, до виникнення яких спричиняють неврегульовані (невирішені) конфлікти інтересів, у розвинених демократичних країнах вже давно є об'єктами відповідної політики та законодавства, а різноманітність підходів до їх урегулювання віддзеркалює відмінності історичних і правових традицій.

Конфлікт інтересів як явище є складною проблемою, тому у більшості країн правова категорія «конфлікт інтересів» має неоднозначні характеристики та розмиті межі між приватними, державними та суспільними інтересами. Більше того, відслідкувати ці межі досить важко, у результаті чого нормативні акти різних держав, що стосуються характеру і складу конфлікту інтересів, суттєво різняться.

У європейській законодавчій практиці досить поширеною є запропонована у Рекомендаціях ОЕСР характеристика конфлікту інтересів як конфлікту між державними обов'язками та приватними інтересами державної посадової особи, в якому пов'язаний з приватними можливостями інтерес державної посадової особи може негативно впливати на виконання нею своїх посадових обов'язків і функцій [3].

Належить також відзначити, що у Рекомендаціях ОЕСР у межах загального поняття конфлікту інтересів акцентується існування не лише ситуації фактичного конфлікту між інтересами державного посадовця як приватної особи-громадянина та його обов'язком як державної посадової особи, але також ситуацій, за яких існують уявний чи потенційний конфлікти інтересів.

Очевидний конфлікт інтересів стосується ситуації, коли існує особистий інтерес, який може обґрунтовано вважатися іншими таким, що впливає на виконання державною посадовою особою своїх обов'язків, навіть якщо такого негативного впливу фактично немає (або не може бути).

Потенційний конфлікт інтересів може мати місце у тих випадках, коли посадова особа має приватні інтереси, здатні призвести до конфлікту інтересів у певний час у майбутньому.

На основі зазначеного вище головними характеристиками конфлікту інтересів є наступні:

– загроза об'єктивності державного службовця під час реалізації ним посадових обов'язків;

– суперечність між особистим інтересом державного службовця та інтересами інших суб'єктів;

– можливість завдання шкоди законним інтересам інших суб'єктів.

Щодо передумов виникнення конфлікту інтересів державного службовця, то серед них можуть бути виділені наступні:

1) невисокий моральний рівень конкретного державного службовця;

2) наявність у службовій діяльності (посадових функціях) галузей, що передбачають ухвалення рішень на підставі суб'єктивних оцінок;

3) недосконала система звітності, контролю та аудиту діяльності;

4) відсутність норм і правил вирішення виниклого конфлікту інтересів [4, с. 139].

Результати порівняльного дослідження, які знайшли своє відображення у Документі SIGMA [SIGMA – спільна ініціатива ОЕСР і Європейського Союзу, яка в основному фінансується ЄС.] № 36 за назвою «Політики і практики запобігання конфлікту інтересів у дев'яти країнах ЄС. Порівняльний огляд» [5, с. 11], засвідчують, що у європейських країнах (передусім країнах ЄС) національні програми запобігання конфлікту інтересів розроблялися у межах одного із двох підходів:

1) програми запобігання конфлікту інтересів є частиною стратегії запобігання та протидії корупції;

2) програми запобігання конфлікту інтересів є складовою частиною широкої стратегії гарантування та підвищення етичних стандартів професійної поведінки у державному секторі.

При врегулюванні ситуацій конфлікту інтересів, з метою підтримання довіри до державних інституцій, податківці мають дотримуватися чотирьох головних принципів: 1) служіння суспільним інтересам; 2) забезпечення прозорості та громадського аналізу; 3) посилення персональної відповідальності; 4) розвиток організаційної культури, несумісної з конфліктом інтересів.

Список використаних джерел:

1. Про запобігання корупції. Закон України від 14.10.2014. № 1700-VII. // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

2. Настанови ОЕСР щодо регулювання конфлікту інтересів на державній службі. // Policy Brief. – 2007. – [Electronic Resource] – Mode of access : http://www.acrc.org.ua/assets/files/biblioteka96.pdf

3. Recommendation of the OECD Council on Guidelines for Managing. Conflict of Interest in the Public Service. [Electronic Resource] – Mode of access : http://www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf.

4. Васильев В.П. Государственное управление. / В.П. Васильев – [Учебное пособие]. – М. : Дело и Сервис, 2009 – 164 с.

5. GOV/SIGMA (2006) «Політики і практики запобігання конфлікту інтересів у дев'яти країнах ЄС. Порівняльний огляд». [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/42618438.pdf.

6. Податковий кодекс. Закон України від 02.12.2010. № 2755-VI. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–17 – ст. 112.

7. Про Державну фіскальну службу України. Постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 № 236. // Урядовий кур'єр. – 2014. – № 120.

УДК 342.9

ТЕРЕЩУК О.Д.

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОВІДНОСИН ІЗ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ПРАВООХОРОННОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ

У статті виведено перелік особливостей адміністративних правовідносин із громадського контролю за правоохоронною діяльністю. Охарактеризовано їхні сутність і зміст.

Ключові слова: *адміністративні правовідносини, громадський контроль, правоохоронна діяльність, правоохоронні органи, адміністративне законодавство.*

В статье приведен перечень особенностей административных правоотношений по общественному контролю правоохранительной деятельности. Охарактеризованы их сущность и содержание.

Ключевые слова: *административные правоотношения, общественный контроль, правоохранительная деятельность, правоохранительные органы, административное законодательство.*

In the article examined a list of features of administrative relationships with public control over law enforcement activities. Characterized the nature and content of each of them.

Key words: *administrative legal relationships, social control, law enforcement activity, law enforcement bodies, administrative legislation.*

Актуальність обраної проблематики детермінована передусім суспільними чинниками. Так, згідно з даними соціологічних досліджень, станом на 2015 р. лише 24,6% громадян тією чи іншою мірою довіряли поліції, 10,6% – судам, 14,4% – прокуратурі, 34,1% – Службі безпеки України, 56,7% – Національній гвардії України. Останні два результати, які характеризуються вищим рівнем довіри, здебільшого детерміновані військовим характером діяльності, а не правоохоронним аспектом, оскільки з початку російської агресії рівень довіри громадян до воєнізованих формувань значно зріс. Громадським організаціям тією чи іншою мірою довіряють 45,7% громадян. Це досить непоганий показник довіри. [1]. Лише ці дані свідчать, що взаємодія правоохоронних органів із громадськістю не забезпечена на належному рівні. Також після революції гідності та під час війни в Україні вкрай важливо забезпечити виправлення тих чинників, які спричинили дестабілізацію ситуації в державі та ставили під загрозу її територіальну цілісність і суверенітет. Серед таких чинників одне з важливих місць належить не завжди належній роботі правоохоронної системи. Громадський контроль, будучи реалізованим за допомогою конкретного адміністративно-правового механізму, є категорією більше адміністративно-правовою, ніж політичною. Тому значна кількість проблем полягає в забезпеченні громадського контролю належними адміністративно-правовими засобами, серед яких, по-перше, належне адміністративно-правове врегулювання проблем, по-друге, впровадження відповідних положень адміністративного права в життя.

З огляду на зазначене, дослідження адміністративних правовідносин позитивно вплине на механізм громадського контролю, адже саме адміністративно-правовий аспект регулювання суспільних відносин у наведеній сфері є прикладним. Розкриттям особливостей адміністративних правовідносин щодо громадського контролю за правоохоронною діяльністю отримаємо теоретичну основу для подальших розроблень і організаційно-правової оптимізації механізму громадського контролю за правоохоронною діяльністю в Україні.

© ТЕРЕЩУК О.Д. – кандидат юридичних наук, заслужений юрист України, перший заступник голови (Одеська обласна державна адміністрація)

Зауважимо, що проблематику громадського контролю досліджували багато науковців, серед яких С.М. Алфьоров, Н.В. Гудима, А.П. Денисенко, С.Ф. Денисюк, Я.О. Кагляк, О.В. Калінін, В.М. Кириченко, З.Р. Кісіль, Т.О. Коломоєць, С.А. Косінов, В.В. Логачова, В.Я. Малиновський, О.М. Музичук, І.О. Сквірський, С.Г. Стеценко, О.І. Сушинський, В.Л. Федоренко, А.С. Філіпенко й інші. Отже, можемо констатувати доцільність здійснення ґрунтовного комплексного й актуального дослідження особливостей адміністративних правовідносин у сфері громадського контролю за правоохоронною діяльністю.

Серед науковців є багато різних поглядів на виділення особливостей громадського контролю й адміністративних правовідносин, у межах яких він реалізується.

О.М. Музичук вважає, що адміністративним правовідносинам з організації громадського контролю притаманні такі риси: 1) суб'єкти цих правовідносин виступають від імені громадськості, а не держави; 2) контрольно-наглядові повноваження, що становлять зміст цих правовідносин, часто не мають юридично-владного характеру; 3) ці правовідносини мають тимчасовий, рекомендаційний характер і не покликані безпосередньо впливати на професійну діяльність об'єктів контролю [2, с. 44].

Т.О. Коломоєць вважає найбільш важливими характерними рисами адміністративних правовідносин з організації громадського контролю такі: 1) реалізація через тісний взаємозв'язок із громадськістю; 2) зв'язок із захистом та реалізацією прав і свобод громадян, задоволенням соціальних потреб та інтересів населення [3, с. 36].

Народний депутат А.П. Денисенко виділяє такі особливості адміністративних правовідносин з організації громадського контролю: 1) це особливий різновид адміністративних правовідносин; 2) специфічна джерельно-правова база; 3) особливий суб'єктний склад; 4) особливий об'єкт; 5) особливий характер виникнення, зміни та припинення; 6) відсутність державного примусу під час реалізації цих правовідносин; 7) характеризуються певними стадіями розвитку; 8) мають динамічний характер [4, с. 105–106].

Вважаємо, що кожен із наведених науковців тією чи іншою мірою мають рацію, коли звертають увагу на конкретні особливості відповідних адміністративних правовідносин. З огляду на те, що ми розглядаємо більш вузьку сферу громадського контролю – правоохоронну діяльність, керуючись попередніми напрацюваннями, визначимо власний перелік особливостей, якими, на нашу думку, характеризуються досліджувані правовідносини.

Суб'єкт правоохоронної діяльності є підконтрольним об'єктом, а громадяни та їх об'єднання – контролюючими суб'єктами. Ця ознака характеризує ту особливість, що суб'єкт владних повноважень, на відміну від притаманних їм контролюю й управління, у даному разі є підконтрольним.

Наведене визначає особливість сукупності прав та обов'язків, наявних у даному виді правовідносин. Повноваження суб'єкта правоохоронної діяльності проявляються зазвичай у формі юридичних обов'язків з виконання законних вимог суб'єкта громадського контролю. Хоча суб'єкти громадського контролю не можуть ухвалювати обов'язкові до виконання юридичні рішення, а надають рекомендації, однак, по-перше, у разі виявлення порушень законодавства підконтрольний об'єкт самостійно повинен його усунути, а за відмови виконати цю вимогу суб'єктів громадського контролю останні можуть звернутися до вищих органів, органів, уповноважених належно реагувати на порушення законодавства тощо. Крім того, засоби, які використовують суб'єкти громадського контролю, встановлюють прямі обов'язки щодо їх виконання органом державної влади – надання відповіді на інформаційний запит, звернення тощо.

У контексті вищенаведеного доцільно навести думку В.К. Колпакова, який у результаті аналізу генезису складу поняття адміністративних правовідносин крізь призму суспільних умов в історичному розвитку резюмував, що в умовах незалежності України відбулася трансформація адміністративно-правових відносин, змістом якої стало формування режиму правової рівності між державною, її органами та посадовими особами і громадянами [5, с. 104]. Якщо розглядати громадський контроль, то можна стверджувати, що в цій сфері існує режим, за якого суб'єкти громадського контролю наділені більшими правами, ніж правоохоронний орган, що дозволяє говорити про певну умовну підпорядкованість правоохоронної системи громадянам та іншим суб'єктам у галузі громадського контролю.

Отже, за загальним правилом, суб'єкт правоохоронної діяльності у відносинах щодо громадського контролю є суб'єктом, якому притаманні юридичні обов'язки, а суб'єкту громадського контролю – наявність і реалізація прав та інтересів у цій сфері.

Умовна підпорядкованість правоохоронних органів громадянам та їх об'єднанням у сфері та щодо громадського контролю за правоохоронною діяльністю. Цю особливість, яку нами згадано й охарактеризовано вище, варто виокремити, адже саме вона є суттєвою відмінністю досліджуваних адміністративних правовідносин у сфері громадського контролю за правоохоронною діяльністю.

Адміністративні правовідносини щодо громадського контролю випливають із права громадян на участь в управлінні державними справами. Громадський контроль за правоохоронною діяльністю й адміністративні правовідносини в даній сфері мають, на наше переконання, конституційно-правову основу, яка випливає з передбаченого ст. 38 Конституцією України права громадян на управління державними справами [6], яке варто тлумачити в широкому розумінні цього права. Громадський контроль у цьому разі є засобом та елементом, за допомогою якого це конституційне право може бути реалізоване.

М.А. Бойчук зазначає, що тривалий час держава стереотипно розглядалась як суб'єкт влади, а суспільство – як об'єкт владних впливів із боку держави [7, с. 3]. Що стосується громадського контролю, то реалізується протилежна модель, за якої держава в усіх сферах діяльності підлягає контролю як елементу громадського управління.

О.В. Савченко зазначає, що нині прямий контроль народу за публічною владою реалізується в різноманітних формах [8, с. 83]. Саме конкретні форми такого контролю реалізується в адміністративних правовідносинах, які по суті забезпечують втілення права громадян на управління державними справами й інших, пов'язаних із цим прав, які реалізуються конкретними адміністративно-правовими засобами.

Поєднання юридичних та політичних засобів, елементи яких опосередковуються в суто адміністративних правовідносинах. Громадський контроль – не лише категорія, що має суто юридичну правову природу. Він пов'язаний із державною політикою щодо забезпечення народного урядування й активної участі громадян в ухваленні рішень. Якщо в правоохоронній діяльності ухвалення рішень потребує конкретних спеціальних та фахових знань, що частково обмежує вплив на цей процес громадян, то громадський контроль за дотриманням правоохоронними органами законодавства – ефективний засіб підвищення якості функціонування самої правоохоронної системи загалом. Варто зазначити, що сама відкритість державних органів та їхньої діяльності є політичним аспектом.

Громадянське суспільство, як зазначає В.С. Літкевич, є суспільством рівноправних індивідів, взаємодія яких регулюється правовими нормами в умовах визнання державою їхніх прав і свобод як найвищої цінності [9, с. 106]. О.В. Савченко слушно зауважує, що повноцінна співпраця суспільства з державою можлива за умови дотримання останньою принципів правової держави, її відкритості та підзвітності громадянам [8, с. 112]. Усі ці політичні ідеї реалізуються як політичними, так і юридичними засобами. Саме тому політичні партії та засоби масової інформації (далі – ЗМІ) виокремлено нами як особливі суб'єкти громадського контролю.

Однак коли йдеться про застосування конкретних засобів громадського контролю, зокрема, для реалізації завдань та інтересів політичними інститутами суспільства, без вступу в конкретні адміністративно-правові відносини з використанням засобів, що надані адміністративним законодавством, реалізація цілей громадського контролю за правоохоронною діяльністю неможлива.

Предмет громадського контролю за правоохоронною діяльністю та підстави для нього не мають чітких меж. У цьому полягає відмінність адміністративних правовідносин у сфері різних видів державного контролю від громадського контролю в галузі правоохоронних органів.

Так, відповідно до ст. 19 Конституції України, органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [6]. Отже, під час здійснення державного контролю за правоохоронною діяльністю суб'єкт державного контролю обмежений положеннями законодавства. Діяти на власний розсуд такий суб'єкт може у випадках, які прямо визначені положеннями законодавства, що зумовлює значний формалізм у правовідносинах. Це поширюється на підстави для проведення перевірки, форму перевірки тощо. Усі відповідні положення повинні бути чітко внормовані.

На відміну від правовідносин щодо державного контролю, громадський контроль здійснюється його суб'єктами на власний розсуд, з використанням доступних засобів, що випливають з інститутів адміністративного права. Ні предмет державного контролю, ні підстави для нього в такому разі не обмежуються, якщо такі обмеження щодо здійснення громадського контролю прямо не встановлені в законодавстві України.

Обмеження предмета громадського контролю інтересами правоохоронної функції. Дана особливість громадського контролю у сфері правоохоронної діяльності нерозривно пов'язана з попередньо окресленою особливістю щодо відсутності конкретно встановлених меж предмета громадського контролю, однак такі межі врегульовані законодавством.

Правоохоронна діяльність пов'язана із протидією злочинності, зокрема щодо оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування, притягнення до кримінальної відповідальності тощо. У цьому проявляється правоохоронна функція органів, що підлягатимуть громадському контролю. Особливістю правоохоронної діяльності, яка пов'язана з виявленням, розслідуванням злочинів, пошуком злочинця, є необхідність у збереженні конфіденційності інформації, що доступна правоохоронним органам. За відсутності такої інформації громадський контроль щодо цих конкретних аспектів діяльності буде неможливим, адже відсутня інформація, на основі якої міг би базуватися такий контроль.

Доступ громадськості до інформації про правоохоронну діяльність регулюється положеннями законів України «Про інформацію» [10], «Про доступ до публічної інформації» [11], Кримінального процесуального кодексу (далі – КПК) України [12], Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» [13] тощо.

Відповідно до ч. 1 ст. 222 КПК України, відомості досудового розслідування можна розголошувати лише з дозволу слідчого або прокурора і в тому обсязі, в якому вони визнають можливим. Згідно із ч. 2 наведеної статті, за необхідності слідчий, прокурор попереджає осіб, яким стала відома інформація досудового розслідування у зв'язку з участю в ньому, про їхній обов'язок не розголошувати такі відомості без його дозволу. Незаконне розголошення відомостей досудового розслідування призводить до кримінальної відповідальності, встановленої законом [12]. Положення щодо обмеження розголошення інформації містяться також в Законі України «Про оперативно-розшукову діяльність» [13] та інших законодавчих актах, що регулюють діяльність правоохоронних органів в Україні.

Положення законодавства щодо режиму доступу до інформації кореспондують із положеннями Закону України «Про доступ до публічної інформації», оскільки презюмується, що вся інформація, що перебуває у володінні суб'єкта владних повноважень, є публічною та повинна надаватися за запитами. Згідно із ч. 2 ст. 6 даного Закону, обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону за дотримання сукупності таких вимог: 1) суто в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя; 2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам; 3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні [11].

Інформація, що перебуває в правоохоронних органів і пов'язанаіз розслідуванням злочинів чи іншої діяльності із протидії злочинності, зазвичай належить до таємної або службової, а також може містити конфіденційні відомості про осіб, щодо яких під час оперативно-розшукової діяльності чи досудового розслідування отримано інформацію. У ст. 8 Закону України «Про доступ до публічної інформації» прямо встановлено визнання законодавством таємниці досудового розслідування як таємної інформації. Інформацію, яка зібрана в процесі оперативно-розшукової діяльності, законодавець прямо відносить до категорії службової (ст. 9) [11]. За таких обставин, очевидно, без волі слідчого та прокурора, відповідно до ст. 222, інформація надана не буде, тому громадський контроль за поточною оперативно-розшуковою діяльністю чи досудовим розслідуванням може бути обмеженим через обмеження доступу до інформації.

Однак таке обмеження має відповідати вимогам положень ст. 6 аналізованого Закону. Крім того, згідно із ч. 4 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», відомості з обмеженим доступом мають надаватися розпорядником інформації, якщо немає законних підстав для обмеження в доступі до такої інформації, які існували раніше [11]. Отже, якщо досудове розслідування завершилося чи обставини, що стали основою для оперативно-розшукової діяльності, змінилися, інформація, що отримана внаслідок такої діяльності, крім конфіденційної, може бути оприлюднена, якщо немає підстав для її обмеження. Тому громадський контроль за правоохоронною діяльністю зазвичай здійснюється після завершення необхідних слідчих чи розшукових дій правоохоронних органів або на етапі відкритого розгляду справи в суді, що зумовлене потенційною шкодою для реалізації правоохоронної функції внаслідок розголошення тієї чи іншої інформації.

Отже, обмеження предмета громадського контролю у сфері досудового розслідування випливатиме з доступу до інформації, обумовленої інтересами правоохоронної діяльності.

Учасниками правовідносин із громадського контролю за правоохоронною діяльністю є особи, що прямо не зацікавлені в результаті розгляду конкретної справи. Громадський контроль спрямований на реалізацію певного загального інтересу щодо покращення роботи правоохоронної системи. Тобто інтерес у такому разі в суб'єктів громадського контролю зазвичай є публічним, відповідає інтересам усього суспільства чи хоча б групи людей.

Якщо особа особисто чи через свого представника здійснює контроль за законністю діяльності органів досудового розслідуванні на підставах, що стосуються її прав як учасника кримінального процесу чи особи, щодо якої ведуться оперативно-розшукові заходи, остання захищає передусім власні права як учасник кримінальних процесуальних відносин чи навіть адміністративних правовідносин, що стосуються наведених вище сфер. Така діяльність – це реалізація власних прав як сторони чи учасника інших правовідносин, а не відносин із громадського контролю за правоохоронною діяльністю.

До того ж така особа наділена значно більшими процесуальними можливостями щодо оскарження незаконних дій (зокрема, у суді), ніж суб'єкти громадського контролю, права яких, що випливають із кримінально-процесуальних чи адміністративних правовідносин, не було порушено. В учасників адміністративних правовідносин у сфері громадського контролю права безпосередньо оскаржити незаконні дії, рішення чи бездіяльність, що стосуються провадження конкретної кримінальної справи чи оперативно-розшукової діяльності, немає. Останні можуть оскаржити лише дії, рішення та бездіяльність, які порушують їхні законні права й інтереси у сфері громадського контролю, що гарантовані адміністративним законодавством, ухваленими на його основі підзаконними нормативно-правовими актами.

Список використаних джерел:

1. Центр Разумкова. Соціологічне опитування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://old.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=1030.

2. Музичук О.М. Форми контролю за діяльністю правоохоронних органів / О.М. Музичук // Адміністративне право і процес. – 2012. – № 1 (1). – С. 41–48.

3. Коломоєць Т.О., Матвієнко П.Д. Принципи як елемент механізму контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування / Т.О. Коломоєць, П.Д. Матвієнко // Адміністративне право і процес. – 2012. – № 2 (2). – С. 31–42.

4. Денисенко А.П. Особливості адміністративних правовідносин з організації громадського контролю у сфері державного управління / А.П. Денисенко // Підприємництво, господарство і право. – 2016. – № 2. – С. 105–109.

5. Колпаков В.К. Адміністративно-правові відносини: поняття та види / В.К. Колпаков // Юридичний науковий електронний журнал. – 2013. – № 1. – С. 101–104.

6. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

7. Бойчук М.А. Влада і громадянське суспільство : механізми взаємодії : [монографія] / М.А. Бойчук. – К. : НПУ ім. М.П. Драгоманова, 2007. – 211 с.

8. Савченко О.В. Теоретико-правові засади громадського контролю за діяльністю органів державної влади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Савченко Олександр Васильович ; Класичн. приватн. ун-т. – Запоріжжя, 2016. – 283 с.

9. Літкевич В.С. Політика держави щодо громадянського суспільства: необхідність переформатування / В.С. Літкевич // Громадянське суспільство України: сучасний стан і перспективи впровадження європейських стандартів взаємодії з державою : зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф., 12 грудня 2013 р., м. Київ / упорядн. : В.М. Яблонський, О.А. Корнієвський, П.Ф. Вознюк ; за заг. ред. О.А. Корнієвського. – К. : НІСД, 2014. – С. 105–108.

10. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657–XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

11. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939–VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.

12. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квітня 2012 р. № 4651–VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 9–13. – Ст. 88.

13. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 лютого 1992 р. № 2135–XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.

УДК 342.9

УВАРОВА С.В.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРИВАТНОГО ВИКОНАВЦЯ В УКРАЇНІ

У статті зазначені особливості адміністративно-правового статусу приватного виконавця в Україні, аналізуються права й обов'язки цих учасників виконавчого провадження, встановлюються види відповідальності приватних виконавців та критерії їх притягнення до неї. Проведено порівняльний аналіз законодавства, яке регламентує адміністративно-правовий статус приватного виконавця. Наголошується на тому, що в Україні у сфері юриспруденції приватний виконавець – цілком нова професія.

Ключові слова: *адміністративно-правовий статус, приватний виконавець, права, обов'язки, відповідальність, державний виконавець.*

В статье изложены особенности административно-правового статуса частного исполнителя в Украине, анализируются права и обязанности этих участников исполнительного производства, устанавливаются виды ответственности частных исполнителей и критерии их привлечения к ней. Проведен сравнительный анализ законодательства, регламентирующего административно-правовой статус частного исполнителя. Отмечается, что в Украине в сфере юриспруденции частный исполнитель – полностью новая профессия.

Ключевые слова: *административно-правовой статус, частный исполнитель, права, обязанности, ответственность, государственный исполнитель.*

The article describes the peculiarities of the administrative and legal status of the private performer in Ukraine, analyzes the rights and obligations of these participants in the enforcement proceedings, establishes the types of responsibility of private performers and the criteria for their involvement in it. A comparative analysis of the legislation regulating the administrative and legal status of the private performer is carried out. It is noted that in Ukraine in the field of jurisprudence a private performer is a completely new profession.

Key words: *administrative and legal status, private executor, rights, duties, responsibility, state executor.*

Вступ. Масштабна реформа системи правоохоронних органів, яка нині відбувається в Україні, не обійшла і систему виконавчого провадження. Передумовами до цього стали вкрай неефективний механізм функціонування державної виконавчої служби, наявність всеохоплюючого бюрократизму, надвеликий обсяг обов'язків у роботі окремо взятого державного виконавця за надмалої заробітної платні, та, як логічний наслідок дії вищевказаних чинників, – катастрофічний рівень корупції в цій сфері. Як свідчить відповідна статистика, мінімум 60% виконавчих документів, які надходили до органів виконавчої служби, складалися в довгу чергу з відсутністю перспективи бути виконаними [1].

Крім зазначених проблем, таке становище негативно впливало на легітимність рішень судової влади, а також суперечило всім світовим та європейським міжнародним стандартам, що істотно знижувало авторитет України на міжнародній арені.

Всі перелічені вище причини зумовили перехід вітчизняної системи виконавчого провадження до комбінованого типу, що було б неможливо без запровадження 2016 р. нового правого інституту приватних виконавців. Зазначений інститут запроваджений ухваленням Закону України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» від 2 червня 2016 р. та Закону України «Про виконавче провадження» від 2 червня 2016 р.

© УВАРОВА С.В. – здобувач (Харківський національний університет внутрішніх справ)

Варто зазначити, що інститут приватних виконавців функціонує із другої половини 2017 р. і зараз перебуває на стадії становлення. Відсутність ґрунтовних наукових досліджень адміністративно-правового статусу приватних виконавців зумовлює актуальність наукового аналізу цього питання в правовідносинах із примусового виконання юрисдикційних рішень. Окремим питанням визначення правового статусу приватних виконавців присвячено праці таких вчених-адміністративістів, як: В. Васильєв, О. Верба-Сидор, У. Воробель, Л. Сайко, А. Солонар та ін.

Постановка завдання. Мета статті полягає у визначенні змісту адміністративно-правового статусу приватних виконавців в Україні, характеристиці їхніх прав та обов'язків, а також встановленні видів та критеріїв відповідальності, яка може застосовуватися до зазначених учасників виконавчого провадження.

Результати дослідження. Інститут приватних виконавців покликаний дозволити здійснювати примусове виконання рішень також особам, які будуть це робити в межах індивідуальної професійної діяльності, не маючи стосунку до державної служби. Отже, навантаження на державних виконавців має суттєво зменшитися, а приватні виконавці будуть самі зацікавлені у вчасному і повному виконанні рішень [1].

В юридичній енциклопедії поняття «правовий статус» (лат. status – «становище») визначено як «сукупність прав і обов'язків фізичних та юридичних осіб». В Україні він визначається Конституцією, законами й іншими нормативно-правовими актами, міжнародними договорами, ратифікованими Верховною Радою України. Правовий статус фізичної особи визначають насамперед конституційні права, свободи й обов'язки людини і громадянина. Правовий статус юридичних осіб визначається через їхню компетенцію, тобто права й обов'язки цих осіб, зафіксовані в чинному законодавстві [2, с. 157].

Запровадження інституту приватних виконавців стало новацією в практиці примусового виконання юрисдикційних рішень, що не може не спричиняти наукові спори серед учених. Відповідні дослідження наукової літератури свідчать про те, що сьогодні дискусія із цього питання одночасно точиться в декількох розрізах. Зокрема, низка науковців спеціалізуються на вивченні позитивних та негативних чинників у функціонуванні інституту приватних виконавців, інші ж досліджують правову природу та сутність такої дефініції, як «приватний виконавець». Так, Л. Сайко та В. Ляшенко зазначають, що перевагами запровадження в Україні інституту приватних виконавців є: покращення якості надання населенню послуг із примусового виконання рішень, виведення процедури примусового виконання рішень на якісно новий рівень, суттєве зменшення бюджетних витрат, збільшення надходження до бюджету за рахунок сплати податків приватними виконавцями, зменшення корупційного складника в системі виконання [3, с. 77]. Водночас А. Солонар і В. Васильєва доходять висновку, що запровадження інституту приватних виконавців є значним кроком уперед у системі реформування державного управління, адже він представлений низкою переваг. Законодавець наділив приватних виконавців широким колом повноважень, надав їм статусу самозайнятих осіб, розмежував компетенцію державних і приватних виконавців у деяких справах, а також створив обґрунтований і виважений механізм відповідальності за порушення та зловживання своїми правами для останніх [3, с. 63]. На думку А. Панчишина, термін «приватний» не може застосовуватися до суб'єкта, наділеного державою функцією примусового виконання рішень. Правовий статус приватних виконавців у системі виконавчого провадження юрисдикційних органів, для реалізації якої вони, зокрема, мають владні повноваження щодо розпорядження чужим майном без згоди власників цього майна (боржників) [4, с. 97]. Аналогічної думки дотримується Л. Крупнова, яка вважає термін «приватний виконавець» некоректним, оскільки в системі примусового виконання незалежно від того, рішення виконує державний службовець чи самофінансована особа, немає нічого приватного, бо в державах, які мають систему небюджетного, або приватного виконання, виконавець наділяється своїми повноваженнями державою, працює в межах установлених законом процедур; система оплати праці, винагорода виконавця також регламентовані державою, тобто «приватний» елемент відображений лише в способі фінансування та ще деяких елементах організації професії [5, с. 14]. Варто погодитися з вищезазначеними думками вчених, адже законодавець, оперуючи терміном «приватний», проводить певну градацію системи примусового виконання рішень: виділяє державну систему як таку, що сприймається як явище неефективне та корумповане, та приватну, у межах якої за гроші можна вимагати результату. В умовах сьогодення це питання є актуальним, оскільки першочергове завдання полягає в повноцінному утвердженні комбінованої системи виконавчого провадження, в якої, безумовно, є переваги, визнані у світі [6].

Саме систему комбінованого виконавчого провадження в Україні запровадили закони України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» від 2 червня 2016 р. та «Про виконавче провадження» від 2 червня 2016 р. Згідно із цими законодавчими актами, в Україні державні і приватні виконавці здійснюють свою діяльність відповідно до практично однакових правил примусового виконання рішень. Незважаючи на це, адміністративно-правовий статус державних та приватних виконавців має суттєві відмінності, а саме: 1) різний спосіб відбору на посаду; 2) різний обсяг компетенції (приватні виконавці не мають право приймати до виконання деякі виконавчі документи); 3) спосіб оплати винагороди та її розмір; 4) діяльність приватних виконавців, крім Міністерства юстиції, контролює ще й Асоціація приватних виконавців [7].

Варто погодитися з думкою Б. Малишева, який вважає, що основною метою вказаної реформи є радикальна зміна системи примусового виконання рішень, що діє в нашій державі, на більш оперативну й ефективну, зручну для стягувачів, а також максимально некорупційну. Так, наприклад, законами також впроваджується цифрові технології оброблення всіх виконавчих проваджень, що розміщуються у відкритому доступі. Ідеться про автоматизовану систему виконавчого провадження, в якій відображатимуться дані щодо реєстрації виконавчих документів, документів виконавчого провадження, фіксування виконавчих дій, ведення Єдиного реєстру боржників тощо [1].

Справді, зазначені чинники мають поставити на інший рівень правову захищеність порушених прав та інтересів суб'єктів правовідносин, а також авторитет судових рішень. У фізичних та юридичних осіб у більшості справ з'явилась альтернатива державній виконавчій службі. Стягувач на свій вибір зможе звертатися або до державного виконавця, або до приватного (за винятком випадків, коли примусове виконання може здійснюватися лише державним виконавцем) [1].

Як вже було встановлено вище, основними складниками адміністративно-правового статусу приватних виконавців є їхні права, обов'язки й юридична відповідальність.

Варто підкреслити, що законодавством встановлено досить високі вимоги до професійного рівня кандидатів на здобуття статусу приватного виконавця, тому ризики потрапляння в цю професію некомпетентних юристів або осіб з явно шахрайськими намірами мінімізовано.

Згідно із Законом України «Про виконавче провадження», приватний виконавець має право здійснювати примусове виконання всіх рішень, окрім:

1) рішень про відібрання і передання дитини, встановлення побачення з нею або усунення перешкод у побаченні з дитиною;

2) рішень, за якими боржником є держава, державні органи, Національний банк України, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, державні та комунальні підприємства, установи, організації, юридичні особи, частка держави в статутному капіталі яких перевищує 25%, та / або які фінансуються суто коштом державного або місцевого бюджету;

3) рішень, за якими боржником є юридична особа, примусова реалізація майна якої заборонена відповідно до закону;

4) рішень, за якими стягувачами є держава, державні органи;

5) рішень адміністративних судів та рішень Європейського суду з прав людини;

6) рішень, які передбачають вчинення дій щодо майна державної чи комунальної власності;

7) рішень про виселення та вселення фізичних осіб;

8) рішень, за якими боржниками є діти або фізичні особи, які визнані недієздатними чи цивільна дієздатність яких обмежена;

9) рішень про конфіскацію майна; 10) рішень, виконання яких віднесено цим Законом безпосередньо до повноважень інших органів, які не є органами примусового виконання [8].

Окремо взятий приватний виконавець може здійснювати будь-які з дозволених Законом виконавчих проваджень за двох умов: 1) місце відкриття виконавчих документів відповідно до закону розташовано в межах його виконавчого округу; 2) сума стягнення за виконавчим документом з урахуванням сум за виконавчими документами, що вже перебувають у нього на виконанні, не перевищує розмір страхової суми за договором страхування цивільно-правової відповідальності приватного виконавця [8; 1].

Надзвичайно важливими антикорупційними положеннями Закону України «Про виконавче провадження» є те, що виконавчі дії у виконавчих провадженнях, відкритих приватним виконавцем у його виконавчому окрузі, можуть вчинятися ним на всій території України, а також норма про те, що приватний виконавець, за умови відсутності незакінчених виконавчих проваджень,

має право в будь-який момент без обмежень змінити виконавчий округ, просто повідомивши про це Міністерство юстиції [8].

Також дуже важливим та позитивним положенням для стягувачів є законодавча вимога обов'язкового цивільного страхування ризиків відповідальності приватного виконавця за неналежне надання послуг із примусового виконання.

Протягом першого року зайняття діяльністю приватного виконавця приватний виконавець не може здійснювати примусове виконання рішень, за якими сума стягнення становить двадцять та більше мільйонів гривень або еквівалентну суму в іноземній валюті [8].

Ще однією важливою складовою частиною адміністративно-правового статусу приватного виконавця є передбачене законодавством його право здійснювати взаємодію з державними органами, без чого, до слова, неможливе ефективне, своєчасне та повне здійснення приватним виконавцем виконавчого провадження.

Зауважимо, незважаючи на те, що державний виконавець, на відміну від приватного виконавця, є представником влади, під час примусового виконання рішень приватний та державний виконавці, відповідно до ст. 18 Закону України «Про виконавче провадження», мають рівні повноваження, зокрема щодо взаємодії з органами державної влади [8].

Під час аналізу положень Закону України «Про виконавче провадження» варто виділити два напрями взаємодії приватного виконавця з органами виконавчої влади: 1) інформаційна взаємодія з метою отримання необхідної для проведення виконавчих дій інформації, зокрема, інформації про боржників, їхнє майно, доходи та кошти; 2) залучення представників органів державної влади для участі в проведенні виконавчих дій. Щодо інформаційної взаємодії приватного виконавця з органами державної влади варто зазначити, що, відповідно до п. 3 ч. 3 ст. 18 Закону України «Про виконавче провадження», приватний виконавець під час здійснення виконавчого провадження має право одержувати безоплатно від державних органів необхідні для проведення виконавчих дій пояснення, довідки й іншу інформацію, зокрема конфіденційну [8]. У ч. 5 цієї статті Закону передбачено право приватного виконавця на безпосередній доступ до інформації про боржників, їхнє майно, доходи та кошти, зокрема конфіденційної, яка міститься в державних базах даних і реєстрах, зокрема в електронних [8]. Порядок доступу до такої інформації з баз даних та реєстрів встановлюється Міністерством юстиції України разом із державними органами, які забезпечують їх ведення. Участь органів державної влади в проведенні виконавчих дій здійснюється на підставі ч. 2 ст. 14 Закону України «Про виконавче провадження», в якій передбачено, що приватний виконавець для проведення виконавчих дій за потреби залучає понятих, працівників поліції, представників органів опіки і піклування, інших органів та установ у порядку, встановленому цим Законом [8].

Варто зазначити, що повне та всебічне дослідження адміністративно-правового статусу приватного виконавця неможливе без встановлення правових аспектів відповідальності цих учасників виконавчого провадження. Згідно зі ст. 37 Закону України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень та рішень інших органів», приватний виконавець несе за свої рішення, дії чи бездіяльність та завдану третім особам шкоду цивільно-правову, адміністративну чи кримінальну відповідальність у порядку й обсягах, установлених законом, а також дисциплінарну відповідальність у порядку, встановленому цим Законом [7].

С. Шкляр зазначає, що в ст. 365–2 Кримінального кодексу України (далі – ККУ) передбачено кримінальну відповідальність приватного виконавця за зловживання своїми повноваженнями з метою отримання неправомірної вигоди (аналогічно з відповідальністю державного виконавця за зловживання своїм службовим становищем із метою отримання неправомірної вигоди). У ст. 368–4 передбачена кримінальна відповідальність за отримання чи згоду на отримання приватним виконавцем неправомірної вигоди для себе чи третьої особи. Неправомірну вигоду приватному виконавцеві під час виконавчого провадження може передати будь-яка сторона або учасник виконавчого провадження (наприклад, стягувач за пришвидшення виконавчих дій або боржник за закриття виконавчого провадження). Якщо приватний виконавець на це піде, йому загрожуватиме штраф, арешт, обмеження чи позбавлення волі на строк від двох до п'яти років [9].

Крім того, відповідно до ст. 358 ККУ, приватний виконавець несе кримінальну відповідальність за підроблення посвідчення або іншого офіційного документа, печаток, штампів та бланків, збут чи використання підроблених документів, печаток або штампів [9].

Що ж стосується цивільно-правової (майнової) відповідальності, то, як уже зазначалося раніше, виходячи із загальних норм права, приватний виконавець відповідає всім своїм майном за завдану третім особам шкоду. Відповідно до вимог ст. 24 Закону України «Про органи та осіб,

які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів», він зобов'язаний до початку здійснення діяльності застрахувати свою цивільно-правову відповідальність перед третіми особами [7]. Тобто страховка забезпечує належну виплату третім особам (боржнику, стягувачу, іншим особам) компенсації завданої шкоди через неправомірні дії приватного виконавця.

Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції», приватні виконавці прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави, тому на них поширюються обмеження, передбачені цим Законом [10]. Тому в разі порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків, а також за порушення вимог щодо запобігання конфлікту інтересів та врегулювання такого приватний виконавець несе адміністративну відповідальність. За порушення обмежень щодо зайняття діяльністю, несумісною з діяльністю приватного виконавця, останній несе дисциплінарну відповідальність згідно із Законом України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» [7].

Контроль за діяльністю приватних виконавців здійснює Міністерство юстиції та Рада приватних виконавців – орган із системи професійного самоврядування приватних виконавців. Вказані суб'єкти в разі надходжень відповідних скарг або за власною ініціативою уповноважені перевіряти діяльність того чи іншого приватного виконавця. У разі виявлення порушень відповідні результати перевірки подаються до Дисциплінарної комісії, яка вправі застосувати до порушника одне з дисциплінарних стягнень, як-от: 1) попередження; 2) догана; 3) зупинення діяльності приватного виконавця на строк до шести місяців; 4) припинення діяльності приватного виконавця [7].

Діяльність приватного виконавця припиняється шляхом позбавлення його права на здійснення діяльності приватного виконавця в разі [7]:

1) подання приватним виконавцем заяви про припинення діяльності приватного виконавця;

2) набрання чинності обвинувальним вироком суду, яким приватний виконавець засуджений за умисний злочин;

3) набрання чинності рішенням суду, відповідно до якого приватного виконавця притягнуто до відповідальності за адміністративне корупційне правопорушення, пов'язане з порушенням обмежень, передбачених Законом України «Про запобігання корупції»;

4) застосування до приватного виконавця дисциплінарного стягнення у вигляді припинення діяльності приватного виконавця;

5) неукладення приватним виконавцем договору страхування цивільно-правової відповідальності протягом одного місяця із дня зупинення діяльності приватного виконавця;

6) нескладення приватним виконавцем кваліфікаційного іспиту після курсів підвищення кваліфікації;

7) встановлення Міністерством юстиції України факту невідповідності приватного виконавця вимогам, які висуваються до них;

8) втрати приватним виконавцем громадянства України або виїзду за межі України на постійне проживання;

9) визнання приватного виконавця безвісно відсутнім або оголошення його померлим;

10) смерті приватного виконавця.

У разі неможливості здійснення приватним виконавцем професійної діяльності та в разі встановлення зазначених вище підстав Міністерство юстиції України видає наказ про припинення діяльності приватного виконавця.

Варто підкреслити, що приватний виконавець не має права подавати заяву про припинення своєї професійної діяльності, якщо в його розпорядженні є невиконані провадження [7].

Висновки. Зважаючи на проведене дослідження, можна констатувати, що сьогодні приватні виконавці є конкурентоспроможними державним виконавцям суб'єктами у виконанні рішень у майнових і немайнових спорах між громадянами, підприємцями.

Виконання всіх рішень, які так чи інакше стосуються держави, суб'єктів владних повноважень, державного і комунального майна, а також рішень із суспільно-резонансних справ (виховання дитини, щодо неповнолітніх та недієздатних осіб, виселення фізичних осіб із житла та вселення до нього) законодавець покладає виключно на державну виконавчу службу.

На відміну від державного виконавця, на діяльність приватних виконавців не поширюється Закон України «Про державну службу». Інакше кажучи, приватний виконавець не є державним службовцем. Феномен інституту приватних виконавців полягає в тому, що по суті їхня діяльність схожа з адвокатською або приватною нотаріальною практиками, тобто з упевненістю можна констатувати, що сьогодні в Україні у сфері юриспруденції з'явилася цілком нова професія.

Список використаних джерел:

1. Малишев Б. Приватні виконавці: нова юридична професія і головний засіб реформи системи виконавчого провадження / Б. Малишев [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pravo.org.ua/ua/news/20871615-privatni-vikonavtsi-nova-yuridichna-profesiya-i-golovniy-zasib-reformi-sistemi-vikonavchogo-provadgeennya.

2. Шемшученко Ю. Юридична енциклопедія : у 6 т. / Ю. Шемшученко. – К. : Укр. енцикл., 1998. Т. 2 : Д – Й. – 744 с.

3. Мещерякова О. Щодо визначення елементів адміністративно-правового статусу учасників операцій ООН з підтримання миру / О. Мещерякова // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 609–612 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11movzpm.pdf.

4. Панчишин А. Поняття, ознаки та структура категорії «правовий статус» / А. Панчишин // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 2. – С. 95–98.

5. Крупнова Л. Адміністративно-правовий статус працівника державної виконавчої служби України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Л. Крупнова. – Ірпінь, 2008. – 23 с.

6. Крупнова Л. Адміністративно-правовий статус працівника державної виконавчої служби України / Л. Крупнова // Південноукраїнський правничий часопис. – 2010. – № 3. – С. 116–118.

7. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень та рішень інших органів : Закон України від 2 червня 2016 р. № 1403–VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 29. – Ст. 535.

8. Про виконавче провадження : Закон України від 2 червня 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1403-19.

9. Кримінальний кодекс України: Закон від 5 квітня 2001 р. № 2341–III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/.

10. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р.

11. Авторгов А. Адміністративно-правовий статус державного виконавця : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А. Авторгов. – Київ, 2008. – 19 с.

12. Мандичев Д. Державні інспекції в Україні : адміністративно-правовий статус / Д. Мандичев [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vamsu_pravo/2010_1/Man_chev/htm.

13. Бахрах Д. Административное право : [учебн. для вузов] / Д. Бахрах. – М. : БЕК, 1999. – 368 с.

УДК 342.9

ШЕЛУДЯКОВ Р.С.

СУЧАСНИЙ СТАН ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТРУДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАЦІВНИКІВ ПОЛІЦІЇ

У статті проаналізовано сучасний стан правового регулювання трудової діяльності працівників поліції. Визначено особливості правового регулювання трудової діяльності працівників поліції. Охарактеризовано специфіку кожної із груп джерел.

Ключові слова: *правове регулювання, трудова діяльність, працівник поліції, праця, трудове законодавство.*

В статье проанализировано современное состояние правового регулирования трудовой деятельности работников полиции. Определены особенности правового регулирования трудовой деятельности работников полиции. Охарактеризована специфика каждой из групп источников.

Ключевые слова: *правовое регулирование, трудовая деятельность, работник полиции, труд, трудовое законодательство.*

In the article the current state of legal regulation of the labor activity of police officers is analyzed. The peculiarities of legal regulation of labor activity of the police officers are determined. Characterized by the specifics of each of the groups of sources.

Key words: *legal regulation, labor activity, police officer, work, labor legislation.*

Ухвалення Закону України «Про Національну поліцію» зумовило реформування національних стандартів організації та діяльності органів внутрішніх справ. Поруч з адаптацією до законодавства Європейського Союзу (далі – ЄС) виправдана необхідність розширення можливостей правоохоронної діяльності в Україні як інструмента підвищення соціального рівня життя населення, рівня його захищеності від небезпечних чинників навколишнього середовища. Правова регламентація діяльності працівників поліції зумовила подальше поглиблення реформи громадського контролю за діяльністю уповноважених осіб держави.

Особливості трудової діяльності працівників поліції зумовлюють нагальну потребу в нормативно-правовому забезпеченні їхньої діяльності. Проте відсутність нового, узгодженого з потребами часу та суспільних інновацій Трудового кодексу України, паралельна реорганізація органів внутрішніх справ разом зі створенням поліції, поступове набрання чинності спеціального закону зумовлюють необхідність одночасного внесення змін до законодавства в частині регламентації правового статусу поліції і її працівників.

Актуальність нашого дослідження зумовлена соціальною потребою в необхідності забезпечення належного правового підґрунтя реалізації трудової функції працівниками поліції і належного рівня професіоналізму працівників, що досягається достатнім рівнем інструментарію в правовому забезпеченні нового правоохоронного органу – поліції. Потреба в новому правовому регулюванні трудової діяльності працівників поліції спричинена не тільки їхнім спеціальним статусом, а й застарілістю та суперечностями трудового законодавства, його розгалуженістю та впливом загальноприйнятих норм трудового права, які надають працівникам поліції особливі умови для подальшого зростання їхнього авторитету в очах суспільства.

Правові питання регулювання трудової діяльності працівників поліції на засадах національної нормативно-правової регламентації досліджували такі вчені-правники: М.Й. Бару, В.В. Венедиктов, А.А. Добровольський, М.І. Іншин, В.В. Лазор, Л.І. Лазор, М.В. Лушнікова, П.Д. Пилипенко, С.М. Прилипко, В.І. Прокопенко, О.І. Процевський, В.Г. Ротань, В.М. Скобєлкін, Г.І. Чанишева, О.М. Ярошенко й інші. Однак цікавість науковців у зв'язку з надзвичай-

© ШЕЛУДЯКОВ Р.С. – аспірант (Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля)

но вагомою практичною значущістю даного дослідження тільки зростає, що зумовлює потребу у встановленні належних правових зв'язків у частині регламентації праці поліцейських, визначенні підстав для розширення структури правового регулювання даного питання через відсутність на теренах України актуального комплексного правового дослідження.

Одним із джерел правового регулювання трудової діяльності поліції є національні закони. Серед них найважливішими, на наш погляд, є Закон України «Про Національну поліцію», Кодекс законів про працю України, закони України «Про запобігання корупції», «Про відпустки», «Про зайнятість населення», «Про оплату праці», «Про колективні договори і угоди», «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про соціальний діалог в Україні» тощо. Зауважимо, що даний перелік є неповним і підлягає розширювальному застосуванню і тлумаченню.

Особливим є порядок застосування Закону України «Про Національну поліцію» [1] поруч із Кодексом законів про працю України [2]. За загальним правилом, згідно з Кодексом законів про працю України, визначено, що законодавство про працю складається з Кодексу законів про працю України та інших актів законодавства, ухвалених відповідно до нього. На підставі цього положення сумнівним є віднесення спеціального закону до актів власне трудового законодавства. На наш погляд, означений акт містить норми трудового права, однак не є власне трудо-правовим в його сутнісному розумінні.

Досить слушною в даному контексті є думка П.Д. Пилипенка, який зазначає, що за умови розмежування для позначення різних за своїм значенням правових явищ терміни «система законодавства про працю» і «система трудового законодавства» мають право на існування незалежно один від одного. Водночас термін «законодавство про працю» можна вживати в широкому значенні (якщо розглядати трудове законодавство і законодавство інших галузей права, з допомогою якого регулюють трудові відносини осіб, які не уклали трудового договору), а термін «трудове законодавство», яке за своїм змістом є вужчим за поняття «законодавство про працю», має відповідати трудовому праву як самостійній галузі [3, с. 96]. Ми вважаємо, що Закон України «Про Національну поліцію» не можна вважати власне трудо-правовим законом і спеціалізованим трудо-правовим нормативним актом. На нашу думку, що цей документ містить норми різних галузей права, а тому має комплексний характер.

В.М. Лебедєв допускає можливість взаємного субсидіарного застосування норм різних галузей права і наголошує на тому, що використання норм трудового права фінансовим, аграрним, іншими галузями права абсолютно не свідчить про розширення предмета трудового права, а лише розширює сферу його дії [4, с. 23–24]. Такої ж думки дотримується І.Я. Кисельов, який визначив нормативні приписи трудового законодавства як такі, що поширюються на інші види відносин і входять у предмет інших галузей права [5, с. 80].

У результаті аналізу вищезазначених позицій зауважимо, що норми, які регулюють трудову діяльність окремих категорій працівників (наприклад, як у нашому випадку – діяльність поліцейських працівників), включаються до предмета трудового права. Підтвердженням цьому є чинні досі положення Кодексу законів про працю України [2], де в ст. 3 визначено, що законодавство про працю регулює трудові відносини працівників усіх підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, виду діяльності і галузевої належності, а також осіб, які працюють за трудовим договором із фізичними особами. У зв'язку з поступовим набранням чинності Законом України «Про Національну поліцію» доповнення поняттям «поліцейські працівники» потребують деякі норми, зокрема ст. ст. 43, 222, 251 Кодексу законів про працю України тощо.

Щоб врегулювати плутанину із субсидіарним застосуванням трудового законодавства для врегулювання трудової діяльності працівників поліції варто з метою досягнення ступеня об'єктивної істини під час закріплення нормативних приписів у статтях і розділах нормативно-правових актів максимально відтворювати інституціональну побудову системи трудового права України в Трудовому кодексі, що буде невдовзі ухвалений. Це дасть змогу відобразити галузеву специфіку, закріпити основи правового регулювання і визначити обсяг та межі локальної правотворчості учасників трудових правовідносин [6, с. 8].

Крім того, є, на наш погляд, досить обґрунтована думка, що потреба в ухваленні нового Кодексу зумовлена не стільки причиною застарілості норм чинного Кодексу законів про працю України, а об'єктивною необхідністю узгодження норм трудового законодавства з фундаментальними галузями правової системи, зокрема конституційного, цивільного, адміністративного права та процесуального законодавства, які впливають на розвиток внутрішньої структури системи трудового права [7, с. 34]. Варто зазначити, що правове регулювання трудової діяльності праців-

ників поліції зумовлене специфікою, тому у зв'язку з появою нового правового інституту чинний Кодекс законів про працю України підлягає заміні новим Трудовим кодексом.

Отже, дія законів на правове регулювання праці поліцейських працівників відштовхується від наявності поділу норм на загальні та спеціальні. Із часом, коли структура законодавства, що регулює застосування праці поліцейських, стане більш стрункою, ієрархічно врівноваженою, питання правового регулювання їхньої роботи буде більш виважене та вдосконалене. Але нині єдиним законом, який містить спеціальні норми щодо цього, є Закон України «Про Національну поліцію» [1]. Лише норми цього Закону на теперішній час підлягають застосуванню як спеціальні.

Наступним джерелом, яким здійснюється правове регулювання роботи працівників поліції, є укази Президента України. Підзаконні акти, як зазначає С.М. Прилипко, – це збірне поняття, що охоплює найрізноманітніші правові приписи (від актів Президента до відомчих актів) [8, с. 69].

Так, серед найбільш вагомих у цій частині можна назвати Указ «Про невідкладні заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю» [9]. Відповідно до ч. 1 ст. 71 спеціального Закону, поліцейські за їхньою згодою можуть бути відряджені до органів державної влади, установ та організацій із залишенням на службі в поліції, але зі звільненням із займаної посади з подальшим призначенням на посади відповідно до переліку посад, які можуть бути заміщені поліцейськими в державних органах, установах та організаціях, що затверджується Президентом України.

Очевидно, що таке «затвердження» відбувається на рівні указу Президента України. Також граничні спеціальні звання співробітників вищого складу поліції за штатними посадами встановлюються Президентом України. Первинні спеціальні звання вищого складу поліції присвоюються Президентом України. Цікаве положення, яке передбачає своєрідний порядок анулювання указів Президента, що на рівні чинних законів не передбачено, втілене в ст. 85 спеціального Закону. Так, указ Президента України про присвоєння спеціального звання поліції, виданий з порушенням вимог, визначених цим Законом, підлягає скасуванню незалежно від часу, що минув із дня його видання, указом Президента України або на підставі рішення суду. Проте здається, що це положення, хоч і прогресивне, водночас порушує принцип стримувань та противаг. Мається на увазі, що суд посягає на сферу, яка є виключним повноваженням Президента.

Зауважимо, що нині всі ці акти перебувають на стадії розроблення і не ухвалені Президентом. Назвемо загальні ознаки, які притаманні цим актам. На думку О.М. Ярошенко, до таких ознак належать: 1) високе місце в правовій системі (після Конституції і законів); 2) широке коло суспільних відносин, що регулюється актами глави держави у зв'язку з масштабністю функцій і повноважень; 3) загальнообов'язковість виконання указів і розпоряджень Президента на всій території держави; 4) одноособовий порядок видання таких актів, що зумовлює їхнє місце у внутрішній побудові системи трудового законодавства, що поєднується з використанням консультативно-дорадчих процедур їх підготовки і попереднього розгляду; 5) відповідність президентських актів Конституції і законам; 6) різноманіття змісту актів внаслідок поєднання загальнонормативних, конкретно-регулюючих та оперативних заходів [8, с. 70].

Отже, можна говорити про особливу роль актів Президента України в системі правового регулювання трудової діяльності працівників поліції. Останні винують впорядковувальні та системоутворювальні функції, оскільки Президент як гарант Основного закону здатен власними указами змінювати їхні керівні положення.

Що стосується постанов Верховної Ради України, то зауважимо, що вони мають радше організаційний, аніж нормативний характер. У ст. 3 спеціального Закону вони навіть не визначаються серед актів, що є джерелами правового регулювання поліцейської та пов'язаної з нею діяльності. Отже, постанови Верховної ради України в цьому контексті ми не можемо віднести до джерел правового регулювання роботи працівників поліції.

Що стосується підзаконних актів Кабінету Міністрів України, то вони мають сутнісне організаційне значення в правовому регулюванні праці співробітників поліції. Зокрема, велике системоутворююче значення мають такі постанови, як: «Про утворення територіальних органів Національної поліції та ліквідацію територіальних органів Міністерства внутрішніх справ» [10], «Про утворення Національної поліції України» [11], «Питання функціонування органів поліції охорони як територіальних органів Національної поліції та ліквідації деяких територіальних органів Міністерства внутрішніх справ» № 834 [12] тощо. Зауважимо, що своїми постановами Кабінет Міністрів регулює чисельність працівників і управлінь поліції, їхні локалізацію й утворення.

М.Н. Ніколаєва пропонує розрізняти основні і залежні нормативні акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Структурно-побудовчою ознакою тут виступатиме порядок набуття актом чинності [13, с. 66]. Поруч із постановами Кабінету Міністрів України

накази міністерств, зокрема Міністерства внутрішніх справ, у складі якого функціонує Національна поліція, відіграють одну із системоутворюючих ролей.

Основні відомчі акти сьогодні поділяються на акти, які містять самостійні правові норми, і нормативно-допоміжні акти, головним завданням яких є затвердження інших актів. Виділяється такий критерій, як форма нормативного акта, він найбільш вдалий, оскільки інтегрує в собі всі інші критерії внутрішньої побудови системи відомчих актів трудового законодавства. Місце акта у внутрішній побудові визначається і таким критерієм, як форма нормативного акта [14, с. 8].

Серед прикладів наказів Міністерства внутрішніх справ (далі – МВС), що впливають на діяльність Національної поліції, назвемо наказ МВС від 25 листопада 2003 р. № 1429 «Про організацію охорони Державною службою охорони при МВС України об'єктів, квартир та інших приміщень з особистим майном громадян за допомогою технічних засобів» [15], наказ МВС від 25 листопада 2003 р. № 1433 «Про організацію службової діяльності міліції охорони Державної служби охорони при МВС України» [16]. Зазначимо, що станом на сьогодні нові нормативно-правові акти визначають порядок підбору тренерів для добору кадрів на посади поліцейських, накази МВС про звільнення і прийняття на посаду.

Акти Кабінету Міністрів та окремих міністерств у частині регулювання трудової діяльності працівників поліції на даний час ще не мають суттєвого змістовного наповнення, однак через узгодження законодавства України до новоухваленого акта підлягатимуть новому застосуванню.

Що стосується локальних правових актів, які здебільшого характерні для приватних роботодавців як суб'єктів трудового права, маємо зазначити, що з моменту створення нової поліції минуло ще досить мало часу для розширення локально-правового регулювання. Однак до останнього можна віднести накази керівництва, що віддаються поліцейським, накази про прийняття на роботу, звільнення, накази про зарахування поліцейських курсантами тощо. Маємо констатувати, що таким нормативно-правовим актам не властиві загальні ознаки актів локального правового регулювання.

На думку Л.І. Антонової, до локального правового регулювання, яке завжди є нормативним, належать форми трудового права, створені на підприємстві, в установі, організації: правила внутрішнього трудового розпорядку, колективні договори, посадові інструкції, інші акти, які ухвалюються безпосередньо на підприємствах, в установах, організаціях роботодавцем самостійно, за погодженням з органом професійної спілки, іншим уповноваженим на представництво трудовим колективом органом чи самостійно трудовим колективом. В основі такого локального регулювання лежать правила поведінки, вимоги, приписи, заборони, дозволи загального характеру, які є мірилом, якому має відповідати діяльність відповідних суб'єктів [17, с. 10–11].

Оскільки трудова діяльність працівників поліції є суспільно важливою, вони виконують певною мірою і публічні функції, покладається обов'язок дотримуватися чинного законодавства і діяти в спосіб і порядком, передбаченими чинним законодавством. І.М. Каширін вважає, що локальні норми створюються «за уповноваженням держави» [19, с. 6]. З огляду на теоретичні і доктринальні обґрунтування, такими актами можна вважати накази окремих посадових осіб (керівництва).

Отже, локально-правові акти можуть застосовувати в межах трудової діяльності поліції в обмеженому вигляді, відповідно до чинного законодавства, не порушуючи права людини і громадянина, у межах положень ст. 3 спеціального Закону. На підставі вищезазначеного можемо дійти висновку про належність та імперативність правового регулювання трудової діяльності поліції в Україні.

Можемо констатувати, що сучасне правове регулювання трудової діяльності поліції має комплексний, але безсистемний характер, нові акти МВС і Кабінету Міністрів України, укази Президента, призначені для всебічного регулювання окремих питань трудової діяльності поліції, ще не ухвалені. Правові аспекти їх взаємодії мають субсидіарний характер і не взаємоузгоджені. Тому ми пропонуємо передбачити окремою постановою Кабінету Міністрів України інформаційний, субординаційний і координаційни порядки взаємодії центральних органів виконавчої влади та Президента України в частині забезпечення правового регулювання діяльності (зокрема, трудової) поліції.

Отже, система нормативно-правових джерел, що регулюють трудову діяльність працівників поліції, нині охоплює в основному міжнародні джерела та спеціальний Закон, положення якого є недосконалими, однак більш сучасними, ніж норми Закону України «Про міліцію», який вкорінив радянський підхід до забезпечення громадського порядку. Поліція зараз надає послуги населенню, що є більш демократичним підходом порівняно з тенденціями попереднього право-

вого регулювання. Проте питання трудової діяльності працівників поліції має врегульовуватися і в новому проекті Трудового кодексу, що стане єдиним кодифікованим актом у межах трудового законодавства.

Список використаних джерел:

1. Про Національну поліцію : Закон від 2 липня 2015 р. № 580–VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № № 40–41. – С.1970. – Ст. 379.

2. Кодекс законів про працю України : Закон від 10 грудня 1971 р. № 322–VIII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971. – Додаток до № 50.

3. Пилипенко П.Д. Проблеми теорії трудового права : [монографія] / П.Д. Пилипенко. Львів : Видавн. центр Львів. нац. ун-ту імені Івана Франка, 1999. – 214 с.

4. Лебедев В.М. Лекции по трудовому праву. – Вып. 2. / В.М. Лебедев. – Томск, 2001 – 45 с.

5. Киселев И.Я. Трудовое право России и зарубежных стран. Международные нормы труда : [учебник] / И.Я. Киселев, А.М. Лушников ; под ред. М.В. Лушниковой. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва : Эксмо, 2008. – 608 с.

6. Жолнович О.І. Система трудового права України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / О.І. Жолнович ; Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка. – Л., 2008. – 16 с.

7. Крылов К.Д. К новому типу трудового законодательства / К.Д. Крылов // Человек и труд. – 2002. – № 7. – С. 34–38.

8. Прилипко С.М. Трудове право України : [підручник] / С.М. Прилипко, О.М. Ярошенко. – Харків : ФОП Н.М. Вапнярчук, 2008. – 663 с.

9. Про невідкладні заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю : Указ Президента від 21 липня 1994 р. № 396/94 // Голос України. – 1994. – № 138.

10. Про утворення територіальних органів Національної поліції та ліквідацію територіальних органів Міністерства внутрішніх справ : постанова Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2015 р. № 730 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 76. – С. 349. – Ст. 2526. – Код акта 78660/201.

11. Про утворення Національної поліції України : постанова Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2015 р. № 641 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 72. – С. 61. – Ст. 2363. – Код акта 78422/2015.

12. Питання функціонування органів поліції охорони як територіальних органів Національної поліції та ліквідації деяких територіальних органів Міністерства внутрішніх справ : постанова Кабінету Міністрів України від 13 жовтня 2015 р. № 834 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248570738.

13. Николаева М.Н. Нормативные акты министерств и ведомств СССР. – М.: Юрид. лит., 1975. – 187 с.

14. Касьянов В.М. Правовые акты отраслевых органов государственного управления союзной республики : автореф. дисс. … канд. юрид. наук / В.М. Касьянов ; Киевский гос. ун-т. – К., 1973. – 19 с.

15. Про організацію охорони Державною службою охорони при МВС України об'єктів, квартир та інших приміщень з особистим майном громадян за допомогою технічних засобів : наказ МВС від 25 листопада 2003 р. № 1429 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 30. – Т. 2. – С. 665. – Ст. 2054. – Код акта 29612/2004.

16. Про організацію службової діяльності міліції охорони Державної служби охорони при МВС України : наказ МВС від 25 листопада 2003 р. № 1433 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 22. – С. 128. – Ст. 1520. – Код акта 29018/2004.

17. Антонова Л.И. Локальное правовое регулирование (теоретическое исследование) / Л.И. Антонов. – Л. : Изд-во Ленингардского ун-та, 1985. – 117 с.

18. Конституція України : Основний закон від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

19. Каширин И.Н. Роль локальных правовых актов в совершенствовании организации труда на промышленном предприятии : автореф. дисс. … канд. юрид. наук / И.Н. Каширин ; Воронежский гос. ун-т Ленинского комсомола. – Воронеж, 1970. – 20 с.

УДК 342.9

ШКЛЯР С.В.

ОСОБЛИВОСТІ СУЧАСНОГО СТАНУ АДМІНІСТРАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЗАХИСТ ЕКОНОМІЧНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано позиції науковців щодо розуміння поняття конкурентного законодавства, яке включає адміністративне регулювання контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, на основі яких, а також з урахуванням власних висновків запропоновано власне визначення поняття адміністративного регулювання контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції. Вивчено основні положення нормативно-правових актів, якими здійснюється адміністративне регулювання контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції. На основі дослідженого матеріалу визначено стан адміністративного регулювання контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, виділено його позитивні та негативні риси.

Ключові слова: *економічна конкуренція, державний контроль, громадський контроль, контроль за дотриманням законодавства, суб'єкт господарювання, публічні закупівлі.*

В статье проанализированы позиции ученых относительно понимания понятия конкурентного законодательства, включая административное регулирование контроля за соблюдением законодательства о защите экономической конкуренции, на основе которых, а также с учетом собственных выводов предложено авторское определение понятия административного регулирования контроля за соблюдением законодательства о защите экономической конкуренции. Изучены основные положения нормативно-правовых актов, административно регулирующих контроль соблюдения законодательства о защите экономической конкуренции. На основе исследованного материала определено состояние административного регулирования контроля соблюдения законодательства о защите экономической конкуренции, выделены его положительные и отрицательные черты.

Ключевые слова: *экономическая конкуренция, государственный контроль, общественный контроль, контроль соблюдения законодательства, субъект хозяйствования, публичные закупки.*

The article analyzes the positions of scientists in understanding the concept of competition law, which includes the administrative control of compliance with the legislation on the protection of economic competition, on the basis of which, and based on their own conclusions, the proposed definition of the concept of administrative control of compliance with legislation on the protection of economic competition. The main provisions of regulatory acts, which are carried out administrative control of compliance with legislation on the protection of economic competition. On the basis of the investigated material, the state of the administrative control of compliance with the legislation on the protection of economic competition is determined, its positive and negative features are highlighted.

Key words: *economic competition, state control, public control, control over observance of legislation, subject of management, public procurement.*

© ШКЛЯР С.В. – кандидат юридичних наук, заступник міністра юстиції України (Міністерство юстиції України)

Вступ. Адміністративно-правове регулювання контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції є відносно новим, адже підвалини для запровадження антимонопольної політики було закладено із здобуттям Україною незалежності. Варто зазначити, що досліджувана сфера правового регулювання перебуває в стані розвитку та систематизації. Недостатня увага законодавця до регламентації всієї сукупності економічних відносин щодо захисту економічної конкуренції невиправдана, оскільки право є одним із найважливіших і найефективніших соціальних регуляторів. Тому для побудуви в Україні ефективної ринкової економіки з належним рівнем забезпечення захисту економічної конкуренції не варто нехтувати його засобами, треба послуговуватися останніми для досягнення зазначених цілей.

Аналізу та сучасним проблемам адміністративного регулювання захисту конкурентних відносин присвячені наукові дослідження таких учених, як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, Н.Л. Михальчишин, Н.Б. Малахов, С.О. Черненко й інші. Зазначені науковці зробили значний вклад у вивчення загальнотеоретичних питань адміністративного регулювання контролю, а також за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції.

Проте сьогодні відсутнє комплексне дослідження стану адміністративного регулювання контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції в Україні, що зумовлює нагальність та актуальність статті.

Постановка завдання. Метою статті є з'ясування стану адміністративного регулювання контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції в Україні.

Результати дослідження. Варто зауважити, що визначення поняття «адміністративне регулювання контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції» сьогодні немає, проте в науковій доктрині є окремі спроби розкрити зміст поняття «конкурентне законодавство», що є більш широким за своїм змістом і обсягом, охоплює поняття адміністративного регулювання контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції. Так, О.М. Ткаченко зауважує, що конкурентне законодавство створює сприятливий правовий простір для розвитку конкуренції як необхідного елемента ринкових відносин шляхом встановлення певних правил добросовісної поведінки на ринку. Науковець окреслює правові інститути, які входять до конкурентного права: По-перше, право із захисту економічної конкуренції; по-друге, антимонопольне право, правове регулювання природних монополій та право із захисту від недобросовісної конкуренції. Цілі конкурентного законодавства спрямовані на зміну поведінки суб'єктів господарювання. Ця поведінка оцінюється під кутом зору заборон, додаткових обов'язків та спеціальних вимог, що містяться в конкурентних правових нормах [1, с. 133].

Отже, адміністративне регулювання контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції є одним з інститутів конкурентного законодавства. Це сукупність адміністративно-правових норм, що виражаються в конкретних нормативно-правових актах, ухвалених та легітимізованих визначеним порядком, що надає їм ознак загальнообов'язковості, якими врегульовано способи, форми, заходи, межі, підстави та процедури проведення контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, а також коло суб'єктів, уповноважених здійснювати такий контроль, перелік об'єктів контролю і правові наслідки такого контролю та виявлених порушень законодавства про захист економічної конкуренції.

Переходимо до безпосереднього аналізу стану адміністративного регулювання контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції в Україні та зауважимо, що воно здійснюється відповідно до системи нормативно-правових актів, яка характеризується внутрішньою ієрархією.

Необхідно спочатку звернутися до міжнародно-правових актів у сфері регулювання контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції. Так, 25 грудня 1991 р. для України набули чинності положення Паризької конвенції про охорону промислової власності від 20 березня 1883 р. [2]. Відповідно до її статей 10-bis та 10-ter, країни Союзу зобов'язані забезпечити громадянам країн, що беруть участь у Союзі, ефективний захист від недобросовісної конкуренції. Актом недобросовісної конкуренції вважається будь-який акт конкуренції, що суперечить чесним звичаям у промислових і торговельних справах [2].

Також важливим міжнародно-правовим актом у зазначеній сфері є Договір про проведення узгодженої антимонопольної політики від 25 січня 2000 р. [3] (ратифікований відповідно до Закону України «Про ратифікацію Договору про проведення узгодженої антимонопольної політики» від 16 січня 2003 р. №449–IV) [4]. Важливими положеннями зазначеного договору є насамперед заснування Міждержавної ради з антимонопольної політики (Антимонопольної ради),

основними завданнями якої є вироблення критеріїв і способів оцінки монополістичної діяльності, недобросовісної конкуренції, процедур розслідування справ щодо порушення правил конкуренції, а також розроблення правил та механізмів впливу на суб'єктів господарювання, органи влади й управління, що порушують правила конкуренції на товарному ринку, узгодження їх між сторонами. Також закріплено й узгоджено сторонами єдиний підхід до термінологічного апарату сфери адміністративного регулювання захисту економічної конкуренції. Закріплено загальні принципи конкуренції, зазначено, що дії, що призводять або можуть призвести до обмеження конкуренції, обмеження законних інтересів інших суб'єктів господарювання чи споживачів, або є проявом недобросовісної конкуренції, розглядаються як неприпустимі і кваліфікуються відповідно до антимонопольного законодавства держав-учасниць [3].

Незважаючи на те, що робота з міжнародного співробітництва в зазначеній сфері розпочата ще із проголошення Україною незалежності, стан такого співробітництва та міжнародно-правового регулювання контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції незадовільний. Міжнародно-правові акти (договори) у зазначеній сфері укладені з невеликою кількістю держав здебільшого пострадянського простору, не враховано нові підходи та принципи здійснення контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції в контексті наближення законодавства України до законодавства європейської спільноти, не міститься положень та порядку здійснення громадського контролю в зазначеній сфері.

Що стосується національного законодавства, то засади адміністративного регулювання контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції закладені в Конституції України. У ст. 42 Конституції визначено: «Держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності. Не допускаються зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція. Види і межі монополії визначаються законом» [5].

В Україні також є декілька базових законодавчих актів, відповідно до яких здійснюється адміністративне регулювання контролю за захистом економічної конкуренції. Зокрема, доцільно проаналізувати закони України «Про захист економічної конкуренції» від 11 січня 2001 р. №2210–III [6], «Про захист від недобросовісної конкуренції» від 7 червня 1996 р. № 236/96-ВР [7], «Про Антимонопольний комітет України» від 26 листопада 1993 р. № 3659–XII [8] та «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 р. № 922–VIII [9].

Отже, перейдемо до аналізу їхніх ключових положень. Закон України «Про захист економічної конкуренції» від 11 січня 2001 р. № 2210–III [6] закріплює систему засад правового регулювання захисту економічної конкуренції, визначає термінологічний апарат окресленої сфери, а також встановлює основні положення щодо контролю за захистом економічної конкуренції. Відповідно до зазначеного Закону [6], державний контроль за додержанням законодавства про захист економічної конкуренції, захист інтересів суб'єктів господарювання та споживачів від його порушень здійснюються органами Антимонопольного комітету України. Органи влади, органи місцевого самоврядування, органи адміністративно-господарського управління та контролю зобов'язані сприяти Антимонопольному комітету України в здійсненні його повноважень у сфері підтримки й захисту економічної конкуренції, обмеження монополізму та контролю за додержанням законодавства про захист економічної конкуренції [6]. Відповідно до його положень надано законодавче визначення дій суб'єктів господарювання, які варто визначати як порушення у сфері захисту економічної конкуренції [6].

Під час аналізу Закону України «Про захист від недобросовісної конкуренції» від 7 червня 1996 р. № 236/96-ВР [7] варто зазначити, що він застосовується в частині, де він доповнює та деталізує окремі положення щодо захисту економічної конкуренції. Закон України «Про захист від недобросовісної конкуренції» від 7 червня 1996 р. № 236/96-ВР [7] містить бланкетні норми, які відсилають до положень Закону України «Про захист економічної конкуренції» від 11 січня 2001 р. № 2210–III [6] у частині, зокрема, порядку й умов притягнення до відповідальності за порушення законодавства про захист економічної конкуренції. Проте Закон України «Про захист від недобросовісної конкуренції» від 7 червня 1996 р. № 236/96-ВР [7] закріплює більш детальні норми щодо кваліфікації тих дій суб'єктів господарювання, які можуть бути визначені як недобросовісна конкуренція.

Одним із важливих законодавчих актів у сфері адміністративного регулювання контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції в Україні є Закон «Про Антимонопольний комітет України» від 26 листопада 1993 р. № 3659–XII [8]. Відповідно до зазначеного Закону, визначено основні повноваження такого центрального органу виконавчої влади

зі спеціальними повноваженнями у сфері контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції. Згідно із зазначеним Законом [8], Антимонопольний комітет України є державним органом зі спеціальним статусом, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції в підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель.

Основним завданням Антимонопольного комітету України є участь у формуванні та реалізації конкурентної політики в частині, зокрема, здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції на засадах рівності суб'єктів господарювання перед законом та пріоритету прав споживачів, запобігання порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, виявлення і припинення таких [8].

Закон України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 р. № 922–VIII [9] встановлює положення щодо адміністративного регулювання контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції у сфері здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави та територіальної громади. Метою цього Закону є забезпечення ефективного та прозорого здійснення закупівель, створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, запобігання проявам корупції в цій сфері, розвиток добросовісної конкуренції [9]. Варто зауважити, що наведений законодавчий акт є найбільш новим, він закріплює досить прогресивні ідеї щодо забезпечення контролю за захистом економічної конкуренції у сфері закупівель, що здійснюються державними органами, підприємствами, установами, організаціями, органами місцевого самоврядування тощо. Мета та завдання зазначеного Закону, а отже, кожної норми, що в ньому закладена, спрямовані (окрім запобігання проявам корупції) на забезпечення контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції. Причому Закон передбачає здійснення як державного, так і громадського контролю у сфері державних закупівель, чітко регламентує наведені види контролю [9].

Разом із законодавчими актами важливу роль в адміністративному регулюванні відіграють і підзаконні акти Кабінету Міністрів України й Антимонопольного комітету України як державного органу зі спеціальним статусом, видані ними в межах їхніх повноважень. Такими нормативними актами деталізуються положення чинних законів у сфері забезпечення контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, визначається порядок та особливості їхньої реалізації. Зокрема, це розпорядження «Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми розвитку конкуренції на 2014–2024 рр.» від 19 вересня 2012 р. № 690-р [10], а також інші нормативно-правові акти.

Важливу роль в адміністративному регулюванні контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції відіграють нормативно-правові акти Антимонопольного комітету України. Зокрема, розпорядження «Про затвердження Тимчасових правил розгляду справ про порушення антимонопольного законодавства України» від 19 квітня 1994 р. № 5 [11], «Про затвердження Положення про порядок подання заяв до Антимонопольного комітету України про попереднє отримання дозволу на концентрацію суб'єктів господарювання (Положення про концентрацію)» від 19 лютого 2002 р. № 33-р [12] та ін. Також Антимонопольний комітет України надає роз'яснення щодо застосування законодавства у сфері захисту економічної конкуренції. Відповідно до рекомендаційних роз'яснень від 30 листопада 2006 р. № 3-рр [13], Антимонопольний комітет України зазначив, що чіткість та однозначність положень установчих документів створюваного об'єднання щодо мети його створення, змісту й обсягу його функцій, що дозволяють впевнено окреслити межі тих питань, з яких об'єднання взаємодіятиме зі своїми учасниками, дозволяє вважати узгоджені дії такими, що не потребують дозволу Антимонопольного комітету України, а в разі звернення за дозволом на їх здійснення – значно спростити їх аналіз [13].

Варто зауважити, що позитивними рисами стану адміністративного регулювання контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції є: 1) його стрімкий розвиток та розроблення нових нормативно-правових актів, надання роз'яснень, якими регулюються відносини щодо контролю за захистом економічної конкуренції, які виникають; 2) набрання чинності Законом України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 р. № 922–VIII, який закладає нові орієнтири та підходи в адміністративному регулюванні контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, розвитку системи громадського контролю в зазначеній сфері; 3) є досить детальним, законодавчо закріплено та підзаконними нормативно-правовими актами спеціально врегульовано порядок, підстави та процедури проведення окремих дій та заходів контролю, перелік органів та їхні вичерпні повноваження в зазначеній сфері тощо; 4) конституційно закріплено обов'язок держави забезпечувати захист економічної конкуренції;

5) розроблено державні цільові програми економічного розвитку в зазначеній галузі, що свідчить про значну увагу держави до адміністративного регулювання контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції.

Висновки. У підсумку зазначимо, що в адміністративному регулюванні контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції також є багато недоліків, а саме: 1) воно є несистемним та фрагментарним, таким, яке перебуває в стані розвитку та формування. Наявна численна кількість нормативно-правових актів, якими регулюються питання контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції лише у відповідній частині, деякі норми дублюються в багатьох нормативних актах; 2) відсутній єдиний системний нормативно-правовий акт, яким були би врегульовані підстави, форми, процедури контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, його види та засоби, суб'єкти, уповноважені здійснювати такий контроль, та перелік їхніх повноважень; 3) неврегульованіо порядок і підстави проведення громадського й інших видів контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції; 4) недостатній рівень якості міжнародно-правового регулювання контролю; 5) адміністративне регулювання контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції містить занадто велику кількість оціночних понять («суттєве обмеження конкуренції», «невигідне становище в конкуренції» та ін.); 6) відсутній чіткий перелік повноважень інших (крім Антимонопольного комітету України) органів державної влади, органів місцевого самоврядування у сфері здійснення такого контролю, а також порядок взаємодії між ними.

Список використаних джерел:

1. Ткаченко О.М. Правові засади регулювання економічної конкуренції в сучасних умовах / О.М. Ткаченко // Наук. пр. Нац. ун-ту харч. технологій. –2005. – № 17. – С. 132–135.

2. Паризька конвенція про охорону промислової власності : Конвенція від 20 березня 1883 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_123.

3. Договір про проведення узгодженої антимонопольної політики : міжнародний договір від 25 січня 2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/997_502.

4. Про ратифікацію Договору про проведення узгодженої антимонопольної політики : Закон України від 16 січня 2003 р. № 449–IV // Голос України. – 2003. – № 27.

5. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

6. Про захист економічної конкуренції : Закон України від 11 січня 2001 р. № 2210–III // Голос України. – 2001. – № 37.

7. Про захист від недобросовісної конкуренції : Закон України від 7 червня 1996 р. № 236/96-ВР // Голос України. – 1996.

8. Про Антимонопольний комітет України : Закон України від 26 листопада 1993 р. № 3659–XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 50. – С. 472.

9. Про публічні закупівлі : Закон України від 25 грудня 2015 р. № 922–VIII // Голос України. – 2016. – № 30.

10. Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми розвитку конкуренції на 2014–2024 рр. : розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2012 р. № 690-р // Офіційний вісник України. – 2012. – № 71.

11. Про затвердження Тимчасових правил розгляду справ про порушення антимонопольного законодавства України : розпорядження Антимонопольного комітету України від 19 квітня 1994 р. № 5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0090-94.

12. Про затвердження Положення про порядок подання заяв до Антимонопольного комітету України про попереднє отримання дозволу на концентрацію суб'єктів господарювання (Положення про концентрацію) : розпорядження Антимонопольного комітету України від 19 лютого 2002 р. № 33-р // Офіційний вісник України. – 2002. – № 13. – С. 225.

13. Рекомендаційні роз'яснення щодо оцінки відповідності узгоджених дій у вигляді створення об'єднань законодавству України про захист економічної конкуренції : роз'яснення Антимонопольного комітету України від 30 листопада 2006 № 3-рр // Конкуренція. Вісник Антимонопольного комітету України. – 2013. – № 3 (50).

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

УДК 343.01

ЗУБРИЦЬКИЙ М.І.

КРИМІНАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

У статті проаналізовано специфіку кримінальної відповідальності державних службовців, виділено й охарактеризовано її особливості.

Ключові слова: *кримінальна відповідальність, державний службовець, службово-трудова діяльність, праця, державна служба.*

В статье проанализирована специфика уголовной ответственности государственных служащих, выделены и охарактеризованы ее особенности.

Ключевые слова: *уголовная ответственность, государственный служащий, служебно-трудовая деятельность, труд, государственная служба.*

In the article analyzed the specifics of the criminal responsibility of civil servants, highlighted and characterized its features.

Key words: *criminal liability, civil servant, labor service, work, civil service.*

Вступ. Державні службовці притягуються до кримінальної відповідальності за вчинення винних небезпечних діянь шляхом зловживання службовим становищем, невиконання чи неналежного виконання покладених на них законом обов'язків. В умовах інтернаціоналізації та глобалізації політичних та економічних процесів в Україні, зростання рівня конфліктності взаємовідносин у вітчизняному соціумі проблеми злочинної поведінки державних службовців становлять підвищений інтерес. Тож, підкріплення контролю за девіантною поведінкою осіб, які у своїй професійній діяльності діють від імені держави, та встановлення кримінальних санкцій є необхідними та нагальними проблемами, незважаючи на значну демократизацію суспільних процесів. Акти злочинних дій державних службовців не можуть залишатися без належної реакції з боку держави.

Актуальність дослідження кримінальної відповідальності державних службовців полягає у тому, що цей різновид є нині нетиповим у контексті праці державних службовців, оскільки Кримінальний кодекс України не передбачає саме цю категорію осіб як спеціального суб'єкта злочину, оперуючи іншими поняттями. Водночас регламентовані категорії є близькими за сутністю, а можливість притягнення до кримінальної відповідальності державних службовців визнається низкою вчених. Тому важливим є проведення відповідних співвідношень та формулювання висновків, які підтвердять зможу встановити кримінальну відповідальність для державних службовців.

Проблематику кримінальної відповідальності державних службовців у своїх працях досліджували такі вчені: Н.Б. Болотіна, П.С. Борцевич, О.Л. Ващук, С.В. Гізимчук, Ю.В. Гродецький, О.О. Губанов, В.В. Жернаков, С.С. Засунько, М.І. Іншин, С.М. Клімова, П.В. Мельник, С.М. Прилипко, О.В. Солонар, Я.В. Таційй, Д.С. Тихонова, В.О. Туляков, В.І. Тютюгін, В.Б. Харченко, О.В. Хорошенюк, Н.Ю. Худякова, Г.І. Чанишева, О.М. Ярошенко та інші.

Постановка завдання. Проте, незважаючи на аналіз окремих аспектів досліджуваних інститутів та законодавства у цій сфері, питання кримінальної відповідальності державних службовців потребують комплексного підходу та чіткого формулювання її меж. А отже, порушене питання є одним із першочергових у здійсненні дослідження юридичної відповідальності державних службовців.

© ЗУБРИЦЬКИЙ М.І. – кандидат юридичних наук, заступник начальника Департаменту – начальник управління організаційно-аналітичного забезпечення діяльності керівництва Департаменту забезпечення діяльності

Результати дослідження. Притягнення державних службовців до кримінальної відповідальності здійснюється на підставі Розділу XVII Кримінального кодексу України. «Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг» [1]. У вітчизняному кримінальному праві під злочинами у сфері службової діяльності розуміються суспільно небезпечні та протиправні діяння, які посягають на встановлений порядок реалізації службовими особами своїх повноважень у межах наданих їм прав та покладених на них обов'язків, якими заподіюється шкода правам, свободам чи законним інтересам окремих громадян, або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб, а також авторитету органів влади, громадських об'єднань, суб'єктів господарювання, інших юридичних осіб, від імені та (або) в інтересах яких діють службові особи [2]. Із цієї дефініції можна зробити такі висновки: 1) суб'єктами вчинення таких злочинів є службові особи; 2) об'єктом є порушення порядку реалізації службовими особами своїх повноважень; 3) шкода завдається громадянам України або ж державі загалом. Оскільки головною особливістю досліджуваного інституту є саме суб'єкт притягнення до кримінальної відповідальності, це питання потребує детального аналізу та встановлення особливостей статусу державного службовця як суб'єкта вчинення злочину.

Постановка питань щодо підстав та особливостей кримінальної відповідальності державного службовця безпосередньо залежить від сутності спеціального суб'єкта злочину, поняття якого закріплене у п. 1 примітки до ст. 364 Кримінального кодексу України та яким є службова особа, а саме така, яка постійно чи тимчасово здійснює функції представників влади, а також обіймає постійно чи тимчасово на підприємствах в установах чи організаціях незалежно від форм власності посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або виконує такі обов'язки за спеціальними повноваженнями. Зазначимо, що п. 2 примітки до ст. 364 роз'яснює, що до службових осіб належать не лише громадяни України, але й іноземці та особи без громадянства. Зробимо припущення, що появу цієї норми у Кримінальному кодексі України варто пояснити інтеграцією України в світовий правовий та економічний простір, а також поширеною практикою запрошення на державну службу до нашої держави іноземних фахівців [1]. Тобто службова особа, насамперед, − суб'єкт кримінальної відповідальності, для притягнення до якої має перебувати на державній службі та порушити покладені на нього службові обов'язки. Правова підстава для здійснення означених функцій це, передусім, їх виконання у зв'язку із обійняттям посади чи за спеціальним повноваженням.

Як зазначає В.О. Туляков, для представника влади характерні такі ознаки: 1) наявність владних повноважень, тобто здійснення як державної, так і муніципальної влади; 2) право вчиняти дії, що породжують правові наслідки для всіх чи великої кількості громадян; 3) незв'язаність у своїй діяльності відомчими рамками [3, с. 362]. Тобто службовою особою у контексті притягнення до кримінальної відповідальності є суб'єкт владних повноважень, дії якого породжують правові наслідки для громадян. Щодо незв'язаності відомчими рамками не погодимось з автором, оскільки у будь-якому разі така особа здійснює свої посадові обов'язки у межах компетенції того органу, в якому виконує владні повноваження, а отже, певні межі службової діяльності вже ж присутні.

Відштовхуючись від сутності понять «організаційно-розпорядчі» та «адміністративно-господарські обов'язки», таке порушення має відбутись у процесі вчинення дій від імені держави, виконання функцій по здійсненню керівництва певною галуззю чи колективом, або ж при управлінні або розпорядженні державним, колективним чи приватним майном [4]. Іншими словами, службову особу може бути притягнено до кримінальної відповідальності за порушення чи недотримання чинного законодавства лише у разі, коли нею вчинено винне діяння, дію чи бездіяльність, передбачені нормами Кримінального кодексу України і при цьому порушене правило входило до її службових обов'язків. Тобто у разі вчинення діянь, передбачених нормами Кримінального кодексу України, які не пов'язані із виконанням службових обов'язків, службові особи несуть відповідальність на загальних підставах, як і усі громадяни України.

Можливість «виконання службових функцій за спеціальним повноваженням» В.О. Туляков вбачає у таких випадках: 1) належним є джерело повноважень, тобто зазначені обов'язки покладено на особу українським народом, законодавством, правомочним органом чи службовою особою, або судом; 2) такі обов'язки покладено у встановленому законодавством порядку; 3) форма їх покладення допускається законодавством [3, с. 362]. Іншими словами, службова особа може набувати спеціальних повноважень виключно у встановленому та передбаченому законодавством порядку, при чому будь яке відхилення від зазначеної норми означатиме неможливість такого суб'єкта виконувати відповідні службові функції.

Таким чином, здійснений аналіз дає змогу сформувати позицію, згідно з якою службовою особою є суб'єкт владних повноважень, дії якого породжують правові наслідки для громадян та який здійснює свої функції від імені держави, може здійснювати керівництво певною галуззю чи колективом, управляти або розпоряджатись державним, колективним чи приватним майном, або ж виконувати спеціальні повноваження виключно у встановленому та передбаченому законодавством порядку. Тож, для встановлення підстав притягнення державних службовців до кримінальної відповідальності, передусім, варто зіставити термін «службова особа», який переважно вживається в нормах Кримінального кодексу України, та «державний службовець». Згідно з ч. 2 ст. 1 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII, державним службовцем є громадянин України, який обіймає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату кошом державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби [5]. Зауважимо, що зазначена дефініція не конкретизує характеристики виконуваних службовцем функцій, що не дає змоги співвіднести коло таких осіб зі спеціальними суб'єктами корупційних злочинів згідно з нормами Кримінального кодексу України. Проте у ст. 6 Закону роз'яснено формулювання «посада державної служби», а саме їх категорії у державних органах [5]. Окремі посади, як-от керівники органів, керівники структурних підрозділів, їх секретарі, заступники тощо, співвідносяться з організаційно-розпорядчими та адміністративно-господарськими обов'язками, характерними для службових осіб. Враховуючи це, можна дійти висновку, що державні службовці у Кримінальному кодексі України розуміються як різновид службових осіб, а отже, статті Розділу XVII Кримінального кодексу України. «Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг» [1] можуть бути застосовані до державних службовців у контексті їх притягнення до кримінальної відповідальності.

Також варто дійти висновку, що кримінальна відповідальність за службові злочини, передбачені нормами Кримінального кодексу України, настає лише щодо службових осіб, в той час як інші службовці, наприклад допоміжний персонал, у своїй діяльності не виражають волі держави, а отже, і не можуть нести кримінальну відповідальність державних службовців. Тому злочини цієї категорії тягнуть за собою відповідальність за іншими розділами та статтями кримінального законодавства. Наприклад, в ст. 132 Кримінального кодексу України йдеться про «розголошення службовою особою лікувального закладу, допоміжним працівником, який самочинно здобув інформацію, або медичним працівником відомостей про проведення медичного огляду особи на виявлення зараження вірусом імунодефіциту людини чи іншої невиліковної інфекційної хвороби, що є небезпечною для життя людини» [1]. Звернемо увагу на те, що службова особа та допоміжний персонал законодавцем чітко розділяються, а отже, службова особа нестиме відповідальність саме державного службовця, в той час як допоміжний склад буде притягнуто до кримінальної відповідальності на загальних підставах.

Тому, підсумовуючи все вищевстановлене, доходимо висновку, що ***кримінальна відповідальність державного службовця*** полягає в застосуванні до нього заходів державного примусу у вигляді настання негативних наслідків, із метою відновлення справедливості й правопорядку та недопущення вчинення аналогічного чи суміжного злочину у майбутньому, передбаченого нормами Кримінального кодексу України. При цьому державний службовець притягується до кримінальної відповідальності лише у разі порушення кримінального законодавства, якщо він здійснив недотримання правил, забезпечення яких входить до його службових обов'язків. Відповідно, відсутність зв'язку між службовими повноваженнями та деструктивними діями щодо потерпілого свідчить про відсутність службового злочину. Таким чином, підставою притягнення державного службовця до кримінальної відповідальності є сукупність двох обставин: вчинення злочину та недодержання правил, забезпечення виконання яких належить до їх службових обов'язків.

Аналіз норм Кримінального кодексу України дає змогу виокремити злочини, які пов'язані із наданням послуг державної служби, проте їх об'єктом є відносини, відмінні від службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг.

Під час аналізу складу кожної із груп актуальним є зазначення того, що об'єктивна сторона як загальних, так і спеціальних службових злочинів характеризується окремими ознаками. Так, окремі злочини можуть бути вчинені шляхом дії чи бездіяльності, наприклад зловживання владою або службовим становищем. Водночас інші можуть вчинятись виключно шляхом

дії, як-от перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу. Спільним моментом для обох видів є наявність зв'язку між діянням чи бездіяльністю особи та виконанням нею службових обов'язків, проте загалом зазначені групи злочинів потребують детальнішої класифікації. Тому пропонуємо у складі кожної із груп виділити підгрупи: 1) невиконання чи неналежне виконання повноважень; 2) перевищення повноважень.

Тож, до групи загальних службових злочинів належать: 1) невиконання чи неналежне виконання повноважень − службове підроблення (ст. 366), декларування недостовірної інформації (ст. 366-1), службова недбалість (ст. 367) [1]; 2) перевищення повноважень − зловживання владою або службовим становищем (ст. 364), зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми (ст. 364-1), перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу (ст. 365), зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги (ст. 365-2), прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (ст. 368), незаконне збагачення (ст. 368-2), зловживання впливом (ст. 369-2) [1]. Обидві групи злочинів об'єднує те, що їх об'єктом є суспільні відносини, які забезпечують належну діяльність державного апарату, а також професійної діяльності осіб, які під час здійснення трудових функцій діють від імені держави. Суспільно небезпечні наслідки від цих злочинів, передусім, полягають у заподіянні матеріальних збитків чи нематеріальної шкоди, при чому здебільшого шкода завдана, в першу чергу, інтересам держави, проте справляє значний негативний вплив і на права й законні інтереси громадян.

Також зазначимо, що кількість злочинів, в основі яких перебуває перевищення повноважень, є значно суттєвішою за кількість тих, що пов'язані із невиконанням чи неналежним виконанням повноважень. Це є свідченням того, що до невиконання чи неналежне виконання повноважень у вітчизняному праві з огляду на правову природу проступків переважно кваліфікується як правопорушення і належить до сфери врегулювання нормами адміністративного права. Водночас перевищення повноважень кваліфікуються як проступки з високим ступенем тяжкості, тобто як злочини, тому вони потрапляють у сферу притягнення до кримінальної відповідальності.

До групи спеціальних службових злочинів належать: 1) невиконання чи неналежне виконання повноважень − неналежне виконання обов'язків щодо охорони життя та здоров'я дітей (стаття 137), видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету всупереч закону (ст. 211), приховування або перекручення відомостей про екологічний стан або захворюваність населення (ст. 238) [1]; 2) перевищення повноважень − розголошення відомостей про проведення медичного огляду на виявлення зараження вірусом імунодефіциту людини чи іншої невиліковної інфекційної хвороби (ст. 132), порушення недоторканності житла (ст. 162), перешкоджання законній професійній діяльності журналістів (ч. 3 ст. 171), привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем (ч. 2 ст. 191), протидія законній господарській діяльності (ч. 3 ст. 206), нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів із бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням (ст. 210), перешкоджання діяльності народного депутата України та депутата місцевої ради (ст. 351) [1] тощо. Цей перелік не є вичерпним, адже низка статей Кримінального кодексу України містить ознаки службових злочинів. Проте, на підставі вже наведених нами норм можна зробити окремі висновки. Передусім, вчинення таких злочинів також пов'язується із професійною діяльністю службових осіб, проте їх об'єктом є інші суспільні відносини, як-от права та свободи людини і громадянина, господарська діяльність, власність тощо. Водночас єдиним критерієм, який об'єднує загальні і спеціальні службові злочини, є шкода, якою може визнаватися збиток, якого завдано фізичним, юридичним особам, державному органу чи державі.

Також звернемо увагу на значне переважання злочинів другої підгрупи в обох випадках. Доходимо висновку, що в сучасних умовах кримінальна відповідальність державних службовців, у першу чергу, пов'язується із антикорупційною боротьбою. На вчинення помилок у процесі службової діяльності законодавцем звернено значно меншу увагу, оскільки компетентність працівників має встановлюватись у процесі їх відбору на державну службу. Окрім того, невиконання чи неналежне виконання повноважень, в першу чергу, пов'язується з іншим видом юридичної відповідальності – адміністративною відповідальністю.

Також специфічні особливості є характерними для покарань за вчинення злочинів, в яких суб'єктом виступають державні службовці. Аналіз норм Кримінального кодексу України засвідчив, що до службовців можливе застосування як «традиційних» покарань, тобто таких, які за-

стосовуються до будь-яких осіб, які вчинили злочин, так і спеціальних видів, а саме тих, які є характерними для цієї категорії. Так, загальними санкціями є громадські роботи, арешт, обмеження волі, позбавлення волі. Проте оскільки одним із принципів юридичної відповідальності є принцип індивідуалізації покарання, до державних службовців в межах санкції тієї статті Кримінального кодексу України, яка передбачає ознаки злочину, що він вчинив, може застосовуватись позбавлення спеціального звання, рангу, чину, або кваліфікаційного класу та права обіймати окремі посади чи займатись певною діяльністю. Також до даної категорії віднесемо конфіскацію майна, передбачену зокрема ст.ст. 368, 368-2, 368-3, 369 тощо Кримінального кодексу України [1], яка хоч і є характерною для багатьох груп злочинів, у разі притягнення до відповідальності державних службовців пов'язується саме зі злочинами, які вчиняються у процесі здійснення професійної діяльності.

Висновки. Таким чином, до ***особливостей кримінальної відповідальності державних службовців*** належать такі: 1) застосовується за вчинення державними службовцями злочинів; 2) законодавець у нормах Кримінального кодексу України не закріпив жодної прямої вказівки на державного службовця, оперуючи поняттям «службова особа», яке є дещо ширшим за досліджуване; 3) підставами застосування кримінальної відповідальності до державних службовців є невиконання чи неналежне виконання повноважень або їх перевищення; 4) санкції, що застосовуються до державних службовців, окрім загальних, тобто характерних для злочинців будь-яких категорій, можуть бути спеціальними та мати вияв у позбавленні спеціального звання, рангу, чину або кваліфікаційного класу, права обіймати певні посади чи займатись певною діяльністю або конфіскації.

Застосування за вчинення державними службовцями злочину полягає у тому, що деструктивне діяння, вчинене державним службовцем, має бути передбачене нормами Кримінального кодексу України, здійснюватись у формах дії чи бездіяльності, бути винним і обов'язково бути вчиненим державним службовцем у процесі перебування ним на службі, тобто під час здійснення трудових правовідносин. Сама кваліфікація поведінки особи також базується на урахуванні обвинувального вироку суду; а також осуду особи та її поведінки, що формується в індивідуальній та груповій правосвідомості, у тому числі і в межах трудового колективу.

Список використаних джерел:

1. Кримінальний кодекс України. Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. − № 25-26. − Ст. 131.

2. Кримінальне право. Особлива частина : мультимедійний навчальний посібник [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.naiau.kiev.ua/books/mnp_krum_pravo_osob/Files/Lekc/T18/T18_P1.html

3. Туляков В.О. Державна служба в Україні : теоретико-правова характеристика у контексті реформування законодавства : монографія / за ред. С.В. Ківалова, Л.Р. Білої-Тіунової. – Одеса : Фенікс, 2013. – 438 с.

4. Про судову практику у справах про хабарництво: Постанова № 5 від 26.04.2002 р. // Юридичний вісник України. − 2002. − № 28. − С. 21.

5. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2016. − № 4. − Ст. 43.

УДК 343.2

КУЦЕВИЧ М.П.

ПРОБЛЕМА ВИЗНАЧЕННЯ ТРУДОВИХ ПРАВ ЯК ОБ'ЄКТА КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ЗА КК УКРАЇНИ

У статті розкрито поняття об'єкта кримінально-правової охорони. Досліджено проблему визначення трудових прав як об'єкта кримінально-правового захисту за КК України.

Ключові слова: *трудові права, об'єкт, кримінально-правова охорона, кримінально-правовий захист, праця.*

В статье раскрыто понятие объекта уголовно-правовой охраны. Исследована проблема определения трудовых прав как объекта уголовно-правовой защиты по УК Украины.

Ключевые слова: *трудовые права, объект, уголовно-правовая охрана, уголовно-правовая защита, труд.*

The article deals with the concept of the object of criminal law protection. The problem of determination of labor rights as an object of criminal-law protection under the Criminal Code of Ukraine is researched.

Key words: *labor rights, object, criminal law protection, criminal-legal defence, labor.*

Вступ. Об'єкт кримінально-правового захисту як категорія більшою мірою визначається не конкретною нормою, а доктринальними поглядами. Адже саме на основі положень кримінально-правових норм той чи інший науковець доходить висновку щодо того, який аспект суспільних благ, насамперед, захищається відповідними положеннями законодавства. З іншого боку, визначивши абстрагований об'єкт бажаного кримінально-правового захисту, у подальшому здійснюються пропозиції щодо конструювання кримінально-правових положень, визначення складів злочинів так, щоб бажаний об'єкт кримінально-правового захисту був належним чином захищеним. Відповідно, є прямий двосторонній взаємозв'язок між кримінально-правовими нормами та об'єктами кримінально-правової охорони.

Постановка завдання. Правильне визначення трудових прав як об'єкта кримінально-правової охорони дасть змогу переосмислити усю систему кримінально-правових положень, які спрямовані на захист трудових прав. Це, своєю чергою, дозволить дати оцінку якості та комплексності захисту трудових прав засобами кримінального права, що в подальшому стане основою для оптимізації кримінально-правових положень, про які йдеться.

Результати дослідження. Трудові права як об'єкта злочинів характеризували багато науковців. Те ж стосується і вчених, які розглядали взаємозв'язок захисту трудових прав найманих працівників із кримінально-правовим захистом. Серед науковців у сфері кримінального права, праці яких стосуються наведеної проблематики, можна виділити таких науковців, як Г.Д. Борейко, О.М. Готін, М.О. Лиськов, Г.Д. Луцик, С.Я. Лихова, В.І. Павликівський, В.В. Топчій та багатьох інших. Праці наведених науковців, а також тези доктрини кримінального права щодо правової природи об'єктів кримінально-правової охорони як категорії стануть теоретичною основою для здійснення нами нового комплексного дослідження, в якому розкриємо трудові права найманих працівників як об'єкти, що охороняються засобами кримінального права, усунувши тим самим окреслені вище прогалини в науці кримінального права.

Об'єктом кримінально-правової охорони є ті суспільні відносин, блага й права індивіда, які захищаються кримінально-правовими положеннями. У порівнянні з поняттям об'єкта злочи-

© КУЦЕВИЧ М.П. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри кримінального права та кримінології (Київський національний університет імені Тараса Шевченка)

ну, який стосується відносин, прав та благ, яким завдається шкода конкретним злочином, об'єкт кримінально-правової охорони має більш абстрактний зміст. Функціональне призначення категорії кримінально-правової охорони – оцінка якості захисту суспільних цінностей засобами кримінального права та пошук способів законотворчого покращення таких засобів. Трудові права як об'єкт кримінально-правової охорони являють собою ті суб'єктивні права найманого працівника у сфері трудових та пов'язаних із ними відносин, за порушення яких може наставати кримінальна відповідальність, передбачена положеннями ОЧ КК. Основною проблемою визначення трудових прав як об'єкта кримінально-правової охорони є встановлення конкретних суб'єктивних прав та відповідних їм складів злочинів, які можуть потенційно інкримінувати особі, яка їх порушила.

Крім цього, у законотворчій діяльності з приводу зміни кримінально-правового законодавства доцільно запровадити поняття «очікувана система кримінально-правової охорони», яким охоплюватимуться ті правовідносини, блага й суспільні цінності, за порушення яких не встановлена кримінальна відповідальність або можливість притягнення до кримінальної відповідальності обмежена формулюванням складу злочину, але які мають бути взяті під таку кримінально-правову охорону під час зміни формулювання кримінально-правових норм, або запровадження нових складів злочинів.

З огляду на попередньо визначену магістральну проблему визначення трудових прав найманих працівників, необхідно, насамперед, визначитись із складом поняття «трудових прав» найманого працівника та їх співвідношення із відповідними кримінально-правовими положеннями. Як відомо, трудові правовідносини безпосередньо пов'язані із сукупністю інших суспільних відносин, які врегульовані законодавчими актами, що прямо не належать до актів трудового законодавства. Прикладом можуть бути службово-трудові правовідносини, врегульовані положеннями адміністративного права, правовідносини зі сплати страхових внесків на загальнообов'язкове державне соціальне й пенсійне страхування, правовідносини з приводу здійснення трудової діяльності окремими категоріями працівників, правовідносини з приводу реалізації профспілкових прав тощо. У такому разі виникає обґрунтоване питання, чи вважати такі правовідносини і суб'єктивні права особи, які у них реалізуються, об'єктами кримінально-правової охорони, сукупністю злочинів проти трудових прав.

Д.О. Єрмоленко і П.О. Сиваш слушно зазначають, що усі основні трудові права тісно взаємопов'язані і становлять цілісну систему, якій відповідає система норм, утворюючи інститути трудового права: трудовий договір, робочий час і час відпочинку, заробітна плата, охорона праці, нагляд і контроль за дотриманням законодавства про працю, індивідуальні трудові спори тощо [1, с. 111]. Отже, необхідно забезпечити кримінально-правову охорону таким чином, щоб більшість трудових прав, де це є необхідним, перебували під захистом кримінально-правових положень. Проте це можна здійснити, як уже зазначалося, попередньо визначивши обсяг поняття трудових прав у розумінні об'єкта кримінально-правової охорони.

Г.А. Борейко зазначає, що трудові права людини як об'єкт кримінально-правової охорони є складним явищем, суть якого пов'язана з багатьма суб'єктами та суб'єктивними чинниками, зокрема, еволюцією суспільства, прогресом держави, особливостями її економічної та політичної систем у різні історичні періоди, станом розвитку засобів виробництва, волі законодавця. Кожен етап розвитку держави характеризується бажанням людини та суспільства захистити те, що дає їй змогу само реалізуватися, та забезпечити засобами для прожиття. При цьому науковець наголошує, що трудові права є самостійним об'єктом кримінально-правової охорони, який є включеним у механізм кримінально-правового регулювання, Це, на думку науковця, забезпечує більшу ефективність правового впливу положень кримінального законодавства на суспільні відносини. Г.А. Борейко також зазначає, що кримінально-правова охорона трудових прав є елементом системи юридичних гарантій трудових прав людини [2, с. 30–45]. З усім наведеним вище повною мірою необхідно погодитись.

Треба також звернути увагу, що доктрина трудового права містить положення щодо розмежування трудових прав на основні та інші. Це випливає із відповідної вказівки трудового законодавства, в якому в ст. 2 КЗпП було запроваджено термін «основні трудові права» [3]. Аналогічний підхід збережено у ст. 21 проекту ТК [4]. На відміну від науки трудового права й трудового законодавства, КК України не містить диференціації на «основні трудові права» чи другорядні, які поставлені під кримінально-правову охорону. У найбільш загальних положеннях ст. ст. 172 та 173 КК України йдеться про спосіб порушення трудових прав чи положень трудового договору – «грубе порушення» [5]. Можемо констатувати, що таким чином потенційно відповідні кримінально-правові положення захищають будь-які права найманого працівника за умови, що

їх порушенням завдано істотної шкоди особі чи суспільству таким чином, щоб діяння вважалося кримінально-карним.

У будь-якому разі для того, щоб діяння вважалося злочином, порушені права мають становити істотну цінність. Відповідний факт у кожному конкретному випадку встановлюватиме орган досудового розслідування, а у подальшому – суд. У такому разі категорія «основних трудових прав», яка відома науці трудового права, буде доцільною для визначення відповідних питань.

Л.В. Котова вважає, що основні трудові права працівника відображають основні права і свободи особистості, закріплені в таких міжнародних актах, як Загальна декларація прав людини [6], міжнародні пакти: «Про цивільні і політичні права» [7], «Про економічні, соціальні і культурні права» [8], Декларація МОП «Про основоположні принципи і права у сфері праці» [9] та ін. [10, с. 509]. Вочевидь, відповідна підстава не є однозначною для визначення трудових прав як основних, однак як орієнтир може бути застосовною. Адже в основних міжнародно-правових актах зазвичай визнаються й захищаються ті права, дотримання яких є найбільш важливим для людства.

Наведена вчена продовжує, що основні права працівника – це ті соціальні блага, які є метою вступу працівника у трудові відносини і забезпечують реалізацію природних прав людини при здійсненні трудової діяльності [10, с. 509]. Ми вважаємо, що таким чином визначати хоча б наближено розуміння поняття основних трудових прав, які можуть бути об'єктом кримінально-правового захисту, не зовсім вдало. По-перше, відповідне розуміння не дає хоча б наближеного орієнтиру, які трудові права найманого працівника є основними, а які до цього поняття не належать. По-друге, визначити що «є метою вступу» особи у трудові правовідносини, чи розкривати конкретні практично-прикладні суб'єктивні особи крізь призму «природних прав» доволі складно. Тому, припускаючи, що до однозначної визначеності у цьому питанні прийти буде доволі складно, необхідно встановити ті ключові аспекти, які дають змогу вірно визначити трудові права як об'єкт кримінально-правової охорони. А концепція «основних трудових прав» у цьому завданні відіграє важливу роль.

Звернемось до нормативного визначення відповідного питання. Відповідно до Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права 1966 р. [8] до основних трудових прав належать право на працю, право на справедливі та сприятливі умови праці, тобто умови роботи, що відповідають вимогам безпеки та гігієни, справедливу заробітну плату без дискримінації, задовільні умови існування для працівників та їхніх сімей, безпечні та здорові умови праці, однакові для усіх можливості просування по роботі виключно на підставі трудового стажу та рівня кваліфікації, право на відпочинок, право на профспілкову організацію, право на страйк, особлива охорона праці та інтересів жінок-матерів, дітей та підлітків [2, с. 22]. Наведена сукупність прав та законних інтересів найманих працівників, вочевидь, відіграє одну із ключових ролей, з приводу чого перебуває під особливою охороною.

Також з аналізу ст.ст. 43–45 Конституції України [11] науковці виводять такі основні трудові права людини: право на працю; право на належні, безпечні і здорові умови праці; право на заробітну плату; право на страйк; право на відпочинок. Закріпивши перелік цих прав на конституційному рівні, держава забезпечує мінімальний рівень їх гарантій [2, с. 24]. Закріплення трудових прав в Основному Законі, безумовно, вказує на важливість відповідних прав та необхідність в їх особливій охороні. По суті, закріплення на конституційному рівні того чи іншого права є взятим на себе обов'язком держави забезпечити їх захист, у тому числі належними й ефективними засобами кримінального права.

Як зазначається у ст. 2 КЗпП України, під назвою «основні трудові права працівників», право громадян України на працю, тобто на одержання роботи з оплатою праці не нижче встановленого державою мінімального розміру, включаючи право на вільний вибір професії, роду занять і роботи, забезпечується державою. Держава створює умови для ефективної зайнятості населення, сприяє працевлаштуванню, підготовці і підвищенню трудової кваліфікації, а за необхідності забезпечує перепідготовку осіб, вивільнюваних у результаті переходу на ринкову економіку. Працівники реалізують право на працю шляхом укладення трудового договору про роботу на підприємстві, в установі, організації або з фізичною особою. Працівники мають право на відпочинок відповідно до законів про обмеження робочого дня та робочого тижня і про щорічні оплачувані відпустки, право на здорові і безпечні умови праці, на об'єднання в професійні спілки та на вирішення колективних трудових конфліктів (спорів) у встановленому законом порядку, на участь в управлінні підприємством, установою, організацією, на матеріальне забезпечення в порядку соціального страхування в старості, а також у разі хвороби, повної або часткової втрати

працездатності, на матеріальну допомогу в разі безробіття, на право звернення до суду для вирішення трудових спорів незалежно від характеру виконуваної роботи або обійманої посади, крім випадків, передбачених законодавством, та інші права, встановлені законодавством [3]. Таким чином, основні трудові права у наведеному положенні визначено доволі широко, у тому числі з охопленням відповідних, пов'язаних із трудовими правовідносинами.

Ще більш широкий підхід до визначення складу «основних трудових прав найманих працівника» пропонується закріпити проектом ТК України. Так, відповідно до ст. 21 ТК України, основними правами працівника є: 1) право на працю, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується, та право на припинення трудових відносин; 2) право на рівні можливості та рівне ставлення до нього при вирішенні питання щодо працевлаштування, оплати за працю рівної цінності, професійного зростання або звільнення; 3) право на повагу до його гідності і честі, конфіденційність особистої інформації та їх захист; 4) право на захист від безробіття, на професійну підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації; 5) право неповнолітніх на особливий захист від фізичного та морального ризику у зв'язку з трудовими відносинами; 6) право працюючих жінок на особливий захист материнства; 7) право інвалідів на трудову реабілітацію та професійну адаптацію; 8) право працівників-мігрантів на захист їхніх трудових прав; 9) право працівників із сімейними обов'язками на захист від дискримінації та узгодження в міру можливості їхніх трудових обов'язків із сімейними; 10) право на належні, безпечні і здорові умови праці, включаючи право на отримання інформації щодо умов праці та вимог охорони праці на робочому місці, а також право на відмову від виконання роботи в умовах, що не відповідають вимогам охорони праці; 11) право на справедливу оплату праці, не нижчу за визначену законом мінімальну заробітну плату, та своєчасну її виплату в повному розмірі; 12) право на належні виробничо-побутові умови, пов'язані з виконанням працівником обов'язків за трудовим договором; 13) право на забезпечення державних гарантій і компенсацій, визначених цим Кодексом, законами та іншими нормативно-правовими актами у сфері праці; 14) право на загальнообов'язкове державне соціальне страхування; 15) право на відпочинок; 16) право вимагати від роботодавця дотримання умов трудового законодавства, колективного і трудового договорів; 17) право на об'єднання у професійні спілки; 18) право на участь у веденні колективних переговорів; 19) право на страйк; 20) право на відшкодування шкоди, заподіяної здоров'ю або майну у зв'язку з виконанням трудових обов'язків; 21) право на захист від незаконного звільнення; 22) право на захист своїх трудових прав, у тому числі в суді [4].

Повною мірою переконані, що усі з вищенаведених прав заслуговують на захист та охорону, у тому числі засобами кримінального права. Однак вважаємо, що сам інститут «трудових прав» має визначати ті базові трудові права, які є основою соціально-трудових правовідносин і порушення яких матиме особливо тяжкі наслідки для потерпілого як суб'єкта соціально-трудових правовідносин. Тому, виділяючи «основні трудові права», більш доцільно наголосити на тих небагатьох трудових правах, які законодавець вважає основними і на захист яких спрямовані основні зусилля.

Тому цілком слушною видається критика цих положень у проекті ТК України. Зокрема, Л.В. Котова вважає, що серед основних прав працівників мають одержати своє закріплення тільки ті права, що поширюються на всіх працівників без винятку, тобто ті права, що входять до змісту загального правового статусу працівника [10, с. 510−511], в чому повністю підтримуємо науковця.

Така ситуація із визначенням категорії основних трудових прав у трудовому законодавстві й у відповідному законопроекті стимулює представників доктрини здійснювати власні пошуки підходів до визначення «основних прав найманих працівників» Так, доволі обґрунтованим є підхід Л.В. Котової, яка виділяв такі основні права найманого працівника, як: 1) право на вільне укладання, зміну і розірвання трудового договору в порядку і на умовах, що встановлені цим Кодексом й іншими законами України; 2) право на рівні можливості і рівне ставлення при вирішенні будь-яких питань у трудових і тісно пов'язаних із ними відносинах; 3) право на належні, безпечні і здорові умови праці, включаючи право на одержання вичерпної і достовірної інформації щодо умов праці і вимог охорони праці на робочому місці; 4) право на заробітну плату, не нижчу за встановлену законом мінімальну заробітну плату, і своєчасну її виплату з урахуванням кількості і якості виконаної роботи; 5) право на матеріальну підтримку при настанні страхового випадку, передбаченого положеннями загальнообов'язкового страхування працівника; 6) право на відпочинок, включаючи міжзмінний відпочинок, вихідні і святкові дні, відпустку [10, с. 514]. Відповідну позицію щодо складу наведеного поняття повністю підтримуємо.

Тому, не вдаючись вдруге у глибокі дискусії з приводу складу й обсягу основних трудових прав, та й загалом суб'єктивних прав, які вважаються трудовими правами найманого працівника, надамо авторську узагальнену характеристику досліджуваної категорії.

Так, для цілей трудового права й кримінально-правової охорони загалом основними трудовими правами найманого працівника варто вважати ті трудові та пов'язані з ними суб'єктивні права, порушення яких завдаватиме істотної економічної, соціальної, фізичної, моральної, майнової та іншої шкоди найманому працівнику або ж створюватиме обґрунтовану загрозу завдання такої шкоди.

Порушення відповідних прав з урахуванням фактичних обставин дасть змогу стверджувати про наявність складу злочину загалом. При цьому такі трудові права самі по собі належать до системи кримінально-правової охорони трудових прав найманих працівників.

Підсумовуючи все вищенаведене, необхідно підкреслити, трудові права як об'єкт кримінально-правової охорони є незамінним елементом загальної системи захисту правопорядку в державі засобами кримінального права. Саме вони забезпечують кримінально-правовий захист таким основним трудовим й соціальним правовідносинам, які є основою нормального існування держави й суспільства загалом. Дотримання трудових прав має надзвичайно важливе соціальне, економічне й правове значення, що зумовлює необхідність захисту відповідної системи прав засобами кримінального права.

Висновки. Основне динамічно-функціональне призначення системи кримінально-правової охорони трудових прав найманих працівників полягає у визначенні сукупності трудових прав, що захищаються положеннями кримінального законоадвства та рівня їх захисту з огляду на всі виключення об'єктивної сторони складів злочинів, які належать до елементів відповідної системи. Досліджувана категорія має надзвичайно важливе значення у правотворчій діяльності, оскільки крізь призму відповідної категорії визначаються ті аспекти трудових правовідносин, змістом яких є трудові права найманих працівників, які кримінально-правовим законодавством не захищаються, або ж захищаються неналежним чином. З цією метою пропонується до впровадження новий термін: «очікувана система кримінально-праової охорони», яка характеризуватиме спрямованість законотворчої діяльності у відповідній сфері.

Положення про трудові права як об'єкт кримінально-правової охорони у подальшому будуть використані для подальших практично-прикладних розробок проблем захисту трудових прав найманих працівників засобами кримінального права.

Список використаних джерел:

1. Єрмоленко Д.О. Соціально-економічні права і свободи людини та громадянина в соціальній державі / Д.О. Єрмоленко, П.О. Сиваш // Держава і регіони. Серія: Право. – 2007. − № 1. – С. 89−93.

2. Борейко Г.А. Кримінально-правова охорона трудових прав людини [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Г.А. Борейко; Львів. держ. ун-т внутр. справ. − Львів, 2016. − 210 с.

3. Кодекс законів про працю України: Закон України від 10.12.1971 р. № 322-VIII // Відомості Верховної Ради УРСР. − 1971. − Додаток до N 50.

4. Проект Трудового кодексу України: від 27.12.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53221.

5. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. − № 25-26. − Ст. 131.

6. Загальна декларація прав людини: Міжнародний документ ООН від 10.12.1948 р. // Голос України. – 2008. − № 236.

7. Міжнародний пакт про цивільні і політичні права: Міжнародний документ ООН від 16.12.1966 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043.

8. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права: Міжнародний документ ООН від 16.12.1966 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_042.

9. Декларація МОП основних принципів та прав у світі праці: Міжнародний документ від 18.06.1998 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_260.

10. Котова Л.В. Основні трудові права працівника: правова природа та перспективи розвитку / Л.В. Котова // Форум права. − 2011. − № 1. − С. 507−515.

11. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. − № 30. − Ст. 141.

УДК 343.163

ЧАПЛИНСЬКА Ю.А.

МЕТА ТА КЛЮЧОВІ ЕТАПИ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

У статті на основі аналізу наукових поглядів вчених та нормативно-правових актів визначено та розглянуто ключові етапи реформування органів прокуратури України. Виділено три ключові етапи реформування органів прокуратури. Визначено основну мету реформування прокуратури в Україні, яка полягає в суцільній перебудові прокурорських органів за напрямом посилення, удосконалення їхнього правового статусу, зміни функціональної спрямованості їхньої роботи.

Ключові слова: *реформування, прокуратура, мета, законодавство, правовий статус, функціональна спрямованість.*

В статье на основе анализа научных взглядов ученых и нормативно-правовых актов определены и рассмотрены ключевые этапы реформирования органов прокуратуры Украины. Выделены три ключевых этапа реформирования органов прокуратуры. Определена основная цель реформирования прокуратуры в Украине, которая заключается в сплошной перестройке прокурорских органов по направлению усиления, совершенствования их правового статуса, изменения функциональной направленности их работы.

Ключевые слова: *реформирование, прокуратура, цель, законодательство, правовой статус, функциональная направленность.*

In the article, on the basis of analysis of scientific views of scientists and legal acts, the key stages of the reform of the prosecutor's office of Ukraine are identified and considered. Three key stages of reforming the prosecutor's office are identified. The main goal of reforming the prosecutor's office in Ukraine is defined, which consists in the continuous restructuring of the prosecutor's bodies in the direction of strengthening, improving their legal status, changing the functional direction of their work.

Key words: *reform, prosecutors, purpose, legislation, legal status, functional orientation.*

Вступ. Набуття Україною незалежності спричинило необхідність формування власної матеріальної та нормативно-правової бази діяльності системи органів прокуратури, яка на тлі розпаду Радянського Союзу була потрібна для підтримки та забезпечення законності на території нашої держави. У зв'язку із цим 90-ті роки минулого століття, на наш погляд, стали відправною точкою нового, сучасного періоду реформування органів. За часів незалежності нашої держави проблематика вдосконалення та зміни функціональної спрямованості роботи прокурорських органів набувала актуальності з розвитком та становленням України як цілком самостійного, активного і суверенного гравця на міжнародній арені. Виділення окремих етапів реформування прокуратури дозволить побачити, як змінювався правовий статус даних відомств, яку роботу вже проведено у сфері їх удосконалення, які аспекти все ще потребують реалізації.

Проблемі реформування органів прокуратури в Україні приділяли увагу: Л. Коврига, Т. Ковальова, В. Пономаренко, О. Андрійко, В. Корецький, І. Тупельняк, Т. Мироненко, М. Руденко, Т. Дунас і багато інших. Однак єдиного комплексного дослідження, присвяченого меті й етапам реформування органів прокуратури України, немає.

Постановка завдання. Мета статті – визначити ключові етапи реформування органів прокуратури України, окреслити ціль проведення реформ у цій сфері.

© ЧАПЛИНСЬКА Ю.А. – кандидат юридичних наук, докторант (Науково-дослідний інститут публічного права)

Результати дослідження. Якщо проаналізувати весь історичний період, впродовж якого наша держава була незалежною, то можна виділити три ключові етапи реформування органів прокуратури. Перший із них починається 1996 р. з ухваленням Конституції України. У дисертації Т. Мироненко, присвяченій організаційно-правовим аспектам управління взаємодією органів прокуратури України із громадськістю, науковець доречно зазначає, що Основним законом змінено статус прокуратури та закріплено за нею функції, які загалом відповідають принципам Ради Європи. Водночас Перехідними положеннями за прокуратурою на невизначений термін залишено виконання функцій попереднього слідства та нагляду за додержанням і застосуванням законів. Автор також наголошує на тому, що під час проведення «малої судової реформи» у червні – липні 2001 р. внесено зміни до Кримінально-процесуального кодексу та до Закону України «Про прокуратуру», відповідно до яких прокурори позбавлені права на санкціонування арештів, обшуків житла й іншого володіння особи, а ці повноваження передано виключно судам. Прокуратуру також позбавлено повноважень щодо здійснення нагляду за законністю судових рішень [1, с. 109]. Отже, на першому етапі реформування органів прокуратури їхня діяльність максимально демократизована. Проте, як ми бачимо, якихось суттєвих змін у напрямі перебудови цих відомств за європейським зразком не було.

Початком другого етапу реформування прокуратури на території України можна вважати 2004 р. Саме тоді на законодавчому та підзаконному рівнях з'являється низка нормативних актів, положення яких стали правовими передумовами подальшого вдосконалення системи досліджуваних органів. Позитивним аспектом даного етапу є те, що визначено ключові напрями реформування не тільки безпосередньо органів прокуратури, а й усієї правової сфери загалом. До них, зокрема, варто віднести: націленість на перейняття європейського досвіду щодо формування та розвитку правової системи; доцільність ухвалення нового, демократичного, відповідно до основоположних принципів Конституції, Кримінального процесуального кодексу; виключення загальнонаглядових повноважень зі складу функцій прокуратури; необхідність формування нового правоохоронного органу, до якого перейде частина повноважень прокуратури щодо проведення досудового слідства тощо.

Така визначеність стосовно напряму реформування органів прокуратури й очікуваних результатів від його реалізації,ї порівняно з першим етапом стала певного роду проривом, який дав можливість зрушити з місця весь «реформаційний механізм». Так, уже 2012 р. ухвалено новий Кримінальний процесуальний кодекс України, який вніс суттєві зміни в діяльність прокуратури.

Появу нового кодифікованого акта у сфері кримінального процесу можна вважати «точкою відліку» третього етапу реформування прокуратури України. Ключовою новелою Кримінального процесуального кодексу (далі – КПК) 2012 р. стало введення інституту процесуального керівництва. Відповідно до ст. 36 зазначеного акта, прокурор, здійснюючи нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва, уповноважений: починати досудове розслідування за наявності підстав, передбачених КПК; мати повний доступ до матеріалів, документів та інших відомостей, що стосуються досудового розслідування; доручати органу досудового розслідування проведення досудового розслідування; доручати слідчому, органу досудового розслідування проведення у встановлений прокурором строк слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій або давати вказівки щодо їх проведення чи брати участь у них, а в необхідних випадках – особисто проводити слідчі (розшукові) та процесуальні дії в порядку, визначеному цим Кодексом; доручати проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій відповідним оперативним підрозділам; ініціювати перед керівником органу досудового розслідування питання про відсторонення слідчого від проведення досудового розслідування та призначення іншого слідчого за наявності підстав; погоджувати або відмовляти в погодженні клопотань слідчого до слідчого судді про проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій тощо [2].

Доречно в даному контексті процитувати О. Толочка, який щодо правової природи процесуального керівництва зазначив: «Зміст процесуального керівництва полягає в тому, що прокурор безпосередньо в повному обсязі або частково бере участь у розслідуванні, несе відповідальність за результати розслідування, тобто фактично є «господарем» кримінального провадження та його повноваження мають владно-розпорядчий характер» [3, с. 61–62; 4, с. 60].

Кульмінацією третього етапу реформування, на наш погляд, є ухвалення 2014 р. нового Закону України «Про прокуратуру», який виключив загальнонаглядову функцію зі складу діяльності органу. Крім того, Законом введено низку новел у роботу прокурорських органів. Напри-

клад, суттєво обмежено внутрішньоадміністративний вплив на прокурора в процесі виконання останнім його посадових обов'язків. Зокрема, відповідно до ст. 17 Закону, прокурори здійснюють свої повноваження в межах, визначених законом, і підпорядковуються керівникам виключно в частині виконання письмових наказів адміністративного характеру, пов'язаних з організаційними питаннями діяльності прокурорів та органів прокуратури. Адміністративне підпорядкування прокурорів не може бути підставою для обмеження або порушення незалежності прокурорів під час виконання ними своїх повноважень [5]. Позитивним чинником також є створення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів – органу в складі прокуратури, який відповідає за здійснення дисциплінарного провадження. Крім того, як зазначає Н. Наулік, позитивно можна охарактеризувати створення в системі прокуратури України спеціалізованих її елементів, а саме: військових прокуратур і Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України, на які покладається здійснення повноважень, що мають специфіку [6, с. 36].

Необхідно зазначити, що вже 2015 р. ухвалено Закон України «Про Державне бюро розслідувань» (далі – ДБР). Відповідно до цього нормативно-правового акта, ДБР є центральним органом виконавчої влади, що здійснює правоохоронну діяльність із метою запобігання злочинам, виявлення, припинення, розкриття та розслідування їх [7]. До ДБР від Генеральної Прокуратури України переходить функція досудового розслідування в кримінальних провадженнях, вчинених вищими посадовими особами, суддями та правоохоронцями [8]. Поява зазначеного правоохоронного органу стала ще одним вагомим кроком на шляху до реформування прокуратури України за міжнародним взірцем, оскільки: по-перше, питання його створення активно розглядається ще з 90-х рр. минулого століття; по-друге, це дасть можливість «розвантажити» прокуратуру, залишивши в спектрі її роботи суто ті повноваження, які допустимі, зважаючи на європейський досвід. Водночас є недоліки, якими характеризується третій етап реформування.

Наприклад, Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 р. виключено р. VII «Прокуратура» [9]. Цей крок є вкрай негативним з огляду на те, що він фактично перекреслив конституційні гарантії діяльності прокуратури України, які забезпечували правовий статус даної системи органів державної влади та виділяли їх з-поміж інших.

Значна кількість проблемних моментів реформування органів прокуратури пов'язана зі створення ДБР. Незважаючи на те, що існує відповідна нормативна-правова основа діяльності цього органу у вигляді Закону, дотепер дане відомство не працює. На додаток зауважимо, що досі чинним залишається п. 9 р. XV «Перехідні положення», де зазначено, що прокуратура нажалі виконує згідно із чинними законами функцію досудового розслідування до початку функціонування органів, яким законом будуть передані відповідні функції [10].

Також досить неоднозначний характер має такий аспект, як ліквідація загального нагляду в діяльності прокуратури. У більшості нормативно-правових актів, а також у наукових роботах учених увагу зосереджено на недемократичності цієї функції та її невідповідності загальноєвропейським стандартам. Незрозумілим залишається питання щодо критеріїв оцінки демократичності такого напряму діяльності прокуратури, як загальний нагляд. Крім того, відсутність його як однієї з основних функцій у роботі органів прокуратури закордонних країн не є індикатором недоцільності його провадження на території України. Наприклад, І. Гриценко, Ю. Битяк, М. Косюта, О. Красноокий вважають, що прокурорський нагляд є необхідною функцією, особливо в період розбудови незалежної України. Ключовим аргументом учених є те, що зазначений напрям роботи варто залишити до моменту створення справді правової держави з високою політичною культурою народу, надійною державною владою, відповідними демократичними традиціями тощо [11, с.108; 12; 13, с.12–14].

Отже, аналіз кожного етапу реформування прокуратури України показав, що впродовж багатьох років із набуття нашою державою незалежності досліджувана система органів постійно вдосконалювалася, зокрема шляхом оновлення нормативно-правової бази, зміни особливостей та напрямів її роботи тощо. Водночас реформування прокуратури не є послідовним процесом, тому лише виділення етапів не дозволяє зрозуміти бажаний результат його реалізації. У зв'язку із цим необхідно також проаналізувати сутність та завдання реформування прокуратури України.

Зауважимо, що внутрішній зміст будь-якого явища чи процесу розкривається в загальній його спрямованості. Під час дослідження сутності реформування органів прокуратури необхідно розуміти, що вона є складною категорією, елементом якої є мета. Підкреслимо, що термін «мета» має одразу декілька дефініцій. Аналіз різних словників показав, що дане поняття тлумачиться так: те, до чого хтось прагне, чого хоче досягти; заздалегідь намічене завдання; конкретна ціль; зами-

сел, намір, план; відображення у свідомості певного об'єкта, що є предметом потреб, інтересів та цінностей, на досягнення якого спрямована діяльність особистості тощо [14, с. 374; 15, с. 419].

Тобто мета – це бажаний підсумок, кінцевий результат, для досягнення якого певний процес безпосередньо реалізується. Якщо в цьому контексті взяти до уваги конкретно реформування прокуратури України, то кінцевий результат виділити досить важко, особливо з огляду на невідповідність законодавчо та доктринально визначених цілей. По суті, сьогодні чітко визначеної мети реформування прокуратури немає. Тому доречно проаналізувати наукові погляди щодо цього. На нашу думку, сучасні наукові підходи до проблематики вдосконалення діяльності прокуратури є вкрай «неякісними», адже фактично звужується та викривляється зміст реформи. Такий негативний чинник не дозволяє побудувати загальну теоретичну модель цього процесу, яка б показала «всю картину» загалом. З огляду на цей факт, логічно, на наш погляд, звернути увагу на положення нормативно-правових актів.

Так, для визначення мети реформування прокурорських органів доцільно навести відомості, зазначені в пояснювальній записці до законопроекту «Про прокуратуру», який ухвалено 2014 р. У вказаному документі зазначається, що законопроект спрямований на вдосконалення законодавчих засад організації та діяльності прокуратури України з метою імплементації європейських стандартів, позбавлення прокуратури надмірних повноважень щодо здійснення нагляду за додержанням законів, запровадження положень, покликаних підвищити професійність прокурора та його незалежність, а також передбачити участь органів прокурорського самоврядування у вирішенні питань, пов'язаних із діяльністю прокуратури [16].

Висновки. Отже, на підставі вищезазначеного можна констатувати, що метою реформування прокуратури України сьогодні є суцільна перебудова прокурорських органів для посилення, удосконалення їхнього правового статусу, зміни функціональної спрямованості роботи, зокрема, у частині ліквідації загальнонаглядових повноважень, проведення досудового слідства тощо, а також імплементація в діяльність даної системи органів європейських стандартів для формування демократичного та дієвого правоохоронного органу, першочерговою функцією якого має стати забезпечення законності та верховенства права в межах кримінальної юстиції та інших передбачених законодавством сферах.

Список використаних джерел:

1. Мироненко Т. Організаційно-правові аспекти управління взаємодією органів прокуратури України з громадськістю : дис. / Т. Мироненко ; Харківський національний університет внутрішніх справ. – Х., 2007. – 190 с.

2. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон від 13 березня 2012 р. № 4651–VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № № 9–10. – Ст. 80.

3. Толочко О. Правова природа процесуального керівництва прокурором досудовим розслідуванням / О. Толочко // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2012. – № 2. – С. 60–64.

4. Тупельняк І. Повноваження прокурора за новим кримінальним процесуальним законодавством України / І. Тупельняк // Європейські перспективи. – 2014. – № 5. – С. 59–63.

5. Про прокуратуру : Закон від 14 жовтня 2014 р. № 1697–VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № № 2–3. – Ст. 12.

6. Наулік Н. Система прокуратури України : Новели законодавства / Н. Наулік // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2015. – № 4 (42). – С. 34–38.

7. Про державне бюро розслідувань : Закон від 12 листопада 2015 р. № 794–VII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 6. – Ст. 55.

8. Урядовий портал : єдиний веб-портал виконавчої влади України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.kmu.gov.ua/ua/uryad-ta-organi-vladi/derzhavne-byuro-rozsliduvan/pro-derzhavne-byuro-rozsliduvan/pro-derzhavne-byuro-rozsliduvan1.

9. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон від 2 червня 2016 р. № 1401–VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 28. – Ст. 532.

10. Конституція України : Закон від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

11. Андрійко О. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. Андрійко ; Національна академія наук України інституту держави і права ім. В.М. Корецького. К., 1999. – 378 с.

12. Краснооκий О. Ще раз про співвідношення державного контролю і прокурорського нагляду / О. Краснооκий // Право України. – 1998. – № 3. – С. 89–90.

13. Гриценко І. Інституту нагляду прокуратури як засіб забезпечення законності державного управління в СРСР / І. Гриценко // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2007. – № № 77–78. – С. 12–13.

14. Тлумачний словник сучасної української мови / Л. Коврига, Т. Ковальова, В. Пономаренко ; за заг ред. В. Калашника. Харків : Белкар-книга, 2005. – 800 с.

15. Грінченко Б. Словник української мови: 4 4-х т. / Б. Грінченко. Т. 2 : З – Н. К. : Наук. думка, 1996. – 588 с.

16. Пояснювальна записка до проекту закону України «Про прокуратуру» від 31 жовтня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48935.

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА; СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ

УДК 343.102

КУЗЬМЕНКО А.С.

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ТАКТИЧНІ ОСОБЛИВОСТІ ОГЛЯДУ МІСЦЯ ПОДІЇ ПРИ РОЗСЛІДУВАННІ КВАРТИРНИХ КРАДІЖОК, УЧИНЕНИХ РАНІШЕ ЗАСУДЖЕНИМИ ОСОБАМИ

Наукова стаття присвячена висвітленню деяких аспектів розслідування квартирних крадіжок, учинених раніше засудженими особами. Розглядаються особливості проведення огляду місця події для більш швидкого розслідування досліджуваної категорії кримінальних правопорушень.

Ключові слова: *квартирні крадіжки, раніше засуджена особа, організація, тактика, слідчі (розшукові) дії, огляд місця події.*

Научная статья посвящена освещению особенностей расследования квартирных краж, совершенных ранее судимыми лицами. Рассматриваются особенности проведения осмотра места происшествия для более быстрого и эффективного расследования преступления.

Ключевые слова: *квартирные кражи, ранее осужденный, организация, тактика, следственные (розыскные) действия, осмотр места происшествия.*

The scientific article is devoted of some aspects of investigation of apartment thefts made earlier by convicted persons. The peculiarities of the investigation (investigation) activities for the removal of information from the source for more rapid and effective investigation of the crime are devoted too.

The investigative (search) actions to extract information from personal sources during the investigation of apartment thefts committed by previously convicted persons include the interrogation and simultaneous interrogation of previously questioned persons. A well-chosen tactic of these investigative (search) actions provides an opportunity to effectively collect evidence that will be relevant at a subsequent stage of the investigation.

Key words: *apartment theft, previously convicted person, organization, tactics, investigation (investigative) actions.*

Вступ. При розслідуванні кримінальних правопорушень залежно від конкретної слідчої ситуації мають проводитись відповідні процесуальні дії. Кожна з них має певні особливості проведення залежно від складу злочину та певних умов, що склалися на відповідному етапі провадження. На початковому етапі розслідування квартирних крадіжок, учинених раніше засудженими особами, важливу роль відіграє проведення слідчих (розшукових) дій для вилучення інформації з матеріальних джерел. Адже воно зводиться до отримання конкретних матеріальних доказів, які зможуть визначити подальший напрям розслідування. Тому дослідження організаційно-тактичних особливостей огляду місця події має досить важливе значення для усього кримінального провадження.

Дослідженню концептуальних засад розслідування злочинів присвятили свої праці такі вчені: Л.І. Аркуша, К.В. Антонов, В.П. Бахін, В.Д. Берназ, Р.С. Бєлкін, А.Ф. Волобуєв, В.А. Журавель, А.В. Іщенко, О.Н. Колесніченко, В.К. Лисиченко, І.М. Лузгін, В.Г. Лукашевич, Є.Д. Лук'янчиков, М.В. Салтевський, Р.Л. Степанюк, К.О. Чаплинський, В.Ю. Шепітько, М.П. Яблоков та ін. Проте особливості проведення огляду місця події при розслідуванні квартирних крадіжок, учинені раніше засудженими особами, не були досліджені у повному обсязі з урахуванням чинного КПК України та сучасних потреб правоохоронної практики.

© КУЗЬМЕНКО А.С. – здобувач кафедри криміналістики, судової медицини та психіатрії (Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ)

Постановка завдання. Метою статті є дослідження організаційно-тактичних особливостей огляду місця події при розслідуванні квартирних крадіжок, учинених раніше засудженими особами.

Результати дослідження. Тепер перейдемо до висвітлення конкретних слідчих (розшукових) дій. Відповідно до ч. 1 ст. 237 КПК України «з метою виявлення та фіксації відомостей щодо обставин вчинення кримінального правопорушення слідчий, прокурор проводять огляд місцевості, приміщення, речей та документів». Розпочинаючи розгляд огляду місця події, треба зазначити, що взагалі слідчий огляд, як стверджує низка авторів, – це слідча дія, яка полягає у безпосередньому сприйнятті об'єкта з метою виявлення слідів та інших речових доказів, з'ясування обставин події, а також обставин, що мають значення у справі [1, с. 217].

Так, на думку опитаних працівників правоохоронних органів, огляд місця події не є важливою слідчою дією при розслідуванні квартирних крадіжок, учинених раніше засудженими особами. Лише у 23% випадків вони визначають його як найбільш ефективну слідчу дію при розслідуванні квартирних крадіжок, учинених раніше засудженими особами.

Це підтверджує також вивчення матеріалів кримінальних проваджень, з яких можна дійти висновку, що під час розслідування квартирних крадіжок, учинених раніше засудженими особами, огляди хоча і проводились у 53% випадків, здебільшого мали поверхневий характер. Однак саме при проведенні цієї слідчої (розшукової) дії слідчий безпосередньо сприймає об'єкти з метою виявлення слідів злочину та з'ясування обставин події, що мають значення у справі. Ці дані, на нашу думку, визначають незначний рівень використання слідчого огляду для виявлення слідів злочинця.

Огляд місця події набуває особливого значення при розслідуванні квартирних крадіжок, учинених раніше засудженими особами, що в будь-якому разі залишили певні сліди на матеріальних об'єктах. Між тим огляд місця події, як зазначає Є.І. Макаренко, є невідкладною слідчою дією, спрямованою на дослідження території (помешкання або споруди), де сталася подія, що містить ознаки злочину [5, с. 8]. Ми повністю погоджуємося з його твердженням про індивідуальність матеріальної обстановки кожної розслідуваної події. Адже взаємозв'язок дій учасників злочину в будь-якому разі буде різним залежно від безлічі умов. Саме тому слідчий, досліджуючи обстановку, в якій вчинилися квартирних крадіжок, учинених раніше засудженими особами, може відновити їхній механізм, з'ясувати ймовірних учасників, їхню психологію тощо.

О.Г. Швидкий доречно наголошує на тому, що огляд місця події при розслідуванні квартирних крадіжок є незамінною слідчою дією, оскільки інформацію, отриману при огляді, здебільшого не можна здобути шляхом проведення інших слідчих дій. Численні дані слідчої та судової практики свідчать, що зволікання з виконанням цієї дії найбільшою мірою негативно впливає на якість розслідування. Обстановка на місці події може швидко змінитися, сліди злочину зникнути, а злочинці отримають змогу їх знищити, заховати або реалізувати викрадене, змінити місце проживання. Отже, чим меншим буде проміжок часу між отриманим повідомленням про вчинений злочин і проведенням початкових слідчих дій (так звана реакція на подію), тим повніші й цінніші дані можуть бути отримані в результаті розслідування. Саме цим можна пояснити невідкладність початкових слідчих дій по справах про квартирні крадіжки. [12, с. 8–9].

Однак огляд місця події є не тільки важливою, але й однією з найбільш складних у плані підготовки та проведення слідчих (розшукових) дій. Ця особливість ускладнюється ще й тим, що, як правило, слідчий із самого початку не знає, коли, де та за яких обставин він здійснюватиме огляд місця події, розпочинаючи цим розслідування злочину. Початкова інформація про квартирних крадіжок, учинених раніше засудженими особами, що потребує виїзду на місце події, досить часто надходить раптово, отже, всю підготовку до огляду треба проводити в максимально стислі строки, визначаючи, що і як варто робити. З огляду на вищезазначене стає зрозуміло, що слідчий має бути підготовлений до негайних виїздів на місце події як особисто, так і з технічного та документального забезпечення.

Погоджуючись з Є.І. Макаренком, огляд місця події ми визначаємо як невідкладну слідчу дію, спрямовану на безпосереднє встановлення, сприйняття, дослідження та фіксацію обстановки місця події (стану, властивостей і ознак матеріальних об'єктів, що перебувають на місці події), слідів злочину та інших фактичних даних, які в сукупності дають змогу зробити ґрунтовний висновок щодо характеру, механізму та мотивів злочину, особи злочинця та інших обставин, які підлягають доказуванню у разі порушення в подальшому кримінальної справи і провадження дізнання чи досудового слідства [6, с. 12].

Як будь-яка слідча (розшукова) дія – огляд місця події складається з трьох етапів. Підготовчий етап огляду місця події при розслідуванні квартирних крадіжок, учинених раніше засудженими особами, має включати в себе такі аспекти:

– одержання інформації щодо події;
– допомога потерпілим та охорона місця події;
– підготовка необхідних технічних засобів як для забезпечення виїзду на місце пригоди, так і для безпосереднього проведення огляду;
– забезпечення участі необхідних учасників у проведенні цієї слідчої (розшукової) дії.

Вже прибувши на місце події, як доречно зазначає Р.С. Бєлкін, слідчий має здійснити таку послідовність дій:
– переконатися, що заходів щодо охорони місця події, надання допомоги потерпілим, ліквідації наслідків вжито та скласти план огляду;
– перевірити зміни, які відбулися на місці події до його прибуття;
– визначитися з колом учасників огляду і провести інструктивну нараду;
– встановити особу потерпілого (свідків) і, за необхідності, опитати їх, дати завдання оперативним працівникам щодо встановлення зазначених осіб;
– отримати оперативну інформацію для висунення слідчих та розшукових версій;
– видалити з місця події сторонніх осіб, які не пов'язані з проведенням огляду;
– забезпечити збереження речових доказів та охорону обстановки місця події;
– організувати переслідування і затримання злочинців по «гарячих» слідах;
– оповістити територіальні органи про характер злочину та прикмети злочинців;
– організувати спостереження у місцях можливої появи крадіїв;
– використовувати (за необхідності) засоби масової інформації [2, с. 558].

Відповідно до п. 2.6. Інструкції з організації взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами внутрішніх справ у попередженні, виявленні та розслідуванні кримінальних правопорушень «Після прибуття на місце події члени СОГ з'ясовують обставини кримінального правопорушення, встановлюють свідків, прикмети осіб, які вчинили кримінальне правопорушення та ймовірні шляхи їх відходу. У разі необхідності вживають заходів для переслідування транспортних засобів, якими заволоділи особи, що вчинили кримінальне правопорушення, або тих, що використовувалися при його вчиненні. Беруть участь у розшуку та затриманні осіб, які підозрюються у вчиненні цих кримінальних правопорушень» [7].

Своєю чергою, О.Г. Швидкий виокремлює фігуру слідчого під час проведення огляду місця події через його процесуальне становище та роль координатора дій учасників огляду. Оскільки його поведінка при цьому потребує вміння зосередитися, керувати діями учасників огляду, пропонується ввести чіткий розподіл функцій останніх. У своєму науковому дослідженні автор відстоює позицію про доцільність і необхідність участі в розслідуванні квартирних крадіжок фахівця – експерта-криміналіста та про розмежування обов'язків членів групи, що виїжджає на місце події [12, с. 9]. Ми повністю підтримуємо зазначену позицію. Крім того, аналіз опитування респондентів вказує на те, що участь у проведенні огляду місця події кількох слідчих є недоцільною.

Одразу після підготовчих дій розпочинається безпосередній огляд місця події, під час якого діяльність слідчого набуває дослідницького характеру. На цьому етапі головною особливістю аналізованої слідчої (розшукової) дії є визначення її меж. Помилок в їх визначенні, на що наголошує К.О. Чаплинський, припускаються у разі механічного фіксування слідів і обстановки на місці події, хоча саме характер події та обстановка визначають у кожному конкретному випадку межі території, яку треба ретельно оглянути. У зв'язку зі звуженням меж залишаються без огляду ділянки, на яких можуть виявлятись об'єкти, безпосередньо пов'язані з кримінальним правопорушенням [11, с. 25].

При вивченні кримінальних проваджень за злочинами, кваліфікованими за ст. 185 КК України, було встановлено, що під час проведення огляду місця події, дійсно, припускаються таких помилок. Вони мають місце здебільшого внаслідок фіксування слідів та обстановки на місці події без їх осмислення, тоді як характер подій і обстановка визначають у кожному конкретному випадку межі території, яка має ретельно оглядатися. Адже специфіка розслідування квартирних крадіжок, учинених раніше засудженими особами, полягає у тому, що злочинці іноді переміщуються досить значною територією протягом певного проміжку часу.

Важливою складовою частиною робочого етапу будь-якої слідчої (розшукової) дії і огляду місця події зокрема є використання тактичних прийомів. Ми погоджуємося з позицією С.Ю. Якушина, який визначав тактичний прийом як «практично доступний спосіб дії, що вільно обирається слідчим залежно від особливостей слідчої ситуації, відповідно до кримінально-процесуального закону, заснований на досягненнях спеціальних наук та слідчої практики, і застосовується з метою раціонального та ефективного здійснення слідчої дії» [13, с. 7].

Серед тактичних прийомів огляду одразу варто зазначити змогу слідчого керувати всіма особами, що знаходяться на місці його проведення. Адже, згідно із ч. 6 ст. 237 КПК України, «слідчий, прокурор має право заборонити будь-якій особі залишити місце огляду до його закінчення та вчинювати будь-які дії, що заважають проведенню огляду. Невиконання цих вимог тягне за собою передбачену законом відповідальність».

У робочому етапі огляду можна виділити оглядову і детальну стадії. Під час оглядової стадії слідчий отримує уявлення про характер події, встановлює положення предметів і явищ, аналізуючи їх взаємозв'язок. Після цього визначає він межі огляду, порядок руху учасників огляду та методи дослідження окремих елементів та обстановки загалом. Після закінчення загального огляду слідчий переходить до детального, під час якого об'єкти (кожний окремо) ретельно і детально оглядаються, вживаються усіх заходів щодо виявлення і вилучення слідів злочину, перевіряються дані загального огляду.

Правильно обрана тактика огляду місця події сприяє одержанню важливих доказів, що свідчать про причетність указаних осіб до вчинення викрадення майна. Тактика огляду місця події має певні особливості, які залежать від конкретної слідчої ситуації або від того, що оглядається: місце вчинення злочинів чи місце події (ділянка місцевості, приміщення або пошкоджені будинки, транспортні засоби, паркани тощо). До основних організаційно-тактичних заходів огляду місця події під час розслідування квартирних крадіжок, учинених раніше засудженими особами, належать такі: визначення меж огляду; розстановка сил та засобів (їх використання); послідовність огляду об'єктів; методи дослідження місця події.

Під час огляду місця події при розслідуванні злочинів зазначеної категорії, про що доречно зазначає О.В. Лускатов, «мають вживатися заходи для встановлення можливих свідків. Для цього треба застосовувати поквартирні обходи. У процесі пошуку свідків можуть бути виявлені особи, які періодично в той же самий час доби перебувають у певному місці (прямують на роботу або повертаються додому, вигулюють собак, роблять пробіжки тощо)» [4, с. 55].

Важливе значення при проведенні огляду має також і його послідовність. Під час огляду місця події, про що зазначає О.Г. Швидкий, більшість розумових завдань слідчому доводиться вирішувати в умовах дефіциту інформації. Спираючись на виявлені факти, явища, прикмети, він використовує свої знання, професійний, життєвий досвід незрідка на рівні інтуїтивних припущень. Слідча інтуїція – це заснована на досвіді та знаннях інтелектуальна можливість швидко знаходити рішення творчого завдання за наявності обмеженого початкового матеріалу. Вона відіграє позитивну роль у знаходженні істини, збиранні доказів, виборі найефективніших прийомів розслідування [12, с. 10].

На нашу думку, слідчий, залежно від ситуації, що склалася, має самостійно вирішувати питання про застосування того чи іншого методу огляду місця події. Однак під час розслідування квартирних крадіжок, учинених раніше засудженими особами, найбільш доречним та поширеним є концентричний метод огляду місця події.

Прийняття нового КПК України внесло як позитивні, так і негативні аспекти в діяльність працівників правоохоронних підрозділів. Зокрема, це стосується огляду житла чи іншого володіння особи. Так, відповідно до ч. 2 ст. 237 КПК України огляд місця події в житлі та іншому володінні особи не можна проводити без ухвали слідчого судді, що значно ускладнює збір доказів на початковому етапі розслідування. Адже, як доречно зазначає Р.Л. Степанюк, у результаті складається ситуація, коли слідчий, виїхавши за повідомленням у складі чергової СОГ на місце вчинення кримінального правопорушення не може негайно провести огляд місця події навіть у присутності і за згодою господарів житла. Оскільки ст. 233 КПК України передбачає тільки можливість проникнення до житла чи іншого володіння особи за добровільної її згодою, проте не дає змоги проводити слідчі (розшукові) дії в цьому житлі [9, с. 279].

Так, керуючись ч. 7 ст. 237 КПК України «при огляді слідчий, прокурор або за їх дорученням залучений спеціаліст має право проводити вимірювання, фотографування, звуко- чи відеозапис, складати плани і схеми, виготовляти графічні зображення оглянутого місця чи окремих речей, виготовляти відбитки та зліпки, оглядати і вилучати речі і документи, які мають значення для кримінального провадження». П. 2.2. Інструкції про участь працівників Експертної служби МВС України в кримінальному провадженні як спеціалістів проголошує: «Прибувши для участі в огляді, спеціаліст отримує від слідчого, прокурора необхідну інформацію про обставини справи, дії учасників огляду, здійснені до його прибуття, завдання, які необхідно вирішити, та надалі виконує доручення слідчого, прокурора, які стосуються використання його спеціальних знань» [8].

Щодо дій оперативного працівника при огляді місця події варто зазначити, що він, як йдеться в криміналістичній літературі, знайомиться із загальною обстановкою місця події, організовує застосування службово-пошукового собаки і переслідування злочинця, здійснює обстеження прилеглої території, разом із дільничним інспектором здійснює подвірно-поквартирний обхід домоволодінь у районі місця події, виявляє та опитує осіб, які можуть дати показання про значущі для справи факти. За необхідності, він організовує прочісування місцевості для пошуку злочинців, що переховуються, знарядь злочину, залишених злочинцем предметів, схованок викрадених речей, проводить невідкладні оперативно-розшукові заходи щодо виявлення і затримання причетних до злочину осіб та інформує слідчого про встановлені фактичні дані [10, с. 272].

На основі аналізу місця події загалом, тобто матеріальної обстановки, просторово-часових характеристик, контактної взаємодії людей та предметів, про що зазначають В.Г. Лукашевич та І.Х. Турсунов, слідчий конструює загальну модель події злочину [3, с. 100]. Саме в цьому і полягає основна мета та важливість огляду місця події у справах про квартирні крадіжки, учинені раніше засудженими особами. І для її забезпечення мають бути задіяні наявні сили та засоби.

Висновок. Підбиваючи підсумки, необхідно зазначити, що до слідчих (розшукових) дій для вилучення інформації з матеріальних джерел під час розслідування квартирних крадіжок, учинених раніше засудженими особами, належить огляд місця події. Вірно обрана тактика цієї слідчої (розшукової) дії дає змогу ефективно збирати доказову інформацію, що буде мати значення на подальшому етапі розслідування. Для оптимально ефективного проведення огляду місця події необхідно здійснити ретельну його підготовку та застосовувати відповідні тактичні прийоми.

Список використаних джерел:

1. Криміналістика: Підручник / За ред. В.Ю. Шепітько. – Київ, 2001. – 682 с.

2. Криминалистика : учеб. для вузов / Под ред. Р.С. Белкина. – М. : Изд. Группа НОРМА-ИНФРА М, 2001. – 998 с.

3. Лукашевич В.Г., Турсунов И.Х. Осмотр места происшествия как информационно-тактическая основа организации раскрытия преступлений по горячим следам / В.Г. Лукашевич, И.Х. Турсунов // Актуальные проблемы совершенствования производства следственных действий: Сборник научных трудов. – Ташкент. – 1982. – С. 96−101.

4. Лускатов О.В. Методика розслідування злочинів проти громадської безпеки: Лекція / О.В. Лускатов. – Д.: Юрид. акад. М-ва внутр. справ, 2003. – 88 с.

5. Макаренко Є.І., Негодченко О.В., Тертишник В.М. Огляд місця події. Навч. посібник / Є.І. Макаренко, О.В. Негодченко, В.М. Тертишник. – Дніпропетровськ: Дніпропетровський юридичний інститут МВС україни, 2001. – 156 с.

6. Макаренко Є.І. Огляд місця події: Довідник дільничного інспектора міліції / Є.І. Макаренко. – Дніпропетровськ: Юридична Академія МВС, 2004. – 210 с.

7. Про організацію взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами внутрішніх справ у попередженні, виявленні та розслідуванні кримінальних правопорушень: Наказ МВС України № 700 від 14.08.2012 р.

8. Про затвердження Інструкції про участь працівників Експертної служби МВС України в кримінальному провадженні як спеціалістів: Наказ МВС України № 962 від 26.10.2012 р.

9. Степанюк Р.Л. Окремі проблеми та перспективи формування і реалізації криміналістичних рекомендацій в умовах дії нового КПК України / Р.Л. Степанюк // Впровадження нового Кримінального процесуального кодексу України в правоохоронну діяльність та навчальний процес: досвід та шляхи удосконалення : матеріали наук.-практ. конф. (Харк. нац. ун-т внутр. справ, 5 квіт. 2013 р.). – Х. : ХНУВС, 2013. – С. 278−282.

10. Тертишник В.М. Гарантії прав і свобод людини та забезпечення встановлення істини у кримінальному процесі України : дис. … докт. юрид. наук. : спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність» / В.М. Тертишник. – Дніпропетровськ, 2009. – 473 с.

11. Чаплинський К.О. Організаційно-тактичні основи проведення слідчого огляду / К.О. Чаплинський // Криміналістичний вісник. – 2011. − № 1(15). – С. 22−29.

12. Швидкий О.Г. Планування та організація початкових слідчих дій при розслідуванні квартирних крадіжок : автореф. дис. ... к.ю.н. / О.Г. Швидкий. − Харків: Національна юридична академія імені Ярослава Мудрого, 2000. − 18 с.

13. Якушин Ю.Я. Тактические приемы при расследовании преступлений: Монография / Ю.Я. Якушин. – Казань. 1983. – 104 с.

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 349.6

БОНДАРЕНКО В.В.

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ ТА ЗАХИСТУ ПРАВ ГРОМАДЯН НА ЕКОЛОГІЧНО БЕЗПЕЧНЕ НАВКОЛИШНЄ СЕРЕДОВИЩЕ

У статті з'ясовано специфіку реалізації та захисту прав громадян на екологічно безпечне навколишнє середовище в зарубіжних країнах. Визначено особливості міжнародного досвіду в цій сфері. Указано на напрями запозичення позитивного досвіду.

Ключові слова: *міжнародний досвід, захист прав, екологічні права, безпечне навколишнє середовище, законодавство.*

В статье выяснена специфика реализации и защиты прав граждан на экологически безопасную окружающую среду в зарубежных странах. Определены особенности международного опыта в данной сфере. Указаны направления заимствования положительного опыта.

Ключевые слова: *международный опыт, защита прав, экологические права, безопасная окружающая среда, законодательство.*

In the article the specifics of the implementation and protection of citizens' rights to an environmentally friendly environment in foreign countries are clarified. The features of international experience in this field are determined. Specified for directions of borrowing positive experience.

Key words: *international experience, protection of rights, environmental rights, safe environment, legislation.*

Вступ. Узяття державами на себе міжнародних зобов'язань у відповідній галузі підвищує обов'язковість їх утілення, створює додаткові гарантії, що виходять за національні кордони. Це сприяє формуванню більш ефективної та стійкої моделі розвитку сучасного світу. Але наявні прогалини правового регулювання інтернаціоналізації права людини на безпечне довкілля свідчать про актуальність теми. Міжнародна інтеграція як правове поняття в науковій правовій літературі досліджується досить активно. Однак однозначне тлумачення поняття «інтеграція» ані вченими, ані законодавцем не надане.

Постановка завдання. Метою статті є з'ясування специфіки реалізації та захисту прав громадян на екологічно безпечне навколишнє середовище в зарубіжних країнах.

Результати дослідження. Вітчизняні та зарубіжні автори вказують на те, що основною відмінністю інтеграції є можливість реалізації процесу тільки на регіональному рівні й тільки між сусідніми державами [1, с. 19]. Перші ознаки інтеграції можна виявити в деяких конституціях, прийнятих після Першої світової війни. Веймарська Конституція Німеччини 1919 р. визнала загальні норми міжнародного права частиною права країни (ст. 4). Аналогічне положення містила Конституція Австрії 1920 р. (ст. 9). Конституція республіканської Іспанії 1931 р. зробила наступний крок, визнавши частиною права країни як звичайні, так і договірні норми, установивши пріоритет останніх щодо законів. Основний Закон ФРН установив, що загальні норми публічного міжнародного права є складовою частиною федерального права й мають пріоритет перед законами (ст. 25). Аналогічні положення містила Конституція Франції 1946 р. (ст. ст. 54, 55). Тим же шляхом ідуть і новітні конституції європейських країн. Згідно з Конституцією Польської Респу-

© БОНДАРЕНКО В.В. – кандидат юридичних наук, начальник юридичного відділу «Криворіжспецремтранс»

бліки 1997 р., ратифікований договір є частиною правопорядку країни. У разі, якщо не вдається узгодити ратифікований договір і закон, застосуванню підлягає саме договір (ст. 91). Аналогічні положення містять конституції інших європейських країн, наприклад Болгарії, Греції, Кіпру, Іспанії, Португалії, Швейцарії. Зі сказаного випливає, що поступово набирає силу тенденція до визнання пріоритету міжнародних норм у внутрішньому праві [2, с. 52].

Конституція Сполучених Штатів Америки від 17.09.1787 р. не містить посилань на право людини на безпечне середовище, але поправкою IX до Конституції закріплено, що «перерахування в Конституції певних прав не повинне тлумачитися як заперечення чи применшення інших прав, які зберігаються народом» [3, с. 22]. Екологічне законодавство Сполучених Штатів Америки включає в себе закони, прийняті конгресом, і закони, прийняті зборами штатів, а також підзаконні нормативні акти міністерств, відомств, органів місцевої влади. Саме в такому поєднанні декількох категорій джерел права й полягає особливість американської правової системи в галузі екології [4, с. 94]. 1969 р. у Сполучених Штатах Америки був прийнятий Закон «Про національну політику в галузі охорони навколишнього середовища», який істотно вплинув на розвиток правового регулювання охорони природи в багатьох державах. Цей Закон урегулював обов'язки федеральних відомств з охорони навколишнього середовища та їх повноваження (ліцензування, екологічні стандарти), передбачив створення Ради з контролю за якістю навколишнього середовища (перетвореного 1970 р. в Управління з охорони навколишнього середовища), поклав на Президента США обов'язок із підготовки та надання щорічної доповіді про якість навколишнього середовища та тенденції його зміни [5, с. 196].

Під час розгляду національних правових природоохоронних систем особливе місце слід відвести Японії, в якій уже наприкінці XIX – на початку XX століття було прийнято цілу низку нормативних правових актів, що мають природоохоронне значення: Закон про річки 1886 р., про гірничодобувну промисловість 1890 р., про полювання й охорону птахів і звірів 1918 р. [6, с. 22]. Із 1969 р. у Японії працювала Національна програма допомоги тим, хто постраждав унаслідок забруднення навколишнього середовища. Досить розвинена правова система Японії в галузі охорони природи вже на початку другої половини минулого століття дозволила населенню декількох територій, які серйозно постраждали від промислового забруднення, захистити свої порушені права [4, с. 100]. Саме населення постраждалих територій, що мають несприятливе навколишнє середовище, стає в Японії своєрідним каталізатором удосконалення екологічного законодавства.

Таким чином, підбиваючи підсумок сказаному вище, слід зазначити, що обсяг правового регулювання в галузі охорони навколишнього середовища в зарубіжних країнах різний, але в більшості з них законодавець наразі усвідомив необхідність розвитку законодавства про охорону навколишнього середовища та визнання права людини на сприятливе навколишнє середовище. Слід зазначити про зростаючу роль значення права на сприятливе навколишнє середовище в зарубіжних країнах, що пояснюється насамперед дуже складною екологічною обстановкою в сучасному світі. Державами визнано, що навколишнє середовище, усі його компоненти – це спільне надбання людства, а захист навколишнього середовища – одна з основних проблем світового співтовариства.

Безсумнівною перевагою українського законодавства є закріплення в Конституції України основоположних прав громадянина на безпечне довкілля. Завдяки такому підходу не залишається сумнівів у тому, що всі люди мають право на здорове навколишнє середовище, а супутній йому обов'язок держави – забезпечувати умови, за яких це право може існувати. Тому можна з усією відповідальністю говорити про головну роль Конституції у формуванні інструментів реалізації й захисту екологічних прав людини.

Важливе значення у світлі інтеграції права ЄС має Рамкове рішення від 27.01.2003 р. «Про кримінально-правову охорону навколишнього середовища», яке було прийняте з урахуванням Конвенції Ради Європи від 04.11.1998 р. «Про кримінально-правову охорону навколишнього середовища». Використання позитивного європейського досвіду, безсумнівно, позначиться на рівні кримінально-правового регулювання відповідальності за екологічно небезпечні діяння. Тому пропонуємо звернути увагу на кримінальні кодекси країн Європи, які містять норми про екологічні злочини. Наприклад, Кримінальний кодекс Латвійської Республіки [7] містить главу XI «Злочинні діяння проти природного середовища» [7]. У Кримінальному кодексі Литви екологічні злочини містяться в главі «Злочини й кримінальні проступки проти навколишнього середовища й здоров'я людини», при тому, що Конституція Литви встановлює основні положення з охорони навколишнього середовища [8].

У країнах Європейського Союзу захист прав людини знайшов своє відображення в Директиві 2004/35/СЕ Європейського Парламенту та Ради Європи «Про екологічну відповідальність щодо запобігання та ліквідації шкоди навколишньому середовищу». Європейському співтовариству вдалося прийняти нормативний документ щодо оцінки екологічного збитку лише 1988 р. У ньому чітко викладена стандартна методологія обчислення шкоди людям, фауні, флорі, ландшафтам тощо в результаті здійснення великомасштабних проектів. У Директиві передбачена обов'язкова участь громадськості в проведенні відповідних розслідувань, але сама оцінка була залишена в компетенції національних властей.

Для ефективної реалізації співробітництва у сфері екологічної політики створені окремі двосторонні інститути: Комітет з екологічної політики Європейської економічної комісії ООН і Європейське екологічне агентство, створене як незалежний орган, метою якого є захист і поліпшення стану навколишнього середовища відповідно до положень Договору та Програм дій Співтовариства у сфері навколишнього середовища. Європейське агентство з навколишнього середовища здійснює достовірну експертизу з оцінки ступеня екологічної небезпеки, сприяє розробленню екологічного законодавства й створенню умов для реалізації програм у сфері охорони навколишнього середовища [9, с. 218].

Слід зауважити, що до складу Агентства входить по одному представнику від кожної держави-члена, а також від Норвегії й Ісландії, представники Генеральних директоратів із питань навколишнього середовища та наукових досліджень і два представники Європейського парламенту. Агентство надає Комісії й органам влади держав-членів технічну, наукову й економічну інформацію, потрібну для розроблення й реалізації заходів і прийняття законодавства щодо захисту довкілля. Агентство діє як європейська мережа для моніторингу й отримання інформації про стан навколишнього середовища [10, с. 280]. Цілі екологічного права безпосередньо забезпечуються спеціальними інститутами, до яких належить екологічна міліція, екологічні суди (Міжнародний екологічний трибунал у Мадриді), відомства, створені для контролю в галузі дотримання екологічного законодавства. У Норвегії діє Національне відомство з розслідування та припинення екологічної злочинності – Екокрім. Під його контролем готують керівників по боротьбі із забрудненням навколишнього середовища й зі злочинами проти культурних цінностей [11, с. 100].

Згідно зі ст. 211 Договору про заснування Європейського Союзу Комісія ЄС виступає гарантом положень угод і заходів, прийнятих на національному рівні, що відповідають законодавству ЄС. Тісна співпраця між національними державними органами влади та Європейською комісією сприяє кращому виконанню загальносоюзних актів. Об'єднання Європейського Союзу, що контролює виконання екологічного законодавства (IMPEL), являє собою сукупність органів з охорони навколишнього природного середовища країн – членів Європейського Союзу, країн-кандидатів на вступ до Європейського Союзу та Норвегії. Це дає можливість обмінятися ідеями, досвідом роботи в цій сфері, дає поштовх подальшому розвитку структур, що здійснюють охорону навколишнього природного середовища, розробленню більш ефективних методів охорони.

Нині право на сприятливе навколишнє середовище лише побічно забезпечується Європейським Судом з прав людини (далі – ЄСПЛ), який, спираючись на норми «м'якого» міжнародного екологічного права [12, с. 30], а також використовуючи право тлумачити норми Європейської Конвенції про захист прав людини й основних свобод (далі – ЄКПЛ) стосовно обставин конкретної справи, розглядає відповідне право в контексті скарг на порушення права на життя (ст. 2), права на справедливий судовий розгляд (ст. 6), права на ефективні засоби правового захисту (ст. 13). Верховенство Конвенції над національним правом прямо не проголошується ні в самій Конвенції, ні в практиці її контрольного органу – Європейського Суду. Більше того, загальновизнаним є додатковий характер рішень останнього щодо рішень національних судів. Разом із тим особлива (наднаціональна, загальноєвропейська) юридична сила Конвенції й постанов Європейського Суду, наділеного правом офіційного тлумачення Конвенції, так чи інакше визнається всіма країнами Європи. Нині Європейська Конвенція про захист прав людини й основних свобод інкорпорована в правову систему України. Конвенція ратифікована Україною 17.07.1997 р. [13].

Згідно із Законом України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод 1950 р., Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» від 17.07.1997 р. (зі змінами від 2006 р.), Україна повністю визнає на своїй території дію ст. ст. 25 і 46 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод 1950 р. щодо протоколів № 4 і № 7 до Конвенції. Як одна з Високих Договірних Сторін, Україна пов'язана зобов'язаннями, передбаченими ст. 46 Конвенції, виконувати остаточні рішення Європейського Суду з прав людини

в спорах, у яких вона є Стороною. Відповідно до Конституції, міжнародні договори вважаються частиною законодавства (ст. 19). Отже, права, які закріплені в Європейській Конвенції про захист прав людини, оскільки вона є міжнародним договором, і рішення Європейського Суду з прав людини (ЄСПЛ) – складові елементи національної правової системи. Унаслідок цього Конвенція займає особливе місце порівняно з традиційними нормами міжнародного права й міжнародними договорами.

Громадяни Європейського Союзу мають низку прав, які реалізуються під час забезпечення прав на безпечне довкілля: право на отримання екологічної інформації, право звертатися з петиціями в індивідуальному порядку чи спільно з іншими особами до Європейського парламенту, зі скаргами до Європейського Суду, зокрема й із питань компенсації за збитки, завдані юридичним або фізичним особам інституціями Європейського Союзу, право звертатися до омбудсмена зі скаргами на неякісну діяльність інститутів і органів Співтовариства (за винятком Суду та Суду першої інстанції). Указане свідчить, що коло специфічних прав громадянина Європейського Союзу в цілому відповідає законодавству України.

Закон України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» [14] зазначає, що успішна інтеграція України в європейські структури залежатиме саме від ефективної реалізації прийнятих нею законів, зокрема й цього Закону в екологічній сфері [14]. На думку професора В. Лозанського, в Україні багато застарілих екологічних законів і підзаконних актів, які не відповідають світовому рівню [15, с. 79]. Тому правові акти, які регулюють екологічне законодавство, потребують докорінних змін з урахуванням потреби їх адаптації до більш досконалого законодавства ЄС. Ю. Тихомиров визнає, що за певних обставин міжнародні правові норми дають стійку нормативно-цільову орієнтацію для національних правотворчих органів, визначаючи в цілій низці випадків напрям розвитку й еволюції змісту внутрішнього законодавства держав [16, с. 92].

Перспективним напрямком у питанні інтеграції України до ЄС у галузі забезпечення прав громадян на безпечне навколишнє середовище є спільна заява за результатами XVI саміту ЄС – Україна від 25.02.2013 р. у Брюсселі, у якій зазначено, по-перше, що верховенство права та незалежна судова влада є вкрай важливим елементом, що лежить в основі Угоди про асоціацію, по-друге, акцентовано увагу на якнайшвидшому поглибленому перегляді законодавства стосовно діяльності прокуратури, ролі Вищої ради юстиції, судової системи та статусу суддів, а також змін до Кримінального кодексу й реформи правоохоронних органів за консультаційної підтримки Ради Європи/Венеціанської комісії; підкреслені вимоги щодо дотримання права на свободу зібрань і проведення реформ у сфері медіа. Окрім напрямку вдосконалення законодавства, Україна бере участь у міждержавних програмах: 1) ЮНЕП – Програма ООН із навколишнього середовища; 2) Україна є засновником МАГАТЕ (Міжнародного агентства з атомної енергії) і бере участь у роботі Агентства; 3) Україна є членом Комітету Цайгнера; 4) Україна є учасником неурядової організації Міжнародної спілки охорони природи; 5) Україна є членом Міжнародної морської організації; 6) Україна є членом Всесвітньої метеорологічної організації.

Підсумовуючи вищенаведене, маємо зазначити, що політика України щодо європейської інтеграції зумовлена, головним чином, спільністю цілей і будується в таких напрямках:

1) як член Ради Європи Україна бере участь у роботі Ради Європи та співробітництві з різноманітними європейськими організаціями у сфері захисту прав і свобод людини;

2) об'єднання зусиль із питань вирішення глобальних екологічних проблем, зокрема забезпечення прав людини на безпечне довкілля, зокрема й у ході господарської діяльності промислового виробництва. Так, у 1982 р. прийнята Директива Севезо № 82/501 «Про небезпеку великомасштабних аварій під час здійснення виробничої діяльності певного виду», у преамбулі якої визначено таке: «Захист суспільства, навколишнього середовища, забезпечення безпеки й здоров'я працівників на виробництві потребують особливої уваги до тих видів виробничої діяльності, які можуть служити причиною великомасштабних аварій» [17, с. 39];

3) наближення національного екологічного законодавства до європейського, що означає дійсне наближення України до принципів та ідеалів демократії й прав людини. Адаптація правових норм, ратифікація документів загальноєвропейського характеру мають значення наднаціональних, оскільки вдосконалення національного законодавства відповідно до законодавства європейських країн свідчить про демократичні процеси в державі. М. Тихомиров зазначав, що системі чинних правових актів притаманні серйозні недоліки; при цьому, аналізуючи низьку роль закону за рахунок невиправдано широкого використання актів уряду й центральних органів управління, учений висловлює думку, що на рівні міністерств, державних комітетів, відомств

приймаються рішення, які в демократичній державі повинні визначати тільки органи народного представництва [18, с. 101];

4) проведення реформи системи публічної влади, до якої належать і органи місцевого самоврядування, оптимізація державних органів. У Раді Європи (РЄ), заснованій 1949 р. із метою захисту прав людини, демократії та правової державності, визначалося, що демократія в Європі може відбутися тільки тоді, якщо вона успішно функціонує на всіх рівнях влади.

Висновки. Як бачимо, інтеграційні процеси в державі базуються на нормативному компоненті правової системи України, організаційному й інституціональному напрямку взаємодії міжнародного та внутрішньодержавного українського права, що зумовило тенденцію до розширення та поглиблення правового регулювання. Інтеграція України в перспективі повинна призвести, зокрема, до такого: 1) до введення природоохоронних норм, насамперед через європейські концепції прав і свобод людини й громадянина, забезпечення яких є державною метою в усіх європейських конституціях і своєрідним демократичним принципом країн ЄС, тому що екологічні права громадян невіддільні від їх екологічних обов'язків; 2) до зміни наявних і прийняття нових нормативних утворень у системі українського права й законодавства, спрямованих на вдосконалення вже наявних норм у галузі реалізації й захисту прав громадян на безпечне середовище, поширення кримінальної відповідальності за екологічні злочини; 3) до зростаючого значення в правовій системі України судової практики внаслідок того, що державі в Європі приділяється вирішальна роль у забезпеченні та гарантуванні екологічного статусу особистості; 4) до спрямованої діяльності органів державної влади щодо забезпечення прав людини та національних правових норм; 5) до вдосконалення вже наявних методів і засобів і створення нових інститутів, що гарантують і забезпечують дотримання прав людини.

Список використаних джерел:

1. Горниг Г. Право Европейского Союза / Г. Горниг, О. Витвицкая. – СПб, Питер. – 2000. – С. 19–20.

2. Лукашук И. Право международной ответственности / И.И. Лукашук. – М. : Волтерс Клувер, 2004. – С. 532.

3. Конституция Соединенных Штатов Америки от 17.09.1787 г. // Конституции зарубежных государств: учебное пособие / [сост. проф. В. Маклаков]. – [2-е изд., исправ. и доп.]. – М. : БЕК, 1993. – С. 22.

4. Шатаева С. Конституционное право человека на благоприятную окружающую среду и механизм его реализации в Российской Федерации : дисс. … канд. юрид. наук: 12.00.02 / С. Шатаева. – М., 2003. – С. 94.

5. Парсон Р. Природа предъявляет счет. Охрана природных ресурсов в США : пер. с англ. / Р. Парсон. – М. : Прогресс, 1969. – С. 196.

6. Клейн В. Судебная защита права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду : дисс. … канд. юрид. наук: 12.00.02 / В. Клейн. – С.-Пб., 2002. – 28 с.

7. Уголовный кодекс Латвийской Республики. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www. legislationline.org.

8. Конституция Республики Литва. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.legislationline.org.

9. Волес В. Творення політики в Європейському Союзі / В. Волес, Г. Волес ; пер. з англ. Р. Ткачук. – К. : Основи, 2004. – 871 с.

10. Кравченко С. Актуальні проблеми міжнародного права навколишнього середовища : [підручник] / С. Кравченко, А. Андрусевич, Дж. Бонайн. – Львів : ЛНУ, 2002. – С. 272–287.

11. Экологическая политика / [под ред. С. Устинкина]. – Н. Новгород, 2003. – С. 100.

12. Копылов М. К вопросу об эффективности норм «мягкого» международного экологического права / М. Копылов // Экологическое право. – 2006. – № 6. – С. 30–33.

13. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року : Закон України від 17.07.1997 р. № 475/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 40. – Ст. 263.

14. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21.12.2010 р. № 2818-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – Ст. 218.

15. Лозанський В. Правове забезпечення екологічного управління в Україні та перспективи його покращення / В. Лозанський // Право України. – 2007. – № 9. – С. 79–81.

16. Тихомиров Ю. Реализация международно-правовых актов в российской правовой системе / Ю. Тихомиров // Журнал российского права. – 1999. – № 3/4. – С. 92.

17. Директива Севезо (Директива Европейского Сообщества от 24.06.1982 г. № 82/501/ЕЭС «Об опасности крупномасштабных аварий при осуществлении производственной деятельности определенного вида») // Безопасность труда в промышленности. – 1993. – № 10. – С. 39–43.

18. Тихомиров М. Коллизионное право / М. Тихомиров. – М. : Юринформцентр, 2000. – 394 с.

УДК 341.3

МАЙСНЕР А.В.

ПРОБЛЕМА ГУМАНІТАРНОГО ВТРУЧАННЯ ЯК ЗАСОБУ МАСКУВАННЯ ЗБРОЙНОЇ АГРЕСІЇ

Тема дослідження агресії як найтяжчого міжнародного злочину є актуальною для вивчення, оскільки на сучасному етапі цей злочин має різні форми і прояви. Одним з основних її проявів є тактика так званого «гуманітарного втручання», що сформувалась внаслідок заміни або камуфлювання збройної агресії. Гуманітарна інтервенція як один із видів збройних операцій, в результаті якої може бути підірваний суверенітет окремої держави, потребує детального дослідження.

Ключові слова: *агресія, збройна агресія, гуманітарне втручання, гуманітарна інтервенція, міжнародний злочин.*

Тема исследования агрессии как тяжелейшего международного преступления является актуальной для изучения, поскольку на современном этапе данное преступление имеет различные формы и проявления. Одним из основных ее проявлений является тактика так называемого «гуманитарного вмешательства», которая сформировалась вследствие замены или камуфляжа вооруженной агрессии. Гуманитарная интервенция как один из видов вооруженных операций, в результате которой может быть подорван суверенитет отдельного государства, требует детального исследования.

Ключевые слова: *агрессия, вооруженная агрессия, гуманитарное вмешательство, гуманитарная интервенция, международное преступление.*

Research topic of aggression as the gravest of international crimes is relevant for the study, because nowadays the offense has different forms and manifestations. One of the main tactics of its manifestations is the so-called “humanitarian intervention”, which formed as a result of replacement or camouflage armed aggression.

Humanitarian intervention as a type of military operations, as a result of which can be undermined sovereignty of individual states requires a detailed study.

Key words: *aggression, armed aggression, humanitarian intervention, international crime.*

Вступ. На рубіж XXI ст. людство вийшло з досить важким тягарем проблем, що утворюють стійкий стан системної конфліктності як основної характеристики чинної світосистеми, супроводжуваної глибокими соціальними розчаруваннями. Такі розчарування значною мірою зумовлюються світовим суспільним усвідомленням «непереможності» агресії. Агресія фактично

© МАЙСНЕР А.В. – викладач кафедри міжнародного права (Навчально-науковий інститут міжнародних відносин Національного авіаційного університету)

забезпечує той, замаскований під «вічну» кризу, потворний баланс сил, що створює феномен із боку влади, яка попри велику могутність не отримує легалізації. Видатний французький філософ сучасності Ж. Бодрійяр називає її владою у чистому вигляді з повноваженнями без легітимності. Однак влада, позбавлена такої легітимності, без найменшого докору сумління обертається проти власного населення [2, с. 174].

Постановка завдання. Метою статті є розгляд проблеми гуманітарного втручання як засобу маскування збройної агресії.

Результати дослідження. Зважаючи на зростання соціальної свідомості земного населення, таке управління неможливе без розгортання «широкого фронту» агресії, де перевага мусить віддаватися не збройним формам контролю над народами і цивілізаціями. В межах такого підходу поширюється використання «маскувальних» прийомів впливу, що зумовлюється гуманітарним втручанням, самообороною, відповідальністю із захисту. Адже чинне міжнародне право хоч і не складає системних перешкод для владного домінування (міжнародне право розвитку), все ж створює окремі бар'єри, які треба долати. Відчутною такою перешкодою виявилось визначення агресії як злочину за міжнародним правом: «Агресією є застосування збройної сили державою проти суверенітету, територіальної недоторканості або політичної незалежності іншої держави, або якимось іншим чином, несумісними зі Статутом Організації Об'єднаних Націй» [10]. Саме це визначення, попри його рекомендаційний спрямовуючий характер, містить мету й мотивацію підкорення і домінування з боку суб'єкта дії. Оскільки без застосування наступальної політики, агресивних методів дій досягти стану владного домінування не можна, претенденти на світове панування змушені вдаватися до засобів-замінників агресії, які, з одного боку, були б за своєю дієвістю еквівалентними актам агресії, а з іншого, були б «сумісними зі Статутом Організації Об'єднаних Націй».

Що ж стосується чинної системи міжнародної безпеки як основної перешкоди на шляху до домінування, то варто звернутись до оцінок дійсних мотивів агресії США в Іраку, замаскованої під акцію «гуманітарного втручання» − операцію з подолання диктаторського тоталітарного режиму, який протиправно володіючи засобами масового ураження, утворює загрозу міжнародному миру і безпеці. «Не пошук зброї масового знищення, − пише професор Г.М. Мєлков, − не насадження демократії в Іраку і не мрія заволодіти іракською нафтою були рушійними силами американської агресії, а прагнення зруйнувати чинну систему міжнародної безпеки, що базується на керівній ролі Ради Безпеки ООН, прагнення до можливості на свій розсуд завдавати превентивних ударів по будь-якій державі під будь-яким надуманим приводом, у тому числі під приводом боротьби з тероризмом, прикриваючи такі удари посиланням на необхідну самооборону і необхідність відвернення загрози попадання зброї масового знищення в руки міжнародних терористів або «держав-ізгоїв», прагнення США до «керівництва світом» або «світового панування» у XXI ст.» [6, с. 140].

Отже, на перший план боротьби за геополітичне домінування як один з основних її способів виходить тактика так званого «гуманітарного втручання», що сформувалась внаслідок заміни або камуфлювання збройної агресії.

Характеризуючи гуманітарне втручання як дієвий інструмент здолання неприступного «бастіону» вето Ради Безпеки ООН, треба віддати належне його корисності у варіанті добросовісного позитивного використання, а також сприйняттям у доктрині міжнародного права.

В ООН вбачається два підходи до проблем втручання. Перший підхід, який позиціонують представники розвинутих держав, передбачає гнучке тлумачення п. 7 ст. 2 Статуту ООН, що забороняє втручання. Прихильники другого підходу щодо збереження status quo і неприпустимості розмивання основоположного принципу міжнародного права представляють в основному країни, що розвиваються. Основою для консенсусу у цьому питанні можуть бути умови, які сприймаються однозначно. Це, наприклад, наявність масового голоду або інших тяжких страждань населення певної країни, одностайне консолідоване сприйняття ситуації міжнародним співтовариством як катастрофогенної або такої, що безпосередньо загрожує міжнародній безпеці, безрезультатність усіх можливих попередніх заходів тощо.

Практика миротворчої діяльності 90-х років минулого століття навколо низки трагічних подій цього періоду загострила питання втручання ООН в окремі внутрішні ситуації країн. Проблема втручання і легітимність дій ООН пов'язана зі з'ясуванням обставин, коли це втручання припустиме і як воно узгоджується з принципом невтручання у внутрішні справи держави, який міститься у п. 7 ст. 2 Статуту ООН і вважається основою усієї системи міжнародних відносин.

Професор В.І. Бліщенко пропонує визнати наявність втручання у таких випадках:

– спільні дії в рамках гл. VII Статуту;

– коли сама держава дає згоду на залучення ООН до вирішення питань, що не входять до внутрішньої юрисдикції;

– коли внутрішній конфлікт трансформується у міжнародний і цей факт визнається як сторонами, що конфліктують, так і їхніми зовнішніми покровителями;

– виявлення Комісією з прав людини або Генеральною Асамблеєю випадків порушення прав людини у конкретній країні [1, с. 67].

Варто зауважити, що під покровом співчуття, гуманності і альтруїзму не є проблемою замаскувати корисливі, агресивні мотиви втручання. Адже, на відміну від наведених підстав для застосування зумовлених ними положень, силове втручання передбачає присутність ООН у країні, влада якої не дала на це згоди. Звідси прикриття агресії ширмою гуманітарного втручання дедалі частіше сприймається міжнародною спільнотою і опікуваним народом саме як акт втручання у внутрішні справи держави на порушення ст. 8-bis Статуту Міжнародного кримінального суду і може викликати збройне насильство у відповідь, як правило, терористичне.

Виникає питання: за яких обставин виникла концепція гуманітарного втручання у практиці міжнародних взаємодій і в якій інтерпретації вона знайшла своє теоретичне обґрунтування?

Оцінки доцільності гуманітарного втручання, його місця і корисності для системи міжнародного права фахівцями в основному здійснюються, виходячи з розуміння його альтруїстичного, мироносного смислу. У практиці ж застосування гуманітарного втручання передовими, сильними державами висхідний мироносний смисл і зміст нерідко перетворюються на ширму, під прикриттям якої здійснюється сучасна глобальна політика, коригування її геостратегічних засад, яке забезпечує планетарне керування елітним фінансово-промисловим групам і світове домінування державам, планетарні інтереси яких ці групи в основному представляють.

Загалом поняття гуманітарної інтервенції у смислі конкретизованого вияву гуманітарного втручання визначається спеціалістами як «застосування сили або погрози силою, що здійснюється державою або групою держав за межами своїх кордонів без згоди країни, на території якої застосовується сила, і спрямоване на упередження або припинення масштабних і грубих порушень основних прав людини щодо осіб, які не є громадянами держав, здійснюючих гуманітарну інтервенцію» [11, с. 14].

Гуманітарну інтервенцію пропонується розглядати як універсальну форму відносин розвинутих держав із тими територіями, які займають «некеровані хаотичні суспільства або «постдержавні утворення», що втратили здатність забезпечувати суспільні блага для своїх громадян [8, с. 71; 9, с. 148].

На думку О. де Ріверо, потреба у гуманітарній інтервенції виникає на певній населеній території, на якій на момент початку втручання не підтримується робота державних інститутів і де внаслідок цього відсутні носії як внутрішнього, так і зовнішнього суверенітету. З цієї точки зору, гуманітарна інтервенція не містить агресії у власному смислі слова, оскільки основною кваліфікаційною ознакою цього злочину є «застосування збройної сили проти суверенітету, територіальної недоторканості або політичної незалежності іншої держави» [3, с. 2–23].

Аналогічний підхід демонструє відомий політик і науковець-міжнародник Г. Кісінджер, який вважає «головним завданням гуманітарної інтервенції створення на населеній території, де відсутні державні структури, навчальні, базові елементи правопорядку. Йдеться також про відмову визнавати цілями гуманітарних інтервенцій заміну правлячого режиму і перехід до демократії» [4, с. 224].

Російська дослідниця Л.М. Тарасова вказує на проблему легітимності гуманітарної інтервенції, яка, на її думку, неможлива в рамках нинішньої системи міжнародного права, оскільки, по-перше, сама влада тієї чи іншої країни може бути звинувачуваною у зловживанні суверенітетом, у той час як сам суверенний статус держави залишається непорушним. По-друге, далеко «не завжди народ, що отримав незалежність, бажає співпрацювати з силами, що надали йому так звану свободу» [11, с. 14].

Якщо навіть за такими поміркованими оцінками змісту гуманітарного втручання споглянути на ситуацію з Югославією (1999), Афганістаном (2001), Іраком (2003), Лівією (2011), Сирією (сучасні події) та з деякими іншими країни малорозвинутої зони, то іншої міжнародно-правової кваліфікації, ніж агресія (ст. 8-bis Статуту МКС) або, щонайменше, незаконне втручання у внутрішні справи суверенної держави (п. 7 ст. 2 Статуту ООН), вони отримати не можуть. Такого висновку на підставі аналізу чисельних точок зору сфери, що розглядається, доходить у

своєму дослідженні С.Г. Тимошков: «<…> в жодному регіоні, де протягом останніх років здійснювались гуманітарні інтервенції, не було встановлено навіть порівняного спокою. Як правило, «втручання «миротворців» лише змінювало баланс сил між протиборчими силами, але не приводило до мирного врегулювання конфлікту» [12, с. 57].

Агресивного забарвлення «гуманітарне втручання» набуває також на етапі створення у країні його здійснення дієздатних владних структур. Адже, на думку професора Д.І. Фельдмана, «на Заході значною мірою втрачено здатність до адекватного сприйняття інших культур та традицій і ефективної взаємодії з ними − у такому разі у другій половині XIX століття ця здатність була виражена набагато яскравіше» [13, с. 50].

У глобальному вимірі проблеми, пов'язані із втручанням у досить різкій формі, оцінює видатний французький філософ Ж. Бодрійяр. Коментуючи ситуацію в Іраку, він наголошує: «Справа тут не у Саддамі, а тому, що стоїть за цією ситуацією: в автоматичному депрограмуванні усього, що могло б відбутися, у свого роду припиненні на глобальному рівні не лише будь-якої події, яка могла б порушити гегемонію світового порядку» [2, с. 169].

Як бачимо, інститут гуманітарних інтервенцій за наявності відповідної мети й мотивації можна ефективно використовувати як напівлегімітизований у праві і загалом прийнятний для суспільної думки замінник агресії. По-перше, як ми переконались, якщо механізм гуманітарного втручання безпосередньо містить у собі потенціал функцій агресії і становить власне її елемент як замаскована погроза реального застосування збройної сили як апофеозний засіб на тлі активного використання економічних, інформаційних та інших форм агресії. По-друге, застосування гуманітарної інтервенції зумовлюється і супроводжується широкими можливостями оціночної сфери, де доля значної частини рішень і заходів вирішується на підставі трактувань і тлумачень змісту і призначення гуманітарної інтервенції.

Важливим є й те, що в рамках гуманітарного втручання відкриваються широкі можливості для реалізації цілей агресора без застосування збройної сили. Гуманітарна інтервенція відкриває шляхи до використання економічних та інформаційних інструментів агресії, що значно знижує можливості протестної конфліктності і сприяє збереженню, а в окремих випадках − і зміцненню високої репутації стандартів західної демократії. Втім, останнім часом авторитет західної демократії значно похитнувся. З точки зору цього дослідження, нинішня міграційна навала на країни ЄС, ескалація глобального терористичного конфлікту з перенесенням театру безпосередньої терористичної діяльності на територію провідних європейських держав (Німеччина, Франція, Бельгія, Швеція) є свідченням того, що ідея створення інституту гуманітарного втручання у міжнародному праві фактично означає визнання практики латентної передачі функцій агресії під покров гуманітарних інтервенцій.

Зазначені вище події свідчать про усвідомлення «бідною» стороною глобального конфлікту стану власного ошукання і, що важливо, жорстокого владного змісту західної демократії, дійсне головне покликання якої полягає у забезпеченні соціально-економічного благополуччя населення західних країн (раніше визначену як «золотий мільярд») через створення умов для керування світом олігархічними фінансово-промисловими елітами, що представляють в основному цю частину світу.

З цієї точки зору неефективність, а скоріше контрпродуктивність, гуманітарного втручання є очевидною. За логікою позиціонованої тут думки, корисними гуманітарні інтервенції можуть бути лише елементом геостратегічного рішення на переоблаштування світосистеми. Саме це, на думку Ж. Бодрійяра, є предметом глобального терористичного конфлікту, який відбиває «виникнення радикального антагонізму у самому серці процесу глобалізації як виникнення сили, непідкореній цій інтегральній технічній і ментальній реалізації світу, цій невблаганній еволюції у напрямі остаточного світового порядку» [2, с. 136].

Що ж до обставин виникнення і формування власне ідеї гуманітарного втручання, то їх неважко визнати, оцінюючи події у світі наприкінці XX ст. Після розпаду СРСР на світовій арені залишилась лише одна держава з незрівняним військово-економічним потенціалом – США. Істеблішмент цієї країни під впливом світової фінансово-економічної олігархії швидко усвідомив історичний шанс для реалізації омріяної мети – управління світом. Але на шляху до цієї мети встала перешкода в «особі» Ради Безпеки ООН із правом вето в ній кожного з п'яти постійних членів.

Як вказує Г.М. Мєлков, перед США постала задача знайти змогу у будь-який спосіб обходити Раду Безпеки при вирішенні питання про використання збройної сили у своїх власних інтересах (в інтересах «керівництва світом»), поза передбаченими міжнародним правом правовими підставами. І такий спосіб було знайдено міністерством оборони США, яке через керівництво

країни у 1998 р. підкинуло нову ідею боротьби за права людини шляхом відмови від дотримання деяких основних принципів міжнародного права [6, с. 128].

Суть ідеї полягає у тому, що коли у будь-якій державі порушуються права і свободи людини, у цій державі неухильно і швидко настає «гуманітарна катастрофа для усього населення взагалі або для якоїсь етнічної, расової чи релігійної групи. А це створює привід або є «правовою підставою» для здійснення «гуманітарного втручання» у внутрішні справи держави» [6, с. 128].

Життєздатність цієї ідеї невідкладно було апробовано в Югославії, де утворились реальні політико-правові підстави для її втілення: серби вдалися до збройного впливу на миротворчі сили ООН. Втім, ці підстави за своїм ступенем диспропорції ніяк не узгоджується з геополітичним масштабами гуманітарного втручання та масштабними трагічними наслідками, що уособлюють відчутний крок США й НАТО до головної мети – глобального домінування.

24 березня 1999 р. під приводом запобігання «гуманітарній катастрофі у Косово» США і НАТО без санкції Ради Безпеки ООН почали масовані бомбардування Югославії. У результаті дій, що багатьма спеціалістами кваліфіковані як агресія, вони знехтували чинними нормами міжнародного права і заснували «на перспективу довготривалий конфлікт глобального виміру, на поверхні якого фігурує вогнище ненависті між православними сербами та мусульманами албанцями. Нехтування агресії супроводжувалось тенденційним інформаційним забезпеченням. Наприклад, стало відомо, що число жертв серед косовських албанців було завищено майже у 100 разів, що укупі з іншими показниками такого ґатунку виправдовувало застосування нової зброї подвійного призначення, наприклад, снарядів, оснащених збідненим ураном, які, окрім бризантної дії, справляли хімічний і радіоактивний вплив на людей і довкілля.

Зважаючи на наведене, не можна не погодитись із директором Центру Пенсільванського університету Р.М. Хайденом, який оцінив збройне втручання США і НАТО в Югославії як агресію і «гуманітарне лицемірство». У джерелах НАТО можна зустріти таку кваліфікацію цих бомбардувань суверенної держави без санкції Ради Безпеки ООН, як «повітряна кампанія», а також їх виправдовування високою точністю застосованої зброї. В Югославії НАТО створила прецеденти бойових дій не лише на території країни-учасниць, але й на територіях як географічно, так і по суті не пов'язаних із НАТО [5].

На жаль, переробкою політичної карти Європи США не обмежились. Ще більш значущим за впливом на геополітичні розклади став акт (точніше кампанія) замаскованої під «гуманітарне втручання» агресії США в Ірак. Варто зазначити, що втручання відбувалось також без санкції Ради Безпеки ООН. Примітною є й технологія маскування очевидної агресії під гуманітарну акцію.

За відсутністю прямого зв'язку Іраку з Усамою бен Ладеном маскування агресії відбувалося шляхом винаходу не менш переконливої правової основи, якою вбачалась необхідність роззброєння Іраку, керівництво якого буцімто загрожувало світовій безпеці (хімічною) зброєю масового знищення. За визнанням лідера Палати общин Великої Британії Р. Кука, зброю масового знищення Ірак мав із 80-х років минулого століття, коли самі США продали Саддаму Хуссейну реагенти сибірської виразки, а британський уряд побудував в Іраку хімічні та воєнні заводи [7].

Втім, ця правова основа звітрилась, оскільки спеціальна інспекція ООН на чолі з керівником Комітету з атомної енергетики Мухамедом ель-Барадеї зброї масового ураження на території Іраку не виявила. Після цього для маскування агресії було обрано нову правову основу: необхідність заміни політичного режиму в Іраку, а також необхідність демократичних перетворень в усьому ісламському світі, що свідчить про відверту претензію США «не на лідерство, але на світове панування» [6, с. 136].

Небезпечність ситуації, створеної США і Великою Британією, полягає в тому, що, попри однозначні її оцінки як агресії, якихось ознак та перспектив настання міжнародної відповідальності не виникло. Генеральний Секретар ООН (К. Аннан) зберіг мовчання, позачергового засідання Ради Безпеки не скликав, хоча у подібних випадках це було обов'язковим реагуванням на загрозу міжнародному миру і безпеці. Надзвичайні спеціальні сесії Генеральної Асамблеї, наприклад, скликались, із приводу агресії СРСР у Афганістані, з питання знищення радянським винищувачем у 1983 р. пасажирського літака Південної Кореї, з приводу агресії США проти Гренади у 1983 р.

Раду Безпеки було скликано лише на восьмий день бомбардувань Іраку, причому за ініціативою Руху неприєднання та Ліги арабських держав. Голова Координаційного бюро Руху неприєднання Мохамед Іса проголосив: «Ми вважаємо цю односторонню акцію незаконним актом агресії. Ця війна має бути терміново припинена» [6, с. 139].

Дійсно, дії США і Великої Британії проти Іраку – це відкрита і цинічна агресія, яка такою кваліфікується у повній відповідності до визначення агресії, прийнятого у 1974 р. Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 3314 і внесеного у Статут Міжнародного кримінального Суду [6, с. 139].

Далекоглядність і юридичну точність виявив професор Г.М. Мєлков, який ще у 2003 р. написав: «Президент США Дж. Буш (молодший і Т. Блер скоїли злочин проти миру за ст. 6 Статуту Міжнародного Військового Трибуналу 1946 р., аналогічний тому, за який головних німецьких та японських воєнних злочинців було повішено» [6, с. 139]. На цю оцінку у 2016 р. пристав Британський парламент, який створив спеціальну слідчу комісію, що висунула звинувачення Т. Блеру у злочині проти миру і міжнародної безпеки.

Говорячи про міжнародну відповідальність за агресію, варто мати на увазі також висунуту В.Ф. Антипенком та К.А. Важною концепцію кримінальної відповідальності держави. В її основі лежить доведення в якості основного рушійника поведінки держави на міжнародній арені, у тому числі вчинення агресії та інших міжнародних злочинів світових фінансово-промислових груп, глобальні корпоративістські інтереси яких втілюються у різних геополітичних розкладах і комбінаціях і реалізуються із застосуванням політичних, економічних, інформаційно-комунікаційних та інших заходів, а у разі їх незадовільної ефективності – через збройну агресію. Саме вони уособлюють реальну державну владу, приватна воля якої втілюється у міжнародних взаємодіях.

За допомогою зради політичних еліт, злочинної за міжнародним правом підміни дійсних національних інтересів країн, через задоволення приватних інтересів компрадорських еліт США «підкоригували» під свої інтереси, точніше, під інтереси своїх, тобто провідних світових, еліт Ірак, Югославію, країни Східної Європи, тощо.

Висновки. Набір відповідних прийомів, способів та засобів, що використовується для втілення цілей домінування у міждержавних відносинах, на регіональному або загальносвітовому рівні і вінчає комплекс поведінки держав-світових лідерів та їх еліт, який укупі зі збройним насильством за своїми правовими ознаками утворює склад міжнародного злочину «агресія».

Список використаних джерел:

1. Блищенко В.И., Солнцева М.М. Региональные конфликты и международное право (вторая половина XX – начало XXI века): Уч. пособие / В.И. Блищенко, М.М. Солнцева. − М.: ОАО «Издательський дом «Городец», 2005. – 496 с.

2. Бодрийяр Ж. Дух терроризма. Войны в заливе не было / Ж. Бодрийяр: [пер. с фр. А. Качалова]. – М.: РИПОЛ классик, 2016. – 224 с.

3. Ewans T. Power, Hegemony and the Untersalisation of Human Rights. − (ed.). 1998. – 387 p.

4. Киссинджер Г. Нужна ли Америке внешняя политика? / Г. Киссинджер. − М.: Ладомир, 2002. – 387 с.

5. Кузнечевский В. Планы НАТО – напол мира / В. Кузнечевский // Росийская газета. – 1999. − 16 апреля.

6. Мелков Г.М. Ползучая агрессия – это умиротворение агрессора / Г.М. Мелков // Российский ежегодник международного права. − Санкт-Петербург: Социально-коммерческая фирма «Россия – Нева», 2005. – С. 126−142.

7. Почему хлопнул дверью Робин Кук // Российская газета. – 2003. − 20 марта.

8. Reno W. Sierra Leone: Warfare in a Post-State Society / Rotbery R. (ed.) State Failure and State Weakness in a Time of Terror. Washington (DC): Brookings Institution Press, 2003. – 417 p.

9. Rivero O.de. The Muth of Development. The Non Viable Economics of the 21-st Century / Rivero O.de. − L.: New-York: Sed Books. 2001. – 378 p.

10. Резолюция 3314 (XXIXX) Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1974 года // Организация Объединённых Наций. Документация [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.un.org/ru/documents/deciconv/conventions/aggression.html.

11. Тарасова Л.Н. К дискуссии о правомерности гуманитарной интервенции / Л.Н. Тарасова // Вестн. Волгоградского гос. ун-та. Сер. 5 Юриспруд. – 2011. − № 1 (15). − С. 101−123.

12. Тимошков С.Г. Агрессия как международное преступление: дис. … к.ю.н. / С.Г. Тимошков. − М., 2016. – 195 с.

13. Фельдман Д.И. Система международного права / Д.И. Фельдман. − Казань, 1983. – 367 с.

УДК 341.1/8

СПЕКТОР О.М.

ЗВ'ЯЗОК МІЖНАРОДНОГО ПРИРОДОРЕСУРСНОГО ПРАВА З ІНШИМИ ГАЛУЗЯМИ МІЖНАРОДНОГО ПРАВА

У статті аналізуються зв'язок міжнародного природоресурсного права з іншими галузями міжнародного права та його вплив на джерельну базу міжнародного природоресурсного права. Окремо приділено увагу співвідношенню міжнародного природоресурсного права з міжнародним правом навколишнього середовища.

Ключові слова: *міжнародне природоресурсне право, міжнародне право, система міжнародного права, міжнародне право навколишнього середовища.*

В статье анализируются связь международного природно-ресурсного права и отдельных отраслей международного права и его влияние на источники регулирования международного природно-ресурсного права. Отдельно выделен вопрос соотношения международного природно-ресурсного права с международным правом об окружающей среде.

Ключевые слова: *международное природно-ресурсное право, международное право, система международного права, международное право об окружающей среде.*

In the article was analyzed the connection of international natural resource law with other branches of international law and its influence on the source base of international natural resource law. Separate attention was paid to the relation between international natural resource law and international environmental law.

Key words: *international natural resource law, international law, system of international law, international environmental law.*

Вступ. Через розширення міжнародним правом сфери регулювання відносин, які раніше не належали до галузі міжнародного співробітництва, навіть природні ресурси в межах державної території можуть бути іноді об'єктом міжнародно-правового регулювання. Так, міжнародні-правові норми регламентують зобов'язання держав щодо гарантування безпеки здійснення іноземними інвесторами прав на природні ресурси і надання їм захисту, справедливого і рівноправного режиму на своїй території; дотримання санкцій Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН), що встановлюють ембарго на імпорт і експорт природних ресурсів держави; зобов'язань щодо міждержавного поділу вигод від використання генетичних ресурсів і дотримання положень міжнародно-правових актів про справедливе використання водних ресурсів тощо [1, с. 17]. Водночас природноресурсні відносини регулюються і в інших сферах міжнародного права, окрім інвестиційного, що ускладнює визначення місця природоресурсних відносин у системі міжнародного права, його виділення та зв'язок з іншими галузями міжнародного права, встановлення кола актів їх правового регулювання.

Варто зазначити, що питання зв'язку міжнародного природоресурсного права з іншими галузями міжнародного права дискусійне й є об'єктом не одного наукового дослідження, проте проблемам його визначення на міжнародному рівні присвячені лише окремі роботи, в основу яких покладені праці таких науковців, як: О. Василенко, В. Буткевич, В. Мицик, О. Задорожній, А. Кориневич та ін. Проте в цих роботах немає комплексного підходу до дослідження визначеної проблематики.

Постановка завдання. Метою статті є встановлення зв'язку міжнародного природоресурсного права з іншими галузями міжнародного права.

© СПЕКТОР О.М. – кандидат юридичних наук, доцент теоретичних та приватно-правових дисциплін (Юридичний інститут Київського міжнародного університету)

Результати дослідження. Визначення природних ресурсів досить часто в позитивних джерелах міжнародного права так чи інакше пов'язано з навколишнім середовищем. Так, у ст. 2.10 Конвенції Ради Європи про цивільну відповідальність за шкоду, завдану діяльністю, небезпечною для навколишнього середовища, укладеній в Лугано 1993 р., встановлюється, що навколишнє середовище включає природні ресурси абіотичного і біотичного походження, як-от повітря, вода, ґрунт, фауна і флора і взаємодія між ними; власність, яка формує культурну спадщину і характерні риси ландшафту. Очевидно, що в межах міжнародного права природні ресурси досить часто виступають невід'ємною складовою частиною визначення навколишнього середовища.

У низці норм міжнародного права трапляються ті, що присвячені одночасно регулюванню використання і збереження природних ресурсів. Наприклад, у ст. IV Конвенції про збереження ресурсів минтая й управління ними в центральній частині Берингова моря (1994 р.) міститься домовленість про проведення щорічної конференції, на якій має встановлюватися допустимий рівень видобутку минтая й індивідуальні національні квоти на минтай у конвенційному районі на наступний рік [2]. Аналогічні зобов'язання містяться і в положеннях щодо інтегрованого прибережного управління, що закріплено Порядком денним на XXI ст. (1992 р.) і передбачає запровадження єдиної стратегії побудови міжсекторальної системи управління. Отже, однією зі сторін інтегрованого підходу в управлінні прибережними зонами є розроблення правових норм, спрямованих на «подолання конфліктності між видами користування і збереження морського середовища» [3, с. 27].

Наявний прямий зв'язок норм, присвячених міжнародно-правовому регулюванню природних ресурсів, з нормами міжнародного права навколишнього середовища (далі – МПНС). Зокрема, низка принципів, які застосовуються для регулювання міжнародних природоресурсних відносин (принцип невід'ємного суверенітету над природними ресурсами, принцип сталого використання природних ресурсів) функціонують і в межах МПНС.

На полісистемний характер міжнародного природоресурсного права (далі – МПрП) впливає також той факт, що норми, які регулюють використання і збереження природних ресурсів, включені в багатосторонні міжнародні договори, що виступають кодифікаційним актами в межах інших галузей міжнародного права: Конвенція ООН із морського права (1982 р.), Договір про принципи діяльності держав із дослідження і використання космічного простору, зокрема Місяця й інших небесних тіл (1967 р.), Угода про діяльність держав на Місяці й інших небесних тілах (1979 р.), система Договору про Антарктику (1959 р.), Договір до Енергетичної хартії (1994 р.) та ін. Ці договори або поширюються на всі природні ресурси конкретного простору (живі та неживі), або розроблені з метою регламентації виконання певних видів природно-ресурсної діяльності.

Отже, очевидним є зв'язок МПрП із МПНС, міжнародним морським правом, міжнародним космічним правом, міжнародним енергетичним правом, а також тими групами норм, які встановлюють правовий режим використання і збереження ресурсів деяких просторів (наприклад, Антарктики), щодо яких «зберігаються проблеми галузевої «прописки» [4, с. 69].

У процесі раціонального використання природних ресурсів неминуче постає потреба їх аналізу з погляду економічних інтересів суб'єктів міжнародного права, що приводить до залучення норм міжнародного економічного права до регулювання відносин щодо природокористування. У цьому сенсі йдеться про такі аспекти: про реалізацію принципу суверенітету держав щодо своїх природних ресурсів і багатств, який еволюційно наповнений економічним складником, етапи участі природних ресурсів у товарному циклі, а також особливості міжнародно-правового регулювання торгівлі сировинними товарами. Серед джерел міжнародного права, що регулюють торгівлю сировиною, передусім привертають увагу багатосторонні товарні угоди. Такими угодами є галузеві торговельні договори на багатосторонній основі, об'єктом яких є сировина і продовольство. Вони підрозділяються на кілька видів, залежно від віднесення до того чи іншого виду змінюється їхній зміст.

Іншою частиною міжнародного економічного права, норми якої значно впливають на міжнародні природоресурсні відносини, є міжнародне інвестиційне право. Ключову роль відіграє розширення тлумачення терміна «інвестиція», яке почало значно ширше за грошові кошти й інші майнові права. Так, за ДЕХ «Капіталовкладення», до будь-якого капіталовкладення, пов'язаного з господарською діяльністю в енергетичному секторі, а також до капіталовкладень або класів капіталовкладень, які позначені Договірною стороною на її території як «проекти ефективності відповідно до Хартії» і про які таким чином повідомлений Секретаріат, а також

«господарська діяльність в енергетичному секторі», належить господарська діяльність щодо розвідування, видобутку, перероблення, виробництва, зберігання, транспортування по суші, передачі, розподілу, торгівлі, збуту чи продажу енергетичних матеріалів і продуктів» (ст. 1) [5]. Така ж ситуація спостерігається і в межах двосторонніх угод про захист інвестицій. Зокрема, угода між Україною та Нідерландами про сприяння та взаємний захист інвестицій (1994 р.) передбачає таке: «Для цілей цієї Угоди: а) термін «інвестиції» включатиме будь-який вид активів, зокрема, хоча не виключно:

I) рухоме і нерухоме майно, як і інші права in rem щодо будь-якого виду активів;

II) права, отримані з акцій, облігації й інші види прибутків у компаніях та спільних підприємствах;

III) вимоги щодо грошей, інших активів або щодо будь-яких дій, які мають економічну вартість;

IV) права у сфері промислової й інтелектуальної власності, як-от авторське право, патенти, промислові проекти або моделі, торговельні або послугові марки, торговельні назви, технічні процеси, гудвіл та ноу-хау, інші подібні права;

V) права, надані згідно із цивільним правом, серед яких права вивчати, досліджувати, видобувати або експлуатувати природні ресурси, як і всі інші права, надані згідно із законодавством, контрактом або рішенням компетентних влад відповідно до законодавства» (ст. 1) [6].

У цьому сенсі хотілося б вказати на один цікавий момент. За ДЕХ, до складу інвестицій включена діяльність саме щодо «енергетичних матеріалів і продуктів», а не природних ресурсів, хоча йдеться і про діяльність щодо природних ресурсів, як-от «розвідування і видобуток». У двосторонній інвестиційній угоді згадані щодо цього саме природні ресурси.

Можливість під час освоєння і видобутку природних ресурсів знизити ризики, пов'язані з дискримінаційними, довільними діями держав у межах націоналізації чи експропріації, має надає укладання дво- чи багатосторонньої інвестиційної угоди. Наприклад, на регіональному рівні такою угодою є ДЕХ і ухвалений за його зразком в Африці Енергетичний протокол ЕКОВАС (2003 р.) [7]. Проте все ще залишається небезпека того, що «функція захисту інвестора, виконувана на основі інвестиційних угод, може ускладнювати, суперечити або навіть забороняти державні заходи зі сталого розвитку природних ресурсів» [8, с. 103].

Ще специфічними системними міжнародно-правовими явищами, у межах яких також об'єднані норми, що регулюють питання використання і збереження окремих видів природних ресурсів, є міжнародне енергетичне право, міжнародне річкове право, міжнародне рибальське право. У доктрині міжнародного права немає спільного розуміння того, чим їх вважати, галуззю, підгалуззю чи комплексом міжнародно-правових норм [9].

Наприклад, на думку А. Кореневича, міжнародне енергетичне право – це «сукупність принципів та норм міжнародного права, що регулюють міждержавні відносини щодо використання, торгівлі, транзиту, постачання енергетичних ресурсів» [10, с. 320].

Отже, у сукупності міжнародно-правове регулювання природоресурсних відносин має комплексний характер, а їхній зміст встановлюється джерелами кількох галузей міжнародного права.

Зокрема, К. Василенко пропонує розглядати МПрП як систему міжнародно-правових принципів і норм, що регулюють міжнародні відносини між суб'єктами міжнародного права, що виникають у процесі використання і збереження природних ресурсів, яке є підгалуззю міжнародного права навколишнього середовища [11, с. 38].

Висновки. Міжнародно-правові норми, що регулюють відносини щодо використання та збереження природних ресурсів, мають певну специфіку. По-перше, сприяння розвитку МПрП в останні десятиліття здійснюється за допомогою вироблення норм «м'якого права». Згодом держави здійснюють їх рецепцію в національне законодавство, а міжнародні судові й арбітражні органи використовують їх для тлумачення положень міжнародних договорів під час урегулювання міжнародних суперечок, які зачіпають відносини природокористування. По-друге, особливе значення за міжнародно-правової регламентації природоресурсних відносин має розроблення міжнародних стандартів у сфері природокористування. По-третє, у норми міжнародного права включені диференційовані міжнародні зобов'язання для розвинених і країн, що розвиваються, у процесі використання і збереження природних ресурсів. По-четверте, на стадії правозастосування виявлена необхідність еволюційного тлумачення норм міжнародних договорів, укладених до порушення проблеми нестачі і виснаження природних ресурсів [11, с. 7].

Отже, простежується тісний зв'язок між процесами використання та збереження природних ресурсів. Вони є стадіями ресурсного циклу і можуть комплексно регулюватися нормами міжнародної природоохоронного угоди або договору, що є джерелом іншої галузі міжнародного права (наприклад, міжнародного морського права).

Список використаних джерел:

1. Razzaque J. Environmental Governance in Europe and Asia: a comparative study of institutional and legal framework. – New York; Routlege, 2012. – P. 17–18.

2. Конвенция о сохранении ресурсов минтая и управлении ими в центральной части Берингова моря (1994 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.npacific.ru/np/sovproblem/law/zakon/berkon.htm.

3. Василенко Е. Формирование международного природно-ресурсного права : дисс. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 «Международное право; Европейское право» / Е. Василенко. – Ростов-на-Дону, 2016. – 225 с. – С. 27.

4. Международное право : [учебник] / отв. ред. Б. Тузмухамедов. – М. : Норма; Инфра-М, 2014. – С. 69.

5. Договір до Енергетичної Хартії та Заключний акт до неї (1994 р.) [Електронний ресурс]. − Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_056.

6. Угода про сприяння та взаємний захист інвестицій між Україною та Королівством Нідерландів (1994 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/528_716.

7. ECOWAS Energy Protocol (2003) [Електронний ресурс]. − Режим доступу : http://www.jus.uio.no/english/services/library/treaties/09/9-02/ecowas_energy_protocol.xml.

8. Cordonier Segger M.-C., Newcombe A. An Integrated Agenda for Sustainable Development in International Investment Law' in Cordonier Segger M-C. et al. (eds.) Sustainable Development in World Investment Law. – Kluwer Law International, 2011. – P. 103.

9. Международное право : [учебник для бакалавров] / Л. Ануфриева, К. Бекяшев, М. Волосов и др. ; отв. ред. К. Бекяшев. – М. : Проспект, 2015.

10. Бекяшев К. Морское рыболовное право : [учебник]. – М. : Проспект, 2007.

11. Кориневич А. Міжнародне енергетичне право як нове явище у сучасному міжнародному праві / А. Кориневич // Часопис Київського університету права. – 2012. – № 2. – С. 320–323.

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА;
ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

СОКОРИНСЬКИЙ Ю.В. РОЗВИТОК ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ У СКЛАДІ СОЮЗУ РАДЯНСЬКИХ СОЦІАЛІСТИЧНИХ РЕСПУБЛІК (1917–1991 РОКИ)……3

ВІКОНСЬКИЙ В.В. ІДЕОЛОГІЧНА ФУНКЦІЯ ПРАВА В СУЧАСНІЙ ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ……7

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

МИКОЛЕНКО В.А. СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ У КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ МІЖДЕРЖАВНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ……13

МОТКОВА О.Д. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ ТА ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ……18

ОСТАПЕНКО В.В. ПОНЯТТЯ ТА СИСТЕМА СУДОВИХ ГАРАНТІЙ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ……22

ПЕТРЕНКО П.Д. ПОСИЛЕННЯ ТЕНДЕНЦІЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ ЯК ТРАНСФОРМАЦІЯ СТАТУСУ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ……29

ПЯНКОВСЬКИЙ В.В. СПРОМОЖНІСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК ЗАСАДА РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ ЛЮДИНИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ……34

ШАМРАЙ В.В. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА РЕФОРМА» У СУЧАСНИХ УМОВАХ МІЖДЕРЖАВНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ……40

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО І ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС;
СІМЕЙНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРИВАТНЕ ПРАВО;

ДІДЕНКО Л.В. ПОНЯТТЯ ЦИВІЛЬНИХ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН……44

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО, ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

ПОНОМАРЬОВА О.О. РЕФОРМУВАННЯ ВИЩОГО ГОСПОДАРСЬКОГО СУДУ УКРАЇНИ: ЛІКВІДАЦІЯ ЧИ РЕОРГАНІЗАЦІЯ У КАСАЦІЙНИЙ ГОСПОДАРСЬКИЙ СУД?……48

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

АВРАМЕНКО О.І. НАУКОВА ІНТЕРПРЕТАЦІЯ РОБОЧОГО ЧАСУ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ……53

АРТЮХ Ю.І. МІЖНАРОДНИЙ РІВЕНЬ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИМУШЕНИХ ПЕРЕСЕЛЕНЦІВ……57

БАГРІЙ В.А. ГАРАНТІЇ НАДАННЯ ДОДАТКОВОЇ ЗАРОБІТНОЇ ПЛАТИ ПРАЦІВНИКУ……62

ВАРЕНИК О.С. ПРОЦЕДУРНІ ПРАВОВІДНОСИНИ У СФЕРІ ПРИПИНЕННЯ ТРУДОВОГО ДОГОВОРУ……66

ВАСИЛЬЄВА І.А..ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ ТА НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОБОЧОГО ЧАСУ Й ЧАСУ ВІДПОЧИНКУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ……71

ГАНЕЧКО О.М. ТЕНДЕНЦІЇ ПОДАЛЬШОГО РОЗВИТКУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ ОПЛАТИ ПРАЦІ……..75

ГРИБАН І.О. ПОНЯТТЯ Й ОСОБЛИВОСТІ ЗАРОБІТНОЇ ПЛАТИ СУДДІВ В УКРАЇНІ……80

ДЕНИСЕВИЧ А.Ю. ВІДМЕЖУВАННЯ ВИПРОБУВАННЯ ПІД ЧАС ПРИЙНЯТТЯ НА РОБОТУ ВІД СТАЖУВАННЯ……..83

ДЖУРА Х.Ю. ПОНЯТТЯ Й ОСОБЛИВОСТІ ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ……87

ЗАНФІРОВА Т.А. ІНСТИТУЦІЙНІ ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СВОБОДИ ПРАЦІ В УКРАЇНІ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ……..93

КОБАЛЬ М.І. ОСОБЛИВОСТІ СУЧАСНОГО СТАНУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРУДОВИХ ПРАВ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ……97

КРИВЕНКО Д.Є. ПОНЯТТЯ ТРУДОВИХ СПОРІВ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ……102

ЛЮБЧИК О.А. ЗАВДАННЯ СУБ'ЄКТІВ КОДИФІКАЦІЇ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА……..105

МЕДВЕЦЬКА О. ОЗНАКИ ОХОРОНИ ПРАЦІ ТВОРЧИХ ПРАЦІВНИКІВ……109

ПАДАЛКА А.О. ПРОБЛЕМИ ТА НЕДОЛІКИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВНУТРІШНЬОГО ТРУДОВОГО РОЗПОРЯДКУ В УКРАЇНІ……..113

ПОНОМАРЕНКО Є.Ю. ЮРИДИЧНІ ГАРАНТІЇ ПРИ ЗВІЛЬНЕННІ ТА ПРИПИНЕННІ ПОВНОВАЖЕНЬ СУДДІВ В УКРАЇНІ……..118

ТИХА А.П. ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ЗМІНИ ТРУДОВОГО ДОГОВОРУ……122

ФУРЛЕТ Н.Я. СПЕЦИФІКА ТРУДОВОЇ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ КЕРІВНИКА ВИЩОГО НАВЧАЛЬНОГО ЗАКЛАДУ……126

ШЕВЧЕНКО Н.М. ПОНЯТТЯ Й ОСОБЛИВОСТІ СУБ'ЄКТІВ ОХОРОННИХ ВІДНОСИН У ТРУДОВОМУ ПРАВІ……131

ЯВОРСЬКА Н.О. НАУКОВА ІНТЕРПРЕТАЦІЯ ТРУДОВИХ ВІДНОСИН СУДДІВ……..135

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

АНДРЄЄВ А.В. ПРОБЛЕМИ ПРИТЯГНЕННЯ ДО ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПРАЦІВНИКІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ……140

БАТІГ Р.В. ПОРЯДОК ТА ЕЛЕМЕНТИ СУДОВОГО РОЗГЛЯДУ СПРАВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ЩОДО ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ……145

БРИЛЬ К.І. ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ……150

ВДОВІЧЕН В.А. ФІНАНСОВО-ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ДОХІДНИХ РАХУНКІВ БЮДЖЕТІВ……..156

ВІННИЦЬКИЙ О.О. ВЗАЄМОДІЯ ГРОМАДСЬКИХ РАД ПРИ ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ З ПУБЛІЧНОЮ АДМІНІСТРАЦІЄЮ……..161

ГАРАЩУК В.В. ЕТАПИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ……166

ГОРБАЧ А.М. СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН……172

ГУБСЬКА О.А. ОСОБЛИВОСТІ ВИНИКНЕННЯ, РОЗВИТКУ ТА ПРИПИНЕННЯ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ ПРОФЕСІЙНОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ……..175

ДОВЖИЧ Є.В. СУЧАСНИЙ СТАН ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ: НАЦІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ……181

ЗУБКО А.О. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТА РЕАЛІЗАЦІЇ ЗДІЙСНЕННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ ТА ІНТЕРЕСІВ УКРАЇНИ ПІД ЧАС УРЕГУЛЮВАННЯ СПОРІВ ЗАРУБІЖНОГО ХАРАКТЕРУ……185

КОВАЛЕНКО А.О. ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ……190

КОВАЛЕНКО Ю.О. СУТНІСТЬ, МЕТА ТА ЗАВДАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ УКРАЇНИ……194

ШАХОВ С.В. СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ЇЇ МЕТИ, КОМПОНЕНТІВ ТА ЗВ'ЯЗКІВ……199

ЛЮБИМОВ О.К. ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ……208

МАНЬКУТ А.Ю. ПОЗИТИВНИЙ ДОСВІД ЕСТОНІЇ ТА МОЛДОВИ ЩОДО АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПРОКУРОРІВ……213

МАЦЮК В.Я. ПРОБЛЕМИ ПРИТЯГНЕННЯ ДО ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ……219

МОРОЗ Т.П. ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ……225

ПЕДАН А.І. ВИЗНАЧЕННЯ ОБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ ВИКОНАВЧОГО ПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ……229

ПИЛИПИШИН В.П. ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ НА ПОСТРАДЯНСЬКОМУ ПРОСТОРІ……235

ПОДОЛЯКА С.А. КЛАСИФІКАЦІЯ СУБ'ЄКТІВ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ……238

РОЗСОХА С.С. ФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЩОДО ВИДАЧІ ПРАВА НА ЗАЙНЯТТЯ НОТАРІАЛЬНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ В УКРАЇНІ……242

РУСЕЦЬКИЙ А.А. ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ ТА КООРДИНАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ……248

СЕВОСТЬЯНОВА Н.І. ПОНЯТТЯ І ЗНАЧЕННЯ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ……254

СКОРОХОД І.В. ОБМЕЖЕННЯ ЗДІЙСНЕННЯ ПОДАТКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ……259

ТЕРЕЩУК О.Д. ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОВІДНОСИН ІЗ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ПРАВООХОРОННОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ……263

УВАРОВА С.В. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРИВАТНОГО ВИКОНАВЦЯ В УКРАЇНІ……268

ШЕЛУДЯКОВ Р.С. СУЧАСНИЙ СТАН ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТРУДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАЦІВНИКІВ ПОЛІЦІЇ……274

ШКЛЯР С.В. ОСОБЛИВОСТІ СУЧАСНОГО СТАНУ АДМІНІСТРАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЗАХИСТ ЕКОНОМІЧНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ В УКРАЇНІ……279

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

ЗУБРИЦЬКИЙ М.І. КРИМІНАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ..... 284

КУЦЕВИЧ М.П. ПРОБЛЕМА ВИЗНАЧЕННЯ ТРУДОВИХ ПРАВ ЯК ОБ'ЄКТА КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ЗА КК УКРАЇНИ..... 289

ЧАПЛИНСЬКА Ю.А. МЕТА ТА КЛЮЧОВІ ЕТАПИ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ..... 294

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА; СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ

КУЗЬМЕНКО А.С. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ТАКТИЧНІ ОСОБЛИВОСТІ ОГЛЯДУ МІСЦЯ ПОДІЇ ПРИ РОЗСЛІДУВАННІ КВАРТИРНИХ КРАДІЖОК, УЧИНЕНИХ РАНІШЕ ЗАСУДЖЕНИМИ ОСОБАМИ..... 299

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

БОНДАРЕНКО В.В. МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ ТА ЗАХИСТУ ПРАВ ГРОМАДЯН НА ЕКОЛОГІЧНО БЕЗПЕЧНЕ НАВКОЛИШНЄ СЕРЕДОВИЩЕ..... 304

МАЙСНЕР А.В. ПРОБЛЕМА ГУМАНІТАРНОГО ВТРУЧАННЯ ЯК ЗАСОБУ МАСКУВАННЯ ЗБРОЙНОЇ АГРЕСІЇ..... 309

СПЕКТОР О.М. ЗВ'ЯЗОК МІЖНАРОДНОГО ПРИРОДОРЕСУРСНОГО ПРАВА З ІНШИМИ ГАЛУЗЯМИ МІЖНАРОДНОГО ПРАВА..... 315

НОТАТКИ

НАУКОВИЙ ВІСНИК ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА

Випуск 2, 2016

Частина 4

Відповідальний за випуск – В.В. Галунько

Науковий редактор – О.Ю. Дрозд

Коректори: Я.І. Вишнякова, Н.В. Пірог

Комп'ютерне верстання – С.Ю. Калабухова

Підписано до друку 16.08.2016. Формат 70х100/16.
Обл.-вид. арк. 34,03. Ум.-друк. арк. 37,66.
Наклад 300 прим. Зам. № 1608-16.

Надруковано: ТОВ «Видавничий дім «Гельветика»
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 4392 від 20.08.2012
Україна, м. Херсон, 73034, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105
Тел. (0552) 39-95-80
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua