



**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ
ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**

**НАУКОВИЙ ВІСНИК
ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА**

Збірник наукових праць

Збірник засновано у 2015 році

Випуск 3
Том 1

Київ • 2018

НАУКОВИЙ ВІСНИК ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА

Збірник наукових праць
Випуск 3, том 1, 2018
Виходить 6 разів на рік

Збірник заснований у вересні 2015 року.
Засновник: Науково-дослідний інститут публічного права.
Свідоцтво про державну реєстрацію – серія KB № 21525-11425 Р від 08.09.2015.
Ухвалено до друку та поширення через мережу Internet
вченою радою Науково-дослідного інституту публічного права
(протокол № 4 від 25.04.2018 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).**

Збірник наукових праць «Науковий вісник публічного та приватного права»
включено до міжнародної наукометричної бази Index Copernicus International
(Республіка Польща).

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

Галуцько В.В. – доктор юридичних наук, професор (головний редактор); **Дрозд О.Ю.** – доктор 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); **Коросєд 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 3. – Т. 1. – К. : Науково-дослідний інститут публічного права, 2018. – 188 с.

У збірнику 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.nvppr.in.ua

ISSN 2735-4157

© Науково-дослідний інститут публічного права, 2018

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

УДК 340.1

БУРДІН М.Ю.

**ЦИВІЛЬНЕ ОСАДНИЦТВО ЯК СКЛАДНИК
ПОЛЬСЬКОЇ АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ НА ЗАХІДНОУКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ**

У статті розглядається проблема цивільного осадництва як складника польської аграрної політики в західноукраїнських землях міжвоєнного періоду. Автор звертає увагу на те, що, незважаючи на істотні відмінності між військовим та цивільним осадництвом, і те й інше було покликане зміцнювати польську присутність на «східних кресах». Ця політика не привела до вирішення аграрного питання, навпаки, загострила національно-політичні суперечності в західноукраїнському регіоні.

Ключові слова: цивільне осадництво, західноукраїнські землі, аграрна реформа, парцеляції, колонізація, селянство.

В статье рассматривается проблема гражданского осадничества как составляющей польской аграрной политики на западноукраинских землях межвоенного периода. Автор обращает внимание на то, что, несмотря на существенные различия между военным и гражданским осадничеством, и то и другое было призвано укреплять польское присутствие на «восточных окраинах». Эта политика не привела к решению аграрного вопроса, наоборот, обострила национально-политические противоречия в западноукраинском регионе.

Ключевые слова: гражданское осадничество, западноукраинские земли, аграрная реформа, парцелляции, колонизация, крестьянство.

The article examines the issue of civil osadnytstvo as a component of Polish agrarian policy in the western Ukrainian lands of the interwar period. The author draws attention to the fact that despite significant differences between military and civil osadnytstvo, both were intended to strengthen the Polish presence on the “Eastern Kresy”. This policy did not lead to resolution of the agrarian issue, but aggravated national-political contradictions in the West Ukrainian region.

Key words: civil osadnytstvo, West Ukrainian lands, agrarian reform, parceling, colonization, peasantry.

Вступ. Аграрна реформа і зумовлені нею зміни в селянському землекористуванні на західноукраїнських землях були пов'язані з політикою осадництва, яку польські уряди здійснювали від початку 1920-х рр. Варшава намагалася не помічати проблем українських селян, розглядаючи здійснення процесу парцеляції в контексті посилення польських позицій у регіоні. Через це колоністи та місцеві селяни польського походження мали абсолютну перевагу під час розподілу земельного фонду. Зауважимо, що осадництво мало дві форми – військове та цивільне, і якщо перше досліджене достатньо повно, то специфіка цивільного осадництва, особливо в державно-правовому вимірі, висвітлювалася фрагментарно, що робить актуальним звернення до зазначеної проблематики.

Політика польського осадництва цікавило науковців ще за радянських часів. У тогочасній українській історіографії, серед відверто пропагандистських публікацій, привертає увагу робота Л. Корнійчук [8]. Автор намагалася проаналізувати польську аграрну політику

на західноукраїнських землях за напрямом, оцінювала осадництво як одну з головних складових частин тиску на українське селянство. Одним із перших дослідників, що відокремив цивільне осадництво від військового, у 80-х рр. минулого століття був С. Макарчук [9]. За часів незалежної України найбільш ґрунтовну розвідку підготував В. Смолей [10]. Більшість польських науковців цікавила проблема військового осадництва, цивільне здебільшого виступало в ролі додаткового сюжету, як, наприклад, у роботах Я. Стобняк-Смогоржевської [13–14].

Постановка завдання. Метою роботи є визначення особливостей цивільного осадництва як складника польської аграрної політики на західноукраїнських землях та з'ясування ступеня впливу цього явища на місцеву землеробську культуру.

Результати дослідження. Правові засади для початку колонізації західноукраїнських земель польськими цивільними осадниками закладено постановою сейму від 10 липня 1919 р., яка не тільки розпочала практичну реалізацію аграрної реформи, але й передбачала здійснення «викупу більших посіlostей і ґрунтів мертвої руки». Порядок передачі викуплених ділянок у приватну власність передбачав першочергове наділення землею фільварочної служби, що цілком контролювалася поляками, далі йшли польські вояки і цивільні колоністи. Місцеві селяни могли отримати землю лише за умови, якщо це не буде перешкоджати державним інтересам. Спеціальна сеймова комісія з питань переселенців дещо пізніше ухвалила рішення про виділення 50 млн. марок у розпорядження колонізаційного фонду, який мав допомагати переселенню польських селян у Волинь та Східну Галичину [3, с. 74].

Від самого початку суттєвою відмінністю цивільного осадництва від військового було те, що польських ветеранів наділами, інвентарем та житлом забезпечувала держава, тоді як цивільні осадники, за нормами Закону про здійснення земельної реформи, мали купувати землю, отриману внаслідок парцеляції, за її ринковою вартістю. На державно-правовому рівні цивільну колонізацію забезпечувала низка сеймових постанов та законодавчих актів, зокрема, щодо утворення вже згаданого колонізаційного фонду (грудень 1919 р.), через який влада виділяла чималі кошти на потреби цивільних переселенців. На початку 1920 р. депутати ухвалюють ще один закон, що передбачав застосування пільгових тарифів на переїзд осадників, які користувалися для прибуття на західноукраїнські землі залізничним транспортом. У липні 1920 р., як доповнення до аграрної реформи, з'являється Закон «Про тимчасові угоди для фінансування земельної реформи». Для його реалізації урядом виділено чималу суму в 500 млн. марок [10, с. 60].

Треба зауважити, що лобювання сеймом інтересів польських військових та цивільних осадників майже одразу стикнулося з опором із боку українських депутатів. Так, голова української депутатської групи в польському парламенті С. Підгірський у червні 1923 р. висловив протест щодо законодавчих ініціатив польських урядовців, які вели до дискримінації українського населення Східної Галичини і Волині. Зокрема, щодо осадництва він заявив, що ця практика завдає тільки шкоди українським селянам, позбавляє їх почуття господаря на власній землі. Депутат запропонував відмовитися від як військового, так і цивільного осадництва [12, с. 68].

Але такі виступи здебільшого ігнорувалися польськими можновладцями. Осадники надалі прибувати на західноукраїнські землі. Навіть більше, чиновники з Варшави не приховували того факту, що розглядають цей процес як вагомий складову частину боротьби за дотримання польських національних інтересів. Про що, наприклад, свідчить зміст публікації посадовця з Міністерства сільського господарства С. Комарницького «Про колонізацію Східної Малополющі». У ній автор підкреслював, що колонізація є історично зумовленим явищем, виявом «споконвічної культурно-цивілізаційної польської місії на Сході <...>» [11, с. 19]. З аналогічних позицій проблему осадництва розглядав і член сенату Йоахим Бартошевич, який у 1924 р. наголошував на тому, що прибуття на західноукраїнські землі польських колоністів є національною потребою II Речі Посполитої.

Аграрне законодавство 1925 р. також містило пункти, що передбачали подальше здійснення політики осадництва. Навіть більше, аграрний міністр, який контролював процес переселення, отримував надзвичайне право самостійно визначати обсяг земельних фондів, що будуть надаватися на потреби колонізації.

Більшість цивільних осадників були польськими селянами із центральних районів Речі Посполитої. Як зазначено вище, вони мали купувати земельні наділи за ринковою ціною. Безпосередньо процес переходу земель в їхню власність регулювався положеннями закону про аграрну реформу, ухваленим у липні 1920 р. Як свідчать архівні джерела, цивільні колоністи отримали землю на Східній Галичині в 145 населених пунктах. Найбільша кількість цивільних осадників

розселилася на території Бучацького, Бродівського, Борщівського та Підгасцького повітів Тернопільського воєводства. Так, у межах останнього протягом 1919–1926 рр. влада розпарцелювала майже 18 тис. моргів землі (1 морг дорівнював 0,57 га – М. Б.). Цим скористалося 4 тис. осадників, придбавши розпарцельовані землі. На території Бережанського повіту завдяки парцеляції було отримано 13,3 тис. моргів, які були викуплені 2,9 тис. колоністів. Чимало цивільних осадників також оселилися в Золочівському, Перемишлянському та Тернопільському повітах [10, с. 34].

У Чортківському повіті в першій половині 1920-х рр. осадники створили 9 власних поселень. Вони об'єднували 188 господарств, що володіли 2 тис. моргами орної землі. З них лише одне поселення, Барточівка, було окремою гміною. До неї входило понад 60 господарств, з яких 49 належало колоністам. Барточівка була не єдиним місцем великої концентрації переселенців на Тернопільщині. У Косцюшківцях було 22 господарства [2, с. 208].

У перші роки після переселення колоністи намагалися триматися разом і зазвичай створювали об'єднані осади, що налічували від 8 до 30 господарств. Загалом у 1919–1926 рр. у межах Тернопільського воєводства внаслідок проведення парцеляції отримано трохи менше 90 тис. га землі. Новоутворені наділи придбали 28,2 тис. власників, з них понад 10 тис. становили осадники [8, с. 51].

На Львівщині та Станіславівщині колоністів було дещо менше порівняно з Тернопільщиною. Основними локалізаціями осадницьких господарств у межах цих воєводств стали Бібрський, Городоцький, Жовківський, Калуський, Львівський, Радехівський та Коломийський повіти [2, с. 219]. На території Львівського воєводства відправною точкою колонізаційних процесів був Львів. Якщо брати його за центр, то поселення цивільних осадників виникали здебільшого на захід і південно-захід від міста. Колоністи, як і в Тернопільському воєводстві, намагалися селитися один біля одного, викупували наділи, розташовані поблизу міст і транспортних комунікацій.

Багато цивільних колоністів осіли вздовж лінії Перемишль – Мостиська – Львів. Іншим активним напрямком осадницького руху були землі від Синяви в Ярославському повіті та далі, у напрямку Любачіва, Рави-Руської, Белза і Сокаля. За півтора десятиліття (1919–1934 рр.) у межах Сокальського повіту виникло 697 господарств цивільних осадників, Рава-Руського – 317, Ярославського – 297, Бібрського – 289, Львівського – 269, Мостиського – 245. Після липня 1920 р., коли був оприлюднений аграрний закон, переселенці також почали масово прибувати до Перемишлянського повіту. До 1934 р. там виникло 710 господарств осадників [10, с. 38].

Отже, станом на початок 1935 р. на території Тернопільського, Львівського та Станіславського воєводств цивільні осадники створили 756 поселень, до яких входило 14,8 тис. господарств. Ці господарства володіла майже 80 тис. га землі. Середня площа господарства цивільного осадника дорівнювала 5,5 га. Нижче, у таблиці подано інформацію щодо кожного воєводства окремо.

Воєводство	Кількість осад	Кількість господарств	Земельний фонд
Львівське	285	4 661	24 тис. га
Станіславське	119	2 520	13 тис. га
Тернопільське	352	7 626	43 тис. га

Отже, у Східній Галичині колоністи намагалися розселятися на найбільш родючих землях та в прикордонних повітах. Абсолютну першість за кількістю цивільних осадників протягом всього міжвоєнного періоду утримувала Тернопільщина. Водночас осадники уникали пригірських районів та майже були відсутні в Карпатських горах [3, с. 76]. Всього за 15 років до Галичини переїхало 12 тис. польських родин, які викупили 69 тис. га земель, отриманих завдяки проведенню парцеляції. Загалом, якщо враховувати членів родин, у межах трьох галицьких воєводств осіло майже 60 тис. польських колоністів [1, с. 151].

Їх поява спричинила цілу купу проблем як для самих переселенців, так і для місцевого українського селянства. Знову звернемося до документів. Тернопільське воєводське управління наприкінці 1931 р. підготувало підсумковий звіт. У розділі, присвяченому стану землеробства, йшлося про те, що більшість місцевих осад створено з політичних, а не господарських міркувань. Через це багато осадників із самого початку відчували брак фінансування, що, у свою чергу, зумовило постійні звернення колоністів до влади із проханнями про надання їм різноманітних кредитів та дотацій [6, арк. 16]. На наш погляд, це свідчить, з одного боку, про популізм поль-

ських урядових кіл, що організували, але не забезпечили належним чином акцію з переселення, а з іншого – про збитковість власне осадницьких господарств, які не змогли стати взірцем для місцевого селянства. Те, що цивільні осадники часто селилися і починали господарювання в українських селах, спричиняло неабияке обурення місцевих селян, що провокувало конфлікти як на соціальному, так і на національному підґрунті.

З огляду на недостатнє фінансування з боку держави та вороже ставлення місцевого населення, чимало осадників невдовзі стали перепродувати землю. Особливо це було характерним для Станіславського воєводства, де тільки в період з 1932 до 1936 рр. 124 осадники, які проживали на території Калуського, Надвірнянського, Рогатинського, Станіславського, Тлумачького та Коломийського повітів, продали свої наділи, здебільшого через збитковість власних господарств [10, с. 41].

Що стосується Волині, то в цьому регіоні переважало військове осадництво, хоча і цивільні переселенці прибували на ці терени. Цивільне осадництво на Волині, як і на інших західноукраїнських землях, не мало чітко визначених правових підстав. Отже, деякою мірою його можна розглядати як продовження колонізаційних процесів, що розпочалися ще до Першої світової війни. За II Речі Посполитої вони набули більших масштабів. Економічною основою переселення стали державні парцеляції, здійснені за посередництва Державного сільськогосподарського банку та насамперед землі, отримані парцелюванням великих приватних наділів. За даними за 1921–1938 рр., опубліковані відділом статистики Волинського воєводства, якщо не враховувати землі військових осадників, у регіоні було парцельовано 279 тис. га землі, водночас 152,8 тис. га перейшли до 17,7 тис. новостворених господарств, тобто середня норма становила приблизно 8,6 га. Решта земель стала власністю невеликих спілок робітників та ремісників або використовувалася для розширення вже наявних господарств.

Фактичну кількість цивільних переселенців за наявною статистикою встановити важко, але, безумовно, вони становили значний відсоток серед тих, хто отримав землі в результаті парцеляції. У листі волинського воєводи О. Хаука-Новака до Міністерства сільського господарства, датованому 28 червня 1939 р., міститься інформація про те, що станом на 1 січня 1939 р. 22,6 тис. дрібних польських господарів володіли 142,5 тис. га землі. Серед них були не лише колоністи, але й місцеві поляки. З огляду на це, кількість саме цивільних осадників можна оцінити приблизно у 20–21 тис. [14, с. 168].

Майже три чверті розподіленої землі становили приватні наділи, 17% отримано завдяки аграрній реформі, а решта 8% – у результаті парцеляції, проведеної через посередництво Державного сільськогосподарського банку. На основі земельного фонду, відведеного під самостійні господарства, створювалися окремі поселення, а ділянки, які цивільні осадники отримали в результаті аграрної реформи, нерідко об'єднувалися з наділами військових осадників. На початку 1930-х рр. на Волині було 3,2 тис. господарств, що належали цивільним осадникам, понад 60% із них розташовані в північних повітах воєводства: Хорохорівському, Ковельському, Луцькому та Володимирському [4, с. 211].

1925 р. Центральний союз військових осадників (з 1929 р. – Союз осадників) вирішив залучити до членства і цивільних переселенців, підкреслюючи, що це дозволить уніфікувати колонізаторську діяльність на «східних кресах». Проте цікавість до цієї організації з боку цивільних осадників була незначною, тому не дивно, що в Союзі і надалі домінували військові осадники. 1935 р. на Волині з 5 099 членів Союзу 3,5 тис. становило саме військове осадництво [14, с. 168]. Але ця організація переймалася й інтересами цивільних осадників, наприклад, видавала їм кредити під час економічної кризи 1930-х рр.

Але, як і загалом по країні, цивільне осадництво на Волині перебувало в більш несприятливих умовах, аніж військове. Цивільні переселенці не могли розраховувати на підвищені обсяги допомоги з боку держави, отримували лише те, що і решта дрібнотоварних господарств в інших регіонах країни. Тому колоністи, що перебували в перманентній скруті, раз у раз продавали свої збиткові маєтки українцям або місцевим полякам.

У цьому контексті зазначимо, що серед осадників було чимало і таких, які відверто спекулювали на земельних наділах. Отримуючи від держави фінансову допомогу і пільги, колоністи бачили в осадництві можливість для власного збагачення та за першої-ліпшої можливості перепродували землі українським селянам за значно вищою від ринкової ціною.

В архівах можна знайти чимало підтверджень цієї тези. Наприклад, у селі Гаї Бережанського повіту на Тернопільщині протягом 1924–1933 рр. зафіксовано сім випадків, коли осадники продавали за завищеними цінами свої наділи. За винятком одного випадку, всі вони не мали

жодного стосунку до сільського господарства. Аналогічна інформація міститься і в донесенні старости Копичинського повіту, що знаходиться у фондах Тернопільського воєводського управління. Чиновник зазначав, що серед цивільних осадників дедалі більше поширюється практика торгівлі землею [7, арк. 3–4].

За задумом варшавських урядових кіл, поселення осадників мали перетворитися на форпост польської культури на західноукраїнських землях і стимулювати їх подальшу колонізацію, тим самим цементувати полінаціональну польську державу. Проте їхній розрахунок себе не виправдав. Ані державні преференції, ані лобіювання інтересів осадників на всіх щаблях польського адміністративного апарату в східних воєводствах не стали запорукою перетворення більшості маєтків, що належали осадникам, на сразкові господарства, власники яких вважались би місцевим селянством носіями «вищої землеробської культури». Довести це можна, зокрема, за допомогою матеріалів, виданих 1927 р. у Львові товариством Східної Малопольщі. Товариство досить ретельно обстежило стан господарств цивільних осадників у Східній Галичині та зробило висновки, з яких випливало, що хоча господарства осадників, завдяки кращим стартовим можливостям, за більшістю показників переважали дрібні господарства українських селян, вони значно поступалися тим місцевим господарям, які мали наділи від 2 до 5 га [10, с. 63]. Отже, на практиці осадники виявилися далеко не такими вправними господарями, що руйнує міф, який і до сьогодні поширений у польській історіографії, про істотну перевагу польської землеробської культури над українською.

Не сприяла успіху цивільного осадництва і невизначеність правового статусу набутих земель. Колоністи, що потрапили до Західної України, намагалися отримати якомога більше землі. За браку коштів вони зверталися до різноманітних фінансово-кредитних установ. Часто осадники отримували кредити під іпотеку зі сподіванням у перспективі розрахуватися з боргами. Однак це виявилось непростим завданням. Чимало переселенців не зуміли своєчасно повернути кредити, через що залишилися без документів, що підтверджували б право власності. На середину 1930-х рр. не мали юридичного підтвердження права власності на землю 38% цивільних осадників Станіславського воєводства, 30% – Тернопільського, 28% – Львівського [3, с. 75].

За архівними джерелами, у період із літа 1919 р. до 1935 р. на західноукраїнських землях виникло 40,8 тис. господарств осадників. Ця цифра враховує і військових колоністів, розміщених здебільшого на Волині [5, арк. 58–59]. Якщо простежити інтенсивність утворення осадницьких господарств за роками, то можна переконатися, що з початку 1930-х рр. темпи як військової, так і цивільної колонізації стають щороку меншими. Це пояснюється, по-перше, кризовими явищами в економіці, що негативно вплинули і на стан аграрного сектора. По-друге, зростанням напруженості у відносинах між українськими селянами і польською владою, представниками інтересів якої в регіоні і були осадники.

У другій половині 1930-х рр. Варшава, сподіваючись зміцнити як економічні, так і політичні позиції осадників, фактично наклала вето на участь у цій акції незаможного селянства із центральних районів Польщі. Було навіть видано спеціальну інструкцію, яка передбачала можливість переселення на західноукраїнські землі польських незаможних селян лише за умови об'єднання ними дрібних господарств, отриманих у спадок. Тепер кожен із претендентів на участь в осадництві повинен був мати господарську кваліфікацію і відповідні матеріальні засоби для ведення власного господарства. Розмір мінімальної суми, яка мала бути в колоніста, дорівнював 3 тис. злотих. Ці гроші мали піти на купівлю земельного наділу та приміщень [3, с. 78].

Висновки. У період між двома світовими війнами польська влада послідовно здійснювала курс на переселення до Західної України військових та цивільних осадників. Водночас абсолютно нехтувалися інтереси українського селянства, яке і без осадництва страждало від малоземелля й аграрного перенаселення. Український політикум намагався зупинити цей шкідливий для власного народу процес. Неодноразово, навіть із трибуни польського сейму, лунали заклики припинити осадництво, яке відбирає землю в українського селянина, а отже, позбавляє його головного засобу до існування. Але урядові кола II Речі Посполитої мали зовсім інші цілі та надсилали до східних воєводств все нові партії переселенців.

Якщо військові осадники здебільшого прибували на Волинь, то місцем концентрації цивільних осадників стали три галицькі воєводства. Особливо багато їх було на Тернопільщині, де оселилася приблизно половина від загальної кількості цивільних колоністів. Поява нових «сусідів», які мали стати взірцем для місцевих господарів, на практиці стала одним із головних подразників в українсько-польських стосунках міжвоєнного часу, що, у свою чергу, стало каталізатором загострення національно-політичних суперечностей у західноукраїнському регіоні.

Список використаних джерел:

1. Баран З. До питання про аграрну політику урядів міжвоєнної Польщі стосовно Західної України. Вісник Львівського університету. Серія «Історична». 1998. Вип. 33. С. 146–153.
2. Васюта І. Галицько-Волинське село між світовими війнами: монографія. Львів: Каменир, 2010. 507 с.
3. Виздрик В. Соціально-економічні наслідки польської аграрної політики в Галичині у міжвоєнний період. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Держава та армія. 2014. № 809. С. 73–79.
4. Гудь Б. Українсько-польські конфлікти XIX – I пол. XX ст.: етносоціальний аспект: дис. ... докт. істор. наук: спец. 07.00.02 «Всесвітня історія». Львів, 2007. 389 с.
5. Державний архів Львівської області. Ф. 1. Оп. 13. Спр. 859.
6. Державний архів Тернопільської області. Ф. 231. Оп. 6. Спр. 1338.
7. Державний архів Тернопільської області. Ф. 231. Оп. 4. Спр. 1129.
8. Корнійчук Л. Становище трудового селянства західних областей України під владою панської Польщі (1920–1939). К.: Вид-во АН УРСР, 1957. 70 с.
9. Макаруч С. Етносоциальное развитие и национальные отношения на западноукраинских землях в период империализма. Львов: Вища школа, 1983. 225 с.
10. Смолей В. Польське цивільне і військове аграрне осадництво у Західній Україні: історико-правовий контекст (1919–1939 рр.). Тернопіль: Підручники і посібники, 2003. 112 с.
11. Цибко О. Революційно-визвольна боротьба трудящих Західної України за возз'єднання УРСР (1934–1939 рр.). Львів, 1956. С. 19–20.
12. Sprawozdanie stenograficzne Sejmu. 42 po sied zeniez 2.06. 1923 r.
13. Stobniak-Smogorzewska J. Kresowe osadnictwo wojskowe 1920–1945. Warszawa: Rytm, 2003. 490 s.
14. Stobniak-Smogorzewska J. Osadnictwo na Wołyniu 1921–1940. Niepodległość i Pamięć. 2008. № 15/1 (27). S. 153–176.

УДК 342.553 (477)

БУТИРІН Є.О.

**ГЕНЕЗА ПОНЯТТЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА ІДЕЯХ
АНГЛІЙСЬКОЇ ПОЛІТИКО-ПРАВОВОЇ ДУМКИ XIX СТОЛІТТЯ**

У статті розглянуто проблеми поняття місцевого самоврядування в англійській політико-правовій думці XIX ст. Сьогодні ми позбавлені консенсуального наукового визначення місцевого самоврядування, це зумовлено тим, що самоврядування розвивається відповідно до закономірностей розвитку суспільства загалом. Кожному історичному типу демократії відповідають конкретно-історичні моделі самоврядування, і пов'язано це з наявністю різних поглядів на природу феномена місцевого самоврядування. Англійські науковці шукали відповідь на сучасні питання в минулому, і витоки самоврядування вони бачили в таких інституціях, як уїтенагемот (зібрання мудрих) або фолькмот (племінні збори саксів). Отже, із часів англосаксонського завоювання, на думку публіцистів-ідеалістів, запорукою успішності державного управління було місцеве самоврядування.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, державне управління, муніципалітети, самоврядні інституції, муніципальне управління, земське самоврядування, союз місцевих мешканців.*

В статье рассмотрены проблемы понятия местного самоуправления в английской политико-правовой мысли XIX в. Сегодня мы лишены консенсуального научного определения местного самоуправления. Это обусловлено тем, что самоуправление развивается в строгом соответствии с закономерностями развития общества в целом. Каждому историческому типу демократии соответствуют конкретно-исторические модели самоуправления, и связано это с существованием различных взглядов на природу феномена местного самоуправления. Английские ученые искали ответ на современные вопросы в прошлом, и истоки самоуправления они видели в таких институтах, как уитенагемот (собрание мудрых) или фолькмот (племенные сборы саксов). Со времен англосаксонского завоевания, по мнению публицистов-идеалистов, залогом успешности государственного управления было местное самоуправление.

Ключевые слова: *местное самоуправление, государственное управление, муниципалитеты, самоуправляющиеся институты, городское управление, земское самоуправление, союз местных жителей.*

The article deals with the issue of the local self-government concept in the English political and legal thought of the nineteenth century. Currently, there is no consensual scientific definition of local self-government; it is due to the fact that self-government develops in strict accordance with the laws of society development as a whole. Each historical democracy type corresponds to concrete historical models of self-government and is connected with the existence of different views on the local self-government phenomenon nature. The English scientists were investigating answers to modern questions in the past and self-government sources were studied in such institutions as the witenagemot (a meeting of wise men) or folkmoot (the Saxon tribal meeting). Therefore, from the time of the Anglo-Saxon conquest, according to idealist publicists, the key to the public administration success has been the local self-government.

Key words: *local self-government, state administration, municipalities, self-governing institutions, municipal government, local self-government, union of local citizens.*

Вступ. Особливість місцевого самоврядування полягає у врахуванні тенденцій розвитку суспільства та прагненні утвердити демократичні засади людського існування. Будучи досить непростим та багатоаспектним соціальним явищем, воно дотепер немає єдиного та найбільш точного визначення. У теорії права та держави є різноманітні підходи до його розуміння, що зумовлені особливостями представлених у літературі характеристик. Наявність великої кількості визначень свідчить про невинну динаміку поглядів на місцеве самоврядування та певну суперечність його політико-правової природи. Наявна приналежність до суб'єктів політики є ще однією підставою для зіткнення поглядів фахівців з усіх сторін наукового пізнання.

Постановка завдання. Основною метою статті є дослідження різноманітних теоретико-правових підходів до поняття місцевого самоврядування в політико-правовій думці Англії в XIX ст.

Результати дослідження. У XVIII та на початку XIX ст. у західноєвропейських країнах відбувається транзиція від традиційних форм суспільного розвитку до техногенної цивілізації, де наука стає однією з важливих форм суспільної свідомості, заповнює собою нішу, яку залишала по собі релігія. Саме техногенністю західної цивілізації можна пояснити її потребу в науковому розробленні пропозицій щодо подальшого реформування суспільства. Наприклад, ті численні доповідні записки, що подавалися імператору його урядовцями, були щільно насичені цитатами провідних науковців, як-от записка С. Вітте [1].

У цей транзитивний період поняття «самоврядування», визначення його правової природи привертає увагу багатьох філософів, правників, публіцистів та політичних діячів із різних країн. На думку лінгвістів-герменевтиків, дефініція є своєрідним механізмом збереження накопиченого досвіду, ідей, що виникли в науковій думці. Саме вона забезпечує загальнообов'язкову однозначність уживаних термінів і є своєрідним «прикордонним знаком», який позначає перехід від позанаукового знання до наукового [2, с. 11]. Отже, ідея місцевого самоврядування виконує особливі пізнавальні функції. Вона акумулює первинні відомості щодо самоврядування, відбиваючи те суттєве, що притаманне цьому феномену протягом різних історичних проміжків часу

та властиве тим країнам, де використовується цей інститут. Поняття місцевого самоврядування відбиває загальні й особливі елементи системи, які перебувають у постійній динаміці. В ідеї місцевого самоврядування в найбільш повному обсязі відбивається прагнення людини до участі в усіх сферах життєдіяльності суспільства, намагання якнайповніше реалізувати власний творчий потенціал. Що стосується практичного втілення цієї ідеї в суспільно-державному устрої різних країн, то воно має і свою специфіку, і власну тривалу історію.

Якщо брати «самоврядування» у широкому сенсі цього слова, то його можна віднести до тих термінів, які логіка визначає як відносні. Як наполягав П. Лабанд, «самоврядування» – поняття, протилежне поняттю «перебування під чужим управлінням» [3, с. 103]. Але під таке широке визначення можуть потрапляти будь-які різноманітні форми суспільних об'єднань, як-от релігійні спільноти, клуби, кружки, акціонерні та торгові товариства, трасти, артіль тощо.

Варто мати на увазі, що поняття «управління» і «самоуправління» співвідносяться між собою як ціле й частина. Самоуправління може розумітися в самому загальному вигляді як вид соціального управління, що має власні цілі, суб'єкт й об'єкт взаємодії [4, с. 21]. І управління, і самоуправління ставлять собі за мету упорядкування суспільних відносин. Головною їхньою відмінністю є співвідношення об'єкта та суб'єкта взаємодії. Управління, у межах соціальної системи, зумовлює певний вплив суб'єкта на об'єкт, а отже, і їх взаємодію. У разі самоуправління маємо збіг суб'єкта й об'єкта, останнім є дії суб'єкта, завдяки чому і відбувається саморегуляція процесів всередині соціальної системи. Інша відмінність полягає в характері влади, а саме: управлінню притаманна імперативна природа, а об'єкт підпорядковується суб'єкту. Що стосується самоврядних систем, то їм властиве самопідпорядкування елементів системи внутрішнім цілям та потребам. Тому відносини ієрархії, природні для управління, поступаються під час самоуправління відносинам координації та взаємодії елементів системи.

І управління, і самоуправління в соціальній системі спрямовані на упорядкування суспільних відносин між індивідами. Вони завжди реалізуються, мають свій прояв у дії, яка полягає в ухваленні рішень та їх подальшій реалізації уповноваженими на то законом органами. Отже, соціальне управління на рівні окремої соціальної групи чи особистості здійснюється двома системами – державною та тією, що створюють індивіди самостійно – місцевим самоуправлінням.

Появу ідеї територіального управління та його правового врегулювання пов'язують із феноменом муніципального управління римської епохи. Саме в Римській імперії з'являються міста – муніципії (лат. *municipium*), підпорядковані столиці, адміністрація й юрисдикція яких визначалися окремими постановами – *leges municipales* [5]. Це дало підстави окремим науковцям вважати, що термін «місцеве самоврядування» (або «муніципальне управління») як правове поняття можна віднайти ще в Стародавньому Римі. Саме там «муніципалітетами» називали міста, які були наділені правом самоврядування [6, с. 73].

Попри різні думки щодо появи поняття «самоуправління», більшість науковців [7] вважають, що цей термін вперше з'явився в Англії. Саме тут слово “self-government” («самоуправління») вживається із XVII ст., хоча в англосаксонському праві він не закріплений, а поширився в континентальній Європі.

Окремі дослідники народження самоврядування пов'язують із подіями Великої французької революції, в яких громада набуває самостійності щодо держави [8]. Показово те, що у Франції такого терміна взагалі немає, замість нього вживається або «децентралізація» (“*décentralisation*”), або «муніципальна влада» (“*pouvoir municipal*”). Є науковці, що наполягають на німецькому сліді та пов'язують появу терміна з іменем Г. фон Штейна, фундатора муніципальної реформи, запровадженої 1808 р. у пруських містах [9].

Наприкінці XIX ст. відоме подружжя англійських науковців та громадських діячів Сідней Вебб (англ. Sidney James Webb, 1st Baron Passfield) та Беатриса Вебб (англ. Beatrice Potter Webb, Lady Passfield), очільники Фабіанського товариства, розпочали свої студії щодо англійського самоврядування. Виступаючи опонентами жорсткої капіталістичної системи, вони шукали альтернативу цій економічній системі в справедливо влаштованих засадах соціального буття, у привабливості «союзу місцевих мешканців». Результатом цих розвідок стало переконання, що в Англії місцеве самоврядування має глибинне коріння, і його історії присвячено багатотомну наукову працю, хронологічні межі якої охоплювали період із 1689 по 1835 рр. [10].

Дослідники були вражені наслідками своїх студій, зокрема, вони писали, що важко повірити, але до середини XIX ст. термін “local government” не вживався. Вони виявили, що вислів “local self-government” поширився в другій чверті XIX ст., передусім завдяки Р. фон Гнейсту та Дж. Т. Сміту. Проте вже в третій чверті століття стало популярним словосполучення “local government”. У передовиці “Times” від 15 грудня 1856 р. воно офіційно закріплене [11, с. 8–9].

На позначення загального характеру англійського державного устрою як народного самоуправління, найвищим проявом якого є парламент, стали вживати термін “local government” [12, с. 2–3]. «Місцеві інтереси» (або «локалізм») стали важливим складником політичного буття Англії в XVII ст., коли певні території налічували вже кілька століть автономного демократичного управління. А окремі одиниці, як-от Беверлі та Кінгстон-на-Холмі, набули самостійного правління відповідно в 1129 та 1299 рр. [13].

На відміну від подружжя Веббів, англійський дослідник Б. Кейт-Лукас (англ. Bryan Keith-Lucas) зазначав, що він віднайшов перше офіційне вживання словосполучення “local government” у звіті королівської комісії з муніципальних питань 1835 р. Але контекст його використання не пов’язаний із позначенням певного устрою або порядку, який можна описати як місцеве самоврядування [14, с. 12]. Також британські дослідники наводили приклад широкого використання цього терміна в публіцистиці, посилаючись на свого співвітчизника, політичного теоретика, юриста, місцевого історика Бірмінгема Д.Т. Сміта (англ. Joshua Toulmin Smith). Останнього непокоїв «урядовий деспотизм», тобто відраження із центру до графств чиновників щодо контролю стану освіти, охорони здоров’я, проблеми жебрацтва, поганих умов фабричної праці. Д.Т. Сміт наполягав на обмеженні втручання центральної влади в справи місцевого самоврядування [15]. Традиційно англійці шукали відповідь на сучасні питання в минулому, і витoki самоврядування вони бачили в таких інституціях, як уїтенагемот (зібрання мудрих) або фолькмот (племінні збори саксів). Отже, із часів англосаксонського завоювання, на думку публіцистів-ідеалістів, запорукою успішності державного управління було місцеве самоврядування [16].

Австрійський професор І. Редліх, будучи визнаним знавцем англійського самоврядування, звертав увагу європейців на те, що англійці як технічний термін – *terminus technicus* – на позначення внутрішнього управління взагалі та місцевого самоврядування зокрема вживали термін “local self-government”, особливо після того, як під цією назвою вийшла праця Д.Т. Сміта [17]. Успіх використання цього словосполучення пояснюється загостренням всередині XIX ст. парламентських суперечностей, прибічники торі у своїй боротьбі проти зайвої централізації організації управління стали широко його використовувати. Проте коли в 60-х рр. пристрасті зійшли нанівець, термін також зник зі сторінок полемічних видань та з парламентських слухань. А на позначення організації внутрішнього управління стали вживати термін “local government”. Також І. Редліх дійшов висновку, що цей термін замінив собою терміни, які застосовувалися раніше, а саме “civil government” («цивільне управління») та “municipal government” («муніципальне управління») [18, с. 361].

Що стосується поширення англійського терміна “self-government” на європейському континенті, то, як зазначає І. Редліх, воно стало можливим завдяки авторитету Р. фон Гнейста, якого сучасники прозвали «політиком права». Хоча використання цього терміна останнім було доволі вільним. Р. фон Гнейст, як пише австрійський дослідник, запозичив як саме слово, так і його контекст у Д.Т. Сміта. І хоча в самій Англії його авторитет не був значним, на континенті погляди англійського публіциста були достатньо популярними, хоча його ім’я залишилося невідомим. Дякувати за це треба працям Р. фон Гнейста, який відверто запозичував ідеї англійця щодо опору централізації, реформі управління, розширенню виборчого права тощо, навіть з використанням тих самих висловів. Отже, ідеї Д.Т. Сміта були запропоновані пруським професором як зріла критика англійської конституції [18, с. 360].

Показовим є й той факт, що переклад його фундаментальної праці здійснено вперше російською мовою [19]. Англійці взагалі переклали лише частину дослідження [20]. Тому саме в Росії праці Р. фон Гнейста були піддані критичному осмисленню. Академік М. Ковалевський, один із відомих медієвістів, фахівців з історії Англії, закидав Р. фон Гнейсту недостатнє знання джерел та довірливе тлумачення англійського мирового інституту. Він піддавав сумніву наївну віру пруського професора в ефективність роботи посадовців, призначених урядом, які, начебто, не залежать від станових впливів та цілком віддані лише служінню правді [21, с. 24–29, 33]. Проте критика була помірною, П. Виноградов об’єктивно зауважив, що за всієї односторонності теорії Р. фон Гнейста в його працях найбільш повно з’ясовано умови поміщицького самоврядування, так званої сквайрархії, яка домінувала в земському житті Англії від кінця XIV ст. до початку XIX ст. [22, с. 7].

Під час дослідження поширення Європою ідей місцевого самоврядування варто зважати на загальну культурну орієнтацію Старого Світу та Росії на Францію, що тривала до середини XIX ст. Але інтенсивне налагодження зв’язків між аристократами Німеччини, Росії, Великобританії зумовило поширення в другій половині століття англофільства в Пруссії, Австрійській і Ро-

сійській імперії. Так, російські публіцисти із задоволенням давали опис суспільного побуту Англії, порівнювали його з вітчизняними земськими установами. Особливо підкреслювалося, що місцеве управління у Великій Британії здавна здійснювали місцеві союзи мешканців, що склалися природним шляхом. До 30-х років XIX ст. центральна влада надавала їм право самоврядування на підставі місцевих звичаїв та місцевої юрисдикції. Пояснення цього феномена полягає в збереженні англійського загального права (common law) [23, с. 8, 63]. Отже, вже із середини XIX ст. термін «самоуправління» стає популярним у Німеччині – “selbstverwaltung” [24, с. 5–6], а десятьма роками потому й у Російській імперії.

В. Івановський вважає, що суттєвою відмінністю німецької наукової думки щодо самоврядування було те, що вона не обмежувалася дослідженням догми права, позитивного законодавства, як це було в англійців або французів, а приділяла також значну увагу сутності самоврядування, співвідношенню в його діяльності громадського і державного елементів [25, с. 392–396]. Оскільки Німеччина традиційно сприймалася російськими правниками як «житниця наукових ідей», то й вони пішли саме цим шляхом [26, с. 140].

Відомий економіст, правник, ідеолог декабристського руху М. Тургенев (який працював та близько зійшовся із Г. фон Штейном і на той час очолював центральне управління звільнених від наполеонівської окупації територій Німеччини) у своїй студії «Росія і руські», написаній у 30-х рр. XIX ст. та виданій 1847 р. у Парижі, висловлювався щодо муніципальної реформи в Пруссії й можливості застосування цього досвіду в Росії. Автор не вживав терміна «самоврядування». М. Тургенев писав про «муніципальні установи» (“l’organisation municipale”) та «міські організації» (“organiser les villes”) [27]. Проте вже в праці 1869 р. «Щодо морального ставлення Росії до Європи» їм вжито термін муніципальне самоуправління (“self-government”) [28, с. 38].

Висновки. Таким чином, нами розглянуто проблеми поняття місцевого самоврядування в англійській політико-правовій думці XIX ст. Кожному історичному типу демократії відповідають конкретно-історичні моделі самоврядування, і пов’язано це з наявністю різних поглядів на природу феномена місцевого самоврядування. Англійські науковці шукали відповідь на сучасні питання в минулому, і витоки самоврядування вони бачили в різних інституціях, що були проаналізовані.

Список використаних джерел:

1. Витте С. По поводу непреложности законов государственной жизни. Санкт-Петербург: Акц. о-во Брокгауз-Ефрон. 1914. 376 с.
2. Аверинцев С. Литературные теории в составе средневекового типа культуры. Проблемы литературной теории в Византии и латинское средневековье. Москва, 1986.
3. Laband P. Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Bd. 1. Tübingen: Verlag der H. Laupp’schen Buchhandlung, 1876. S. 103.
4. Тихомиров Ю. Диалектика управления и самоуправления. Вопросы философии. 1983. № 8.
5. Муниципий (Municipium). Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. Санкт-Петербург: Акц. издат. об-во Ф.А. Брокгауз – И.А. Ефрон. Т. XX (39). 1897.
6. Рязанцев И., Адарченко С. Историко-правовые аспекты формирования местного самоуправления в Российской Федерации. Россия и социальные изменения в современном мире: сб. научных докладов «Ломоносовские чтения 2004». Москва. 2004. Т. 1.
7. Велихов Л. Основы городского хозяйства. Москва; Ленинград: Гос. издат., 1928. С. 235.
8. Черняк Э. Ранние германские теории местного самоуправления: учебное пособие. Казань: Казан. гос. технол. ун-т. 2009. С. 6.
9. Штимпфл Г., Шоллер Х. Местное самоуправление. Москва, 1995. 472 с.
10. Медведев А. Местное самоуправление в условиях формирования гражданского общества и правового государства: теоретико-правовое исследование: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Волгоград, 2000.
11. Институты самоуправления: историко-правовое исследование / В. Графский, Н. Ефремова, В. Карпец и др. Москва: Наука, 1995.
12. Webb B., Webb S. English local government, from the Revolution to the Municipal Corporations Act. Vol.: V. 1: The parish and the county. V. 2: The manor and the borough. Part 1. V. 3: The manor and the borough. Part 2. V. 4: Statutory authorities for special purposes. V. 5: The story of the King’s Highway. V. 6: English prisons under local government (with preface by Bernard Shaw). V. 7: English poor law history. Part 1: The old poor law. V. 8: English poor law history. Part 2: The last

hundred years. Vol. 1. V. 9: English poor law history. Part 2: The last hundred years. London; New York: Longmans, Green and co., 1906–1929.

13. Webb B., Webb S. The Development of English Local Government. 1689–1835. Oxford: Oxford University Press, 1922.

14. Hasluck E. Local Government in England. Cambridge, Eng.: University Press. 1936. 363 p.

15. Local government: politicians, professionals and the public in local authorities / H. Elcock, Michael Wheaton. London: Methuen. 1986. 736 p.

16. Keith-Lucas B. English local government in the nineteenth and twentieth centuries. London: Historical Association, 1977. 44 p. P. 12.

17. Smith J. Toulmin, Esq. Local Self-government and Centralization: The Characteristics of Each, and Its Practical Tendencies as Affecting Social, Moral, and Political Welfare and Progress, Including Comprehensive Outlines of the English Constitution. London: Published by John Chapman. 1851. 415 p.

18. Keith-Lucas B. In Defence of Gneist. Canadian Journal of Economics and Political Science. Vol. 27. № 2. May 1961. P. 248.

19. Hasluck E. Local Government in England. Cambridge, Eng.: University Press. 1936. P. 3.

20. Редлих И. Английское местное управление: изложение внутреннего управления Англии в его историческом развитии и современном состоянии / под ред. В. Ельяшевича; пер. с нем. Ф. Ельяшевич; вступит. статья П. Виноградова. Санкт-Петербург: Тип. Альтшулера. Т. 2. 1908. 462 с. С. 361.

21. Гнейст Р. История государственных учреждений Англии (Englische Verfassungsgeschichte) / пер. с нем. под ред. С. Венгерова. Москва: К.Т. Солдатенков, 1885. [2], VI, 858, X с.; 22.

22. Gneist R. The History of the English Constitution. 2 vol. Translated by Philip A. Ashworth. London: G. P. Putnam's, 1886. XVI. 437 p. VII. 466 p.

23. Ковалевский М. М. Английская конституция и ее историк. Москва: тип. Ф. Б. Миллера. 1880.

24. Зарудный М. Общественный быт Англии: очерки земства, города и суда с характеристикою соответствующих учреждений Франции и современных преобразований в России. Санкт-Петербург: тип. Н. Тиблена и К°, 1865. 212 с.

25. Heffter H. Die Deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert. Geschichte der Ideen und Institutionen. Stuttgart: K.F. Koehler Verlag, 1950. 791 s.

26. Ивановский В. Русское государственное право. Казань: Типолитогр. имп. ун-та. Т. 1. Ч. 1: Верховная власть и ее органы, 1896. VII, 533 с.

27. Зорькин В. Позитивистская теория права в России. Москва: Изд. Московского ун-та, 1978.

28. Tourgueneff N. La Russie et les Russes. Tome 1 er.: Mémoires d'un proscrit. Paris: E. Dentu, 1847. P. 417–430.

29. Tourgueneff N. La Russie et les Russes. Tome 3 er.: De l'avenir de la Russie. Paris: E. Dentu, 1847. P. 91.

30. Turgenev N. O npravstvennom otnoshenīi Rossīi k Evropie: Rapports de la Russie avec l'Europe, considérés au point de vue moral et politique. Leipsig: F.A. Brockhaus, 1869.

УДК 325.83

ЖУКОВСЬКИЙ Є.О.

СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВІ НАСЛІДКИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ ОСАДНИЦТВА В ЗАХІДНІЙ УКРАЇНІ В ПЕРШІЙ ПОЛОВИНІ ХХ СТОЛІТТЯ

У статті досліджено процес проведення політики осадництва в контексті законодавчої діяльності польського уряду міжвоєнного періоду. Показано характеристику політико-правових і соціально-економічних змін у Західній Україні внаслідок реалізації політики осадництва. Доведено причини порушень майнових та особистих немайнових прав корінного українського населення, які зумовлені політикою шовінізму польської держави.

Ключові слова: осадництво, шовінізм, Східна Галичина, Волинь, Друга Річ Посполита.

В статье исследован процесс проведения политики осадничества в контексте законодательной деятельности польского правительства межвоенного периода. Дана характеристика политико-правовых и социально-экономических изменений в Западной Украине в результате реализации политики осадничества. Доказаны причины нарушений имущественных и личных неимущественных прав коренного украинского населения, обусловленные политикой шовинизма польского государства.

Ключевые слова: осадничество, шовинизм, Восточная Галичина, Волинь, Вторая Речь Посполитая.

The article investigates the process of implementing the siege policy in the context of the legislative activity of the Polish government of the interwar period. The characteristic of politico-legal and socio-economic changes in Western Ukraine as a result of the implementation of the siege policy is shown. The causes of violations of the property and personal non-property rights of the indigenous Ukrainian population, which were contained in the policy of chauvinism of the Polish state, were proved.

Key words: siege, chauvinism, Eastern Galicia, Volyn, Second Rzecz pospolita.

Вступ. Сучасні українсько-польські відносини в умовах протистояння російській агресії спрямовані на консолідацію зусиль щодо встановлення добросусідства та взаємодопомоги. Проте політичні відносини двох держав ґрунтуються на спільній історичній пам'яті, яка, окрім позитивних сторінок співіснування, засвідчує наявність протистояння двох народів, що виливалось в порушення прав і свобод. Необхідно зазначити, що порушення прав і свобод українського населення в міжвоєнний період стало слідством відповідних політико-правових і соціально-економічних змін у Західній Україні внаслідок реалізації політики осадництва. Отже, актуальність вивчення даних процесів з погляду історії права очевидна, особливо в сучасних умовах євроінтеграції.

Українські й іноземні дослідники приділяють значну увагу процесу реалізації політики осадництва, що проводилася польським урядом міжвоєнного періоду. Серед таких учених варто згадати В. Виздрика, С. Кондратюка, В. Макаруча, І. Мамонтова, В. Смоля, Т. Панфілової й інших. Водночас додаткових досліджень потребують проблеми соціально-правових наслідків результатів цієї політики.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз проведення політики осадництва в контексті законодавчої діяльності польського уряду міжвоєнного періоду. Завданням статті є характе-

ристика політико-правових і соціально-економічних змін у Західній Україні внаслідок реалізації політики осадництва.

Результати дослідження. Унаслідок політичних процесів у західноукраїнських землях у міжвоєнний період відбулися відповідні політико-правові зміни, зокрема, змінився традиційний для даних українських земель адміністративно-правовий устрій. Так, вже в січні 1920 р. у Східній Галичині скасовано всі органи місцевого самоврядування – галицький сейм і його виконавчий орган – крайовий комітет, повітові та громадські ради. Влада цілком належала командуючому військами та генеральному делегатові від польського уряду, а на місцях – урядовим комісарам [1, с. 11].

Відповідні норми польської Конституції 17 березня 1921 р. передбачали, що політичний лад держави буде ґрунтуватися на системі самоврядування з дуже широкими повноваженнями. Зокрема, ст. 3 декларувала, що державний устрій Речі Посполитої буде ґрунтуватися на засадах широкого територіального самоврядування, а представницькі органи самоврядування дістануть право на власні ухвали у сфері управління, культури і господарства [2, с. 39]. Ця базова норма Конституції відображала панівні в той час погляди на роль та суть самоврядування. Отже, Конституція містила демократичні декларації, які передбачали широкі повноваження та власну сферу компетенцій для органів самоврядування, але водночас у ній вказувалося на підпорядкування органів самоврядування чиновницькому апарату управління, що фактично перетворювало самоврядні інституції на додаток до державних адміністративних органів [3].

Найнижчою ланкою територіально-адміністративного устрою Польщі були гміни. Їхня кількість у повітах коливалася в Галичині від 9 до 14, а на інших українських землях – від 5 до 8. Гміни в Галичині успадкували території попередніх австро-угорських територіальних громад, на Волині, Підляшші і Холмщині – територію російських волостей [4, с. 105]. Загалом, польська система управління вирізнялася централізацією та посиленням антиукраїнської політики, особливо під час диктатури Ю. Пілсудського. Проте становлення і розвиток місцевого самоврядування на західноукраїнських землях органічно пов'язані з європейською теорією і практикою міжнародного права у сфері захисту прав національних меншин [5, с. 98].

1924 р. польський уряд почав послідовну ліквідацію місцевих органів самоврядування і вже до січня 1926 р. у Східній Галичині розпущено приблизно 80% сільських і майже всі повітові та гмінні ради. Для зміцнення окупаційного режиму в Східній Галичині польські власті застосовували політику дискримінації українського населення в господарсько-економічній діяльності, колонізуючи державно-адміністративний апарат шляхом звільнення під різними приводами з роботи службовців і робітників української національності. Звільняли українців з роботи насамперед на залізничному транспорті, на пошті, телеграфі. Так, частка службовців греко-католицького віросповідання в Галичині становила 15,6% від загальної кількості, робітників на транспорті – 27,1%, у промисловості – 30,2%, в аграрному секторі – 63,8% [6, с. 22]. Політичні процеси у Волинському воєводстві визначалися заходами Варшави, спрямованими на інкорпорацію Західної Волині до Другої Речі Посполитої. Польща не зустріла тут такого потужного опору, який чинила українська громадськість у Східній Галичині. Далися ознаки успадкована з імперських часів політична аморфність місцевого українства, низький рівень його національної свідомості. З метою ізоляції Західної Волині від Східної Галичини створили так званий «Сокальський кордон», що мав відмежовувати українське населення Волині від східногалицького й узаконити відмінність національної політики в цьому регіоні. Було поставлене завдання не допустити поширення періодичних видань зі Східної Галичини, діяльності східногалицьких партій чи організацій [1, с. 12].

12 лютого 1923 р. польський сейм у зверненні до західних держав висунув вимогу узаконити умови Ризького договору як чинника «господарської та політичної необхідності, neodмінної умови стабільності в Європі». Водночас польський уряд оголосив декларацію, в якій пообіцяв на підставі Конституції 1921 р. врегулювати відносини в Східній Галичині та захищати права місцевого українського населення. Цього було достатньо, щоб Рада послів Антанти в Парижі 14 березня 1923 р. надала Польщі всі юридичні права на володіння Східною Галичиною й офіційно визнала східні кордони Польської держави, встановлені Ризьким мирним договором. Рада послів також зобов'язала Польщу провести низку заходів в інтересах української меншини, насамперед впровадити територіальну автономію для Східної Галичини. На жаль, це зобов'язання так ніколи й не було реалізовано. Замість цього воєводства (Львівське, Тернопільське й Станіславське, що розташовувалися в Східній Галичині), а також так звані «змішані» території, Волинь і Південне Полісся, стали ареною польсько-української конфронтації [7, с. 255].

Як географічний регіон Західна Україна з'явилася після втрати Східною Галичиною міжнародного статусу. Вона складалася із трьох воєводств, утворених у лютому 1921 р. на українських землях, успадкованих II Річчю Посполитою від Російської імперії (Волинського, Поліського та Новгородського), а також із трьох воєводств, утворених у 1921 р. на місці постімперського намісництва «Галичини і Лодомерії» (Львівського, Станіславівського й Тернопільського) [8, с. 5]. Регіон був відображений у польському адміністративно-територіальному поділі. Навпаки, влада штучно зберігала так званий «Сокальський кордон», який до революції відділяв українські землі Російської імперії від таких же земель Австро-Угорщини. Причина була зрозумілою: прагнення обмежити вплив політично розвинутої галицької інтелігенції здебільшого на селянське населення територій, успадкованих від Російської імперії [7, с. 256].

Процеси колонізації й осадництва на західноукраїнських землях у досліджуваний період докорінно змінили політико-правові умови для місцевого населення. Зокрема, правовою базою для створення і функціонування органів місцевого самоврядування стала вже нова низка нормативно-правових актів, різних за змістом, часом і місцем видання, назвою, структурою, юридичною силою та суб'єктами, які видали ці акти. Вказані документи дослідники ділять на дві частини: статусні та виборчі. Перша частина – це нормативно-правові акти, що визначали поняття та компетенцію органів місцевого самоврядування різних рівнів. До другої частини належать акти, які регулювали порядок організації та проведення виборів, формування виборчих комісій, оголошення результатів та ін. [9, с. 18].

На території Львівського, Станіславського і Тернопільського воєводств територіальне самоврядування організовувалося на основі крайового галицького закону від 12 серпня 1866 р., де громада була найнижчою адміністративною одиницею самоврядування (село, присілок, місто тощо). На Волині владою Польщі була збережена російська система місцевого самоврядування, запроваджена земською реформою 1864 р., цілком підконтрольна царському апарату. До часу встановлення східних кордонів Польщі адміністрування тут здійснювало Цивільне управління Східних земель на чолі з генеральним комісаром, повноваження якого були передані центральним органам влади Польщі. Проте самоврядування тут і надалі врегульовувалося розпорядженнями Управління. Ще одна група документів – акти про міське самоврядування. На Волині до 1933 р. міське самоврядування спиралося на розпорядження генерального комісара Східних земель від 14 серпня 1919 р. У менших містах Галичини керувалися Законом 1896 р., у більших містах – Законом 1889 р. (за винятком Львова). Основна різниця між цими містами полягала в структурі органів самоврядування, проте всі вони мали міські ради. Місто Львів було «статутним», тут самоврядування нормувалося Спеціальним законом від 14 жовтня 1870 р. – Статутом [10, с. 164].

Наступна група актів безпосередньо визначала функціонування повітового самоврядування. На Волині воно встановлювалося Декретом Начальника держави «Про тимчасову повітову ординацію для території Польщі, що перебували під російською окупацією» від 4 лютого 1919 р. і об'єднувалося з органами загальної адміністрації. Повітове самоврядування в Галичині, органами якого були повітові ради і повітові виділи, врегульовувалося Законом галицького сейму від 12 серпня 1866 р. «Про повітову репрезентацію та повітову виборчу ординацію». Окрема група актів стосувалася місцевого самоврядування на рівні воєводства. Такий рівень самоврядування реально не створювався [11, с. 117].

Надалі в Польщі відбувалася реорганізація самоврядування в напрямі його централізації і підпорядкування урядовій адміністрації. Цей етап розпочинається ухваленням нового Закону «Про часткову зміну устрою територіального самоврядування» від 23 березня 1933 р. Закон уніфікував на всій території держави систему самоуправління. Між громадою і повітовим староством по всій Польщі вводилася нова ланка адміністрації – волесть, апарат якої мав проводити політику колонізації Західної України. Названий закон став підставою для ухвалення міністром внутрішніх справ Польщі низки розпоряджень, спрямованих на створення механізму його реалізації. Звичайно, проблеми національних меншин не вичерпувалися суттю законів. Величезною проблемою були стосунки між різними національними середовищами, а також взаємні стереотипи й упередження. Погоджуємося з О. Юхимюк у тому, що аналіз правових джерел, що стали основою проведення виборів органів самоврядування різних рівнів на території Західної України в міжвоєнний період, та результатів виборів достатньо підтвердив їхню залежність від волі центральних властей [12, с. 112].

У свою чергу, центральна влада, проводячи політику централізації місцевого самоврядування на західноукраїнських землях, спрямувала регуляторний вплив законодавчих актів у цій

сфері на аграрне життя регіону. Так, у червні 1919 р. уряд І. Падеревського вніс на розгляд сейму проект земельної реформи. Цей правовий акт передбачав створення такого аграрного устрою, який повинен опиратися насамперед на сильні, здорові й здатні до інтенсивного ведення господарства і базуватися на приватній власності різного типу і величини [13]. Сеймова ухвала передбачала створення нових господарств шляхом колонізації, збільшення карликових господарств до нормальних. Постанова сейму від 10 липня 1919 р. не мала сили закону і навіть не була опублікована в «Щоденнику законів», що, зрозуміло, нікого не зобов'язувало до виконання. І тільки 15 липня 1920 р. польський сейм ухвалив новий аграрний закон – Виконавчі правила до «Основ земельної реформи 10 липня 1919 р.». Цим актом передбачено щорічне парцелювання урядом 200 тис. га державних земель, занедбаних маєтків, земель військових спекулянтів і лише в останню чергу поміщицьких господарств, для яких визначено вищу норму землекористування до 60 га в промислових та приміських зонах, 180 га – у сільськогосподарських; для західних і східних воєводств – українських і білоруських – до 400 га [14, с. 30]. Земля понад норму підлягала викупу і була призначена на парцеляцію й осадництво [1, с. 14].

17 грудня 1920 р. польський сейм ухвалив закон про забезпечення землею солдатів польського війська і поселення військових колоністів у деяких повітах на території Віленського, Білостоцького, Новогрудського, Поліського і Волинського воєводств. Земельна реформа, яку здійснював польський уряд, принесла мало користі українському селянству, оскільки більшість парцелюваних земель відходила до польських селян та до новоприбулих цивільних і військових колоністів. Особливість проведення земельної реформи в Східній Галичині й Західній Волині полягала в тому, що польські політичні кола розглядали її як національно-політичну проблему, у процесі вирішення якої розраховували перетворити польську національну меншість на більшість і підготувати сприятливий ґрунт для досягнення своїх політичних цілей – асиміляції та колонізації українського населення [1, с. 15].

Отже, політико-правові зміни, що відбулися внаслідок політики осадництва в західноукраїнських землях досліджуваного періоду, засвідчують послідовність польської влади у сфері звуження правових гарантій українців у складі II Речі Посполитої. Дана політика призвела до суттєвих змін у соціально-економічній сфері життя українців у міжвоєнній Польщі.

Польська урядова аграрна політика на західноукраїнських землях ставила перед собою такі основні завдання: освоєння зруйнованих війнами сільськогосподарських угідь; збереження поміщицьких маєтків; передачу розпарцелюваних земель польським осадникам; вирішення проблеми аграрного перенаселення на етнічних польських землях; отримання підтримки та довіри з боку польського населення без урахування економічної доцільності; інтеграцію українських земель в єдиний господарський організм, де галицьке село розглядалося як резерв дешевої робочої сили та сільськогосподарської продукції. За таких умов реалізація аграрної політики насильницькими методами, нехтування інтересами непольського селянства, яке становило більшість, заздалегідь ставили сільське господарство краю в нерівноправне становище [15, с. 74].

Висновки. Отже, політико-правові і соціально-економічні зміни в Західній Україні внаслідок реалізації політики осадництва призвели до переформатування державно-політичного, соціально-економічного і культурно-національного життя в краї. Державно-політичні зміни виразилися в остаточному закріпленні західноукраїнських земель у складі Польщі з упровадженням колонізаційної політики, що насамперед виявилось в докорінній зміні адміністративно-територіального устрою, централізації органів місцевого самоврядування, законодавчому закріпленні аграрних реформ у формі розпаювання українських земель серед польських землевласників. Соціально-економічний аспект даних змін призвів до зменшення частки землеволодінь серед українського селянства і перерозподілу сільськогосподарських угідь на користь польських колоністів, що здійснювалося згідно із законодавчо врегульованим порядком. Культурно-гуманітарні зміни виявилися в динаміці демографічного складу населення до збільшення польського населення та у формуванні підґрунтя етнонаціонального протистояння корінного населення та прибулих польських колоністів. Зазначені чинники, безперечно, висвітлюють політику польської влади в західноукраїнських землях як спрямовану на тотальне порушення майнових та особистих немайнових прав корінного населення, що відбувалося всупереч зобов'язань, покладених на Другу Річ Посполиту Радою послів Антанти 1923 р.

Список використаних джерел:

1. Смолей В. Польське цивільне і військове аграрне осадництво у Західній Україні: історико-правовий контекст (1919–1939 pp.). Тернопіль: Підручники і посібники, 2003. 112 с.
2. Konstytucja 17 marca 1921 r. Warszawa, 1921. 70 s.
3. Кондратюк С. Правовий статус органів місцевого самоврядування за Конституцією Польщі 1921 р. Збірник наукових праць Львівського державного університету внутрішніх справ. Юридичні науки. – 2008. Вип. 3. URL: http://www.lvduvs.edu.ua/nauk/visnyky/nvsvy/03_2008/03_2008.htm.
4. Дністрянський М. Кордони України. Територіально-адміністративний устрій. Л.: Світ, 1992. 144 с.
5. Кондратюк С. Місцеве самоврядування на західноукраїнських землях як джерело українського парламентаризму: історико-правовий аспект. Вісник Академії управління МВС. 2010. № 2 (14). С. 89–99.
6. Statystyka Polski. Warszawa, 1925. T. IV. 139 s.
7. Яцишин Н. Правовий статус західноукраїнських земель та становище української меншини в складі II Речі Посполитої (1918–1939 pp.). Юридичний вісник. 2014. № 6. С. 251–257.
8. Литвин В. Тисяча років сусідства і взаємодії. Голос України. 2002. 9 листопада. С. 4–5.
9. Юхимюк О. Організація місцевого самоврядування в Західній Україні за Конституцією Польщі 1921 р. Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України: збірник наукових статей. Івано-Франківськ, 2002. Випуск VIII. С. 17–20.
10. Юхимюк О. Організація центральних органів державної влади та управління Польщі за Конституціями 1921 і 1935 pp. Вісник Львівського інституту внутрішніх справ. 2002. № 3. С. 162–168.
11. Юхимюк О. Правовий статус органів місцевого самоврядування на території Волині (1919–1939 pp.). Актуальні проблеми розвитку суспільства: історична спадщина, реалії та виклики XXI ст.: матеріали доповідей учасників I науково-практичної конференції (17 квітня 2003 р.). Луцьк: Волинська обласна друкарня, 2003. С. 115–118.
12. Юхимюк О. Організація місцевого самоврядування на території Західної України у складі Польщі за Законом 1933 р. Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: матеріали IX регіональної науково-практичної конференції, 13–14 лютого 2003 р. Львів, 2003. С. 110–112.
13. Reformarolna. Ustawy i Rozporządzenia dotyczące ustroju Rolnego Rzeczypospolitej Polskiej. Warszawa, Wrzesień, 1919. S. 11.
14. Zaworski J. Reformarolna. Tekstustaw i rozporządzen. Kraków, 1926. 67 s.
15. Виздрик В. Соціально-економічні наслідки польської аграрної політики в Галичині у міжвоєнний період. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Держава та армія. 2014. № 809. С. 73–79.

ІНСТИТУТ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В ЦЕРКОВНОМУ ПРАВІ: ДО ІСТОРІОГРАФІЇ ПРОБЛЕМИ (XIX – ПОЧАТОК XX СТ.)

У статті проаналізовано дослідження дореволюційних каноністів, юристів, істориків, богословів XIX – початку XX ст., присвячені проблемам церковного права загалом та інституту юридичної відповідальності зокрема. Стверджується, що дореволюційним науковцям вдалося актуалізувати окремі питання, які стосуються церковного судочинства, видів злочинів проти віри та покарань за їх вчинення. Наголошується, що саме вчені XIX – початку XX ст. започаткували вивчення церковного права як науки, яка сьогодні викликає інтерес у багатьох дослідників.

Ключові слова: церковне право, юридична відповідальність, історіографія, церковне покарання, злочин, суд, дослідник.

В статье проанализированы исследования дореволюционных канонистов, юристов, историков, богословов XIX – начала XX в., которые посвящены проблемам церковного права в целом и института юридической ответственности в частности. Утверждается, что дореволюционным ученым удалось актуализировать отдельные вопросы, касающиеся церковного судопроизводства, видов преступлений против веры и наказаний за их совершение. Отмечается, что именно ученые XIX – начала XX в. начали изучение церковного права как науки, которая сегодня вызывает интерес у многих исследователей.

Ключевые слова: церковное право, юридическая ответственность, историография, церковное наказание, преступление, суд, исследователь.

The article analyzes the research of pre-revolutionary canonists, lawyers, historians, and theologians of the XIX – early XXth century, concerning church law in general and the institute of legal responsibility in particular. It is alleged that pre-revolutionary scholars managed to analyze certain issues of church justice, crimes against the faith and punishments for their commission. It is emphasized that it is the scientists of the XIX – early XXth century began studying church law as a science, which today is of interest to many researchers.

Key words: church law, legal liability, historiography, church punishment, crime, court, researcher.

Вступ. Проблематика, зафіксована у назві цієї розвідки, має значний масив літератури, що свідчить про великий інтерес дослідників до церковного права, проте спеціальних робіт комплексного характеру, присвячених юридичній відповідальності в церковному праві, досі не існує. Лише вчені XIX ст. побіжно зупинялися на питаннях церковного покарання й аналізували види злочинів проти віри та церкви.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз історіографічної літератури XIX – початку XX ст., у якій вивчалися питання функціонування інституту юридичної відповідальності в церковному праві, аналізувалися види злочинів проти віри, церкви, сім'ї та моралі, визначалася система церковних покарань, а також розглядалися проблеми діяльності церковного суду.

Результати дослідження. Першими науковцями, які започаткували вивчення церковного права, стали Г. Розенкампф і Н. Калачов [1; 2]. У своїх розвідках автори зосереджували увагу на історичних та археографічних дослідженнях Кормчої книги як основного джерела церковного

права, де статті канонічних правил фіксували види відповідальності за вчинення церковних правопорушень.

Структура та повноваження окремих ланок церковного суду вперше були порушені у роботі «О церковном судоустройстве в древней России», яка побачила світ у Санкт-Петербурзі в 1874 р. [3]. У ній показані відмінності церковного судоустрою Руської держави від Візантійської імперії. Автор поставив собі за мету продемонструвати сутнісні особливості церковно-процесуального права, розмежувати повноваження між церковно-судовими ланками. Безумовним здобутком праці було бажання дослідника довести, що в Руській державі нижчою інстанцією був суд пресвітера, який розглядав дрібні спори в межах своєї парафії. Проте, аналізуючи порядок церковного судочинства, автор залишив поза увагою інститут юридичної відповідальності в церковному праві.

Згодом церковно-правовий напрям у літературі підхопили світські науковці М.О. Заозерський, І.С. Бердников, М. Красножен, А.С. Павлов, М. Суворов та ін. [4–8]. Дослідники запропонували нові підходи до розуміння основних категорій із позиції юриспруденції. Саме з цими прізвищами пов'язане формування знань про церковне право як про самостійну сферу наукового пізнання. Спеціально-правові методи дослідження, застосовані вченими, дозволили визначити церковні правопорушення, простежити за покараннями за їх вчинення, проаналізувати процес здійснення церковного судочинства. Останній проблемі найбільше уваги приділив М.О. Заозерський. У своїх дослідженнях учений, на основі рішень Вселенських соборів та імператорського законодавства, розкрив організаційно-правові підстави функціонування церковного суду до легалізації християнства та після його утвердження у статусі державної релігії. До беззаперечних здобутків слід зарахувати і виділену автором еволюцію функціонування цього інституту на тлі зміни державно-політичних умов утвердження християнської релігії [4].

Новаторський підхід до вивчення церковного права простежується в дослідженні М. Суворова [5]. Автор виокремив «церковне покарання» як окремий інститут, обґрунтувавши його зміст, сутність, особливості, загальні риси та мету. Окрім того, вчений вперше сформулював поняття «церковне правопорушення», яке включає в себе «будь-які злочинні дії, спрямовані проти моральних принципів, порушення церковної дисципліни, у т. ч. порушення норм кримінального права, що заборонені канонами церкви та тягнуть за собою відповідне покарання» [5, с. 4]. На основі аналізу норм канонічного права та джерел церковного права державного походження М. Суворов продемонстрував систему церковних покарань, які застосовувалися в римо-католицькій, євангельсько-лютеранській і руській церквах. Однак існуюча у XIX ст. синодальна система церковного правління в Російській імперії стала на заваді детальному вивченню розвитку останньої.

Надзвичайно знаковою в дореволюційній літературі стала праця А. Попова «Суд и наказания за преступления против веры и нравственности по русскому праву» [9]. У ній системно згруповано та класифіковано за певними ознаками систему злочинів проти віри, сім'ї та моралі, що містилися у різноманітних джерелах церковного права. Особливу увагу вчений приділив аналізу церковних правопорушень Візантійської імперії, Руської держави та Російської імперії. Позаяк у цей період дослідники не вважали литовсько-польську добу окремим періодом у розвитку права, церковні правовідносини цієї епохи залишилися поза увагою вченого.

Загальні теоретичні питання церковного права розглядалися в роботах М.І. Горчакова, М. Мілаша, І. Скворцова, І. Соколова, М.К. Соколова, митрополита Шагуни та інших дореволюційних каноністів [10–15]. У працях цих дослідників знаходимо авторську інтерпретацію теоретичних церковно-правових категорій та інших явищ, що впливають з означеної проблематики.

Церковне право як окрема галузь права загалом і юридична відповідальність зокрема потрапило у сферу наукових інтересів вченого-каноніста І.С. Бердникова [16]. У вступній частині роботи він окреслив і коротко розглянув джерела церковного права, приділивши значну увагу системі церковних правопорушень і покарань. Автор не залишив поза увагою і проблему функціонування церковного суду, однак хронологічні межі роботи, сягаючи періоду Візантійської імперії та Руської держави, не дозволили вченому охопити більш пізні періоди, які б дали нам можливість ознайомитися з системою церковного суду того часу, коли українські території входили до складу Великого князівства Литовського та Речі Посполитої. Відсутня інформація і про розвиток церковного права у Гетьманщині (Українській гетьманській державі). Причини зрозумілі. Розвиток української та московської церкви в епоху Середньовіччя розійшлися, тому такий підхід із боку автора є цілком виправданим.

Значний науковий слід залишили фундаментальні дослідження А.С. Павлова [17–19]. Актуальність його монографії із церковного права настільки зрима і для сучасної доби, що видав-

ництво Російської Федерації «Лань» перевидало її у 2002 р. [20]. Нескладна церковна та юридична термінологія, продумана система викладу матеріалу яскраво вирізняють роботу А.С. Павлова з-поміж інших робіт його сучасників. Говорячи про церковне право, автору вдалося зберегти його юридичну основу та зацентрувати увагу на богословському змісті церковних канонів. Науковець не обмежився аналізом церковного права і надав понятійного змісту дефініціям «церковне покарання» та «церковне правопорушення». Останню він ототожнив із терміном «церковний злочин», що, на думку вченого, є значно ширшим, ніж поняття «кримінальний злочин».

Проблеми нормативного закріплення інституту юридичної відповідальності у Великому князівстві Литовському, як і організаційно-правові засади функціонування церковного судочинства, є найменш дослідженими. Низький рівень наукового інтересу фіксували ще дослідники XIX ст. Так, М.М. Ясинський, працюючи над джерелознавчими студіями, що відтворювали практику церковного судочинства, неодноразово наголошував на цій проблемі [21, с. 17]. Інші дослідники, серед яких В. Антонович, М.Ф. Владимирський-Буданов, І. Малиновський, М.О. Максимейко, В. Сергієвич, Ф.І. Леонтович, працюючи над історико-правовими роботами, також актуалізували малодосліджену систему права литовсько-польського періоду [23–28]. Останній, зокрема, це пояснював тим, що «право Литовської Русі перебуває на рубежі руського і західноєвропейського права, тому є амальгамою правових норм руського, литовського, польського, німецького права, а відтак необхідні довготривалі зусилля з боку істориків права для того, щоб шляхом ретельного аналізу можна було розібратися у всьому різноманітті засад, на ґрунті яких постало і розвивалося литовсько-руське право» [25, с. 70–71].

Проблема юридичної відповідальності в церковному праві Великого князівства Литовського актуалізується у роботі І. Малиновського, а саме: «Лекции по истории русского права» та «Учение о преступлении по Литовскому Статуту» [27; 28]. У першій, на основі аналізу трьох редакцій Литовських Статутів, вчений стратифікував злочини проти віри, сім'ї та моралі; у другій – приділив увагу кримінально-правовому аналізу покарань, що застосовувалися світськими судами за злочини, які раніше перебували у віданні церковних судів.

Історію православної церкви у Великому князівстві Литовському та Речі Посполитій більш детально висвітлюють польські та литовські учені XIX ст., серед яких М. Харашевіч. Важливим здобутком його дослідження є спроба показати взаємовідносини християнських церков Східного та Західного обрядів, міжособистісний вплив двох релігійних культур і політику державної влади, що мусила забезпечити співіснування як католиків, так і православних в епоху середньовічних релігійних переслідувань, що панували на Заході Європи [29]. Питанням церковної юрисдикції у Великому князівстві Литовському та в Речі Посполитій присвятив свою роботу В.О. Беднов [30]. На основі першоджерел і державного законодавства автор проаналізував правове становище православної церкви.

Церковно-правові відносини у Галицько-Волинській державі досліджували А.С. Павлов, А. Петрушевич, М. Смирнов [31–33]. Незважаючи на скупу джерельну базу, використану дослідниками, авторам удалося звернути увагу на особливості становлення Галицької митрополії, відобразити державно-церковні відносини, у т. ч. показати види злочинів, що визнавалися такими на західноукраїнських землях.

Спеціально не вдаючись у вивчення церковного законодавства, фахівці історії кримінального права, зокрема такі дореволюційні юристи, як А.Ф. Кістяківський чи Н.С. Таганцев, не вважали його «чужорідним тілом» [34; 35]. Висновки вчених відрізняються оригінальністю і новаторством. Вони наповнені раціональним, світським підходом до аналізу церковних злочинів зокрема й інституту юридичної відповідальності загалом.

Дослідження проблематики церковного права в XIX ст., на перший погляд, відбувалося швидко й успішно, однак насправді існувала велика кількість проблем: вчені повинні були працювати в режимі синодального правління і кожна їхня робота перевірялася цензурною комісією. Науковцям доводилося звертатися до зарубіжних шкіл канонічного права, але західний католицький чи протестантський досвід не міг бути використаний беззастережно.

На початку XX ст. розпочався новий етап суспільно-політичного життя, який позначився впровадженням у теорію права і практику законодавства Російської імперії принципів свободи совісті і віросповідання [36, с. 18]. 12 грудня 1904 р. Миколою II був ухвалений Указ «Про плани до удосконалення державного порядку», пункт 6 якого передбачав рівність у правах усіх віруючих різних релігійних конфесій. Услід за тим був виданий Указ «Про зміцнення основ віротерпимості» (17 квітня 1905 р.), який заклав засади свободи віросповідання в Російській імперії [37, с. 5].

Свобода совісті стала широкоформатним об'єктом наукових досліджень. Так, праці М.І. Горчакова, М.О. Заозерського започаткували новий етап наукових дискусій [10; 38], проте навіть прихильники толерантної політики визнавали, що незалежність держави та церкви, навпаки, призведе до втрати тих зв'язків, які існували століттями. М.О. Заозерський застерігав, що «така свобода» може призвести до утисків православної церкви, які спричинять багато негативних явищ у суспільстві [39, с. 7]. Нові політичні обставини змушували російських науковців не лише при звичаюватися до інших умов, але й давати відповіді на гострі злободенні питання. Стара система церковного права загалом та судочинства зокрема вже була зруйнована, а нова – ще не сформована. На тлі гострих дискусій з'явилися нові роботи каноністів, що пропонували модель функціонування церковної юстиції, переглядався інститут юридичної відповідальності в церковному праві.

Важливий внесок у досліджувану проблему було зроблено М.І. Горчаковим, який, працюючи у робочій групі щодо розроблення концепції реорганізації церковно-ієрархічної структури, запропонував власне визначення понять «церковне правопорушення» та «церковне покарання». На жаль, авторський проект «Уставу про устрій церковного суду» через більшовицький переворот 1917 р. так і не був ухвалений [40].

До жовтневого перевороту 1917 р. церковне право існувало як окрема галузь права Російської імперії і викладалося у всіх навчальних закладах держави. Церковний суд продовжував розглядати справи в межах визначеної компетенції. Норми церковного права застосовувалися до всіх підданих держави. Церква здійснювала реєстрацію народження, шлюбу, смерті, розлучення та мала у власності значну кількість рухомого й нерухомого майна. Вона посідала надзвичайно важливе місце в системі суспільних відносин.

Події жовтня 1917 р. кардинально змінили становище церкви в державі, а вже через рік (05 лютого 1918 р.) було прийнято Декрет «Про відокремлення церкви від держави», останній параграф якого позбавляв церкву всіх прав і передбачав конфіскацію її майна [41]. Будь-яка релігійно-просвітницька діяльність категорично заборонялася, тому розвиток церковного права став неможливий. Деякі каноністи так і не змогли завершити свої роботи, інші були змушені емігрувати за кордон і вже там продовжували працювати. Юридична наука на довгі роки викреслила церковне право зі списку галузей права, а будь-які проблеми цієї сфери стали табуйованими.

Висновки. Таким чином, літературі дореволюційного періоду, зазнаючи певних цензурних обмежень синодальної епохи, вдалося актуалізувати питання церковного правопорушення, церковного покарання й окреслити діяльність духовного суду. Однак комплексного монографічного дослідження, присвяченого інституту юридичної відповідальності в церковному праві, донині немає. Переконані, що в сучасних умовах розвитку правової науки слід не лише показати специфіку церковного права, а й загострити увагу на малодосліджених його інститутах, які мали ряд особливостей.

Список використаних джерел:

1. Розенкампф Г. Обозрение кормчей книги в историческом виде. М.: Университетская типография, 1829. 317 с.
2. Калачов Н. О значении Кормчей в системе древняго русскаго права. Москва: Университетская Типография, 1850. 128 с.
3. И. С. О церковном судоустройстве в древней России. СПб.: Тип. И.И. Глазунова, 1874. 101 с.
4. Заозерский Н.А. Церковный суд в первые века христианства: Историко-каноническое исследование. Кострома: Тип. Андроникова, 1878. 360 с.
5. Суворов Н. О церковных наказаниях. Опыт исследования по церковному праву. СПб.: тип. и хромолит. А. Траншея, 1876. 337 с.
6. Бердников И.С. Краткий курс церковного права православной церкви. Казань: Типография Императорского университета, 1913. 1443 с.
7. Красножен М. Краткий курс церковного права. Юрьев: Типография Маттеена, 1913. 157 с.
8. Павлов А.С. Сокращенный курс лекций церковного права. Москва: Б. в., 1899. 514 с.
9. Попов А. Суд и наказания за преступления против веры и нравственности по русскому праву. Казань: Типография Императорского Университета, 1904. 516 с.
10. Горчаков М.И. Церковное право. Краткий курс лекций. СПб.: Издание студента А. Ширяева, 1909. 337 с.
11. Никодим (Милаш) еп. Православное церковное право. СПб. 1897. 708 с.
12. Сковрцов И. Записки по церковному законоведению. К.: Университетская типография, 1857. 286 с.
13. Соколов Н.К. Из лекций по церковному праву. М.: Унив. тип., 1874. 278 с.

14. Соколов И. Опыт курса церковного законовещения. СПб.: Тип. Фишера, 1851. Т. 1. Введение в церковное законовещение и обозрение древних, канонических источников его. 531 с.
15. Шагуна А. Краткое изложение канонического права единой, святой, соборной и апостольской церкви / пер. Т. Барсова. СПб.: Тип. Деп. уделов, 1872. 641 с.
16. Бердников И.С. Краткий курс церковного права православной церкви. Казань: Типография Императорского университета, 1913. 1443 с.
17. Павлов А. Номоканон при большом Требнике. М.: Тип. Г. Лисснера, А. Гешеля, 1897. 536 с.
18. Павлов А.С. Первоначальный славяно-русский номоканон. Казань: Университетская типография, 1869. 101 с.
19. Павлов А.С. Сокращенный курс лекций церковного права. Москва: Б. в., 1895/6. 624 с.
20. Павлов А.С. Курс церковного права. СПб.: Репринтное издание издательства «Лань», 2002. 384 с.
21. Ясинский М.Н. Главный Литовский трибунал, его происхождение, организация и компетенция: очерки по истории судоустройства в Литовско-Русском государстве. Вып. 1. Происхождение Главного Литовского трибунала. Киев: Тип. Н.А. Гирич, 1901. VIII, 255 с.
22. Владимирский-Буданов М.Ф. Очерки из истории литовско-русского прав. Ч. I.: Поместья Литовского государства. Киев, типография В.И. Завадского, 1989. 115 с.
23. Владимирский-Буданов М.Ф. Очерки из истории Литовско-Русского права. 6. Церковное имущество в Юго-Западной Руси XVI в. Киев: Тип. С.В. Кульженко, 1907. 224 с.
24. Максимейко Н.А. Сеймы Литовско-Русского государства до Люблинской унии 1569 года. Харьков, 1902. 205 с.
25. Леонтович Ф.И. Очерк истории литовско-русского права. Журнал Министерства народного просвещения. Март, 1893. СПб.: Типография В.С. Баланкв, 1893. С. 69–135.
26. Леонтович Ф.И. Русская Правда и Литовский Статут. Университетские известия. К. 1865. С. 2–4.
27. Малиновский И.А. Лекции по истории русского права / под. ред. В.А. Попелюшко. М.: Юрлитинформ, 2015. 696 с.
28. Малиновский И. Учение о преступлении по Литовскому Статуту. Университетские известия. 1894. № 8. Август. С. 1–51.
29. Narasiewicz M. Annales Ecclesiae Ruthenae: gratia metcommunione cum S. Sede Romana habentis, ritumque Graeco-Slavicum observantis, sum singulari respectu ad dioeceses Ruthenas Leopoliensem, Premisliensem, et Chelmensem. Leopoli: Cypisinsitute I Rutheni Stauropigiani, 1862. 1184 p.
30. Беднов В.А. Православная церковь в Польше и Литве. (По Voluminallegum). Екатеринбург, 1908. Репринтное издание. Минск: «Лучи Софии», 2002. 511 с.
31. Павлов А.С. О начале галицкой и литовской митрополий и о первых тамошних митрополитах по византийским документам источникам XIV века. Москва: Университетская типография, 1894. 40 с.
32. Петрушевич А. О начатках первых епископств в Галицко-русском княжестве. Зоря Галицка. Л., 1853. Ч. 10. С. 107–108.
33. Смирнов М., Дашкевич М., Шараневич И. Монография до истории Галицкой Руси. Тернополь: Друкарня Йосифа Павловського, 1886. 196 с.
34. Таганцев Н.С. Лекции по русскому уголовному праву: часть общая. СПб.: Государственная типография, 1890. Вып. 3. 1216 с.
35. Кистяковский А.Ф. О преступлениях против веры. Наблюдатель. 1882. № 10. С. 109, 121.
36. Мацелюх І.А. Джерела церковного права за доби українського Середньовіччя: монографія. К.: Талком, 2015. 290 с.
37. Законодательные акты переходного времени: 1904–1908 гг.: сборник законов, манифестов, указов Пр. Сенату, рескриптов и положений Комитета министров, относящихся к преобразованию государственного строя России, с приложением алфавитного предметного указателя / под ред. Н.И. Лазаревского. СПб.: Издание Юридического книжного склада «Право», 1909. 1018 с.
38. Заозерский Н.А. Историческое обозрение источников права православной церкви. Канонические источники. М.: Тип. М.Г. Волчанинова, 1891. 275 с.
39. Заозерский Н.А. О нуждах церковной жизни настоящего времени. Сергиев Посад: Свято-Троицкая Сергиева Лавра, 1909. 63 с.
40. Горчаков М. Проект Церковно-судного устава. Журналы и протоколы Высочайше учрежденного Предсоборного Присутствия. СПб., 1906–1907. Т. 1–4. С. 560–563.
41. Декрет СНК РСФСР от 23 января 1918 г. «Об отделении церкви от государства и школы от церкви» / СУ РСФСР. 1918. № 18. Ст. 263. Газета Рабочего и Крестьянского Правительства. 23 января, 1918. № 15.

УДК 340.113:340.13

МІНЧЕНКО О.В.

М'ЯКЕ ПРАВО ЯК ФОРМАЛІЗОВАНИЙ МОВЛЕННЄВИЙ АКТ

Стаття присвячена з'ясуванню загальнотеоретичних відомостей такого квазіправового феномену, як «м'яке право», його аналізу та визначенню причин використання державами. Звертається увага на те, що підґрунтям м'якого права є така етична категорія, як довіра. Аргументована позиція автора, що м'яке право є формалізованим мовленнєвим актом і може розглядатися як особлива група джерел права.

Ключові слова: м'яке право, міжнародне право, правовий засіб, формалізований мовленнєвий акт, джерело права.

Статья посвящена выяснению общетеоретических сведений такого квазиправового феномена, как «мягкое право», его анализу и определению причин использования государствами. Обращается внимание на то, что основой мягкого права является такая этическая категория, как доверие. Аргументирована позиция автора о том, что мягкое право является формализованным речевым актом и может рассматриваться как особая группа источников права.

Ключевые слова: мягкое право, международное право, правовое средство, формализованный речевой акт, источник права.

The article is devoted to the clarification of general theoretical information of such a quasi-legal phenomenon as “soft law”, its analysis and definition of the reasons for use by states. Attention is drawn to the fact that the soft law foundation has such an ethical category as trust. The author's argument is argued that soft law is a formalized speech act and can be regarded as a special group of sources of law.

Key words: soft law, international law, legal means, formalized speech act, source of law.

Вступ. Суспільно-політичні і соціально-економічні зміни, реформи правової системи, інтеграційні і глобалізаційні процеси, що нині мають місце, потребують не лише створення нових правових інститутів відповідно до інтересів і потреб суспільства та держави, а і нових (інших) форматів правових механізмів, юридичних засобів і правових інструментів. Одним із таких правових інструментів є «додатковий правовий регулятор» [1, с. 106], «квазіправовий» феномен – м'яке право.

Постановка завдання. Саме тому метою статті є аналіз категорії «м'яке право» як формалізованого мовленнєвого акту. Для досягнення мети необхідно вирішити такі завдання: дати загально-теоретичну характеристику категорії «м'яке право», охарактеризувати окремі ознаки, які дозволяють розглядати м'яке право як формалізований мовленнєвий акт.

Методологічною основою запропонованої статті є використання спеціально-юридичного методу, який дозволив здійснити ґрунтовний аналіз змісту поняття «м'яке право», що сприяє розкриттю взаємозв'язку співвідношення права і мови; методу герменевтики, завдяки якому здійснено аналіз та осмислення окремих правових текстів доктринального походження, що склали джерельну базу дослідження.

Результати дослідження. Починаючи з 1970-х рр. понятійно-категоріальний апарат міжнародного права поповнюється терміном «м'яке право» (soft law). Дослідженням феномену «м'якого права» цікавилися такі вчені, як: Р.Р. Бекстер, В.Г. Буткевич, М.Ю. Веліжаніна, І.С. Дем-

© МІНЧЕНКО О.В. – кандидат юридичних наук, доцент, докторант кафедри теорії держави та права (Національна академія внутрішніх справ)

ченко, В.В. Задорожній, Л.О. Корчевна, І.І. Лукашук, Л.А. Луць, О.О. Мережко, В.В. Мицик, Г.І. Тункін, Х. Хиллгенберг, С.В. Черніченко та ін.

І хоча сьогодні феномен м'якого права не є достатньо вивченим, однозначно сприйнятим у межах західної і вітчизняної правової культури і, навіть навпаки, таким, що викликає наукові дискусії, він доволі ефективно використовується як регулятор суспільних відносин, як фактор впливу на правові відносини (особливо міждержавні).

Так, українська дослідниця І.В. Шалінська підтримує думку авторів підручника «Міжнародне право. Основи теорії» про те, що «м'яке право – це інституційні, рекомендаційні норми, які містяться у відповідних джерелах – у документах міжнародних міжурядових організацій. Такі норми виконують надзвичайно важливу допоміжну роль у становленні або визначенні *opinio juris* – правової думки – звичаєвих і підготовчі та розробчі договірних міжнародно-правових норм» [2, с. 182]. Авторка вказує, що «вони мають юридичну силу, є правовими, незважаючи на свій рекомендаційний, необов'язковий характер» [3]. М'яке право спочатку використовували у сфері міжнародного права, сьогодні вже є ряд досліджень у сферах медичного (І.С. Демченко), господарського (Ю.І. Остапенко), адміністративного права (У.А. Лутчин). На значимість м'якого права вказують у сфері регулювання міжнародних приватних спортивних відносин (О. Залізко), де м'яке право входить до окремої групи джерел – *Lex sportiva*; у сфері міжнародного екологічного права.

На ефективність м'якого права вказує Лінда Сенден, досліджуючи зазначене в праві Європейського співтовариства (*Soft Law in European Community Law*). На її думку, м'яке право є одним із засобів європейського врядування. Значимість рекомендацій, повідомлень, резолюцій, висновків, керівних принципів, заяв, програм, збірок практики, які розглядаються як м'яке право, полягає у тому, що всі вони є правовими інструментами Європейського співтовариства, навіть не маючи такої обов'язкової юридичної сили, яка характерна для «жорсткого права» (*hard law*). І хоча використання таких інструментів не є зовсім новим для права Європейського співтовариства, їх застосування як альтернативи законодавству є новим. Практика діяльності загальноєвропейських інституцій більш підтверджує, ніж спростовує переваги застосування *soft law* [4, с. 23].

Лінда Сенден виокремлює три характеристики цього явища, що наводяться у юридичній літературі:

- 1) м'яке право розглядається як «правила поведінки» або «зобов'язання»;
- 2) хоча ці правила знаходять формальне відображення в інструментах, які не мають обов'язкової юридичної сили, вони можуть спричиняти (і спричиняють) юридичні наслідки;
- 3) ці правила спрямовані або можуть привести до певного практичного впливу на поведінку суб'єктів соціальної взаємодії.

Виходячи з наведених ознак, зарубіжний автор наводить таку дефініцію явища, що розглядається: м'яке право є правилами поведінки, викладеними у документах, які не мають юридично обов'язкової сили, але можуть мати певні (непрямі) юридичні наслідки і спрямовані на досягнення практичних наслідків або можуть мати таке практичне значення [5, с. 81].

Лілі Цзян, присвятивши свою кандидатську дисертацію оцінці м'якого права як засобу регулювання державних закупівель, дійшла висновків, що м'яке право може бути кращим регулятором порівняно із жорстким правом, зокрема коли останнє не може бути реалізованим. Це пояснюється, на думку автора, тим, що державні закупівлі є чутливою сферою у тому сенсі, що багато держав доволі часто не бажають відмовитися від своєї регуляторної свободи для цілей протекціонізму. М'яке право як право є ефективним засобом виходу з тупика та сприяння компромісу під час ведення переговорів щодо угоди про закупівлю. Крім того, воно може бути своєрідним «проміжним кроком» (хоча і не обов'язково) у процесі формування жорсткого права. М'яке право також може розглядатися як краща альтернатива жорсткому праву, навіть якщо останнє є досяжним [6].

Зауважимо, що причини актуалізації м'якого права ще наприкінці 80-х – початку 90-х рр. XX ст. доволі системно висвітлені у низці зарубіжних праць, зокрема згадаємо такі: Wellens K.C., Borchardt G.M., *Soft Law in European Community Law. European Law Review*. 14, 1989. P. 267–321; Handl, G., Reisman M., Simma B., Dupuy P.-M., Chinkin C. and R. De La Vega, *A Hard Look at Soft Law* (1990). American Society of International Law Proceedings (hereafter, ASIL Proceedings) та ін. У вказаних роботах акцентується увага на тому, що м'яке право можна знайти у багатьох системах, особливо динамічним є використання цього феномену міжнародним правом [7, с. 267]. Ендрю Т. Гузман Тімоті Л. Мейер сформулювали чотири додаткові пояснення того, чому держави використовують м'яке право.

По-перше, держави можуть використовувати м'яке право для вирішення спільних завдань, які потребують прямої координації і які можливо розв'язати за допомогою мінімального втручання.

По-друге, відповідно до теорії запобігання втратам перехід від м'якого права до жорсткого створює більш суворі санкції, які стримують більше порушень і, оскільки санкції в міжнародній системі є негативним наслідком, збільшують чисті збитки сторін. Держави обиратимуть м'яке право, коли граничні витрати в аспекті очікуваної втрати від порушень перевищують граничні вигоди в аспекті стриманих порушень.

По-третє, згідно з теорією делегування держави обирають м'яке право у ситуації, коли вони не знають, чи будуть прийняті сьогодні правила важливі для завтрашнього дня, і коли вигідніше дозволити конкретній державі або групі держав корегувати очікування в разі зміни обставин. Перехід від жорсткого права до м'якого законодавства полегшує таким державам відмову від наявних правил або тлумачень правил і стимулює еволюцію норм м'якого права, що може бути більш ефективним, ніж формальні переговори.

Четверта причина, на думку авторів, виходить зі сформульованої ними концепції міжнародного загального права (international common law – ICL), яка базується на зауваженнях про те, що, крім випадків, які стосуються фактів і сторін спірних питань, що постають перед нею, рішення міжнародних трибуналів є необов'язковим тлумаченням обов'язкових правових норм. Держави надають установам повноваження створювати це право з метою пов'язаності правовими нормами, міжнародне загальне право впливає на всі держави, що підпадають під основне правило, незалежно від того, чи погодилися вони з його створенням [8, с. 171].

Ми зосередили увагу на м'якому праві виходячи з двох причин:

1) цей правовий феномен є додатковим аргументом на користь того, що твердження «у державах романо-германської правової сім'ї основним джерелом права є нормативно-правовий акт» потребує переосмислення й уточнення;

2) м'яке право є своєрідним формалізованим мовленнєвим актом, символічним закріпленням «намірів про правила поведінки».

У цьому контексті не можна не згадати, що європейська правова традиція не вважає нормальним взяття на себе зобов'язань через укладення правочину, а потім невиконання умов цього правочину під різними приводами: відсутності формального закріплення, відсутності санкцій за невиконання тощо. Слово і поведінка (діло) мають збігатися. Така система побудована на взаємній довірі. Якщо такої довіри немає, то не функціонуватиме і правова система. Саме тому одним із перших заходів із реформи правосуддя в Україні було прийняття Закону «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» [9, ст. 870]. В обґрунтуванні необхідності прийняття цього Закону автори вказують: «Ефективність судової влади насамперед залежить від її авторитету. Довіра суспільства до суду має набагато більше значення, ніж досконалість законів або юридичних процедур» [10]. І з цим важко не погодитися, тому акцентуємо увагу на тому аспекті наведеної тези, яка на перший план ставить не формалізовані приписи, а довіру. У книзі «Дао де цзин» Лао-цзи писав: «Чим більше видають указів і законів, тим більше з'являється злодіїв і розбійників» [11].

Також підтвердженням значення довіри є те, що м'яке право, не будучи наскільки деталізованим, як жорстке, не передбачаючи санкцій, виконує, на нашу думку, регулятивну функцію, оскільки ґрунтується також на латинській фразі, яка є основоположним принципом цивільного і міжнародного права: «Pacta sunt servanda» («Договори мають дотримуватися»). Саме сумлінність виконання міжнародних договорів, на думку А. Іванова, є логічним розвитком норми pacta sunt servanda та виступає характерною ознакою міжнародних зобов'язань і пронизує усі сфери міждержавних відносин [12, с. 62].

Зазначене дозволяє провести паралелі м'якого права як феномену з джентльменською угодою (gentlemen's agreement), яку також доцільно розглядати як форму мовленнєвого акту. Нідерландський професор Ф. Вільям Грошейд вказує, що дослідження джентльменської угоди має відбуватися порівняно з пізнанням контракту, розмежування яких повинно здійснюватися виходячи з трьох чинників: лінгвістичного, соціологічного чи правового [13, с. 93]. У контексті нашого дослідження найбільш важливим є саме лінгвістичний аспект, який, на думку Ф. Вільяма Грошейда, охоплює не тільки питання термінології. Словники з англійської мови часто інтерпретують термін «угода», використовуючи такі слова, як домовленість, зобов'язання, згода або договір. Усі ці слова в контексті національної мови вказують на те, що зацікавлені особи об'єднують свої інтереси (двосторонні чи багатосторонні) у певній галузі, але незалежно від можливих юридичних наслідків. У голландській мові терміни «угода» і «контракт» можуть використовуватися

як синоніми, в англійській – слова «угода» та «контракт» не є взаємозамінними, «угода» є лише зобов'язанням, що підлягає виконанню, а термін «контракт» зазвичай вживається для позначення письмового документа, який є результатом угоди [13, с. 93].

Незважаючи на критику використання норм м'якого права, що призводить до правової невизначеності, погоджуємося з думкою О. Кирилюк про те, що «застосування концепції м'якого права в інформаційну еру допоможе зрозуміти та врахувати на нормативному рівні правові наслідки глобалізаційних процесів. Фактично спостерігається латентна криза позитивного міжнародного права, про яку намагаються не говорити, оскільки держави та діючі міжнародні організації не можуть запропонувати ефективних альтернативних засобів регулювання правовідносин в інформаційній сфері, що не має національного виміру та є транскордонною за своєю природою» [1, с. 107].

Висновки. Таким чином, м'яке право – це такі рекомендаційні правові засоби, які мають зовнішню форму у вигляді актів (формалізованих мовленнєвих актів) – Рекомендацій, Резолюцій, Звернень, Висновків і Наказів, Консультативних висновків, Керівних принципів тощо, що містять інституційні і рекомендаційні норми, сприяють усуненню прогалин у регулюванні; породжують певні правові наслідки, котрі можуть проявитися як регулюючий вплив на розвиток національного законодавства або ж трансформуватися надалі у норми жорсткого права; служать для гармонізації законодавства, оскільки відіграють важливу роль у врегулюванні конфліктів (особливо міжнародних), бо є універсальним засобом підтримки діалогу. Саме все це підкреслює їх загальнообов'язковий, а також правовий, а не квазі-правовий (моральний) характер і є аргументом для розгляду норм м'якого права як особливої групи джерел права.

Список використаних джерел:

1. Кирилюк О.В. М'яке право як нормативна основа глобального інформаційного суспільства. Актуальні проблеми міжнародних відносин. 2015. Вип. 125 (Ч. I). С. 106–117.
2. Буткевич В.Г., Мицик В.В., Задорожний В.В. Міжнародне право. Основи теорії. К.: Либідь, 2002. 608 с.
3. Шалінська І.В. Акти «м'якого права»: поняття та значення у міжнародному правопорядку. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/39605/17-Shalinska.pdf?sequence=1>.
4. Senden, Linda A.J. Soft Law in European Community Law. Oxford and Portland Oregon. 2004. 533 p.
5. Senden, Linda A.J., Soft Law and its Implications for Institutional Balance in the EC. Utrecht Law Review. Vol. 1, № 2. P. 79–99. December 2005.
6. Jiang, Lili. An evaluation of soft law as a method for regulating public procurement from a trade perspective. PhD thesis, University of Nottingham. 2009. URL: http://eprints.nottingham.ac.uk/10700/1/Thesis_Final.pdf.
7. Wellens K. C., Borchardt G.M., Soft Law in European Community Law. European Law Review. 14. 1989. P. 267–321; Handl, G., Reisman M., Simma B., Dupuy P.-M., Chinkin C. and R. De La Vega. A Hard Look at Soft Law. American Society of International Law Proceedings (hereafter, ASIL Proceedings). 1990.
8. Guzman Andrew T., Meyer Timothy L. Internaitonal Soft Law. Journal of Legal Analysis. Spring, 2010. Vol. 2. № 1. P. 171–227.
9. «Про відновлення довіри до судової влади в Україні»: Закон України від 08 квітня 2014 р. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2014. № 23. Ст. 870.
10. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про відновлення довіри до судової системи України». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50133.
11. Лао-цзы. Дао дэ цзин. URL: <http://pulsodiagnostika.narod.ru/g57-60.html>.
12. Иванов А.В. Использование принципа pacta sunt servanda при защите прав и свобод человека. Российский журнал правовых исследований. 2015. № 4 (5). С. 62–68.
13. Grosheide F.W. The gentleman's agreement in legal theory and in modern practice – the dutch civil law perspective, 1998. P. 93.
14. Кирилюк О.В. М'яке право як нормативна основа глобального інформаційного суспільства. Актуальні проблеми міжнародних відносин. 2015. Вип. 125 (Ч. I). С. 106–117. С. 107.

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

УДК 347.4 (477)

БІЛОУС Т.Й.

ОСОБЛИВОСТІ УКЛАДАННЯ ДОГОВОРУ МІНИ

У статті досліджуються особливості укладання договору міни. Надається коротка характеристика даного виду договору. Автором досліджено проблеми законодавчого регулювання під час укладення бартерних угод.

Ключові слова: договір, договір міни, правочин, товар, майно, власник.

В статье исследуются особенности заключения договора мены. Дается краткая характеристика данного вида договора. Автор исследовал проблемы законодательного регулирования во время заключения бартерных сделок.

Ключевые слова: договор, договор мены, сделка, товар, имущество, собственник.

Article explores the peculiarities of concluding a mines contract. A brief description of this type of contract is given. The author studies the problems of legislative regulation and their settlement during the conclusion of barter transactions.

Key words: contract, contract of mines, transaction, goods, property, owner.

Актуальність теми визначається тим, що укладання договору міни відбувається за однаковими правилами з договорами купівлі-продажу, поставки, контрактації й інших видів договорів. Якщо договором купівлі-продажу визначено, що він укладається тільки в нотаріальній формі щодо певного предмета, окремо визначеного родовими ознаками (наприклад, щодо нерухомого майна), то і договір міни, де одним із предметів є нерухоме майно, має бути укладено в нотаріальній формі та проведено його державну реєстрацію. Варто зазначити, що договір міни є достатньо самостійним правочином для врегулювання тих чи інших правовідносин.

Саме це і породжує зацікавленість як практиків, так і науковців. Питання нашої теми досліджували й аналізували такі науковці, як: В.В. Вітряньський, В.В. Лисенко, І.М. Кучеренко, С.В. Сарбаш, В.М. Кравчук та інші.

Як відомо, загальна характеристика договору міни визначена в ст. ст. 715–716 Цивільного кодексу України (далі – ЦКУ) [1]. Даний вид договору відносять до найстаріших договорів цивільного характеру. Адже саме він був основною угодою в часи римського приватного права. Із плином часу на зміну договору міни прийшов договір купівлі-продажу. Але і по сьогодні міна (бартер) вважається одним із найкращих договорів для зміни житлових умов людини та потребує подальшого дослідження.

Відповідно до чинного законодавства, за договором міни (бартеру) кожна зі сторін зобов'язується передати другій стороні у власність один товар в обмін на інший товар. Зазначимо, що від інших він відрізняється зустрічним задоволенням, а саме негрошовим характером. Адже, згідно з його положеннями (ст. 715 ЦКУ та 293 Господарського кодексу України (далі – ГКУ)), товари можна обмінювати на роботи чи послуги [1; 2]. Тому даний договір має бартерну форму розрахунків.

Важливим нюансом договору міни також є момент переходу права власності на товар. Так, згідно із ч. 4 ст. 715 ЦКУ, право власності на обмінювані товари переходить до сторін одно-

© БІЛОУС Т.Й. – кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри цивільного права та процесу (Національний університет державної фіскальної служби України)

часно після виконання зобов'язань із передачі майна обома сторонами [1]. Звичайно, якщо інше не встановлено договором або законом. Це є винятком із загального правила про те, що право власності в набувача майна за договором виникає з моменту передачі такого майна (ч. 1 ст. 334 ЦКУ) [1].

У ч. 4 ст. 715 ЦКУ передбачено можливість установлення іншого моменту переходу права власності на обмінювані товари законом або самим договором [1].

Якщо моментом набуття права власності на предмет обміну є момент фактичного передання майна сторонами договору одна одній, до таких договорів одразу ж складають акт прийому-передачі майна, який необов'язково укладається в нотаріальній формі. Але коли одним із предметів обміну є нерухоме майно, то тут важливим є момент набуття права власності, а саме момент державної реєстрації, яка здійснюється тільки за умови встановлення державним реєстратором наявності зареєстрованих речових прав на підставі відповідних документів у Державному земельному кадастрі або Реєстрі прав власності на нерухоме майно, чи на паперових носіях інформації з обов'язковим зазначенням у Державному реєстрі прав відомостей про втрату, пошкодження чи зіпсування того чи іншого документа. Тому обидві сторони договору після його укладання повинні виробити документи щодо права власності, отримати та зареєструвати його. Якщо цього не зробити, то права власності на ту чи іншу нерухомість не виникає [3]. Зазначимо, що нерухомість можна не обмінювати на іншу нерухомість, а також законодавець передбачає обмін на послуги чи будь-яке майно, яке не вилучене із цивільного обороту згідно з п. 5 ст. 715 ЦКУ [1].

Варто зауважити, що в разі обміну всієї нерухомості на частину іншої сторона, яка обмінює частину, повинна визначити установленим законодавством порядком заміри. Сторона, яка придбала частину нерухомості на підставі договору міни, також зобов'язана виготовити документи на право власності на цю частину нерухомості та зареєструвати її на своє ім'я як самостійну [7].

Ще в договорі міни можна встановити доплату за дорожчий товар, що обмінюється на дешевший. Під час такого обміну складається окремий договір на компенсацію майном або в грошовій формі стороні, що надала товар більш високої вартості. Різниця в ціні має бути оплачена до або після передачі нерухомого майна, що має меншу ціну. Наприклад, договір міни земельних ділянок може мати інший порядок виплати різниці в цінах за земельні ділянки, які обмінюються.

Договір міни є оплатним, це не означає, що якась зі сторін договору має щось сплатити іншій. У свою чергу, доходимо висновку, що дана операція оподатковується відповідно до суми вартості предметів. Аналогічно і під час операції з обміну між юридичними особами теж стягуються податки [5].

Договір міни нерухомістю має укладатися в письмовій формі, з підписами обох сторін. У разі недотримання такої форми договір вважатиметься нікчемним, тобто недійсним. Адже до договору міни нерухомістю, зокрема і до його форми, застосовуються такі ж вимоги, що й до договору купівлі-продажу.

Необхідно зазначити, що в разі появи спорів щодо нерухомості укладання договору міни неможливе. Також у договорі потрібно зазначити, які права третіх осіб поширюються на обмінювану нерухомість або на їхні частини (право оренди, право тимчасового користування, право застави (іпотеки), право сервітуту тощо).

У договорі міни нерухомості обов'язково вказуються ознаки, які її індивідуалізують та становлять предмет договору. До них належать місцерозташування (адреса) земельних ділянок; кадастрові номери земельних ділянок; загальна площа; цільове призначення земель, у складі яких вони перебувають; категорія земель; мета подальшого використання земельних ділянок; розміщені на них об'єкти нерухомості (якщо такі є) із вказівкою їхньої приналежності; права третіх осіб. До договору додаються плани (креслення) земельних ділянок [2; 5].

Варто звернути увагу на те, що законодавство встановлює й інші обмеження на предмет міни (бартеру). Зокрема, відповідно до ч. 4 ст. 293 ГКУ, не може бути об'єктом міни (бартеру) майно, віднесене законодавством до основних фондів, яке належить до державної або комунальної власності, якщо інша сторона договору міни (бартеру) не є відповідно державним або комунальним підприємством [2].

Вкажемо і на те, що законодавство встановлює інші особливості здійснення бартерних (товарообмінних) операцій, які пов'язані із придбанням та використанням окремих видів майна, а також проведення таких операцій в окремих галузях господарства.

Також договір міни приміняють лише до речей. До майнових прав його неможливо застосувати, бо неможливим буде отримання результату, тобто права власності на майно, що обмінюється.

Учений В.В. Вітрянський вважає, що майнові права не можуть бути самостійним об'єктом договору міни. Вони не визнаватимуться товаром, договори з їх відчуження не є договорами купівлі-продажу, будь-яка оплата відступка майнових прав (цесія) є продажем цих прав, а правила, що врегульовують перехід прав кредитора, зокрема поступку вимоги, відображають зміст і характер відповідних майнових прав. Тому вони і мають пріоритет під час їх застосування. Норми ЦКУ про договір міни (бартеру) (§ 6 гл. 54) не містять норми, яка впливає на операції поступки сторін одна одній, як і загальні положення про договір купівлі-продажу (§ 1 гл. 54) [1; 4, с. 30].

На нашу думку, насправді є дещо інші залежності, а саме поняття «речі» і «права власності» у контексті гл. 54 ЦКУ використані не стільки в їхніх вузькоспеціальних значеннях, скільки як термінологічні еквіваленти або, якщо можна так висловитися, смислові представники значно ширших категорій – «об'єкт цивільних прав» і «суб'єктивне право». І вже неможливо провести чітку лінію між міною і купівлею-продажем, виходячи з форми надання зустрічного еквівалента (гроші або негрошові цінності). Саме тому для права було б корисно придивитися до деяких положень сучасної економічної теорії, що прямо стосується обговорюваної теми.

Так, на думку найвизначнішого австрійського економіста Ф.А. Хайєка, немає конкретного розмежування між грошима і негрошима, якщо говорити про причинно-наслідкові зв'язки в грошовій сфері. Тут має місце радше якийсь континуум, в якому об'єкти з різним ступенем ліквідності та цінністю поступово переходять один в одного настільки, наскільки вони функціонують як гроші. Саме тому вчені-теоретики розмежовують у реальному житті різні властивості об'єктів, які плавно переходять один в одного. Така ситуація виникає, зокрема, під час спроб розмежувати такі поняття, як «товари» і «послуги», «споживчі товари» та «товари виробничого призначення», «товари тривалого користування» та «товари поточного користування», «відтворювані блага» і «невідтворювані блага», «блага специфічні» і «блага загальні», «взаємозамінні» і «невзаємозамінні» тощо. Це є дуже важливим процесом, адже вони можуть дезорієнтувати, якщо ми, прагнучи точності, розглядатимемо дані поняття як безмежні класи. Саме тому Ф.А. Хайєк зауважив, що теза про існування однієї, чітко визначеної речі, яку називають «гроші», яку можна легко відрізнити від інших речей, є юридичною фікцією. Вона введена для потреб адвоката або судді та ніколи не була істинною, бо явища, що залишаються за її межами, цілком можуть викликати наслідки типового «грошового» характеру. Отже, реальна економічна і правова дійсність поставила і перед економістами, і перед правознавцями складну і невирішену проблему грошей, особливо щодо правової природи безготівкових грошових коштів. Нагальним є і питання дематеріалізації речей, щодо сутності бездокументарних цінних паперів про «сплату» майнових прав [8].

З урахуванням сказаного сфера застосування мінових відносин є ширшою, ніж за обмеження її лише традиційною речово-предметною областю. Насправді невирішеними є питання, як належить кваліфікувати поширені на практиці відносини між зберігачем і поклажадавцем, які розраховуються між собою здебільшого не грошима, а частиною збережених товаро-матеріальних цінностей? Як ставитися до звичайних для ділової практики операцій із контракції сільсько-господарської продукції, за якими заготівельник передає виробнику товаро-матеріальні цінності в припущенні остаточного розрахунку виробленою сільськогосподарською продукцією? Як розуміти підрядні відносини з перероблення давальницької сировини, в яких підрядник зазвичай отримує «оплату» не грошима, а частиною готової продукції? Чи можна з позицій класичного цивільного права бездоганно охарактеризувати договір між комерційним лікувальним закладом і аудиторською фірмою, згідно з яким медики «безкоштовно» обслуговують аудиторів, а останні настільки ж «безкоштовно» проводять аудит господарської діяльності медиків? Навіть у сфері податково-бюджетних відносин ще недавно широко практикувалося так зване «натуральне покриття» заборгованості за платежами до бюджетів, такий собі своєрідний обмін боргу на товарні ресурси. Таких прикладів безліч. Звичайно, це явище може мати різні пояснення, одне з яких полягає у використанні відступки. Але потрібно взяти до уваги, що вона може мати місце лише тоді, коли між сторонами попередньо існувало зобов'язання з іншим предметом виконання. У всіх же перелічених вище ситуаціях сторони із самого початку передбачають «обмін» послуги на товар (річ), товару готівкового на майбутній товар, послуги на послугу тощо. За відсутності посередніх грошових розрахунків ці відносини, на наш погляд, можуть бути кваліфіковані як мінові, в яких запропоновані до обміну ресурси сумарні й еквівалентні, тобто мають звичайну товарну характеристику. Але в таких відносинах гроші використовуються не як засіб платежу, а як засіб вимірювання вартості [6].

Отже, сьогодні договір міни, як і під час становлення приватно-правових відносин, набуває нового значення, а саме такого собі місця, на якому проводиться економічний оборот нових цінностей, а саме товарів, прав тощо. Все це в майбутньому сприятиме розвитку прогресу як під час укладання договорів міни, так і під час укладання договорів купівлі-продажу.

Список використаних джерел:

1. Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 435–IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № № 40–44. Ст. 356 (з останніми змінами).
2. Господарський кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 436–IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № № 18–22. Ст. 144 (з останніми змінами).
3. Бутрин Н.С. Особливості правового регулювання договору міни як підстави виникнення корпоративних прав. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». Вип. 23. Ч. I. Т. 1. 2013. С. 172–173.
4. Вітрянский В.Б. Договор міни. Вісник Вищого Арбітражного суду Російської Федерації. 2000. № 2. С. 130.
5. Кравченко І.Л. Договір міни нерухомого майна на рухоме. URL: <http://www.de-jure.ua/dogovir-mini-nerukhomogo-mayna-na-rukho>.
6. Лапач В.А. Система об'єктів цивільних прав: теорія і судова практика. СПб.: Видавництво «Юридичний центр «Пресс»», 2002. 544 с.
7. Степська О.В. Правове регулювання дарування та міни як угод із земельними ділянками. URL: <http://www.apdp.in.ua/v52/28.pdf>.
8. Хайек Ф.А., Фрідріх А. Приватні гроші. М., 1996. С. 51–52.

УДК 347.2/3

ГУЙВАН П.Д.

**ЩОДО СПІВВІДНОШЕННЯ КАТЕГОРІЙ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ
ПРО ОСОБУ І КОНФІДЕНЦІЙНОЇ ІНФОРМАЦІЇ**

Стаття присвячена вивченню правового змісту поняття «конфіденційність». Досліджено співвідношення юридичних категорій «інформація з обмеженим доступом», «таємниця» та «конфіденційна інформація». На підставі аналізу доктринальних напрацювань та приписів чинного законодавства встановлено правові засади обороту обмеженої в доступі інформації. Визначено, що конфіденційність є не елементом інформаційного масиву, а правовим режимом його оброблення. Надані рекомендації щодо вдосконалення законодавства.

Ключові слова: *персональні дані, конфіденційна інформація, захист даних.*

Статья посвящена изучению правового содержания понятия «конфиденциальность». Исследовано соотношение юридических категорий «информация с ограниченным доступом», «тайна» и «конфиденциальная информация». На основании анализа доктринальных разработок и предписаний действующего законодательства установлены правовые основы оборота ограниченной в доступе информации. Определено, что конфиденциальность является не элементом информационного массива, а правовым режимом его обработки. Даны рекомендации по совершенствованию законодательства.

Ключевые слова: *персональные данные, конфиденциальная информация, защита данных.*

The article is devoted to the study of the legal content of the concept of “confidentiality”. The correlation of legal categories “information with limited access”, “secret” and “confidential information” is investigated. Based on the analysis of doctrinal developments and the requirements of the current legislation, the legal basis for the circulation of

information limited in access is established. It is determined that confidentiality is not an element of the information array, but a legal regime for its processing. Recommendations for improving legislation are given.

Key words: *personal data, confidential information, data protection.*

Вступ. Найважливішою тенденцією розвитку інформаційного суспільства на нинішньому етапі є зростання цікавості до персоніфікованої інформації взагалі і до персональних даних зокрема. У сучасних умовах особливої важливості набуває захист інформації про особу, особистих даних як елемента інституту недоторканності приватного життя. І одним із генеральних завдань як юридичної науки, так і законодавця, є встановлення правового режиму персональних відомостей. Необхідність спеціального правового регулювання зумовлюється тією особливістю персональних даних, що вони містять інформацію про конкретну людину, яка дозволяє персоніфікувати або ідентифікувати її. Саме тому накопичення конфіденційних відомостей у різноманітних системах становить серйозну загрозу їхнім власникам у разі неправомірного використання.

Взаємодія громадянського суспільства з органами влади є тим чинником, який забезпечує формування сучасної інформаційної інфраструктури. Вона гарантує ефективність обороту різних відомостей, предметом обміну є не лише загальнодоступна, але й інформація з обмеженим доступом. Справді, конфіденційна інформація часто стає об'єктом інформаційного обігу у взаєминах між громадянами, бізнесом та органами влади. Конфіденційність – це основне право людини, визнане в Загальній декларації прав людини 1948 р., Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 р., багатьох інших міжнародних та регіональних договорах. Конфіденційність є основою людської гідності й інших цінностей, як-от свобода асоціації та свобода слова. Це стало одним із найважливіших прав людини в сучасну епоху.

Розвиток інформаційних технологій дозволяє збирати, аналізувати та поширювати інформацію, і цей процес часто може ставити під загрозу загальнолюдські засади охорони права особи на приватність. Крім того, нові події в галузі медичних досліджень та догляду, телекомунікацій, транспортних систем та фінансових переказів різко збільшили рівень інформації, сформованої стосовно кожної людини. Комп'ютери, з'єднані високошвидкісними мережами з передовими системами оброблення, можуть створювати комплексні досьє на будь-яку особу без необхідності єдиної центральної електронної системи. Нові технології, розроблені оборонною промисловістю, широко використовуються в правоохоронних органах, цивільних агентствах та приватних компаніях.

За даними соціологічних опитувань, занепокоєння щодо порушень конфіденційності зараз більше, ніж у будь-який інший історичний період. Населення в усьому світі висловлює побоювання щодо вторгнення в приватне життя, спонукає безпрецедентне число країн спеціально ухвалити закони про захист приватності їхніх громадян. Правозахисні групи стурбовані тим, що значна частина новітньої технології експортується в країни, що розвиваються, які не мають адекватного правового захисту. Тому можливість для вторгнення в приватне життя збільшується. Отже, актуальним є питання правового забезпечення реалізації права на приватність за таких обставин. Дану потребу усвідомлює майже кожна країна світу. В окремих з них права на доступ та контроль особистої інформації включені до конституційних принципів (Південна Африка, Угорщина). В інших, де конфіденційність прямо не визнається в Конституції, як-от Сполучені Штати Америки (далі – США), Ірландія й Індія, суди мають визначати ці повноваження в спеціальних рішеннях. Багато країн керуються міжнародними угодами, що визнають права конфіденційності, як актами внутрішнього законодавства. У всьому світі нині спостерігається загальна тенденція ухвалення всебічних законів про конфіденційність, які встановлюють межі захисту особи. Більшість таких законів ґрунтуються на моделях, представлених Організацією економічного співробітництва та розвитку і Радою Європи. Це стало поштовхом до зростання тиску поза межами Європи для ухвалення законів про конфіденційність. Зараз існує майже п'ятдесят країн, що нормативно забезпечили всеохоплюючий захист даних на рівні законів про конфіденційність інформації або перебувають в процесі їх ухвалення [1].

Питанням дослідження правового статусу інформації з обмеженим доступом присвячені роботи таких вітчизняних і закордонних учених, як: А. Баранов, В. Речицький, Г. Виноградова, В. Брижко, М. Демкова, Б. Кормич, В. Цимбалюк, О. Дмитренко, А. Марущак, Н. Камінська, С. Чаннов, О. Серебряник та ін. Проте зазначені праці здебільшого присвячені доктринальному аналізу взаємозв'язку між поняттями «інформація про особу» та «персональні дані», проводи-

лося комплексне вивчення реальної сутності й юридичного змісту кожного з них. Проблематиці співвідношення правових категорій персональних даних та конфіденційної інформації приділено недостатньо уваги. Вона потребує подальших наукових досліджень.

Постановка завдання. Метою статті є з'ясування реального змісту правових понять «конфіденційна інформація» та «персональні дані». Завданнями статті є розкриття стану сучасного нормативного матеріалу в цій царині, рівня його адекватності сучасним реаліям, ефективності та дієвості. Також досліджується відповідне міжнародне законодавство та питання стосовно його адаптації до національної правової системи.

Результати дослідження. Невід'ємним елементом права людини на недоторканність приватного життя є забезпечення належної та справедливої охорони її персональних даних. Дотримання цього безперечного та гуманного принципу створює передумови для демократизації суспільства, створення засад чесної та соціально бажаної взаємодії між державою, бізнесом і людиною під час комерційної, соціальної, культурної й інших видів діяльності. Всі вказані сфери для свого функціонування об'єктивно потребують значного обсягу інформаційних ресурсів, які часто мають характер персональних даних про особу та є конфіденційними даними. В Україні діє низка законів, які регулюють суспільні відносини, пов'язані зі збиранням, зберіганням, використанням та поширенням інформації про особу. Але істотним недоліком цих актів є неузгодженість основних понять і підходів щодо регламентації однакових відносин. Крім того, національні правові регулятивні акти в цій царині не мають чіткого та скорельованого з європейським законодавством визначення персональних даних. Вітчизняним законодавством не повністю визначено режим збирання, зберігання, використання та поширення інформації про особу. Українські закони закріплюють лише загальні принципи доступу громадян до інформації, що стосується їх особисто. Механізм реалізації зазначеного права належним чином не визначений. Відсутнє й регулювання використання конфіденційної інформації про особу [2, с. 101].

Так, Законом України «Про інформацію» конфіденційна інформація визначається як відомості, що перебувають у володінні, користуванні або розпорядженні окремих фізичних чи юридичних осіб і поширюються за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов. Зокрема, у ч. 2 ст. 11 цього акта до конфіденційної інформації віднесено відомості про фізичну особу, як-от дані про її національність, освіту, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, а також адресу, дату і місце народження. Це дозволяє зробити висновок, що будь-яка інформація про особу вважається конфіденційною. Приблизно такого ж підходу дотримується законодавець у Законі України «Про державну статистику», за ст. 1 якого конфіденційна інформація – статистична інформація, яка належить до інформації з обмеженим доступом і перебуває у володінні, користуванні або розпорядженні окремого респондента та поширюється виключно за його згодою, відповідно до погоджених із ним умов. Статистичною інформацією є також дані банківської, фінансової і митної статистики, статистики платіжного балансу тощо, які складаються на підставі адміністративних даних, отриманих Національним банком України та спеціально уповноваженими державними органами відповідно до їхньої компетенції (ст. 6). Закон України «Про страхування» у ст. 40 також кваліфікує як конфіденційну будь-яку інформацію щодо діяльності страхувальника – клієнта страховика, яка стала відомою йому під час взаємовідносин із клієнтом чи із третіми особами під час роботи у сфері страхування, розголошення якої може завдати шкоди клієнту. І хоча в даному разі кваліфікуючою ознакою конфіденційності є можлива шкода від оприлюднення відомостей, даний чинник не є вагомим, оскільки відсутні нормативні критерії його визначеності.

Згідно із ч. 2 ст. 5 Закону України «Про захист персональних даних», персональні дані можуть бути віднесені до конфіденційної інформації про особу законом або відповідною особою. У свою чергу, у ч. 1 ст. 7 Закону України «Про доступ до публічної інформації» визначено конфіденційною інформацію, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, та яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням, відповідно до передбачених ними умов. Як бачимо, за визначенням цих законів поняття конфіденційної інформації є вузьким і не охоплює всю інформацію про особу. Водночас як такого переліку персональних даних, що належать до конфіденційної інформації, національне законодавство не містить. Отже, про що конкретно йдеться, коли ми говоримо про віднесення інформації до конфіденційної інформації про особу законом, чим така інформація відрізняється від тієї конфіденційної інформації, режим конфіденційності якої встановлює сама особа, достеменно незрозуміло [3, с. 88].

Неузгодженість основних підходів національного законодавства в коментованій сфері регулювання відтворює певні суперечності доктринальних концепцій. Науковці не одностайні з пи-

тання про віднесення всіх чи якихось конкретних відомостей про особу до конфіденційної інформації. Одні з них вважають конфіденційною таємницею приватного життя в широкому сенсі поруч із професійною, службовою, комерційною та слідчою таємницями [4, с. 294] або постулюють, що конфіденційною має вважатися вся інформація з обмеженим доступом, яка становить будь-який вид таємниці [5, с. 6]. Інші до конфіденційної відносять інформацію, що є власністю держави, та персональні дані [6, с. 100]. Отже, нині як у національній правовій системі, так і в доктрині немає єдиного підходу до встановлення переліку видів конфіденційної і таємної інформації, а іноді та сама інформація належить як до «таємної», так і до «конфіденційної».

Отже, необхідно порівняти поняття таємності та конфіденційності інформації. За ст. 8 Закону України «Про доступ до публічної інформації», таємною вважається інформація, доступ до якої обмежується відповідно до ч. 2 ст. 6 цього Закону, та розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі. Таємною визнається інформація, яка містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю досудового розслідування й іншу передбачену законом таємницю. Порядок доступу до таємної інформації регулюється спеціальними законами. Скажімо, відповідно до банківського законодавства, банківська таємниця є приватним видом комерційної таємниці банку. Банки й інші кредитні організації повинні гарантувати таємницю про операції, рахунки і вклади своїх клієнтів і кореспондентів. Їхні службовці мусять зберігати таємницю також про інші відомості, що встановлюються кредитною організацією, якщо це не суперечить закону. Як комерційна та банківська таємниця, так і персональні дані, є конфіденційною інформацією, доступ до якої обмежений, а витік якої може завдати значної шкоди кредитній організації та суб'єктові даних. Під час передачі такої інформації до інших органів та установ вона може становити окремі види даних, доступ до яких обмежено (службова, таємна чи конфіденційна інформація), правовий режим яких, за приписами ч. 1 ст. 21 Закону «Про інформацію» та ст. ст. 6–9 Закону «Про доступ до публічної інформації», різний.

Отже, за чинним законодавством, конфіденційна інформація є об'єктом інформаційного обміну. Усередині однієї організації можуть функціонувати відомості, що становлять комерційну чи професійну таємницю, та персональні дані. Володілець такої інформації повинен забезпечити конфіденційність обох типів вказаних даних. Очевидним здається, що і службова, і таємна інформація, і персональні дані охоплюються поняттям конфіденційності, оскільки їх обороту притаманні відповідні ознаки. Але повторимо, згідно зі ст. 6 Закону «Про доступ до публічної інформації», ці види відомостей є різними по суті. Закон не надає їм окремих якісних характеристик. Власне механізм обороту таємної та службової інформації, як зрештою і персональних даних, для забезпечення конфіденційності може відобразитися в єдиному режимі конфіденційності, бо об'єктом є конфіденційна інформація. Вважаємо відсутність напрацювання узагальненого підходу до такого механізму істотним недоліком українського законодавця, що постійно створює значні проблеми в практичній реалізації зазначених відносин. Принаймні на теоретичному рівні маємо констатувати, що режим конфіденційності інформації є предметом правового регулювання, яке представляє особливий порядок, встановлений державою у вигляді правових норм, і забезпечений силою державного примусу за допомогою застосування будь-яких дій з інформацією конфіденційного характеру, зокрема збирання, систематизацію, накопичення, зберігання, уточнення (оновлення, зміна), використання, поширення (зокрема, передача), блокування, знищення. З урахуванням цього та, сподіваємося, наступного нормативного поступу не можна погодитися із твердженням про відсутність суттєвої різниці між конфіденційною і таємною інформацією як об'єктами обороту [7, с. 107]. Очевидно, що правовий обіг останньої має кваліфікуватися як елемент регулювання відносин за допомогою інструментарію конфіденційності. З іншого боку, режим таємності інформації практично тотожний режиму її конфіденційності.

Тепер розглянемо питання щодо співвідношення поняття «персональні дані» та «конфіденційна інформація». Відповідно до ст. 32 Конституції, не допускається збирання, зберігання, використання та поширення **конфіденційної інформації про особу** без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини. Варто зазначити, що в актах українського законодавства та науковій літературі часто обстоюється теза про ототожнення інформації про фізичну особу та її персональних даних [8, с. 38, 79], а поняття «інформація про фізичну особу» і «персональні дані» мають використовуватися як синоніми [9, с. 107]. На таких же засадах ґрунтуються і приписи окремих норм українських законів. Проте така позиція є неправильною. Як бачимо, Основний закон України надає особливий захист саме конфіденційній інформації про особу. І лише така інформація має вважатися персональними даними. У національній публіцистиці така ідея має прихильників. У цьому контексті навіть

запропоновано внести зміни до Конституції і замінити поняття «конфіденційна інформація про особу» на «персональні дані». На думку автора даної цілком слушної пропозиції, «персональні дані» – це юридичний термін спеціального призначення. Він означає не просто конфіденційну інформацію, а її конкретний тип, різновид [10, с. 25].

Отже, інформація про особу може як бути конфіденційною (персональні дані), так і не належати до неї. До останньої належать відомості, які стосуються здійснення особою, що обіймає посаду, пов'язану з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування, посадових або службових повноважень; дані, зазначені в декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру; інформація про отримання в будь-якій формі фізичною особою бюджетних коштів, державного чи комунального майна. Така інформація є відкритою, відповідно до ст. 5 Закону «Про захист персональних даних», і будь-яка зацікавлена особа має право її отримати. Також не належать до персональних даних публічні відомості про особу й інформація загальновідомого характеру чи оприлюднена самим суб'єктом, або за його згодою.

Відповідно до ст. 20 Закону України «Про інформацію», за порядком доступу інформація поділяється на відкриту інформацію й інформацію з обмеженим доступом, водночас одним із видів інформації з обмеженим доступом є конфіденційна інформація. Ми вже вказували на концептуальну помилку законодавця, який відносить конфіденційну інформацію до таких різновидів, тоді як варто було б надати даній категорії значення всеохоплюючого правового режиму обороту відомостей з обмеженим доступом. Але нині нам важливий порядок поширення конфіденційної інформації в сенсі обміну персональними даними особи. Якщо взяти за основу принцип, згідно з яким поняття «інформація про особу» і «конфіденційна інформація про особу (персональні дані)» не є тотожними (друге є елементом першого), розуміємо, що ті відомості про людину, які не становлять її персональних даних, повинні розглядатися як відкрита інформація, а отже, можуть оброблятися і поширюватися фактично без обмежень. Персональні ж дані мають оброблятися в режимі конфіденційності (як і інші види обмеженої в доступі інформації). Їхнє оброблення та поширення потребують обов'язкової згоди суб'єкта, якщо інше не встановлено законом. Але ми не можемо підтримати позицію авторів, які отождествлюють персональні дані та конфіденційну інформацію [11, с. 56], передусім тому, що перше явище є об'єктивно наявним елементом інформаційних відносин, тоді як друге – форма обороту персональних даних, яка, до речі, притаманна не лише таким відомостям.

Свою позицію щодо зазначеного оприлюднив Конституційний Суд України, який офіційно розтлумачив поняття «конфіденційної інформації». Причому зроблено це було Конституційним Судом України (далі – КСУ) двічі. Спершу рішенням від 30 жовтня 1997 р. № 5-зп КСУ в абз. 1 п. 1 резолютивної частини встановив, що до конфіденційної інформації про фізичну особу, визначену в ч. 2 ст. 11 Закону України «Про інформацію», крім даних про її національність, освіту, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, а також адресу, дату і місце народження, належать також відомості про її майновий стан та інші персональні дані [12]. Надалі КСУ дав більш розширене тлумачення поняття «конфіденційної інформації» у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень ч. ч. 1, 2 ст. 32, ч. 2, 3 ст. 34 Конституції України в справі № 2-рп-2012 від 20 січня 2012 р. [13]. В офіційному тлумаченні ч. ч. 1, 2 ст. 32 Конституції України КСУ зазначив, що інформація про особисте та сімейне життя особи (персональні дані про неї) – це будь-які відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована, а саме: національність, освіта, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, матеріальний стан, адреса, дата і місце народження, місце проживання та перебування тощо, дані про особисті майнові та немайнові відносини цієї особи з іншими особами, зокрема членами сім'ї, а також відомості про події та явища, що відбувалися або відбуваються в побутовій, інтимній, товариській, професійній, діловій та інших сферах життя особи, за винятком даних стосовно виконання повноважень особою, яка обіймає посаду, пов'язану зі здійсненням функцій держави або органів місцевого самоврядування. Така інформація про фізичну особу та членів її сім'ї є конфіденційною і може бути поширена тільки за її згодою, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини. Такий підхід оцінюється окремими дослідниками як позиція КСУ, за якою «інформація про особисте та сімейне життя особи (персональні дані)» є поняттям вузчим за змістом, ніж поняття «інформація про особу», і саме інформацію про особисте та сімейне життя (персональні дані) орган конституційної юрисдикції називає «конфіденційною інформацією про особу» [3, с. 89]. Конфіденційна інформація охоплює відомості про особисте і сімейне життя людини [14, с. 189]. З даними твердженнями варто погодитися.

Питанню правової регламентації конфіденційності присвячені численні міжнародні акти. Наприклад, інформація вважається конфіденційною якщо: i) вона визначена такою державою-учасницею, від якої вона отримана і якої стосується ця інформація; ii) є розумні підстави припустити, що її несанкціоноване розголошення може завдати шкоди державі-учасниці або механізм реалізації міжнародної угоди [15]. Варто зазначити, що в основі міжнародно-правового режиму інформації з обмеженим доступом покладено категорію «таємниця». Правова модель режиму обмеження будь-яких відомостей від доступу до них третіх осіб будується на використанні для цих цілей єдиного можливого юридичного механізму, що позначається поняттям таємниці [16, с. 62]. Такий підхід дозволяє стверджувати, що таємниця фактично являє собою правовий режим, що встановлюється щодо відповідної інформації суб'єктами міжнародного права. У сфері обороту персональних даних має йтися про інформаційну таємницю. За даною концепцією, закладеною в основу побудови міждержавних відносин з інформаційного обміну, таємниця – це не інформація, а правовий режим інформації. У міжнародних угодах поруч із терміном «таємниця» нарівні використовується і термін «конфіденційність». Тому варто погодитися із твердженням І. Забари, що, зважаючи на семантичну співзвучність даних термінів, вони вживаються як синоніми [17, с. 43]. Отже, конфіденційність також має характеризуватися не як елемент інформаційного масиву, а як правовий режим його оброблення, який залежно від якісних проявів об'єкта має ті чи інші правові механізми задіяння. Режим інформації у відносинах між різними суб'єктами передбачає низку спеціальних вимог, що забезпечують дотримання правил поводження з конфіденційними даними, а також можливість запровадження необхідних обмежень до третіх осіб для збереження таємниці щодо конфіденційної інформації, якою обмінюються сторони.

Висновки. Законодавство України не дає чіткого переліку визначення правової сутності конфіденційності. Навіть більше, воно абсолютно несправедливо зводить її до одного з елементів інформації з обмеженим доступом. Водночас режим конфіденційності застосовується до регулювання обороту практично всієї обмеженої інформації. Також у національних правових актах немає загального поняття професійної таємниці та службової таємниці, не закріплюється належним чином перелік відомостей, які належать до таких видів інформації. Положення законодавства щодо конфіденційної, таємної та службової інформації (поняття, перелік відомостей) не узгоджені між собою. На наше переконання, поняття «персональні дані» та «конфіденційна інформація про особу» співвідносяться між собою як елемент змісту даних з обмеженим доступом і правовий інструмент, притаманний їх обороту. Якщо все ж залишатися на позиціях застарілого, неадекватного але чинного національного законодавства, таке співвідношення можна кваліфікувати як часткове і загальне явища. Поширення конфіденційної інформації про особу (персональних даних) без згоди суб'єкта забороняється, крім чітко встановлених законодавством випадків: в інтересах державної безпеки, економічного добробуту та прав людини. Саме конфіденційна інформація охоплює відомості про особисте і сімейне життя людини, і ця інформація є суттю персональних даних.

Список використаних джерел:

1. Banisar D., Davies S. Global Trends in Privacy Protection: An International Survey of Privacy, Data Protection, and Surveillance Laws and Developments. 1999. URL: <https://www.jura.uni-hamburg.de/media/ueber-die-fakultaet/personen/albers-marion/seoul-national-university/course-outline/banisar-1999-global-trends-in-privacy-protection.pdf>.
2. Обуховська Т. Захист персональних даних в умовах розвитку інформаційного суспільства: передумови, принципи та міжнародне законодавство. Вісник НАДУ. 2014. № 1. С. 95–103.
3. Кардаш А. Інформація про особу та персональні дані: окремі аспекти співвідношення. Форум права. 2017. № 4. С. 87–92.
4. Кормич Б. Інформаційна безпека: організаційно-правові основи: навч. посібник. К.: Кондор, 2004. 384 с.
5. Алексенцев А. О составе защищаемой информации. Безопасность информации. 1999. № 2. С. 5–7.
6. Марущак А. Правові основи захисту інформації з обмеженим доступом: курс лекцій. К.: КНТ, 2007. 208 с.
7. Чернишова Т. Види інформації з обмеженим доступом за законодавством України: проблемні питання. Вісник Академії митної служби України. Серія «Право». 2011. № 1. С. 103–108.
8. Серебряник О. Інформація про особу як об'єкт цивільних справ: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Івано-Франківськ, 2016. 209 с.

9. Камінська Н. Захист персональних даних: проблеми внутрішньодержавного, наднаціонального і міжнародно-правового регулювання. Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2015. № 3. С. 106–114.
10. Речицький В. Проект Конституції України – 2009. Перспектива прав людини. Харків: Права людини, 2009. 144 с.
11. Бем М., Городиський І., Саттон Г., Родіоненко О. Захист персональних даних: правове регулювання та практичні аспекти: науково-практичний посібник. К.: К. І. С., 2015. 220 с.
12. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо офіційного тлумачення ст. ст. 3, 23, 31, 47, 48 Закону України «Про інформацію» та ст. 12 Закону України «Про прокуратуру» № 5-зп від 30 жовтня 1997 р. (справа К.Г. Устименка). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-97>.
13. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень ч. ч. 1, 2 ст. 32, ч. ч. 2, 3 ст. 34 Конституції України № 2-рп/2012 від 20 січня 2012 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-12>.
14. Тунік А. Правові основи захисту персональних даних: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2012. 229 с.
15. Соглашение между Организацией Объединенных Наций и Международной организацией труда 1946 г. URL: <http://www.ilo.org/public/english/bureau/leg/agreements/nu.htm>.
16. Городов О. Информационное право. М.: Проспект, 2009. 256 с.
17. Забара І. Інформація з обмеженим доступом: міжнародно-правовий режим. Правова інформатика. 2013. № 4 (40). С. 41–47.

УДК 347.91/95:346.1:342.9

КАРМАЗА О.О.

ІНСТИТУТ УРЕГУЛЮВАННЯ СПОРУ ЗА УЧАСТЮ СУДДІ В ЦИВІЛЬНОМУ, ГОСПОДАРСЬКОМУ ТА АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСАХ УКРАЇНИ

У статті здійснено науково-практичний аналіз інституту врегулювання спору за участю судді в цивільному процесі, господарському процесі та адміністративному процесі України. Акцентується увага на спільних та відмінних ознаках інституту врегулювання спору за участю судді та інституту медіації за законодавством України. Вносяться пропозиції щодо вдосконалення процесуального законодавства України.

Ключові слова: *врегулювання спору за участю судді, медіація, цивільний процес, господарський процес, адміністративний процес.*

В статье осуществлен научно-практический анализ института урегулирования спора с участием судьи в гражданском процессе, хозяйственном процессе и административном процессе Украины. Акцентируется внимание на общих и отличительных признаках института урегулирования спора с участием судьи и института медиации по законодательству Украины. Вносятся предложения по совершенствованию процессуального законодательства Украины.

Ключевые слова: *урегулирование спора с участием судьи, медиация, гражданский процесс, арбитражный процесс, административный процесс.*

The article deals with the scientific and practical analysis of the dispute resolution institute with the participation of a judge in the civil process, economic process and administrative process of Ukraine. The emphasis is on the common and distinctive features of the dispute resolution institute with the participation of a judge and the mediation institute under the legislation of Ukraine. Proposals are made on improving the procedural legislation of Ukraine.

Key words: *settlement of a dispute with the participation of a judge, mediation, civil process, economic process, administrative process.*

Вступ. Актуальність дослідження зумовлена прийняттям нових редакцій процесуальних кодексів України, а саме: Цивільного процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України та Кодексу адміністративного судочинства України, які закріпили новий для процесуальної науки інститут – інститут врегулювання спору за участю судді.

На актуальність дослідження вказує також той факт, що значна частина пересічних громадян України ще не знайома з юридичними категоріями «медіація» чи «врегулювання спору за участю судді». В юриспруденції не існує єдиної думки про єдність чи відмінність інституту медіації та інституту врегулювання спору за участю судді, розкриття їхнього змісту та правової природи тощо. Законодавство України також чіткої відповіді на це не надає.

Постановка завдання. Відтак метою статті є науково-практичний аналіз норм Цивільного процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України та Кодексу адміністративного судочинства України [1] в частині визначення порядку врегулювання спору за участю судді, а також визначення спільних та відмінних ознак інституту медіації та інституту врегулювання спору за участю судді.

Ступінь розробленості проблеми. Проблемам врегулювання спору за участю судді в юридичних процесах присвячено в Україні ряд робіт. Зокрема, це праці С. Короєда [2], О. Можайкіної [3], І. Бутирської [4], Т. Цувіні [5], О. Тиханського [6] та інших вчених [7]. Попри це, доктриною не вироблено єдиних засад та підходів щодо поняття, змісту та сутності інституту врегулювання спору за участю судді. Крім того, більшість вчених та юристів-практиків дійшли висновку, що норми Цивільного процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України та Кодексу адміністративного судочинства України в частині визначення порядку врегулювання спору за участю судді дискусійні.

Результати дослідження. Інститут врегулювання спору за участю судді (в редакції норм процесуальних кодексів України) є новим для сучасного українського права. Відтак процедура врегулювання спору за участю судді міститься в положеннях нових редакцій Цивільного процесуального кодексу України (статті 201–205) (далі – ЦПК), Господарського процесуального кодексу України (статті 18–190) (далі – ГПК) та Кодексу адміністративного судочинства України (статті 184–188) (далі – КАС), які набрали чинності в грудні 2017 року. Аналіз процедури врегулювання спору за участю судді в господарському, цивільному та адміністративному судочинстві дає підстави стверджувати, що вона майже однакова, за винятком категорій справ, в яких не допускається врегулювання спору за участю судді.

Врегулювання спору за участю судді відбувається на підготовчому етапі розгляду справи. Так, згідно із ст. 182 ГПК, ст. 197 ЦПК та ст. 180 КАС у підготовчому засіданні суд з'ясовує, чи бажають сторони звернутися до суду для проведення врегулювання спору за участю судді, встановлює строки та порядок врегулювання спору за участю судді за наявності згоди сторін на його проведення. Таким чином, із метою задоволення інтересів сторін спору за їхнім бажанням до розгляду справи по суті, у встановлені строки та за умови, що в справі ГПК, ЦПК чи КАС допускає врегулювання спору за участю судді, а також у порядку, визначеному ГПК, ЦПК чи КАС, відбувається врегулювання спору за участю судді, про що суддею постановляється ухвала, а суддя зупиняє провадження в справі.

Процесуальні дії, спрямовані на врегулювання спору за участю судді, здійснюються в строки, визначені в зазначених кодексах (ст. 190 ГПК, ст. 205 ЦПК та ст. 188 КАС). Так, згідно із ст. 205 ЦПК врегулювання спору за участю судді проводиться протягом розумного строку, але не більше 30 днів із дня постановлення ухвали про його проведення. Строк проведення продовжено не підлягає. Аналогічний зміст норм в ГПК та КАС.

Наслідками зазначених процесуальних дій щодо врегулювання спору за участю судді можуть бути: 1) затвердження судом мирової угоди, 2) залишення позову без розгляду, 3) відмова від позову, 4) визнання позову, 5) припинення процесуальних дій, пов'язаних із проведенням

врегулювання спору за ініціативою сторони, 6) припинення процесуальних дій, пов'язаних із проведенням врегулювання спору у зв'язку із закінченням строку, визначеного кодексом, 7) припинення процесуальних дій, пов'язаних із проведенням врегулювання спору за ініціативою суду в передбачених випадках (наприклад, затягування розгляду). Повторне проведення врегулювання спору за участю судді не допускається.

Звертаємо увагу на те, що в ГПК, ЦПК та КАС підстави припинення процесуальних дій, пов'язаних із врегулюванням спору за участю судді, визначені в окремій нормі. Так, наприклад, відповідно до ст. 204 ЦПК врегулювання спору за участю судді припиняється: 1) в разі подання стороною заяви про припинення врегулювання спору за участю судді; 2) в разі закінчення строку врегулювання спору за участю судді; 3) за ініціативою судді в разі затягування врегулювання спору будь-якою із сторін; 4) у разі укладення сторонами мирової угоди та звернення до суду із заявою про її затвердження, або звернення позивача до суду із заявою про залишення позовної заяви без розгляду, або в разі відмови позивача від позову чи визнання позову відповідачем. Про припинення врегулювання спору за участю судді постановляється ухвала, яка оскарженню не підлягає.

Зазначені вище підстави припинення доцільно поділяти на групи. Так, наприклад, у разі коли критерієм поділу є правові наслідки, які виникають після припинення процесуальних дій, пов'язаних із врегулюванням спору за участю судді, підстави припинення поділяються на:

1) підстави, які призводять до поновлення провадження в справі та передачі справи іншому судді на розгляд (не врегулювання спору): в разі подання стороною заяви про припинення врегулювання спору за участю судді; в разі закінчення строку врегулювання спору за участю судді; за ініціативою судді в разі затягування врегулювання спору будь-якою із сторін;

2) підстави, які призводять до закриття провадження в справі (мирне врегулювання спору): в разі укладення сторонами мирової угоди та звернення до суду із заявою про її затвердження, або звернення позивача до суду із заявою про залишення позовної заяви без розгляду, або в разі відмови позивача від позову чи визнання позову відповідачем.

ГПК, ЦПК та КАС встановлюють випадки, коли врегулювання спору за участю судді не допускається. Так, відповідно до ст. 201 ЦПК врегулювання спору за участю судді не допускається в разі, якщо в справу вступила третя особа, яка заявляє самостійні вимоги щодо предмета спору. Статтею 186 ГПК передбачено, що проведення врегулювання спору за участю судді не допускається в справах (справах): 1) про відновлення платоспроможності боржника чи визнання його банкрутом; 2) за заявами про затвердження планів санації боржника до відкриття провадження в справі про банкрутство; 3) у випадку вступу в справу третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги щодо предмета спору. За ст. 184 КАС проведення врегулювання спору за участю судді не допускається: 1) в адміністративних справах, визначених главою 11 розділу II цього Кодексу, за винятком справ, визначених статтею 267 цього Кодексу, та типових справ; 2) у випадку вступу в справу третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги щодо предмета спору.

Отже, кодекси містять закритий перелік випадків, коли врегулювання спору за участю судді не допускається. Разом із тим випадок, у разі «якщо в справу вступила третя особа, яка заявляє самостійні вимоги щодо предмета спору», є таким, що повторюється в ГПК, ЦПК та КАС; усі інші випадки пов'язані з юрисдикцією та повноваженнями судів щодо господарських та адміністративних спорів.

Здійснивши аналіз норм ГПК, ЦПК та КАС, дійдемо висновку, що нормами кодексів встановлено дві форми проведення врегулювання спору за участю судді, а саме: спільна та закрита наради; спільна або закрита наради. Також передбачено, що спільні наради проводяться за участю всіх сторін, їх представників та судді, а закриті наради проводяться за ініціативою судді з кожною зі сторін окремо. Разом із тим норми не передбачають «ініціатора» вибору форми проведення. Як правило, суддя самостійно визначає форму проведення врегулювання спору, тобто форму спілкування зі сторонами. Однак кодекси не забороняють сторонам обрати форму проведення. Так, наприклад, відповідно до ст. 5 ЦПК, здійснюючи правосуддя, суд захищає права, свободи та інтереси фізичних осіб, права та інтереси юридичних осіб, державні та суспільні інтереси в спосіб, визначений законом або договором. Відтак вважаємо, що в разі коли сторони домовилися врегулювати спір за участю судді та визначили форму в договорі (обрали одну з двох вищевказаних), суд повинен дотриматися визначеної в договорі форми врегулювання спору.

Нормами кодексів передбачено, що з урахуванням конкретних обставин проведення наради суддя може оголосити перерву в межах строку проведення врегулювання. Тобто оголошення перерви не зупиняє встановлений у кодексі 30-денний строк із дня постановлення ухвали про його проведення.

Здійснивши аналіз норм кодексів, дійдемо висновку, що ними передбачено повноваження судді під час врегулювання спору за участю судді, однак норм, які б визначали загальні права та обов'яз-

ки сторін у закритих чи спільних нарадах, кодекси не містять, що, на нашу думку, вказує на недостатність врегулювання цих відносин. Разом із тим суддя та сторони повинні дотримуватися загальних засад цивільного, господарського та адміністративного судочинства. Крім того, потребує відображення в нормах кодексу, наприклад, питання про те, яку кількість часу (днів, годин) суддя повинен поділити сторонам, щоб його не звинуватили в порушенні основних засад (принципів) судочинства.

Отже, за ст. 203 ЦПК на початку проведення першої спільної наради з врегулювання спору суддя роз'яснює сторонам мету, порядок проведення врегулювання спору за участю судді, права та обов'язки сторін. Під час проведення спільних нарад суддя з'ясовує підстави та предмет позову, підстави заперечень, роз'яснює сторонам предмет доказування за категорією спору, який розглядається, пропонує сторонам надати пропозиції щодо шляхів мирного врегулювання спору та здійснює інші дії, спрямовані на врегулювання сторонами спору. Суддя може запропонувати сторонам можливий шлях мирного врегулювання спору. Під час закритих нарад суддя має право звертати увагу сторони на судову практику в аналогічних справах, пропонувати стороні та (або) її представнику можливі шляхи мирного врегулювання спору.

Тобто під час проведення спільних нарад суддя може запропонувати сторонам можливий шлях (один) мирного врегулювання спору, а під час закритих нарад – пропонувати можливі шляхи (декілька) мирного врегулювання спору. Разом із тим норми кодексів містять певні застереження, а саме: «Під час проведення врегулювання спору суддя не має права надавати сторонам юридичні поради та рекомендації, надавати оцінку доказів у справі» (ст. 203 ЦПК, ст. 186 КАС, ст. 188 ГПК). Відтак постає питання про те, чи не є пропозиція судді щодо «шляху врегулювання спору» «юридичною порадою та рекомендацією», які заборонено надавати судді, що слід розуміти під правовими конструкціями «можливий шлях мирного врегулювання спору» та «юридичні поради та рекомендації». У зв'язку із цим суддя повинен чітко розуміти, яким є зміст правової конструкції «юридичні поради та рекомендації», а який зміст законодавець «заклав» у конструкцію «запропонувати сторонам можливий шлях мирного врегулювання спору». Вважаємо, що кодекси в цій частині потребують внесення суттєвих змін.

Нормами кодексів також встановлено, що інформація, отримана будь-якою зі сторін, а також суддею під час проведення врегулювання спору, є конфіденційною. У разі залучення перекладача принцип конфіденційності також поширюється на нього.

Під час проведення врегулювання спору за участю судді протокол наради не ведеться та не здійснюється фіксування технічними засобами. Під час врегулювання спору за участю судді забороняється використовувати портативні аудіотехнічні пристрої, а також здійснювати фото- і кінозйомку, відео-, звукозапис. На нашу думку, слід було б дозволити вести власні нотатки судді, або «не забути» інформацію, отриману від сторін під час наради.

Разом із тим ГПК, ЦПК та КАС передбачають, що сторони мають право брати участь у таких нарадах у режимі відеоконференції, в порядку, визначеному цими кодексами. На нашу думку, проведення нарад у режимі відеоконференції може порушити принцип конфіденційності, оскільки суддя не зможе прослідкувати наявності чи відсутності записуючих пристроїв у сторін, які беруть участь у таких нарадах у режимі відеоконференції.

На перший погляд зміст статей ЦПК, ГПК та КАС дає підстави стверджувати, що процес врегулювання спору за участі судді та процес медіації ідентичні. Однак це хибний висновок. Вважаємо, що це різні правові інститути в українському праві, які мають спільні ознаки. Наприклад, в основу даних інститутів закладено однакові принципи управління та розв'язання конфлікту, які спрямовані на «мирне» врегулювання сторонами спору тощо. Зокрема, йдеться про принцип рівноправності сторін, за яким сторони спору мають рівний обсяг прав та обов'язків, принцип незалежності і неупередженості медіатора та судді, на підставі якого вони діють об'єктивно, неупереджено та не піддаються будь-якому впливу, а також принципи добровільності, чесності, добросовісності, неконфронтаційності переговорів тощо.

Отже, порівнюючи зазначені інститути, дійдемо висновку, що вони мають як спільні, так і відмінні ознаки. Наведемо деякі з них на прикладі норм ГПК.

По-перше, порядок врегулювання спору за участі судді, на відміну від процесу медіації, чітко визначений нормами. Так, наприклад, ст. 188 ГПК передбачено, що проведення врегулювання спору за участю судді здійснюється у формі спільних та (або) закритих нарад. Однак, на нашу думку, зазначені норми є дискусійними, оскільки не розкрито значення терміну «закрита нарада». Крім того, Закон України «Про судоустрій та статус суддів» передбачає відкритість судового процесу. Таким чином, зазначені норми ГПК потребують редакційного уточнення. Це зауваження стосується й норм ЦПК та КАС. Звертаємо увагу, що спеціальний закон про медіацію в Україні не прийнято [8].

По-друге, суддя, вчиняючи процесуальні дії щодо мирного врегулювання спору, на відміну від медіатора, є представником судової гілки влади і постановляє рішення у формі ухвали іменем України. Так, наприклад, за ст. 187 ГПК про проведення процедури врегулювання спору за участю судді суд постановляє ухвалу, якою одночасно зупиняє провадження в справі. Згідно із ст. 189 ГПК про припинення врегулювання спору за участю судді постановляється ухвала, яка оскарженню не підлягає. Медіатор не приймає відповідних процесуальних рішень у процесі медіації.

По-третє, на відміну від процесу врегулювання спору за участю судді, сторони процесу медіації самостійно та вільно обирають медіатора. У випадку врегулювання спору за участю судді сторони не мають права обирати суддю, оскільки суддя за загальними правилами ГПК визначається автоматизованою системою документообігу суду (ст. 6 ГПК).

По-четверте, суддя в процесі врегулювання спору за участю судді, зважаючи на вимоги ст. 19 Конституції України та вимоги ст. 2 ГПК, повинен дотримуватися порядку, визначеного нормами ГПК, тоді як медіатор має право застосувати принцип гнучкості процесу медіації, тобто дотриматися основної структури процесу медіації, але може діяти, не відповідаючи їй у деталях. Тобто «відійти» від процедурного порядку.

По-п'яте, процес медіації допускається на будь-якій стадії судочинства, тоді як за ст. 186 ГПК врегулювання спору за участю судді проводиться до початку розгляду справи по суті.

По-шосте, строки проведення процесу медіації визначаються угодою сторін, тоді як за ст. 190 ГПК врегулювання спору за участю судді проводиться протягом розумного строку, але не більше тридцяти днів із дня постановлення ухвали про його проведення. Строк проведення врегулювання спору за участю судді продовженню не підлягає.

По-сьоме, місце проведення медіації обирається сторонами за згодою, про що зазначається в угоді. Натомість у процесі врегулювання спору за участю судді територіальна юрисдикція визначена ГПК.

По-восьме, під час проведення медіації не стягуються судовий збір та інші обов'язкові платежі до бюджету, визначені нормами ГПК. Тому, загалом, медіація може бути дешевша від судового порядку вирішення спору.

По-дев'яте, нормами ст. 189 ГПК встановлено виключний перелік підстав припинення врегулювання спору за участю судді. Зокрема, такою підставою є «закінчення строку врегулювання спору за участю судді». Тобто в процесі врегулювання спору за участю судді сторони можуть не врегулювати спір, оскільки строк, відведений для цього, закінчився. Разом із тим принцип гнучкості процесу медіації гарантує сторонам досягнення порозуміння в конфлікті.

Крім того, до особливостей медіації можуть відноситися також: відсутність принципу змагальності сторін та, як наслідок, забезпечення психологічного комфорту учасників, конфіденційність процедури медіації, яка полягає в тому, що вона не може бути розголошена навіть у суді, наявність взаємної вигоди та зацікавленості сторін як у прийнятті рішення, так і в його виконанні тощо.

Також зазначимо, що медіатор не приймає жодного рішення особисто, він лише шляхом переговорів і роз'яснення користі від певних поступок кожній стороні сприяє самостійному прийняттю сторонами певної домовленості, яку оформляють договором чи мировою угодою, якщо медіація відбувалася паралельно із судовим процесом. Разом із тим, як вище вказувалося, суддя може пропонувати шляхи врегулювання спору.

Висновок. В Україні прийнято правові норми, які сприяють зменшенню напруги в суспільстві, піднімають питання мирного врегулювання спору на вищий рівень, а відтак створюють умови для врегулювання зазначених відносин на підставі принципу верховенства права тощо. Інститут врегулювання спору за участю судді в редакції ГПК, ЦПК та КАС є новим для сучасного українського права та потребує подальших наукових досліджень, а норми кодексів України – доопрацювання. Системний аналіз норм інституту врегулювання спору за участю судді та інституту медіації засвідчив, що ці інститути мають спільні та відмінні ознаки та є різними за змістом і порядком інститутами.

Інститут врегулювання спору за участю судді має як переваги, так і недоліки, які слідують із змісту відповідних норм кодексів України. Зокрема, до переваг віднесено: врегулювання спору до початку розгляду справи по суті; проведення судових засідань на умовах конфіденційності; заборона оскарження судового рішення; економія коштів та часу сторін, зокрема, держава повертає частину судового збору тощо. Недоліками є: наявність корупційних ризиків під час закритих нарад, короткий час для врегулювання спору за участю судді (30 днів) та неможливість його продовження, нечіткий зміст деяких норм кодексу тощо.

Список використаних джерел:

1. Веб-портал Верховна Рада України. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua>.
2. Коросєд С.О. Врегулювання спору як самостійне завдання цивільного судочинства за проектом нової редакції ЦПК України: вплив інституту врегулювання спору за участю судді на ефективність цивільного процесу. Судова апеляція. 2017. № 3(48). С. 79–88.
3. Можайкіна О. Правовий аналіз врегулювання спору за участю судді. Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. 2018. № 2. С. 174–180.
4. Бутирська І. Врегулювання спору за участю судді: перспективи запровадження в господарський процес України. Підприємництво, господарство і право. 2017. № 12. С. 79–83.
5. Цувіна Т.А. Впровадження інституту присудової медіації як перспективний напрямок реформування цивільного процесуального законодавства // Збірник наукових праць. Міжнар. наук.-практ конф. Україна на шляху до Європи: реформа цивільного процесуального законодавства. Київ. 7 липня 2017 р. С. 195–200.
6. Тиханський О. Місце інституту врегулювання цивільного спору за участю судді в систематичі примирних процедур. Naukovij visnik Nacional'noi akademii vnutrisnih sprav. 2018. № 2(107). С. 31–39.
7. Новели цивільного процесуального кодексу України. Матер. кругл. столу (Одеса, 26 березня 2018 р.) / За заг. ред. д. ю. н., проф. Н.Ю. Голубевої. Нац. ун-т «Одес. юрид.акад». Одеса. 2018. 112 с. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/9460/Novelu%20Tsyvilnogo%20protsesualnogo%20kodeksu%20Ykr%202018.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
8. Кармаза О.О. Інститут медіації: основні концепції розвитку. Підприємство, господарство і право. 2017. № 2. С. 24–28.

УДК 347.4

КРИСА М.В.

**ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ СТОРІН
ЗА ДОГОВОРОМ ПІДРЯДУ НА ГЕОЛОГІЧНЕ ВИВЧЕННЯ НАДР
ЗА ДЕРЖАВНИМ ЗАМОВЛЕННЯМ**

Стаття присвячена аналізу цивільно-правової відповідальності сторін за договором підяду на геологічне вивчення надр за державним замовленням, окреслено правову природу відповідальності сторін за цим договором підяду, виокремлено міри оперативного впливу на підрядника, розкрито сутність компенсації моральної шкоди в договорі підяду на геологічне вивчення надр за державним замовленням.

Ключові слова: *цивільно-правова відповідальність, умови договору, заходи оперативного впливу, моральна шкода, збитки, неустойка.*

Статья посвящена анализу гражданско-правовой ответственности сторон по договору подряда на геологическое изучение недр по государственному заказу, определена правовая природа ответственности сторон по договору подряда, выделены меры оперативного воздействия на подрядчика, раскрыта сущность компенсации морального вреда в договоре подряда на геологическое изучение недр по государственному заказу.

Ключевые слова: *гражданско-правовая ответственность, условия договора, меры оперативного воздействия, моральный вред, убытки, неустойка.*

The article is devoted to the analysis of civil liability of the parties under the contract for the geological study of subsoil under the state order, outlines the legal nature of the responsibility of the parties under the contract, specifies the extent of operational influence on the contractor, discloses the essence of compensation for moral damage in the contract of contract for the geological study of subsoil under the state order.

Key words: *civil liability, terms of contract, measures of operational influence, moral harm, losses, forfeit.*

Вступ. У доктрині приватного права питання цивільно-правової відповідальності неодноразово обґрунтовувалося в наукових працях. Цінність цивільного права полягає в тому, що воно у своїх нормах містить широкий арсенал засобів впливу на поведінку фізичних та юридичних осіб через їхні інтереси і за допомогою інтересів. Сьогодні одним із таких засобів впливу на майнові інтереси осіб є застосування до правопорушника майнових санкцій, зокрема цивільно-правової відповідальності.

Варто зазначити, що в українській цивілістичній літературі питання цивільно-правової відповідальності ґрунтовно розроблялися в працях Г. Матвєєва [12], Я. Шевченко [19], І. Канзафарової [6], В. Примака [15], І. Безклубого [2] та інших. Проте в науковій літературі, зокрема в цивільному праві, питання цивільної відповідальності за договором підряду на геологічне вивчення надр за державним замовленням недостатньо вивчене.

Постановка завдання. Мета статті – дослідити проблему цивільної відповідальності за договором підряду на геологічне вивчення надр за державним замовленням.

Результати дослідження. Зважаючи на те, що питанню поняття та змісту цивільно-правової відповідальності приділено достатньо уваги у вітчизняній юридичній науці, ми під час аналізу цивільно-правової відповідальності за договором підряду на геологічне вивчення надр за державним замовленням виходитимемо з розуміння, запропонованого Р. Майдаником, що цивільно-правова відповідальність – це застосування до правопорушника в разі здійснення протиправних дій або бездіяльності передбачених договором чи законом заходів державного примусу у вигляді додаткових цивільно-правових обов’язків майнового характеру (санкцій). Отже, ми розуміємо цивільно-правову відповідальність як передбачений правовими нормами чи договірними положеннями обов’язок правопорушника зазнати певних несприятливих для нього наслідків.

Як слушно зазначає В. Гуцуляк, цивільно-правова відповідальність сторін за невиконання чи неналежне виконання умов договору підряду на проведення пошукових робіт має майновий характер, що проявляється в застосуванні до порушника додаткових майнових обтяжень, розмір яких, за загальним правилом, повинен відповідати розміру понесених кредитором збитків [4, с. 200]. Тобто договірна відповідальність, на думку І. Пучковської, проявляється в приєднанні до порушення обов’язку додаткового обов’язку в такого порушника, за яким він позбавляється майнового блага, водночас не отримує взамін іншої компенсації [16, с. 214].

Одним із найбільш поширених на практиці порушень підрядних договорів загалом і договору з геологічного вивчення надр за державним замовленням зокрема є несвоєчасне виконання підрядником (прострочення виконання) обов’язків щодо виконання прийнятих на себе робіт та передачі їхніх результатів замовникові. Як зазначає М. Пленюк, серед загальних положень про договори підряду немає норм про відповідальність підрядника за несвоєчасне виконання його основного обов’язку – виконання роботи в обумовлений (розумний) строк і передачу результату цієї роботи замовникові [14, с. 96]. Однак щоб стягнути з підрядника завдані замовникові збитки у зв’язку із простроченням виконання ним обов’язку, замовник має довести їх наявність і розмір. Відповідно до п. п. 2–4 ст. 623 Цивільного кодексу (далі – ЦК) України, розмір збитків, завданих порушенням зобов’язання, доводить кредитор. Збитки визначаються з урахуванням ринкових цін, наявних на день добровільного задоволення боржником вимоги кредитора в місці, де зобов’язання має бути виконане, а якщо вимога не була задоволена добровільно, то в день пред’явлення позову, якщо інше не встановлено договором або законом. Суд може задовольнити вимогу про відшкодування збитків, беручи до уваги ринкові ціни, що були на день ухвалення рішення. Під час визначення неoderжаних доходів (упущеної вигоди) враховуються заходи, вжиті кредитором щодо їх одержання.

Згідно зі ст. 612 ЦК України, боржник вважається таким, що прострочив, якщо він не приступив до виконання зобов’язання або не виконав його в строк, встановлений договором або законом. Прострочення боржника не настає, якщо зобов’язання не може бути виконане внаслідок

прострочення кредитора. Відповідно до ст. 613 ЦК України, кредитор вважається таким, що прострочив, у таких випадках: якщо він відмовився прийняти належне виконання, запропоноване боржником; якщо він не вчинив дій, що встановлені договором та актами цивільного законодавства, або дій, що випливають із суті зобов'язання або звичаїв ділового обороту, до вчинення яких боржник позбавлений можливості виконати свій обов'язок; у разі затримання передачі боржником належно виконаного кредитором через відмову останнього повернути боржникові борговий документ або видати розписку, відповідно до вимог ст. 545 ЦК України.

У договорі підряду з геологічного вивчення надр за державним замовленням порушення договору підрядником може полягати в невиконанні чи неналежному виконанні ним зобов'язань, що закріплені в договорі, нормативно-правових актах, технічних нормах, завданнях тощо. У свою чергу, порушення замовника полягатиме в такому: а) у неприйнятті виконаного результату роботи; б) у несплаті підрядникові встановленої ціни; в) у розголошенні відомостей, що містять таємницю, без згоди підрядника; г) у ненаданні передбачених договором чи законом послуг підрядникові й ін. З наведеного вбачаємо, що неналежне виконання умов договору підряду з геологічного вивчення надр за державним замовленням може проявлятися в бездіяльності сторін, а також у вчиненні тих дій, які за умовами договору вони не повинні були вчиняти.

Отже, з наведеного вище доходимо висновку, що невиконання чи неналежне виконання сторонами умов договору підряду з геологічного вивчення надр за державним замовленням варто розуміти як порушення умов договору підряду на геологічне вивчення надр за державним замовленням, яке призводить до цивільно-правової відповідальності.

Відповідно до ст. 852 ЦК України, якщо підрядник відступив від умов договору підряду, що погіршило роботу, або допустив інші недоліки в роботі, замовник має право за своїм вибором вимагати безоплатного виправлення цих недоліків у розумний строк або виправити їх власним коштом із правом на відшкодування своїх витрат на виправлення недоліків чи відповідного зменшення плати за роботу, якщо інше не встановлено договором. За наявності в роботі істотних відступів від умов договору підряду з геологічного вивчення надр або інших недоліків замовник має право вимагати розірвання договору та відшкодування збитків. З наведеного можемо зрозуміти, що йдеться лише про порушення підрядником умов договору щодо якісного виконання роботи і можливу вимогу з боку замовника про безоплатне виправлення недоліків роботи в розумний строк.

Під час дослідження договору підряду на проведення пошукових робіт за цивільним законодавством України В. Гуцуляк виділив 12 видів порушень умов договору, зокрема: 1) правопорушення, пов'язані з непереданням замовником підряднику технічного завдання та (або) інших вихідних даних (ч. 1 ст. 888 ЦК України); 2) правопорушення, пов'язані з недодержанням вимог, що містяться в завданні й інших вихідних даних, для проведення пошукових робіт (ч. 2 ст. 888 ЦК України); 3) правопорушення, пов'язані з непогодженням результатів пошукових робіт із замовником, а в разі необхідності – з уповноваженими органами державної влади й органами місцевого самоврядування (п. 2 ч. 1 ст. 890 ЦК України); 4) правопорушення, пов'язані з непереданням чи (або) простроченням передання замовникові результатів пошукових робіт (п. 3 ч. 1 ст. 890 ЦК України); 5) правопорушення, пов'язані з переданням без згоди замовника результатів пошукових робіт іншим особам (п. 4 ч. 1 ст. 890 ЦК України); 6) правопорушення, пов'язані з неповідомленням замовника про наявність в інших осіб права перешкодити або обмежити виконання подальших (проектних, будівельних тощо) робіт на основі переданих за договором результатів пошукових робіт (п. 5 ч. 1 ст. 890 ЦК України); 7) правопорушення, пов'язані з ухиленням підрядника від участі в справі за позовом, пред'явленим до замовника іншою особою у зв'язку з недоліками результатів пошукових робіт (п. 6 ч. 1 ст. 889 ЦК України); 8) правопорушення, пов'язані з ухиленням замовника від оплати виконаних підрядником робіт після передання їхнього результату або ж відшкодування підрядникові додаткових витрат, пов'язаних зі зміною вихідних даних для проведення пошукових робіт внаслідок обставин, що не залежать від підрядника (п. 1 ч. 1 ст. 889, п. 5 ч. 1 ст. 889 ЦК України); 9) правопорушення, пов'язані з використанням результатів пошукових робіт для цілей, не передбачених договором (п. 2 ч. 1 ст. 889 ЦК України); 10) правопорушення, пов'язані з переданням результатів пошукових робіт іншим особам або ж розголошенням даних, що містяться в них, без згоди підрядника (п. 2 ч. 1 ст. 889 ЦК України); 11) правопорушення, пов'язані з ненаданням послуг підрядникові у виконанні пошукових робіт в обсязі та на умовах, встановлених договором (п. 3 ч. 1 ст. 889 ЦК України); 12) правопорушення, пов'язані з ухиленням замовника від сприяння підрядникові під час погодження результатів пошукових робіт з уповноваженими органами державної влади й органами місцевого самоврядування (п. 4 ч. 1 ст. 889 ЦК України) [16, с. 218].

На нашу думку, наведені умови у своєму загальному розумінні можуть збігатися і з умовами цивільно-правової відповідальності договору підряду з геологічного вивчення надр за державним замовленням.

Додатково варто мати на увазі, що в разі порушення зобов'язання настають правові наслідки, встановлені договором чи законом. Інакше кажучи, це форми цивільно-правової, зокрема договірної, відповідальності, тобто форми вираження негативних наслідків у майновій сфері порушника, які є наслідком вчиненого ним правопорушення.

Відповідно до ст. 611 ЦК України, правові наслідки порушення зобов'язання такі: а) припинення зобов'язання внаслідок односторонньої відмови від нього; б) розірвання договору; в) зміна умов зобов'язання; г) сплата неустойки; ґ) відшкодування збитків чи моральної шкоди. Наведений перелік не є вичерпним. До зазначених правових наслідків належить також виконання зобов'язання коштом боржника, примусове виконання боржником обов'язку передати річ, визначену індивідуальними ознаками. На нашу думку, не всі із зазначених наслідків порушення зобов'язання пов'язані з покладенням на особу нових додаткових обов'язків як заходу цивільно-правової відповідальності. Слушною є думка щодо цього М. Сібільова, що мірами цивільно-правової відповідальності є лише такі правові наслідки порушення зобов'язання, як відшкодування збитків та моральної шкоди і сплата неустойки, оскільки за загальним правилом, викладеним у ст. 622 ЦК України, боржник, який сплатив неустойку і відшкодував збитки, завдані порушенням зобов'язання, не звільняється від обов'язку виконання зобов'язання в натурі. Усі інші правові наслідки порушення зобов'язання є заходами захисту цивільних прав [18, с. 424].

Невиконання або неналежне виконання державного контракту у сфері підрядних робіт із геологічного вивчення надр може набувати різноманітних форм. Серед таких розрізняють заходи оперативного впливу, які виконуються за державними підрядними договорами. На думку В. Луця, заходи оперативного впливу не відновлюють початкового майнового стану потерпілої сторони, а спрямовані на запобігання конкретним порушенням у майбутньому, виконують забезпечувальну функцію, мають запобіжний характер і можуть застосовуватися оперативним порядком односторонньо уповноваженою стороною без звернення до юрисдикційного органу [10, с. 67]. В. Грибанов зазначив, що разом із цивільно-правовою відповідальністю цивільному праву властиві й інші форми та способи впливу на поведінку людей, зокрема заходи оперативного впливу, державно-примусові заходи превентивного і регулятивного характеру, які не можуть ототожнюватися з юридичною відповідальністю, оскільки не відповідають ознакам відповідальності [3, с. 38–39].

Саме тому під час розгляду таких заходів цивільно-правової відповідальності за невиконання чи неналежне виконання державних контрактів у сфері підрядних робіт із геологічного вивчення надр, як відшкодування збитків та сплата неустойки, не можемо не звернути увагу на заходи оперативного впливу, якими наділені сторони досліджуваного договору. З огляду на вищезазначене, а також у результаті аналізу чинного законодавства України, можемо зауважити, що заходи оперативного впливу варто диференціювати на зумовлені: 1) прострочкою здійснення підрядних робіт підрядником; 2) недоліками під час виконання підрядних робіт підрядником; 3) прострочкою оплати робіт замовником; 4) ненаданням замовником матеріалу, устаткування тощо, якщо це передбачено договором тощо.

З вищенаведеного доходимо висновку, що замовник може бути наділений правом на такі заходи оперативного впливу на підрядника:

а) у разі прострочки на початку геологорозвідувальних робіт замовник має право: вимагати початку проведення таких робіт, якщо ж протягом додаткового часу підрядник не починає геологорозвідувальні роботи – відмовитися від договору;

б) прострочка завершення всіх проведених геологорозвідувальних робіт дає замовнику право: вимагати завершення всіх робіт, встановивши додаткові строки (терміни) – відмовитися від договору або доручити виконання роботи іншій особі коштом підрядника;

в) у разі виявлення незначних недоліків у момент прийняття результату робіт замовник має право вимагати пропорційного зменшення ціни робіт;

г) у разі виявлення істотних відступів від умов договору з геологічного вивчення надр, які не можуть бути усунені чи не були усунені у встановлений строк, замовник має право відмовитися від договору;

ґ) у разі виявлення недоліків після прийняття робіт у межах гарантійного строку замовнику може бути надано право вимагати пропорційного зменшення ціни робіт;

д) у разі виявлення недоліків, за які підрядник не відповідає, замовник має право на їх усунення власним коштом.

У свою чергу, підрядник також має право на заходи оперативного впливу на замовника, зокрема, у разі несплати замовником за виконані роботи протягом 30 календарних днів після закінчення встановленого строку платежу підрядник має право припинити виконання робіт, але лише після повідомлення про це замовника. Підрядник має право на притримання результату робіт, а також устаткування, залишку невикористаного матеріалу й іншого майна замовника, яке є і підрядника, якщо замовник не сплатив встановленої ціни роботи або іншої суми, належної підрядникові у зв'язку з виконанням договору підряду. На нашу думку, у договорі підряду з геологічного вивчення надр за державним замовленням притримання результату робіт є найбільш дієвим засобом оперативного впливу підрядника. Адже якщо припустити ситуацію, що замовнику терміново необхідні результати проведених робіт, саме останній буде зацікавлений у належному виконанні договірних зобов'язань.

Що стосується форм договірної відповідальності за договором підряду з геологічного вивчення надр за державним замовленням, то варто зазначити, що особливе місце належить відшкодуванню збитків. Це зумовлено тим, що найбільш істотним і поширеним наслідком порушення цивільних прав є збитки. Наведена форма відповідальності має загальне значення і застосовується в усіх випадках порушення цивільних прав, тоді як інші форми цивільно-правової відповідальності застосовуються лише у випадках, прямо передбачених законом або договором [1, с. 116].

Зауважимо, що поняття «збитки», яке вживається в цивільному праві, дещо відрізняється від аналогічного поняття, яким оперує економічна наука і господарська практика. На це звертав увагу В. Кофман, який зазначав, що збитки як економічна категорія не обов'язково виникають внаслідок правопорушення [7, с. 484]. Як категорія юридична збитки – це викликані неправомірною поведінкою негативні наслідки в майновій сфері потерпілого [5, с. 100]. За загальним правилом, боржник зобов'язаний відшкодувати кредиторowi збитки в повному обсязі. Наведене правило поширюється й на контрагентів договору підряду з геологічного вивчення надр за державним замовленням. На нашу думку, реалізація принципу повної цивільно-правової відповідальності дозволяє належним чином задовольнити інтереси учасників цивільного обороту, адже це забезпечує відновлення майнового стану контрагентів, який мав місце до правопорушення.

У правовій доктрині обґрунтування повного відшкодування збитків було здійснене Л. Лунцем, який писав, що застосування повної договірної відповідальності не тільки не виключає, а навпаки, прямо передбачає аналіз всіх фактичних обставин конкретного випадку для того, щоб встановити, чи доклав боржник усіх можливих зусиль, які, якщо виходити з абстрактного критерію, він (боржник) мав докласти за даних обставин [9, с. 117]. Сьогодні принцип цілковитого відшкодування розуміють як компенсацію реальної шкоди, а також упущеної вигоди. На нашу думку, саме принцип цілковитого відшкодування збитків передбачений законодавством у сфері виконання робіт за державним замовленням, зокрема з геологічного вивчення надр.

Нерідко порушення зобов'язання призводить не лише до відшкодування збитків, але й до сплати боржником неустойки, встановленої договором або законом. Неустойка є засобом забезпечення підрядних зобов'язань і формою відповідальності за порушення підрядного зобов'язання. На зручність застосування такої форми відповідальності, як неустойка, звертав увагу О. Йоффе. Вчений зазначав, що, по-перше, збитки стягуються лише тоді, коли вони дійсно завдані. Коли ж, незважаючи на правопорушення, збитки можуть і не виникнути, тоді правопорушення не спричинило б для особи, що його вчинила, жодних негативних наслідків. По-друге, для стягнення збитків потрібно доказувати як їх факт, так і розмір; у разі неустойки потерпіла особа доводить лише факт правопорушення, і це дає їй гарантію хоча б певної суми відшкодування. По-третє, у довготривалих зобов'язаннях порушення частіше за все полягає в неналежному виконанні. У момент порушення збитки ще важко оцінити, тому неустойка є оперативним засобом стимулювати боржника виконувати зобов'язання протягом всього часу, а не тільки в той момент, коли будуть виявлені збитки [17, с. 160]. У своїх наукових дослідженнях на позитивні риси неустойки вказує й О. Отрадна. На думку автора, саме встановлення неустойки сприяє нормальному здійсненню цивільного обігу, належному виконанню сторонами обов'язків, попередженню правопорушень та усуненню їхніх негативних наслідків [13, с. 7].

Отже, у договорах підряду на проведення геологічного вивчення надр за державним замовленням неустойка сприятиме здійсненню належного виконання договірних зобов'язань, а також попередженню правопорушень.

Зважаючи на те, що сутність цивільно-правової відповідальності полягає в покладенні на боржника певних обтяжень, що проявляються в додатковому обов'язку щодо стягнення збитків, сплати неустойки, варто зауважити, що безоплатне здійснення необхідних додаткових робіт із

геологічного вивчення надр, на нашу думку, не є додатковим обов'язком підрядника, оскільки в договорі йтиметься про виконання останнім основного зобов'язання належним чином. Тому безоплатне виконання необхідних додаткових робіт із геологічного вивчення надр не варто розглядати як форму відповідальності. На підтвердження зробленого нами висновку наведемо думку І. Лукасевич-Крутник, згідно з якою, оскільки зобов'язання, відповідно до ст. 526 ЦК України, має виконуватися належним чином, а будь-який договір підряду спрямований на виконання таких робіт та отримання матеріалізованих результатів без недоліків, то безоплатне перероблення проектно-кошторисної документації не є формою відповідальності та потребує виключення із ч. 2 ст. 891 ЦК України [8, с. 136].

Отже, використання надр в договорі підряду з геологічного вивчення надр за державним замовленням різноманітних майнових санкцій лише підвищує можливість належного виконання договірних зобов'язань. Позитивним вважаємо й те, що положення чинних нормативно-правових актів, які стосуються відповідальності, є диспозитивними, а отже, питання встановлення конкретних санкцій підлягає врегулюванню на розсуд сторін.

Що ж до компенсації моральної шкоди за порушення контрагентами умов договору підряду з геологічного вивчення надр за державним замовленням, то варто зазначити, що практика компенсації моральної шкоди сьогодні відсутня. На нашу думку, сучасна судова практика не готова задовольняти такі вимоги. Навіть більше, як нам здається, суспільство теж не зовсім готове до такого роду компенсацій, адже аналіз судової практик з інших правовідносин дозволив дійти висновку, що позивачі, коли звертаються до суду, зазвичай або називають високу суму компенсації без належного обґрунтування, або обґрунтування є настільки примітивним, що не співвідноситься з розміром компенсації. Однак наведене зовсім не означає, що треба відкидати вимоги щодо компенсації моральної шкоди в цивільних правовідносинах.

У доктрині приватного права моральну шкоду розуміють як юридичну форму вираження всієї сукупності шкідливих наслідків правопорушення, які виникли в немайновій сфері потерпілого [15, с. 69]. З огляду на положення ст. 23 ЦК України, особа має право на компенсацію моральної шкоди, завданої внаслідок порушення її прав; моральна шкода компенсується незалежно від майнової шкоди, яка підлягає відшкодуванню, та не пов'язана з розміром цього відшкодування; моральна шкода компенсується одноразово, якщо інше не встановлено договором або законом.

З наведеного можна дійти висновку, що в законодавстві не містяться заборони щодо порядку компенсації моральної шкоди, а отже, у договорі підряду з геологічного вивчення надр за державним замовленням сторони можуть на власний розсуд врегулювати порядок компенсації моральної шкоди. Аргументи щодо того, що в таких правовідносинах законодавством не передбачено компенсацію моральної шкоди, вважаємо не зовсім слушними, адже за загальним підходом особа має право на компенсацію моральної шкоди, завданої внаслідок порушення її прав (ч. 1 ст. 23 ЦК України). На підтвердження наведеного маємо й практику Європейського суду з прав людини (справа «Новосельський проти України»), в якій Суд висловив здивування щодо відхиленого національним судом позову про компенсацію моральної шкоди, посиляючись на те, що в договірних зобов'язаннях компенсація моральної шкоди законом не передбачена. Отже, вважаємо цілком слушною вимогу щодо компенсації моральної шкоди в разі порушення договірних зобов'язань із геологічного вивчення надр за державним замовленням.

Висновки. Цивільно-правову відповідальність сторін у зобов'язаннях із геологічного вивчення надр за державним замовленням варто визначати через сукупність заходів впливу на боржника, яка проявлятиметься в застосуванні до нього додаткових обтяжень, пов'язаних із невиконанням умов договору, розмір яких буде пропорційним розміру завданих кредиту збитків.

Список використаних джерел:

1. Васильєва В. Договір консигнації. Івано-Франківськ: Плай, 2002. 148 с.
2. Відповідальність у приватному праві: монографія / І. Безклубий, Н. Кузнєцова, Р. Майданик та ін.; за заг. ред. І. Безклубого. К.: Грамита, 2014. 416 с.
3. Грибанов В. Ответственность за нарушение гражданских прав и обязанностей. М., 1973.
4. Гуцуляк В. Договір підряду на проведення пошукових робіт за цивільним законодавством України: монографія. К., 2017. 272 с.
5. Иоффе О. Обязательственное право. М.: Юрид. лит., 1975. 880 с.
6. Канзафарова І. Теорія цивільно-правової відповідальності: монографія. Одеса: Астропринт, 2006. 261 с.

7. Кофман В. Советское гражданское право. Т. 1. М.: Высшая школа, 1968.
8. Лукасевич-Крутник І. Договір підряду на проведення проктних та пошукових робіт: монографія. Тернопіль: ВПЦ «Економічна думка ТНЕУ», 2012. 180 с.
9. Лунц Л. Договорная ответственность. М.: Юриздат, 1948. 216 с.
10. Луць В. Контракти у підприємницькій діяльності: навч. посібник. К.: Юрінком-Інтер, 1999. 560 с.
11. Луць В. Контракти в підприємницькій діяльності: навч. посіб. 2 вид., переробл. і допов. К.: Юрінком-Інтер, 2008. 576 с.
12. Матвеев Г. К. Основания гражданско-правовой ответственности. М.: Юрид. лит. 1970.
13. Отрадна О. Неустойка в цивільному праві: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. К., 2002. 20 с.
14. Пленюк М. Строки і терміни у договорах про виконання робіт (цивільно-правовий аспект): монографія. К.: НДІ приватного права і підприємництва НАПрН України, 2012. 140 с.
15. Примак В. Межі використання психологічних знань у справах про відшкодування моральної шкоди. Юридична Україна. 2011. № 5. С. 69.
16. Пучковська І. Основна функція видів забезпечення виконання зобов'язання – захисна. Актуальні ст., присвяч. 90-річчю з дня народження д-ра юрид. наук, проф. В.П. Маслова. 16 березня 2012 р. / за ред. В. Борисової та ін.; Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». Х.: Право, 2012. С. 213–214.
17. Ситнік О. Договір побутового підряду за цивільним законодавством України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Київ, 2015. 205 с.
18. Цивільний кодекс України: Науково-практичний коментар / за ред. розробників проекту Цивільного кодексу України. К.: Істина, 2004. 928 с.
19. Шевченко Я., Собчак А., Луць В., Боброва Д., Штефан М. Повышение роли гражданско-правовой ответственности в охране прав и интересов граждан и организаций. 1988. 261 с.

УДК 347.961

СЕРВЕТНИК А.Г.

ПОРЯДОК СТЯГНЕННЯ ЗАБОРГОВАНОСТІ ЗА ВИКОНАВЧИМ НАПИСОМ НОТАРІУСА

У статті на основі аналізу чинних положень Закону України «Про нотаріат» і Закону України «Про виконавче провадження» розкриваються процесуальні питання стягнення заборгованості за виконавчим написом нотаріуса. Досліджено вимоги до виконавчого напису нотаріуса як різновиду виконавчого документа, строки його пред'явлення до виконання, а також порядок примусового стягнення за виконавчим написом. Особливу увагу приділено з'ясуванню місця етапу стягнення за виконавчим написом нотаріуса у структурі нотаріальної форми захисту цивільних прав. Виявлено низку недоліків у законодавчому регулюванні порядку стягнення за виконавчим написом, на підставі чого висловлені пропозиції стосовно удосконалення чинного законодавства.

Ключові слова: виконавчий напис нотаріуса, захист цивільних прав нотаріусом, стягнення за виконавчим написом нотаріуса, виконавче провадження.

В статье на основе анализа действующих положений Закона Украины «О нотариате» и Закона Украины «Об исполнительном производстве» раскрываются процессуальные вопросы взыскания задолженности по исполнительной надписи

нотариуса. Исследованы требования к исполнительной надписи нотариуса как разновидности исполнительного документа, сроки его предъявления к исполнению, а также порядок принудительного взыскания по исполнительной надписи. Особое внимание уделено выяснению места этапа взыскания по исполнительной надписи нотариуса в структуре нотариальной формы защиты гражданских прав. Выявлен ряд недостатков в законодательном регулировании порядка взыскания по исполнительной надписи, на основании чего высказаны предложения по совершенствованию действующего законодательства.

Ключевые слова: исполнительная надпись нотариуса, защита гражданских прав нотариусом, взыскание по исполнительной надписи нотариуса, исполнительное производство.

In the article, based on the analysis of the current provisions of the Law of Ukraine “On the Notary” and the Law of Ukraine “On Enforcement Proceedings”, the procedural issues of collection of debts under the executive inscription are revealed. Requirements for the executive inscription as a type of executive document, terms of its presentation for execution, as well as the order of compulsory collection on the executive inscription are examined. Particular attention is paid to finding out the place of the collection stage under the executive inscription in the structure of the notary’s form of protection of civil rights. A number of weaknesses in the legislative regulation of the procedure for collecting the executive inscription have been identified, on the basis of which proposals were made to improve the current legislation.

Key words: executive inscription, protection of civil rights by a notary, enforcement of an executive inscription, enforcement proceedings.

Вступ. Останнім часом у системі юрисдикційних форм захисту цивільних прав як на рівні доктрини, так і на рівні юридичної практики все більше привертають до себе увагу альтернативні (позасудові) форми. Окреме місце в цій системі справедливо відводиться нотаріальній формі захисту, яка реалізується через застосування такого інструменту, як виконавчий напис нотаріуса.

Окремі питання вчинення виконавчого напису як способу захисту цивільних прав нотаріусом висвітлювалися у роботах таких вчених, як В.В. Баранкова, Н.В. Василина, М.М. Дякович, Ю.В. Желіховська, Р.А. Майданик, В.В. Комаров, І.С. Мельник, Я.М. Панталієнко, С.Я. Фурса та ін. Водночас процесуальним питанням стягнення за виконавчим написом нотаріуса не приділялося достатньо уваги на сторінках юридичної літератури, свідченням чого є незначна кількість наукових праць із вказаної тематики, що актуалізує потребу проведення досліджень у цьому напрямку.

Постановка завдання. Враховуючи викладене, метою цієї статті є дослідження порядку стягнення заборгованості за виконавчим написом нотаріуса в межах процедур виконавчого провадження, а також виявлення окремих недоліків законодавчого регулювання відповідних правовідносин.

Результати дослідження. Отримавши у нотаріуса оригінал виконавчого напису, стягувач набуває права звернути його до виконання. Згідно зі ст. 90 Закону України «Про нотаріат», п. 8 глави 16 розділу II Порядку вчинення нотаріальних дій нотаріусами України стягнення за виконавчим написом провадиться в порядку, встановленому цивільним процесуальним законодавством для виконання судових рішень і Законом України «Про виконавче провадження».

Відповідно до положень Закону України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень та рішень інших органів», ст. 5 Закону України «Про виконавче провадження» примусове стягнення за виконавчим написом можуть здійснювати державні виконавці, а також приватні виконавці (далі – виконавці), окрім випадків, встановлених законодавством. Зокрема, тлумачення п. 4, 6 ч. 2 ст. 5 Закону України «Про виконавче провадження» вказує на те, що стягнення за виконавчим написом, вчиненим із підстави заборгованості за оренду державного або комунального майна, приватний виконавець здійснювати не може.

Ініціювання виконавчого провадження зі звернення стягнення за виконавчим написом нотаріуса здійснюється на підставі відповідної заяви стягувача, яка подається виконавчому органу за встановленими правилами підвідомчості. До заяви про примусове виконання, відповідно до ч. 2 ст. 26 Закону України «Про виконавче провадження», стягувач додає квитанцію про сплату

авансового внеску в розмірі 2% суми, що підлягає стягненню, але не більше 10 мінімальних розмірів заробітної плати.

У разі прийняття вказаної заяви та вирішення питання про відкриття виконавчого провадження виконавець перевіряє: чи не закінчився строк пред'явлення виконавчого напису до виконання; чи відповідає виконавчий напис вимогам, встановленим законом для виконавчих документів; а також чи дотримані стягувачем правила підвідомчості.

Пред'явлення виконавчого напису до виконання у встановлені законодавством строки є однією з умов прийняття його до виконання. Згідно зі ст. 91 Закону України «Про нотаріат» виконавчий напис може бути пред'явлено до примусового виконання протягом одного року з моменту його вчинення. П. 9.1. глави 16 розділу II Порядку визначає, що виконавчий напис, за яким стягувачем або боржником є фізична особа, може бути пред'явлений до примусового виконання протягом року з моменту вчинення виконавчого напису. Така розбіжність норм закону та підзаконного акта, на думку О.В. Коротюк, повинна врегульовуватися шляхом застосування норм закону [1, с. 584].

Водночас під час порівняння окремих норм Закону України «Про нотаріат» та Закону України «Про виконавче провадження» вбачається колізія щодо строків пред'явлення виконавчого напису до виконання, зумовлена неузгодженістю положень нотаріального законодавства із новим Законом України «Про виконавче провадження», прийнятим у 2016 р. Вказана колізія полягає в тому, що відповідно до ст. 12 Закону України «Про виконавче провадження» виконавчі документи можуть бути пред'явлені до примусового виконання протягом трьох років, крім посвідчень комісій із трудових спорів і виконавчих документів, за якими стягувачем є держава або державний орган, які можуть бути пред'явлені до примусового виконання протягом трьох місяців. Будь-яких застережень стосовно такого документа, як виконавчий напис, чинний закон не містить, а це дозволяє стверджувати, що спеціальним законом, який до того ж був прийнятий пізніше, встановлено саме трирічний строк пред'явлення виконавчого напису нотаріуса до виконання. Наведена ситуація може стати причиною виникнення суперечностей у правозастосовній практиці, а тому потребує якнайшвидшого законодавчого врегулювання.

На нашу думку, річний строк для пред'явлення виконавчого напису до виконання, передбачений нотаріальним законодавством, є цілком виправданим, а тому ст. 12 Закону України «Про виконавче провадження» потребує змін у частині закріплення відповідного спеціального строку для такого документа, як виконавчий напис нотаріуса.

Доволі дискусійним видається також питання про можливість стягувача поновити пропущений строк на пред'явлення виконавчого напису до виконання у разі його пропущення. Згідно з п. 9.2. глави 16 розділу II Порядку поновлення такого строку є можливим і провадиться відповідно до вимог Закону України «Про виконавче провадження» і ст. 433 ЦПК України.

Водночас деякі вчені наполягають на тому, що такий строк у разі його пропущення поновленим бути не може [1, с. 585; 2, с. 461; 3, с. 101]. Спробуємо встановити, чи дійсно це так.

Положенням ч. 6 ст. 12 Закону України «Про виконавче провадження» передбачено, що стягувач, який пропустив строк пред'явлення виконавчого документа до виконання, має право звернутися із заявою про поновлення такого строку до суду, який видав виконавчий документ, або до суду за місцем виконання. Відповідно до ч. 2 ст. 433 ЦПК України заява про поновлення пропущеного строку для пред'явлення виконавчого документа, виданого судом, подається до суду, який розглядав справу як суд першої інстанції. Заява про поновлення пропущеного строку для пред'явлення виконавчого документа, виданого іншими органами (посадовими особами), подається до суду за місцем виконання відповідного рішення.

Таким чином, аналіз змісту вищевказаних норм, зокрема нової редакції ЦПК України, прийнятої у 2017 р., дозволяє стверджувати, що законодавство передбачає можливість поновлення пропущеного строку для пред'явлення до виконання не тільки виконавчих документів, виданих судами, а й виконавчих документів, виданих іншими органами (посадовими особами), в т. ч. нотаріусом. У такому разі подання заяви про поновлення строку має здійснюватися за місцем виконання виконавчого напису.

Відповідно до ст. 4 Закону України «Про виконавче провадження» виконавчий напис нотаріуса, який подається стягувачем для примусового виконання, має відповідати всім вимогам, встановленим для виконавчих документів. Такі вимоги зумовлені подвійністю природи виконавчого напису як нотаріального акта та виконавчого документа. Зокрема, у ньому мають бути зазначені:

- назва і дата видачі документа, найменування органу, прізвище, ім'я, по батькові та посада посадової особи, яка його видала;
- дата прийняття і номер рішення, згідно з яким видано документ;
- повне найменування (для юридичних осіб) або прізвище, ім'я та, за наявності, по батькові (для фізичних осіб) стягувача та боржника, їх місцезнаходження (для юридичних осіб) або адреса місця проживання чи перебування (для фізичних осіб), дата народження боржника – фізичної особи;
- ідентифікаційний код юридичної особи в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців і громадських формувань стягувача та боржника (для юридичних осіб – за наявності);
- реєстраційний номер облікової картки платника податків або серія та номер паспорта (для фізичних осіб, які через свої релігійні переконання в установленому порядку відмовилися від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків і повідомили про це відповідний контролюючий орган і мають відмітку в паспорті) боржника (для фізичних осіб – платників податків);
- резолютивна частина рішення, що передбачає заходи примусового виконання рішень;
- дата набрання рішенням законної сили (крім рішень, що підлягають негайному виконанню);
- строк пред'явлення рішення до виконання.

У виконавчому документі можуть зазначатися інші дані (якщо вони відомі суду чи іншому органу (посадовій особі), що видав виконавчий документ), які ідентифікують стягувача та боржника чи можуть сприяти примусовому виконанню рішення, зокрема місце роботи боржника – фізичної особи, місцезнаходження майна боржника, реквізити рахунків стягувача і боржника, номери їх засобів зв'язку й адреси електронної пошти.

Важливим, на думку О.В. Коротюк, є також викладення тексту виконавчого напису таким чином, щоб під час його виконання не виникало суперечностей щодо тлумачення змісту документа [1, с. 583]. Відповідно до ч. 2 ст. 31 Закону України «Про виконавче провадження», якщо зміст виконавчого документа є незрозумілим, виконавець або сторони виконавчого провадження мають право звернутися до органу (посадової особи), який видав виконавчий документ, із заявою про роз'яснення його змісту. Водночас, на відміну від цивільного судочинства, детальної процедури надання нотаріусом роз'яснення щодо змісту виконавчого напису чинне законодавство не передбачає, що, знову ж таки, створює перешкоди у повноцінній реалізації положень виконавчого законодавства під час проведення стягнення за виконавчим написом.

Недоліком чинного Закону України «Про виконавче провадження» порівняно з попереднім законом, на наш погляд, є відсутність інституту добровільного виконання рішення боржником.

Раніше законодавство передбачало, що в постанові про відкриття виконавчого провадження державний виконавець встановлював строк для добровільного виконання, який не міг перевищувати 7 днів із моменту отримання боржником копії постанови про відкриття провадження. У разі повного добровільного виконання боржником рішення у встановлений строк державний виконавець складав про це акт і виносив постанову про закінчення виконавчого провадження. І лише після спливу вказаного строку, якщо рішення добровільно не було виконане боржником, виконавець мав право невідкладно розпочати примусове виконання, поклавши на боржника додаткові обов'язки зі сплати витрат виконавчого провадження.

Такий підхід, на нашу думку, є цілком виправданим, особливо для інституту виконавчого напису нотаріуса, вчинення якого відбувається без участі боржника і якому стає відомо про наявність цього документа, зазвичай, вже після відкриття виконавчого провадження.

Натомість чинне законодавство у ст. 26 Закону України «Про виконавче провадження» визначає, що у постанові про відкриття виконавчого провадження виконавець одразу стягує виконавчий збір, а також здійснює накладення арешту на грошові кошти та майно боржника.

Щодо процедури стягнення за виконавчим написом такий підхід є навряд чи справедливим, а тому вважаємо за необхідне внести пропозицію про закріплення у виконавчому законодавстві положення про надання боржнику за виконавчим написом 7-денного строку на добровільне виконання, який має обчислюватися з моменту отримання останнім постанови про відкриття виконавчого провадження за виконавчим написом.

Примусове виконання виконавчого напису полягає у зверненні стягнення на майно боржника, порядок якого регулюється ст. 10 та розділом VII Закону України «Про виконавче провадження».

Згідно зі ст. 10 Закону виконавець може вдатися до таких заходів примусового виконання за виконавчим написом нотаріуса, як:

- 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 т. ч. якщо вони перебувають в інших осіб або належать боржникові від інших осіб, або боржник володіє ними спільно з іншими особами;
- звернення стягнення на заробітну плату, пенсію, стипендію та інший дохід боржника;
- вилучення в боржника і передача стягувачу предметів, зазначених у рішенні;
- заборона боржнику розпоряджатися та / або користуватися майном, яке належить йому на праві власності, у т. ч. коштами, або встановлення боржнику обов'язку користуватися таким майном на умовах, визначених виконавцем;
- інші заходи примусового характеру, передбачені Законом.

Крім того, звертає увагу В.В. Журавська, порядок звернення стягнення змінюватиметься залежно від того: а) юридична чи фізична особа виступає боржником; б) за яким видом заборгованості вчинено виконавчий напис (наприклад, за договором застави (рухомого чи нерухомого майна), договором позики, інше) [4, с. 14].

Так, якщо виконавчий напис вчинено за договором застави, виконавець у першу чергу звертає стягнення на заставлене майно. У разі, коли коштів, одержаних від реалізації заставленого майна, недостатньо для задоволення вимог стягувача – заставодержателя за виконавчим написом, на підставі якого звернуто стягнення на заставлене майно, виконавчий напис повертається стягувачу – заставодержателю без виконання.

В інших випадках, наприклад у разі звернення стягнення заборгованості за договором позики чи оренди державного майна, звернення стягнення звертається на грошові кошти боржника. За відсутності у боржника достатніх коштів для задоволення вимог за виконавчим написом виконавець має право звернути стягнення на інше майно боржника.

Якщо боржником за виконавчим написом виступає юридична особа і коштів, достатніх для покриття заборгованості, в неї немає, стягнення звертається на інше майно, належне боржникові на праві власності. Реалізація такого майна відбувається у певній черговості:

- у першу чергу – майно, що безпосередньо не використовується у виробництві (предмети інтер'єру офісів, готова продукція та товари тощо);
- у другу чергу – об'єкти нерухомого майна, верстати, обладнання, інші основні засоби, а також сировина і матеріали, призначені для використання у виробництві.

Аналогічні правила, відповідно до ч. 7 ст. 52 Закону України «Про виконавче провадження», поширюються і на випадки, коли боржником за виконавчим написом виступає фізична особа-підприємець.

Під час здійснення примусового виконання виконавчого напису можуть виникати ускладнення, які стають підставою для відкладення проведення виконавчих дій (ст. 32 Закону), відстрочки або розстрочки виконання (ст. 33 Закону) або зупинення здійснення виконавчих дій за виконавчим написом (ст. 34 Закону). Потреби у детальному аналізі вказаних ускладнень у межах цього дослідження немає, оскільки їх розкриття міститься у достатній кількості доктринальних джерел.

Водночас заслуговує на окрему увагу питання зупинення виконавчого провадження у зв'язку з пред'явленням боржником до суду позову про визнання виконавчого напису таким, що не підлягає виконанню. Слід відзначити, що зміст ст. 34 Закону України «Про виконавче провадження» вказує на те, що подання до суду відповідного позову само по собі не є підставою для зупинення проведення стягнення за виконавчим документом. Зупинення виконавчих дій може бути здійснено лише у разі зупинення судом стягнення на підставі виконавчого напису.

Враховуючи викладене, єдиним допустимим варіантом зупинення виконавчих дій у наведеній ситуації є вжиття судом, який розглядає відповідну справу, заходів забезпечення позову боржника шляхом зупинення стягнення за виконавчим написом (п. 6 ч. 1 ст. 150 ЦПК України).

Завершення стягнення за виконавчим написом здійснюється у двох формах: повернення виконавчого напису стягувачу (ст. 37 Закону) та закінчення виконавчого провадження (ст. 39). Відповідно до ч. 5 ст. 37 Закону України «Про виконавче провадження» повернення виконавчого напису нотаріуса стягувачу з підстав, передбачених цією статтею, не позбавляє його права повторно пред'явити його до виконання протягом строків, встановлених ст. 12 цього Закону.

Дослідження процесуального порядку стягнення за виконавчим написом породжує низку роздумів на предмет того, чи є процес стягнення окремим структурним елементом нотаріальної

форми захисту цивільних прав. Підґрунтям для таких міркувань постають, передусім, надбання доктрини цивільного процесу останніх років [5, с. 225–226; 6–9]

Чинним законодавством виконавче провадження визначається як завершальна стадія судового провадження (ст. 1 Закону України «Про виконавче провадження»). Як зазначає В.В. Комаров, незважаючи на те, що ЦПК України не містить норм, які комплексно регулюють порядок виконання судових рішень (виконавчого провадження), а лише передбачає порядок вирішення окремих питань виконання судових рішень у цивільних справах, виконавче провадження слід вважати структурним компонентом цивільного судочинства [10, с. 37]. Аргументує свою позицію вчений тим, що правосуддя здійснюється не лише шляхом розгляду і вирішення цивільної справи, а за умов реального захисту прав, свобод та інтересів учасників цивільного судочинства, що можливо у разі реалізації судових рішень і, перш за все, в порядку їх примусового виконання у процедурах виконавчого провадження, передбачених Законом України «Про виконавче провадження» [11, с. 79].

Як відомо, базовою метою цивільного судочинства, відповідно до ст. 2 ЦПК України, виступає ефективний захист прав, свобод та інтересів особи. Категорією, яка характеризує реалізацію судових рішень як результат судочинства у напрямку до досягнення вказаної мети, є їх здійсненність.

У цьому контексті, аналізуючи прецедентну практику Європейського суду з прав людини, Т.В. Цувіна доходить висновку, що однією з вимог права на справедливий судовий розгляд є обов'язкове виконання рішення суду, тобто фактично йдеться про таку ознаку рішення суду, як його здійсненність [5, с. 225]. Зокрема, дослідниця відзначає, що в аспекті п. 1 ч. 6 Європейської конвенції із захисту прав людини та основоположних свобод невиконання судових рішень на шкоду одній зі сторін суперечить принципу верховенства права [5, с. 226].

Отже, Європейський суд з прав людини відстоює позицію, що виконання судових рішень є невід'ємною частиною судового розгляду, а несвоєчасне виконання судового рішення – таким, що суперечить засадам справедливого судового розгляду. Зокрема, у рішенні у справі «Хорнсбі проти Греції» суд наголосив, що право на суд стало б ілюзорним, якщо б правова система держави дозволяла, щоб кінцеве й обов'язкове рішення суду залишалося невиконаним, що завдавало б шкоду одній зі сторін. Виконання рішень, ухвалених будь-яким судом, слід розглядати як невід'ємну частину «судового розгляду» для цілей ст. 6 Конвенції [10, с. 37; 12]. Аналогічну позицію Європейський суд з прав людини відстоював і в низці інших своїх рішень [13–15].

Також поряд із судовою формою існують й інші форми захисту цивільних прав, до яких належить і нотаріальна форма. Єдиним способом захисту в межах останньої є вчинення виконавчого напису нотаріусом.

Висновки. Вищенаведене підштовхує нас до висновку, що повноцінне досягнення мети захисту права через реалізацію нотаріальної форми захисту шляхом вчинення виконавчого напису є можливим лише після завершення процедури стягнення за ним. Таким чином, базуючись насамперед на правових позиціях Європейського суду з прав людини, можна стверджувати, що стягнення за виконавчим написом нотаріуса є невід'ємним компонентом нотаріальної форми захисту, який забезпечує реалізацію результатів відповідного нотаріального провадження.

Список використаних джерел:

1. Коротюк О.В. Науково-практичний коментар Закону України «Про нотаріат». Х.: Право, 2012. 648 с.
2. Гареев С.Ш. Наслідки спливу строку для пред'явлення до виконання виконавчого напису нотаріуса. Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку державності та права: матер. Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 15-річчю Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.» та 165-річчю Одес. шк. права: 30 лист. 2012 р. / Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.»; відпов. за вип. В. М. Дрьомін. Одеса: Фенікс, 2012. Т. 2. С. 461–462.
3. Майданик Р.А. Виконавчий надпис нотаріуса як спосіб захисту цивільних прав: теорія і практика застосування. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2010. № 8. С. 96–105.
4. Журавська В. Порядок примусового виконання виконавчих написів нотаріусів. Мала енциклопедія нотаріуса. 2005. № 4. С. 13–14.
5. Цувіна Т.А. Право на суд у цивільному судочинстві: монографія. Харків: Слово, 2015. 281 с.
6. Вавилин Е.В. Исполнительное производство как стадия механизма защиты гражданских прав. Исполнительное производство: процессуальная природа и цивилистические основы:

Сб. материалов всерос. науч.-практ. конф., г. Казань, Казан. гос. ун-т. Москва: Статут / отв. ред. Д.Х. Валеев, 2009. С. 225–228.

7. Килов К.Г. Исполнительное производство, как особая стадия гражданского процесса. Вестник Государственного института управления. 2014. № 20. С. 303–305.

8. Шупеня М.М., Бачук Б.Я., Франків Л.П. Виконавче провадження – завершальна стадія судового процесу. Процесуальні повноваження державного виконавця. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2005. № 12. С. 119–125.

9. Ятченко С.О. Виконання судових рішень як заключна стадія у процесі захисту цивільних прав особи. Держава і право: Юридичні науки: зб. наук. пр. / Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ: Юрид. думка, 2017. Вип. 75. С. 206–216.

10. Курс цивільного процесу: підручник / за ред. В.В. Комарова; Національний університет «Юридична академія України ім. Я. Мудрого». Х.: Право, 2011. 1352 с.

11. Цивільне судочинство України; основні засади та інститути: монографія / за ред. В.В. Комарова. Х.: Право, 2016. 848 с.

12. Case Hornsby v. Greece 1 April of 1997. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58153>.

13. Case Romashov v. Ukraine 27 July of 2004. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61946>.

14. Case Dubenko v. Ukraine 19 January of 2005. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-67915>.

15. Case Wasserman v. Russia 18 November of 2004. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-67521>.

УДК 347

ТКАЧЕНКО В.С.

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК НОРМ ІНСТИТУТУ САМОЧИННОГО БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ

У статті проведено детальний аналіз норм інституту самочинного будівництва на певних етапах його становлення, які здійснили суттєвий вплив на його розвиток і регулювання. Досліджено нормативні документи, предметом регулювання яких виступало самочинне будівництво та його наслідки, описано відповідні законодавчі зміни.

Ключові слова: самочинне будівництво, суперфіцій, право забудови.

В статті проведено детальний аналіз норм інституту самовольного строїтельства на определенных этапах его становления, оказавших наибольшее влияние на его развитие и урегулирование. Исследованы нормативные документы, предметом регулирования которых выступало самовольное строительство и его последствия, описаны соответствующие законодательные изменения.

Ключевые слова: самовольное строительство, суперфизии, право застройки.

The article gives a detailed analysis of the norms of the unauthorized construction institute at certain stages of its formation, which made a significant impact on its development and regulation. Investigated regulatory documents, the subject of regulation of which was unauthorized construction and its consequences, and as a consequence, described the relevant legislative changes.

Key words: self-constructed building, superficies, right to build.

Вступ. Із самочинним будівництвом пов'язується чимало проблем, які, незважаючи на доволі довгий період існування таких об'єктів у повсякденному житті та достатню кількість спроб серед теоретиків і правників щодо їх законодавчого врегулювання, все ж таки потребують правової регламентації. Тому для глибшого вивчення суті цього юридичного явища, його значення і правових наслідків необхідно звернутися до «витоків» самочинного будівництва.

Результати дослідження. Відправною точкою дослідження повинен стати період римського приватного права, значення якого важко переоцінити. На думку І.А. Покровського, «римське право займає в історії людства абсолютно виняткове місце: воно пережило народ, що створив його» [1, с. 58].

Самочинне будівництво і його наслідки римські юристи сприймали, з одного боку, як безперечне порушення прав власника земельної ділянки, а з іншого – як один із випадків надходження майна у володіння власника земельної ділянки. Рівень регламентації громадських стосунків у сфері будівництва тоді не мав тієї міри деталізації, яка властива сучасному етапу розвитку права, тому до самочинного будівництва, згідно з нормами римської частки права, можна було віднести лише випадки зведення будови з будівельних матеріалів, що належать одній особі, на земельній ділянці іншої особи. Подібні випадки розглядалися римськими юристами в якості основи придбання права власності, а саме як прирощення (з'єднання) речей, причому з'єднання рухомої речі (будівельних матеріалів) з нерухомою (земельною ділянкою) у формі зведення будови отримало найменування *inaedificatio* (забудова). Зокрема, інституції Гая містили таке правило: «Будова, споруджена ким-небудь на землі власника, попри те, що він побудував її для себе, надходить у власність власника землі, оскільки побудоване на поверхні землі належить власникові земельної ділянки – *simper superficiem solo cedere* (все, що знаходиться на поверхні землі, але пов'язане з нею, належить власнику землі – «право ґрунту»)» [2, с. 103–104].

Наслідки прирощення майна (*inaedificatio*) могли виникнути в двох випадках: якщо власник землі самовільно використав для будівництва чужі матеріали, а також якщо хто-небудь звів будову зі свого матеріалу на чужій землі. У будь-якому разі, «якщо на землі побудований будинок із чужого матеріалу, то цей будинок як ціле визнається як частина землі, а не самостійною річчю – *superficies solo cedit*, і надходить, у якості володіння за правом прирощення – *accessio*, у власність землевласника. Але оскільки матеріал, із якого побудований будинок, не міняє своєї субстанції і не є невід'ємним, то власність на матеріал не припиняється остаточно і може проявитися практично після руйнування будинку: тоді власникові матеріалу дозволяється віндиціювати його. Вимагати руйнування будівлі власник матеріалу не може; замість цього він може пред'явити особливий зобов'язальний позов – *actio de tigno juncto* – про відшкодування йому подвійної ціни матеріалів, спожитих на будову не з його волі, за вже зведену будівлю» [3, с. 53].

У дигестах Юстиніана зазначалося: «Якщо хто-небудь звів будову зі свого матеріалу, але на чужій землі <...> і якщо забудовник знає, що це чужа земля, то вважається, що він із власної волі втратив право власності на матеріал. Тому також і після руйнування будови він не може віндиціювати свій матеріал» [4, с. 19].

Необхідно зазначити, що римськими юристами була вироблена правова конструкція легітимної (несамовільної) забудови земельної ділянки однієї особи матеріалами і силами іншої особи. Така конструкція дістала назву *superficies*, яка сформувалася в класичний період римського права (17 р. до н. е. – 235 р. н. е.) і є правовою конструкцією «користування чужою земельною ділянкою для забудови». Загалом вона означала все створене над і під землею та пов'язане з поверхнею землі.

Характерним для визначення суперфіцію у римській юриспруденції є те, що об'єкт і предмет права отожднюються: *superficiem in alieno solo habet* (Д.43.18.1.1). Цим, звичайно, пояснюють і всі інші особливості розуміння цього інституту [5, с. 423]. Щодо змісту цього речового права слід зазначити, що, по-перше, суперфіціарій має практично необмежене право користування будівлею, спорудженою або придбаною ним на чужій земельній ділянці на підставі суперфіцію. По-друге, суперфіціарій міг вільно розпоряджатися будівлею за життя і на випадок смерті. Згоди хазяїна земельної ділянки на відчуження майна не вимагалось, він не мав права на переважну купівлю. Єдиним обов'язком суперфіціарія було повідомлення про відчуження будівлі. Таким чином, як і власник, суперфіціарій міг визначати юридичну та фактичну долю речі. Він міг передати своє право іншим особам, склавши відповідний заповіт (Д.10.2.10) або уклавши договір [6, с. 65].

У цілому, аналізуючи римський період розвитку інституту самочинного будівництва, можна констатувати існування своєрідної, досить чітко диференційованої системи відносин влас-

ності у поєднанні з архаїчним характером понятійно-термінологічного апарату в досліджуваній області. Тож можна сказати, що за часів періоду римського права будова, яка зведена на земельній ділянці, вважалася її складовою частиною, у зв'язку з чим не визнавалося існування будівлі як окремого об'єкта власності.

Наступним етапом, рясним на норми щодо забудови земельної ділянки, був період російського дореволюційного законодавства, яке також широко застосовувало інститут римського права «*superficies solo cedit*» за допомогою збереження пріоритету переходу самовільно зведеної будови у власність до нового власника земельної ділянки.

Межова інструкція Катерини II від 25 травня 1766 р., спрямована на впорядкування і зміцнення земельних стосунків, мала на меті покласти край роздвоєнню права власності між будівлею і землею. Л.А. Кассо так описував основну ідею інструкції: «Консолідація відбувається тут не на користь власника ділянки, а на користь будівельника» [7, с. 31]. Інструкція встановлювала право забудовника придбати земельну ділянку, необхідну для використання будівлі, сплативши власникові землі компенсацію. Слід зазначити, що заходи, передбачені Межовою інструкцією, мали тимчасовий і надзвичайний характер, майбутнє зайняття чужої землі будівлями заборонялося.

У зводі законів цивільних Російської імперії 1832 р. був закріплений такий спосіб придбання права власності, як забудова, тобто випадки з'єднання рухомості (будівельних матеріалів) із нерухомістю (землею). Зокрема, ст. 542-1 Зводу встановлювала, що власник земельної ділянки може надати її під забудову іншій особі на підставі договору на певний строк і за певну плату. Крім того, на підставі ст. 542-4 Зводу право забудови може поширюватися і на ту частину наданої за договором земельної ділянки, яка, хоч і не призначена під будівлю, повинна служити для потреб самої забудови [8, с. 81].

Звід законів цивільних Російській Імперії виділяв два випадки забудови.

У першому випадку власник землі забудовує її чужим матеріалом. Все одно – чи були дії його добросовісними, чи ні, – все ж право власності на будівлю набуває власник землі, яка знаходиться під будівлею. Але, оскільки він порушив право власника матеріалу, він зобов'язаний відшкодувати вартість останнього й усі заподіяні збитки. В іншому – власник матеріалу споруджує будівлю на чужій землі. В силу того ж відношення належності до головної речі право власності на будівлю набувається власником землі. Проте, оскільки ніхто не повинен збагачуватися за чужий рахунок без достатньої підстави, для власника землі з придбанням права на будову з'єднується обов'язок повернення вартості спожитого матеріалу. Коли ж власник землі не погоджується на винагороду, власникові матеріалу надається право відокремити від землі матеріал, якщо тільки це можливо зробити без збитку для земельної ділянки. Коли ж таке відділення неможливе, то необхідно розрізняти, чи був власник матеріалу добросовісним власником, чи ні, оскільки забудова чужої землі неможлива без володіння. Якщо володіння було недобросовісним, то право на будівлю набувається власником землі у супереч основному принципу, без обов'язку винагороди. Інакше власник матеріалу набуває право на винагороду з боку власника землі в тому об'ємі, наскільки збільшилася цінність забудованої землі [9, с. 265–266].

Розвиток міст, зростання цін на землю зумовили появу нового інституту, більш наближеного до суперфіцію – права забудови, яке вперше було регламентоване Законом «Про право забудови» від 23 червня 1912 р.

Право забудови, безумовно, мало багато спільного із суперфіцією, але відрізнялося від останнього терміном і характером прав забудовника щодо будівель. Право забудови розумілося як речове право строкового і спадкового, обтяженого і відчужуваного володіння чужою землею як будівельним майданчиком за винагороду [10, с. 134]. Згідно з цим Законом у власника будови не виникало право власності на споруджені їм будови; земля і будови, що знаходяться на ній, не визнавалися єдиним майновим комплексом. Тому будови на чужій землі вважалися рухомими речами. Наприклад, відчуження будинку зі збереженням права забудови відбувалося за вартістю складових частин його будівельних матеріалів, які є рухомими речами [11, с. 19].

Головною метою земельного законодавства після революції 1917 р. було забезпечення націоналізації всіх земель, у т. ч. і міських, із включенням їх до складу єдиного земельного фонду, що перебуває у виключній власності держави. Ця обставина призвела до формування нової концепції управління землями, характерної для всього радянського періоду, відповідно до якої повноваження держави щодо управління земельним фондом визнавалися заснованими на праві виключної державної власності на землю.

Юридичною підставою земельних перетворень стало проголошення 26 жовтня (07 листопада) 1917 р. Декрету «Про землю» [12]. Сутність цих перетворень полягала у тому, що в країні було ліквідовано земельний лад, заснований на приватній власності, і проголошувався новий лад, за якого земля вважалася народним надбанням [13, с. 38]. Згодом РНК РРФСР прийняла Декрет «Про заборону угод із нерухомістю» від 14 грудня 1917 р., у якому зазначалося, що з 18 грудня 1917 р., враховуючи майбутнє усупільнення міської землі, призупиняються будь-які угоди щодо купівлі-продажу, застав і всієї нерухомості та землі в містах [14].

Проте житлове будівництво в містах у роки громадянської війни було запущено і частково зруйновано. Водночас держава була не в змозі взяти на себе завдання ліквідувати житлову кризу виключно за рахунок державних коштів, а тому пішла шляхом залучення коштів і сил міського населення для будівництва і відновлення житлового фонду. З метою послаблення житлової кризи Декретом РНК РСФСР від 08 серпня 1921 р. «Про надання кооперативним об'єднанням і окремим громадянам права забудови міських ділянок» їм було дозволено забудовувати ті земельні ділянки міської забудови, які не могли бути найближчим часом забудовані за рахунок коштів місцевих рад. Проте один лише дозвіл здійснювати будівництво на території міських земель сам собою не створював міцного правового становища для забудовників. З метою зміцнення правового становища забудовників Декретом ВЦВК і РНК РСФСР від 14 серпня 1922 р. був введений інститут права забудови, відповідно до якого міські земельні ділянки надавалися забудовникам за договором права забудови на строк до 20 років для дерев'яних будівель і до 49 років – для кам'яних. Пізніше строки землекористування за договором про право забудови були збільшені: на строк до 50 років для дерев'яних будівель, 60 років – для змішаних і до 65 років – для кам'яних [15, с. 364].

Оскільки речовий характер права забудови не відповідав загальним тенденціям розвитку радянського цивільного законодавства, де речові права поступово було зведено лише до права власності, а щодо землі навіть категорія «право державної власності» вважалася непридатною, бо земля не може вважатися ні майном, ні товаром, право забудови незабаром було скасоване.

Таким чином, встановлювався новий порядок регулювання забудови земельної ділянки, передбачений ст. 71–84 ЦК УРСР 1922 р. [16]. Так, ст. 71 відкриває розділ, присвячений праву забудови, у якому визначені основи особливого статусу права забудови. Радянське законодавство на початковому етапі свого розвитку закріплювало право забудови як володіння та розпорядження спорудою, зведеною на державній земельній ділянці на договірних, строкових та оплатних началах, з правом відчуження і застави цієї будови. У цей період, як відзначає А.С. Савченко, ні про незавершене, ні про самочинне будівництво у цивільному законодавстві не йдеться. Однак ст. 74 ЦК УРСР зобов'язувала забудовника під час будівництва споруд і їх експлуатації дотримуватися встановлених будівельних норм, а також санітарних і протипожежних правил. Ст. 77, 78 ЦК УРСР закріплюють за забудовником права використовувати для будівництва та господарського обслуговування споруд будівельні матеріали, які знаходяться на ділянці забудовника, належать йому в межах, вказаних договором, а також надають забудовнику право виконувати роботи з видобування згаданих матеріалів. Якщо на ділянці є вода, забудовник має право користуватися нею, а також у її межах влаштовувати криниці й обробляти джерела. Таким чином, на законодавчому рівні були встановлені спеціальні вимоги та правила щодо зведення будівель і споруд [17].

Крім того, у зв'язку з прийняттям Конституції СРСР 1936 р., що закріпила право особистої власності громадян на житловий будинок, виникла необхідність у наданні права безстрокового землекористування не лише державним підприємствам, установам і громадським організаціям, а й окремим громадянам. Як наслідок, постало питання про заміну інституту строкового землекористування на умовах договору про право забудови новим інститутом безстрокового землекористування.

Подальший розвиток радянського законодавства характеризується поступовим переміщенням норм про самочинне будівництво з області приватного права в область публічного. Яскравим прикладом може служити постанова РНК СРСР від 22 травня 1940 р. «Про заходи боротьби з самовільним будівництвом в містах, робочих, курортних і дачних селищах» [18], що діє в усиченому вигляді і нині. За самовільне будівництво встановлювалася адміністративна і кримінальна відповідальність, у зв'язку з тим, що здійснення таких діянь радянськими громадянами, рідше підприємствами або установами, порушували виняткове право Радянської держави на землю, перешкождали цільовому використанню земельних площ, служили джерелом нетрудових доходів (наживи), а також розвитку особистого господарства, що дозволяло окремим особам ухилятися від суспільно корисної праці і вести антигромадський паразитичний спосіб життя [19, с. 59].

Із прийняттям Цивільного Кодексу Української Радянської Соціалістичної Республіки (далі – ЦК УРСР) 1963 р. [20] його положення закріпили поняття «самовільне» будівництво. Зокрема, ч. 1 ст. 105 ЦК УРСР визнавала самовільним будівництвом побудований житловий будинок або його частину (прибудову) без встановленого дозволу або без належно затвердженого проекту, або з істотним відхиленням від проекту, або з грубим порушенням основних будівельних норм і правил.

Більше того, ЦК УРСР 1963 р. різко заперечував можливість визнання за самовільним забудовником права розпорядження таким майном або його частиною шляхом продажу, дарування, передання у найм тощо, у зв'язку з чим встановлював настання невігідних наслідків для особи, яка здійснила або здійснює самовільне будівництво житлового будинку, господарських і побутових будівель і споруд. Так, ч. 2–4 ст. 105 ЦК УРСР регламентувала, що, по-перше, за позовом виконавчого комітету районної, міської, районної в місті Ради народних депутатів такий будинок або частина його можуть бути безоплатно вилучені судом і зараховані до фонду місцевої Ради народних депутатів або за рішенням виконавчого комітету районної, міської, районної в місті Ради народних депутатів знесені громадянином, який провадив самовільне будівництво, або за його рахунок. Знесення чи вилучення будинку, який побудовано чи будується з істотними відхиленнями від проекту або з грубим порушенням основних будівельних норм і правил, провадиться, коли громадянин не привів його, після попередження, у відповідність із проектом чи зазначеними нормами і правилами.

По-друге, господарські і побутові будівлі та споруди, зведені громадянином без встановленого дозволу або належно затвердженого проекту, чи з істотними відхиленнями від проекту, або з грубим порушенням основних будівельних норм і правил, за рішенням виконавчого комітету районної, міської, районної в місті Ради народних депутатів зносяться громадянином, який провадив самовільне будівництво, або за його рахунок.

По-третє, одержані внаслідок знесення житлового будинку або частини його, господарських і побутових будівель і споруд будівельні матеріали залишаються у власності громадянина, який провадив самовільне будівництво.

Таким чином, знесення або вилучення самочинно побудованого або будинку, що будується, відбувалося, якщо громадянин не привів його після попередження у відповідність із проектом або вказаними нормами і правилами.

У більшості випадків самовільне будівництво «узаконювалося» або ж приймалося рішення про знесення будівлі, оскільки зарахування самовільних будов до фонду місцевих Рад депутатів трудящих відповідні виконками вважали недоцільним. Водночас така практика існувала і навіть була узагальнена Постановою Пленуму Верховного Суду СРСР «Про застосування законодавства при розгляді судами справ про вилучення будинків, побудованих громадянами з порушенням діючих правил» [21].

Радянські нормативні акти, через обставини, що історично склалися, передбачали заходи боротьби і попередження зведення самовільних будівель, закріплювали публічно-правовий підхід до оцінки інституту самовільної будови і були спрямовані на захист інтересів держави – державної монополії на землю. Проте знесення будови і виселення забудовника здійснювалися адміністративними методами, без судового розгляду.

Рецепція інститутів суперфіцію та права забудови в національному законодавстві України відбулася спершу під час кодифікації цивільного законодавства у 2003 р., а вже згодом, у 2007 р., й у Земельному кодексі України.

Із прийняттям ЦК України в українське законодавство до вже існуючого терміна (самовільне) був доданий новий – «самочинне» будівництво, передбачене ст. 376 ЦК України. З метою усунення розбіжностей фахівці, порівнюючи ст. 105 ЦК УРСР та ст. 376 ЦК України, обґрунтовано вважають, що: «самовільне» та «самочинне» будівництво – поняття тотожні» [22, с. 7]. Тотожність цих понять також підтверджується філологами [23, с. 1287, с. 1292].

Так, відповідно до ч. 1 ст. 376 Цивільного кодексу України [24] самочинним будівництвом вважається житловий будинок, будівля, споруда, інше нерухоме майно, якщо вони збудовані або будуються на земельній ділянці, що не була відведена для цієї мети, або без належного дозволу чи належно затвердженого проекту, або з істотними порушеннями будівельних норм і правил.

За своєю правовою суттю самочинне будівництво є правопорушенням, тому що суб'єктом такого будівництва ігноруються вимоги законодавства щодо проходження погоджувальної процедури з відповідними державними органами як на стадії землевідведення, так і під час підготовки чи проведення забудови.

Водночас у теорії цивільного права не завжди надають негативну оцінку самочинному будівництву, а розглядають його як узаконений спосіб легалізації відступів від вимог закону, тобто як один із первісних способів набуття права власності.

Список використаних джерел:

1. Покровский И.А. История римского права. Москва: Статут, 2004. 245 с.
2. Батыра К.И. Всеобщая история государства и права. Москва: Проспект, 2009. 320 с.
3. Хвостов В.М. Система римского права. Москва: Спарк, 1996. 249 с.
4. Рудоквас А.Д., Ахтерова О.А. Дигесты Юстиниана: учебник в 8 т. Москва: Статут, 2005. Т. 6. 564 с.
5. Дождев Д.В. Римское частное право. М.: Норма; Инфра-М, 1996. 704 с.
6. Кутателадзе В.О. Поняття та характерні риси суперфіцію за римським правом. Актуальні проблеми держави і права. 2008. Вип. 38. С. 64–68.
7. Кассо Л.А. Русское поземельное право. Москва: Кн. Маг. И.К. Голубева, п/ф «Правоведение», 1906. 280 с.
8. Кодифікація цивільного законодавства на українських землях: Т. 2 / уклад. Ю.В. Білоусов, І.Р. Калаур, С.Д. Гринько та ін. / за ред. Р.О. Стефанчука та М.О. Стефанчука. К.: Правова єдність, 2009. 1240 с.
9. Шершеневич Г.Ф. Курс гражданского права. Тула: Афтограф, 2001. 720 с.
10. Синайский В.И. Русское гражданское право. Москва: Статут, 2002. 244 с.
11. Емелькина И. Значение «юридической и фактической связи строения с землей» при определении признаков недвижимости. Хозяйство и право. 2004. № 8. С. 18–21.
12. О земле: Декрет СНК РСФСР от 26 октября (07 ноября) 1917 г. СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 3.
13. Общая теория советского земельного права / отв. ред. Г.А. Аксененок, И.А. Иконичкая, Н.И. Краснов. М.: Наука, 1983. 357 с.
14. О запрещении сделок с недвижимостью: Декрет Совета Народных Комиссаров РСФСР от 14 декабря 1917 г. СУ РСФСР. 1917. № 10. Ст. 154.
15. Кондратенко Ю.В. Правове регулювання забудови міських земель в законодавстві 1917–1940 рр. Актуальні проблеми політики. 2013. Вип. 49. С. 362–369.
16. Цивільний кодекс УРСР. Новицкая Т.Е. Гражданский кодекс УРСР 1922 р. М.: ИКД «Зерцало-М», 2002.
17. Савченко А.С. Незавершене та самочинне будівництво як об'єкти цивільних правовідносин: монографія. Х.: Право, 2014. 192 с.
18. О мерах борьбы с самовольным строительством в городах, рабочих, курортных и дачных поселках: Постановление СНК РСФСР от 22 мая 1940 г. СП СССР. 1940. № 11. Ст. 48.
19. Головки Л.О. Право власності в Україні радянського періоду (1917–1992 рр.). Часопис Київського університету права. 2007. № 4. С. 58–62.
20. Цивільний кодекс Української РСР. Відомості Верховної Ради УРСР. 1963. № 30. Ст. 463 (з наступними змінами та доповненнями).
21. Постановление Пленума Верховного Суда СССР от 25 февраля 1977 г. №5 «О применении законодательства при рассмотрении судами дел об изъятии домов, построенных гражданами с нарушением действующих правил». Законодательство и экономика. 2000. № 7. URL: <http://lawru.info/dok/1977/02/25/n1186947.htm>
22. Сахацький С. Самовільне зайняття землі і самовільне будівництво. Правовий тиждень. 2007. № 17. С. 5–8.
23. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. В.Т. Бусел. Київ: ВТФ «Перун», 2005. 3209 с.
24. Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 40–44. Ст. 356.

ЩОДО ПРОБЛЕМ ВИЗНАННЯ НІКЧЕМНИМИ ПРАВочинів НЕПЛАТОСПРОМОЖНИХ БАНКІВ

У статті досліджуються проблеми визнання нікчемними правочинів неплатоспроможних банків. Зроблено висновок про істотні відмінності інституту недійсності правочинів неспроможних банків та юрисдикцію господарських судів щодо відповідних спорів. Обґрунтовано, що подальший розвиток відповідного інституту потребує вдосконалення загальних підстав нікчемності правочинів у законі, а також однакового правозастосування на підставі розмежування внутрішніх та зовнішніх актів неспроможного банку.

Ключові слова: нікчемні правочини, банківська неспроможність, юрисдикція господарських судів, внутрішні та зовнішні акти.

В статье исследуются проблемы признания недействительными сделок неплатежеспособных банков. Сделан вывод о существенных отличиях института недействительности сделок несостоятельных банков и юрисдикции хозяйственных судов в соответствующих спорах. Обосновано, что дальнейшее развитие соответствующего института требует совершенствования общих оснований недействительности сделок в законе, а также одинакового правоприменения на основании разграничения внутренних и внешних актов несостоятельного банка.

Ключевые слова: недействительные сделки, банковская несостоятельность, юрисдикция хозяйственных судов, внутренние и внешние акты.

The problems of declaration of void transactions of insolvent banks are investigated in the article. It is concluded about the significant differences between the institute of void transactions of insolvent banks and the jurisdiction of regarding relevant disputes. It is substantiated that further development of the corresponding institute requires improvement of general grounds for the void transactions in legal acts of Ukraine, as well as the same enforcement on the basis of the delimitation of internal and external acts of the bankrupt.

Key words: void transactions, bank insolvency, jurisdiction of economic courts, internal and external acts.

Вступ. Забезпечення збереження майна неплатоспроможного банку та наповнення ліквідаційної маси для виплат кредиторам банку є найважливішою функцією Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (далі – ФГВФО). Напередодні банківської неспроможності адміністрація та засновники слабого банку, що мають повну інформацію про реальний стан платоспроможності банку та загрозу його банкрутства, часто вдаються до укладання сумнівних операцій, щоби зменшити збитки від банкрутства банку. Така неправомірна поведінка, яка суперечить інтересам кредиторів банку, об’єктивно потребує державно-владного запобігання. Одним із вагомих інструментів відновлення порушеного такими неправомірними діями стану є інститут нікчемності правочинів неплатоспроможного банку.

В юридичній літературі питання нікчемності правочинів розглядалися багатьма авторами. Зокрема, про недійсність правочинів боржника в процедурах звичайного банкрутства писали О. Беляневич [1], П. Пригуза [2], П. Богомазов [3], С. Мінковський [4] та інші. Питання нікчем-

© ВОЗНЯКОВСЬКА К.А. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри цивільно-правових дисциплін (Чернівецький юридичний інститут Національного університету «Одеська юридична академія»)

ності правочинів неспроможних банків потребують спеціального аналізу, оскільки ґрунтуються на спеціальному законодавстві.

Постановка завдання. Метою роботи є дослідження проблем визнання нікчемними правочинів неплатоспроможних банків.

Результати дослідження. Згідно із ч. 1 ст. 38 Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб», протягом дії тимчасової адміністрації ФГВФО зобов'язаний забезпечити перевірку правочинів (зокрема, договорів), вчинених (укладених) банком протягом одного року до дня запровадження тимчасової адміністрації банку, на предмет виявлення правочинів (зокрема, договорів), що є нікчемними на підставах, визначених ч. 3 цієї статті.

Закон визначає такі підстави нікчемності правочинів неплатоспроможного банку: 1) банк безоплатно здійснив відчуження майна, прийняв на себе зобов'язання без встановлення обов'язку контрагента щодо вчинення відповідних майнових дій, відмовився від власних майнових вимог; 2) банк до дня визнання банку неплатоспроможним взяв на себе зобов'язання, внаслідок чого він став неплатоспроможним або виконання його грошових зобов'язань перед іншими кредиторами цілком чи частково стало неможливим; 3) банк здійснив відчуження чи передав у користування або придбав (отримав у користування) майно, оплатив результати робіт та/або послуги за цінами, нижчими або вищими від звичайних (якщо оплата на 20% і більше відрізняється від вартості товарів, послуг, іншого майна, отриманого банком), або зобов'язаний здійснити такі дії в майбутньому відповідно до умов договору; 4) банк оплатив кредитору або прийняв майно в рахунок виконання грошових вимог у день, коли сума вимог кредиторів банку перевищувала вартість майна; 5) банк прийняв на себе зобов'язання (застава, порука, гарантія, притримання, факторинг тощо) щодо забезпечення виконання грошових вимог у порядку іншому, ніж здійснення кредитних операцій відповідно до Закону України «Про банки і банківську діяльність»; 6) банк уклав кредитні договори, умови яких передбачають надання клієнтам переваг (пільг), прямо не встановлених для них законодавством чи внутрішніми документами банку; 7) банк уклав правочини (зокрема, договори), умови яких передбачають платіж чи передачу іншого майна з метою надання окремим кредиторам переваг (пільг), прямо не встановлених для них законодавством чи внутрішніми документами банку; 8) банк уклав правочини (зокрема, договір) з пов'язаною особою банку, якщо такий правочин не відповідає вимогам законодавства України; 9) банк, віднесений до категорії проблемних, виконав операції, уклав (переформив) договори, що призвело до збільшення витрат, пов'язаних із виведенням банку з ринку, з порушенням норм законодавства.

Як зазначає О. Беляневич, «у сучасному українському законодавстві, як і в іноземних правопорядках, оспоровання так званих підозрілих (непорядних, негожих) угод боржника є одним із найважливіших юридичних інструментів консолідації та збільшення конкурсної маси шляхом повернення до неї майна боржника, переданого іншим особам» [1, с. 35]. Визнання недійсними правочинів (договорів) боржника є тим господарсько-правовим засобом, який спрямований на збереження майна боржника й істотно відрізняється від підстав і наслідків недійсності правочинів у цивільному та господарському законодавстві. Б. Поляков зазначає, що відповідна угода може бути цілком законною, оскільки відповідає всім необхідним умовам цивільного законодавства, однак здійснена в підозрілий період або із зацікавленою особою, водночас «спеціальна чи банкрутська» процедура оскарження дуже зручна, оскільки потребує лише підтвердження формальних даних: час укладення угоди та статус суб'єкта угоди [5, с. 109].

Інститут нікчемності правочинів неспроможного банку має щонайменше три основні проблеми: 1) недосконалість законодавчого закріплення підстав та інших матеріально-правових складників інституту нікчемності правочинів банку; 2) недостатня ефективність процедури застосування наслідків недійсності правочинів у праві банківської неспроможності; 3) юрисдикційні питання відповідних спорів.

Щодо першої проблеми можна чітко зауважити, що в ст. 38 Закону йдеться лише про нікчемні правочини банку, але не згадуються оспоровані правочини банку. Вважаємо, що закріплення у відповідних положеннях обов'язку ФГВФО та його уповноважених осіб виявити правочини (зокрема, договори), що є нікчемними, не виключає права ФГВФО та його уповноважених осіб виявляти недійсність правочинів банку із загальноцивільних підстав.

Сам інститут нікчемності відповідних правочинів має низку вад.

Зокрема, сьогодні залишаються неврахованими перспективні положення законодавства про звичайне банкрутство, яке надає розпоряднику майна банкрута право порушувати питання не лише про недійсність правочинів такого суб'єкта, але й про спростування майнових дій боржника.

Хоча в юридичній літературі (наприклад, О. Беляневич) критикується термінологія Закону «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» у частині виділення поняття «оспорювання дій боржника», але не можна відкидати позитив від такого законодавчого регулювання. Зокрема, цілком небезпечними для господарського правопорядку є такі дії банку напередодні його неспроможності:

- боржник виконав майнові зобов'язання раніше встановленого строку;
- боржник оплатив кредиту або прийняв майно в рахунок виконання грошових вимог у день, коли сума вимог кредиторів боржнику перевищувала вартість майна;
- сплата штрафних чи інших санкцій у добровільному порядку тощо.

Відповідні дії не можна вважати правочином, хоча вони можуть істотно погіршити майновий стан банку, а тому мають супроводжуватися правом уповноваженої особи ФГВФО звертатися з вимогою про спростування таких дій. Зобов'язання уповноваженої особи щодо спростування таких дій варто зазначити в ст. 38 Закону.

Зміст підстав для нікчемності правочинів неспроможного банку також викликає численні зауваження.

Зокрема, можна звернути увагу на те, що в шостій підставі нікчемності згадуються внутрішні документи банку, які можуть передбачати його право віддавати перевагу (пільги) окремим клієнтам під час кредитування, що буде винятком із загальної підстави нікчемності правочину.

Таке виключення фактично нівелює значення цієї підстави загалом, адже рішення про переваги для окремих клієнтів зазвичай ухвалюють ті органи банку, які ухвалюють і його внутрішні документи. Отже, завжди зберігається можливість, зокрема зворотним числом, закріпити відповідні винятки у внутрішніх документах банку. Згадка про «внутрішні документи банку» має бути виключена з положень п. 6 ч. 3 ст. 38 Закону.

У п. 8 зазначеної частини ст. 38 Закону йдеться про правочин із пов'язаною особою банку, «якщо такий правочин не відповідає вимогам законодавства України». Водночас зазначена загальна підстава не відповідає критеріям визначеності, тому не може бути віднесеною до підстав нікчемності правочину. Невідповідність законодавству є фактом по природі оспорюваним. Цей факт треба встановити, він не є очевидним для того, щоб бути сприйнятим суспільством як однозначне підтвердження недійсності, що надає право за ст. 215 Цивільного кодексу (далі – ЦК) України звертатися з вимогою про застосування наслідків недійсності правочину без з'ясування питання про підстави недійсності. Крім того, у такому разі строк укладання нікчемного правочину обмежується одним роком, на противагу загальній трирічній позовній давності щодо позовів про недійсність оспорюваних правочинів за загальною підставою невідповідності умов правочину законодавству. Отже, звужуються можливості уповноваженої особи ФГВФО під час виконання функцій щодо збереження майна неспроможного банку, що не є позитивним.

Тому п. 8 ч. 3 ст. 38 Закону повинен бути винесений в окрему частину ст. 38 Закону шляхом закріплення обов'язків звернення уповноваженої особи ФГВФО до пов'язаних та інших осіб, з вимогами про визнання недійсними правочинів банку щодо кредитування, що не відповідають вимогам закону, у порядку їх оспорювання.

Під час вирішення проблем щодо спорів за участі неплатоспроможних банківських установ не можна обійти увагою питання розгляду спорів щодо нікчемності правочинів, укладених банком напередодні банкрутства.

Тут виникають не лише юрисдикційні, але й цілком матеріально-правові проблеми, які відображені в низці суперечливих судових рішеннях.

В одних рішеннях уповноваженої особи ФГВФО в неплатоспроможному банку у формі повідомлення про нікчемність правочину банку визнавалося таким, що може бути скасоване.

Навіть після ухвалення відповідних рішень Великої палати Верховного Суду (далі – ВПВС), КГСВС надалі ухвалював рішення, що суперечили цій позиції.

Зокрема, постановою від 22 травня 2018 р. у справі № 910/8087/17 КГСВС [6] зазначив, що рішення ФГВФО у формі повідомлення № 11/2–47232 від 23 вересня 2016 р. про нікчемність правочину (погашення заборгованості за кредитним договором № 102–2013 від 8 серпня 2013 р.) підлягає скасуванню, оскільки відповідачем зроблено передчасний висновок про нікчемність правочину, який суперечить вимогам Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» та Порядку виявлення правочинів (зокрема, договорів), що є нікчемними, а також діям Фонду гарантування вкладів фізичних осіб у разі їх виявлення уповноваженою особою Фонду» (курсив авт. – К.В.).

Велика палата Верховного Суду цілком справедливо заперечила саму можливість оскарження акта ФГВФО щодо віднесення правочину до нікчемного. Зокрема, у справі № 910/17448/16 зазначено, що «розпорядчий документ уповноваженої особи Фонду, передбачений абз. 1 п. 8 р. II Порядку № 826, є не правочином у розумінні цивільного законодавства України, а внутрішнім документом банку, який прийнято особою, що здійснює повноваження органів управління та контролю банку, спрямованим на збереження активів і документації банку та який діє в межах цієї юридичної особи <...>, а тому до нього не можна застосовувати правові наслідки недійсності правочину <...>. Отже, рішення судів про задоволення позовних вимог щодо визнання недійсним оспорюваного наказу є помилковим з огляду на те, що така вимога позивача не є правильно обраним способом захисту своїх прав» [7].

Юрисдикційні проблеми відповідного питання відображені в іншій постанові ВПВС: «Оскільки позивач оскаржує дії уповноваженої особи Фонду не як суб'єкта владних повноважень, а як органу управління банком, який здійснює заходи щодо забезпечення збереження активів банку, запобігання втрати майна та грошових коштів, такий спір не є публічно-правовим. При цьому, виходячи із суті позовних вимог, відповідачем у цій справі фактично є ПАТ «КБ «Св-робанк»» (в особі уповноваженої особи Фонду), а не сама уповноважена особа Фонду чи Фонд, як помилково вказав суд апеляційної інстанції. Отже, зважаючи на предметну юрисдикцію та характер правовідносин у цій справі, <...> суди першої й апеляційної інстанцій дійшли правильних висновків про розгляд цієї справи в порядку господарського судочинства» [7].

Зв'язок юрисдикційних та матеріально-правових аспектів спорів щодо нікчемності правочинів неспроможного банку досить міцний. Хоча, на перший погляд, ВС запропонував відносити до господарської (цивільної) юрисдикції справу щодо оскарження відповідного акта органу ФГВФО, але заперечив можливість задоволення позову з огляду на «внутрішній характер» відповідного акта та його незв'язаність із третіми особами. Дискусія, яку розвернули щодо цього деякі теоретики-адміністративісти, свідчить про те, що окремо ці питання вирішити неможливо.

М. Кучервенко й Є. Смичок відстоюють адміністративну юрисдикцію щодо відповідної категорії спорів. На користь своєї позиції вказані автори наводять думку про те, що розпорядчий документ, яким уповноважена особа визнає правочин недійсним, «є актом (рішенням) органу публічної влади у формі індивідуального акта» [8].

Справді, протягом дії тимчасової адміністрації ФГВФО зобов'язаний забезпечити перевірку правочинів (зокрема, договорів), учинених (укладених) банком протягом одного року до дня запровадження тимчасової адміністрації, на предмет виявлення правочинів (зокрема, договорів), що є нікчемними з підстав, визначених положеннями чинного законодавства (ч. 2 ст. 38 Закону «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб»). Порядок дій уповноваженої особи ФГВФО щодо віднесення правочинів несплатоспроможного банку визначається приписами вищенаведеної інструкції.

Але варто зважати на те, що перевірку на предмет виявлення правочинів, що є нікчемними, здійснює уповноважена особа ФГВФО від імені банку. Тобто як орган банку, а не як окремий суб'єкт права. Від того, що з метою перевірки відповідних правочинів (договорів) така особа своїм розпорядчим документом створює комісію, метою якої є, зокрема, виявлення фактів нікчемності правочинів (укладених договорів) (п. 3 Інструкції), нічого в цьому аспекті не змінюється, адже відповідні процедури по суті мають внутрішньогосподарський характер. Не випадково в п. 7 Інструкції передбачено, що за наслідками проведення перевірки комісія складає та подає на розгляд уповноваженої особи ФГВФО пропозиції та висновки, які оформлюються відповідним актом перевірки. Уповноважена особа протягом двох робочих днів із дня подання відповідного акта перевірки розглядає пропозиції та висновки, викладені в ньому, та, у разі згоди з ними, готує та підписує відповідний розпорядчий документ і вчиняє інші необхідні дії. Ці дії є діями самого банку, бо уповноважена особа діє саме від імені банку. Отже, будь-яких владних відносин, крім внутрішньогосподарських, у цьому разі не виникає.

Крім того, має бути враховано, що будь-яка ініціативна поведінка суб'єкта права має владний характер. Але тут «влада» є синонімом «волі», «волевиявлення». Не можна владу над своєю організацією плутати із владою над іншими особами. Коли ухвалюється управлінське рішення в межах господарської організації, відповідний орган юридичної особи, як і уповноважена особа ФГВФО, від імені неспроможного банку проявляє волевиявлення щодо власної (керованої) організації. Це волевиявлення є підставою для ініціативних актів – позовних заяв, звернень, правочинів – самого банку, а не ФГВФО.

Якщо б акт волевиявлення будь-якої особи розглядався окремо від процесуальної (нормативно-правової) форми відповідного волевиявлення, то тоді можна було б казуїстично розбива-

ти процедуру ухвалення рішення суб'єкта права на кілька формальних актів, кожний з яких міг би бути оскаржений зацікавленою особою. Це призвело б до абсурдного ускладнення правових відносин, коли в протидії, наприклад, позовній заяві органу влади до суб'єкта господарювання щодо застосування санкцій, розірвання договору, примусу до укладення договору тощо, стало можливим оскаржувати рішення відповідного органу держави щодо подання позову в суд, рішення внутрішніх підрозділів цього державного органу під час узгодження відповідної ініціативи в апараті замість належного захисту судовим порядком проти поданого позову. Будь-який позов, що подається державним органом чи державною організацією в загальний чи господарський суд за правилами Цивільного процесуального кодексу (далі – ЦПК) чи Господарського процесуального кодексу (далі – ГПК), проходить певну управлінську внутрішню процедуру. За логікою М. Кучерявенка та Є. Смичка, можна було б оскаржувати всі ці внутрішні управлінські рішення в адміністративному процесі. Це призвело б до втручання держави, третіх осіб у внутрішньогосподарські відносини, у процедури ухвалення внутрішніх управлінських рішень, які самі, без відповідного зовнішнього акта визначеної правової форми, не створюють жодних обов'язків для третіх осіб.

Для правильного вирішення цієї проблеми варто розмежовувати управлінські акти за внутрішньою та зовнішньою дією. Акти внутрішньої управлінської дії не лише адресовані самій організації, але й не створюють нових прав та обов'язків для інших осіб. Акти зовнішньої управлінської дії створюють такі права й обов'язки інших осіб. І саме у зв'язку із цим акти зовнішньої управлінської дії, будучи ухваленими суб'єктом владних повноважень від власного імені, можуть бути предметом судового оскарження в адміністративному процесі.

Наприклад, якщо подивитися на ознаки індивідуального (владного) акта, що називаються М. Кучерявенком та Є. Смичкою як предмет оскарження в адміністративному процесі, а саме: «приймається посадовою особою ФГВФО, який є суб'єктом, наділеним публічно-владними повноваженнями; відповідне розпорядження видається на виконання закріплених за фондом владних управлінських функцій; адресується документ відповідним сторонам правочинів (договорів), які детермінуються уповноваженою особою як нікчемні; документ є актом одноразового застосування, не має перманентного чи необмеженого в часі характеру застосування» [8], то можна побачити відсутність в ознаках відповідного акта такої правової ознаки, як виникнення в результаті ухвалення цього акта певних прав чи обов'язків інших осіб. Повідомлення уповноваженої особи про віднесення певного правочину до нікчемного не створює обов'язку щодо повернення всього отриманого за таким правочином, адже (якщо припустити, що такий правочин дійсно нікчемний) нікчемний правочин є недійсним за законом, а не відповідним повідомленням. Як справедливо зазначається в літературі, у разі нікчемних правочинів «особа не може не знати про суперечність правочину вимогам закону» [9, с. 282]. Фактично таке повідомлення є формою пропозиції добровільно, тобто позасудовим порядком, повернути певне майно, отримане за відповідним правочином. Без судового примусу до повернення отриманого за нікчемним правочином таке повідомлення не має будь-якого правового значення для сторони правочину, крім самого банку.

Тоді виникають проблеми правового зв'язку банку й уповноваженої особи ФГВФО щодо належного здійснення управлінських функцій. Недодержання процедури внутрішньоправлінських відносин у частині проведення відповідної перевірки й ініціювання кваліфікації правочину як нікчемного тут є підставою для дисциплінарної та матеріальної відповідальності уповноваженої особи перед банком та ФГВФО. Якщо внаслідок порушення відповідної процедури, зокрема, через нежиття заходів щодо ініціювання судового провадження, завдано шкоди інтересам банку, зацікавлені особи – кредитори банку та його засновники – мають право вимагати компенсації шкоди, завданої бездіяльністю органу, наділеного владними повноваженнями, загальноцивільним порядком. Зрозуміло, що треті сторони, зокрема сторони правочинів банку, не є суб'єктами, які можуть понести шкоду через такі дії, адже вони не мають майнового інтересу в наповненні майна неспроможного банку, а отже, їхні права не можуть бути порушені діями чи бездіяльністю уповноваженої особи ФГВФО.

Досі така відповідальність залишається лише на теоретичному рівні, враховуючи особливий статус ФГВФО, який не визнається законом органом держави. А саме про деліктну відповідальність органів держави та їх посадових осіб згадується в ст. 55 Конституції України, ст. ст. 1173–1176 Цивільного кодексу України. Все ж таку відповідальність виключати не можна. Водночас її впровадження потребує додаткового наукового та практичного опрацювання.

Отже, акти внутрішньої процедури, що застосовуються уповноваженими особами під час управління неспроможним банком, що є підставою для ініціативних актів цього банку щодо віднесення правочину до категорії нікчемного як передумови позову про застосування наслідків

нікчемного правочину, не можуть вважатися самостійними об'єктами оскарження третіх осіб. Лише в разі звернення уповноваженої особи від імені банку до суду з позовною заявою до сторони правочину про застосування наслідків нікчемного правочину, питання нікчемності правочину неспроможного банку може стати предметом судового розгляду.

Інша річ, що банк через уповноважену особу не позбавлений права звернутися до суду з вимогою про визнання недійсним того правочину, який визнаний законом нікчемним, адже в юридичній літературі цілком доведено можливість такого позову, що заявляється окремою вимогою або в поєднанні з вимогою про застосування наслідків недійсного правочину (див., наприклад: [10; 11]), до такого висновку доходили Вищий господарський суд України [12] і Верховний суд України [13].

Висновки. Положення щодо нікчемності правочинів неспроможного банку становлять спеціальний інститут права банківської неспроможності, що має істотні відмінні риси не лише в системі недійсності правочинів, але й за підставами недійсності правочинів істотно відрізняється від положень права звичайного банкрутства. Подальший розвиток відповідного інституту потребує вдосконалення загальних підстав для нікчемності правочинів неспроможного банку, а також однакового правозастосування на підставі розмежування внутрішніх та зовнішніх актів неспроможного банку.

Список використаних джерел:

1. Беляневич О. Про оспорування угод боржника. Українське комерційне право. 2013. № 13. С. 35–45.
2. Пригуза П., Пригуза А. Науково-практичний коментар Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» у редакції від 18 січня 2013 р. (доктринальне тлумачення норм права неплатоспроможності та ст. ст. 1–21). Херсон: Вид-во «ТДС», 2013. 304 с.
3. Богомазов П. Практика визнання недійсними договорів при банкрутстві. URL: <http://blog.liga.net/user/pbogomazov/article/18208>.
4. Міньковський С. Визнання недійсними правочинів (договорів) і спростування майнових дій боржника у процедурі розпорядження його майном. Економіка і право. 2013. № 3. С. 74–83.
5. Поляков Б. Коментар судової практики Верховного Суду України в справах про банкрутство. К.: Логос, 2008. 488 с.
6. Постанова від 22 травня 2018 р. у справі № 910/8087/17 КГС ВС/ URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/74221174>.
7. Постанова Великої палати Верховного Суду України від 16 травня 2018 р. у справі № 910/17448/16, провадження № 12–17гс18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/74188562>.
8. Кучерявенко М., Смичок Є. Постріл у молоко від ВС: оскарження рішень уповноваженої особи ФГВФО – виключна компетенція адміністративних судів. URL: http://zib.com.ua/ua/print/133623-oskarzhennya_rishen_upovnovazhenoi_osobi_fgvfo_viklyuchna_k.html.
9. Подцерковний О. Грошові зобов'язання господарського характеру: проблеми теорії і практики. К.: Юстиніан, 2006. 424 с.
10. Беляневич О. Господарське договірне право України (теоретичні аспекти): монографія. К.: Юрінком, 2006. С. 385.
11. Давидова І. Недійсність господарських договорів за законодавством України. Порівняльно-аналітичне право. 2014. № 2. С. 108. URL: http://www.pap.in.ua/2_2014/29.pdf.
12. Про деякі питання визнання правочинів (господарських договорів) недійсними: постанова Вищого господарського суду України від 9 травня 2013 р. № 11. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0011600-13>.
13. Про судову практику розгляду цивільних справ про визнання правочинів недійсними: постанова Пленуму Верховного Суду України від 6 листопада 2009 р. № 9. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-09>.

УДК 346.9

ДЖЕПА Ю.А.

ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ НАКАЗНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ЗА ГОСПОДАРСЬКИМ ПРОЦЕСУАЛЬНИМ КОДЕКСОМ УКРАЇНИ

У статті з'ясовано специфіку наказного провадження за Господарським процесуальним кодексом України. Надано наукову інтерпретацію даного правового явища. Розкрито перелік особливостей наказного провадження за Господарським процесуальним кодексом України та охарактеризовано сутність кожної з них.

Ключові слова: *наказне провадження, Господарський процесуальний кодекс України, господарський процес, судочинство.*

В статті выяснена специфіка приказного производства согласно Хозяйственному процессуальному кодексу Украины. Предоставлена научная интерпретация данного правового явления. Раскрыт перечень особенностей приказного производства согласно Хозяйственному процессуальному кодексу Украины, охарактеризована сущность каждого из них.

Ключевые слова: *приказное производство, Хозяйственный процессуальный кодекс Украины, хозяйственный процесс, судопроизводство.*

In the article the specifics of the orderly proceedings under the Commercial Procedural Code of Ukraine are clarified. The scientific interpretation of this legal phenomenon is provided. The list of peculiarities of the ordering proceedings according to the Commercial Procedural Code of Ukraine is described and the essence of each of them is outlined.

Key words: *order procedure, economic process code of Ukraine, economic process, legal proceedings.*

Вступ. Із прийняттям Україною курсу на європейську інтеграцію одержала актуальність проблема гармонізації вітчизняного законодавства з європейським. У ході реформи процесуального законодавства згідно з законопроектом «Проект Закону про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» № 6232 від 23.03.2017 року [1] в процесуальний та науковий обіг було введено новий для господарського процесу інститут наказного провадження. Запровадження наказного провадження в судову практику було зумовлене недоцільністю використання складної та довготривалої процесуальної форми позовного провадження для розгляду та вирішення безспірних вимог. Тому на сьогодні це є одним із найдовгоочікуваніших наслідків судової реформи, оскільки завдяки даній законодавчій новелі відбулось спрощення судових процедур, пришвидшення розгляду справи та розвантаження судової системи від невиправданої кількості судових справ.

Так, нова редакція Господарського процесуального кодексу України [2] містить розділ, присвячений наказному провадженню, який частково був запозичений із Цивільного процесуального кодексу України [3]. На сьогодні наказне провадження являє собою самостійний і спрощений вид судового провадження в господарському судочинстві під час розгляду окремих категорій справ, яке має на меті вирішення спору, що виник між сторонами матеріальних правовідносин. В основі наказного провадження перебуває конфлікт, адже в протилежному випадку сторона спору не зверталася б до суду. Головна відмінність наказного провадження від позовного полягає в тому, що наказне провадження вирішує конфлікт у спрощеній формі, що дозволяє зекономити час та прискорити здійснення захисту прав учасників правовідносин. Дослідження поняття

© ДЖЕПА Ю.А. – кандидат юридичних наук, суддя-спікер (Господарський суд Сумської області), доцент кафедри правосуддя (Сумський національний аграрний університет)

та особливостей наказного провадження за Господарським процесуальним кодексом України є важливим для вдосконалення господарського процесуального законодавства України, оскільки його запровадження в процесуальне законодавство хоч і є безумовно позитивним, утім детермінує значну кількість проблем, викликаних неузгодженістю законодавства під час взаємодії норм матеріального та процесуального права. Відсутність у правовій доктрині низки дефініцій, що характеризують наказне провадження, а також належного комплексного аналізу його особливостей зумовлює актуальність теми даної статті.

Стан дослідження. На сьогодні питання поняття та особливостей наказного провадження в основному досліджуються в контексті галузі цивільного процесуального права. У свою чергу, наказне провадження як інститут господарського процесуального права у вітчизняній науці майже не розглядається. Серед дослідників даного питання в обох галузях назвемо таких, як: О.І. Бобрик, О.М. Великорода, М.П. Воронов, С.В. Дяченко, О.Б. Єрошенко, А.О. Згама, О.Ю. Зуб, Т.В. Колодницька, О.О. Колосова, В.І. Крат, Т.М. Кучер, К.І. Кучерук, Н.А. Плахотіна, О.М. Стасюк, Є.А. Таликін, В.П. Феннич, О.С. Фонова, С.С. Яценко та ін. Утім, більшість зазначених науковців не розглядали дане питання в контексті науки цивільного процесуального права, що і зумовлює доцільність даного дослідження.

Постановка завдання. Метою статті є формулювання авторського поняття наказного провадження в господарському процесуальному праві та аналіз особливостей наказного провадження за Господарським процесуальним кодексом України.

Результати дослідження. Регулювання наказного провадження здійснюється нормами Розділу II Господарського процесуального кодексу України [2]. Утім, даний нормативно-правовий акт, як і Цивільний процесуальний кодекс України [3], не містить визначення даного поняття. Вітчизняні науковці в даному контексті використовують дефініцію, встановлену в пункті 1 Постанови Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 23.12.2011 № 14 [4], згідно з якою наказне провадження є самостійним і спрощеним видом судового провадження в цивільному судочинстві під час розгляду окремих категорій справ, в якому суддя в установлених законом випадках за заявою особи, якій належить право вимоги, без судового засідання і виклику стягувача та боржника на основі доданих до заяви документів видає судовий наказ, який є особливою формою судового рішення. Не беручи до уваги цивілістичний характер даної дефініції, в загальних рисах її сутність відповідає положенням Господарського процесуального кодексу України [2]. Перш за все, в господарському процесуальному праві наказне провадження також є самостійним і спрощеним видом судового провадження під час розгляду окремих категорій справ. Звернемо увагу на те, що сторонами є заявник та боржник, а не стягувач та боржник. Особливою формою судового рішення також є судовий наказ. Із цього зробимо висновок, що, виходячи з близькості інституту судового наказу в господарському процесуальному та цивільному процесуальному праві, в контексті встановлення поняття наказного провадження за Господарським процесуальним кодексом України доречно звертатись до праць учених-цивілістів.

Аналіз наукової літератури свідчить про те, що існуючі дефініції наказного провадження сформульовані переважно дослідниками галузі цивільного процесуального права. Навіть дослідники наказного провадження в господарському процесі України також оперують визначеннями, встановленими в працях цивілістів [5, с. 1003–1004]. Вважаємо таку ситуацію серйозним теоретичним недоліком, який потребує негайного вирішення та є ще одним підтвердженням актуальності теми нашого дослідження.

Так, серед цивілістичних концепцій звернемо увагу на позицію Р.М. Мінченко, яка визначає наказне провадження як особливий спрощений вид цивільного судочинства, спрямований на швидкий та ефективний захист безспірних прав осіб шляхом видачі судового наказу, що водночас є судовим рішенням та виконавчим документом [6, с. 163]. Вважаємо дану позицію цілком вдалою, виходячи з раніше зроблених висновків. Вона цілком відповідає положенню Постанови Пленуму Вищого спеціалізованого суду, проаналізованої нами раніше. Розглядаючи дану позицію з «господарської» точки зору, відмітимо такі особливості, які мають розглядатись інакше: 1) наказне провадження є особливим спрощеним видом господарського судочинства; 2) об'єктом наказного провадження є не безспірні права, а вимоги про стягнення грошової заборгованості за договором, укладеним у письмовій (у тому числі електронній) формі, якщо сума вимоги не перевищує ста розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб (частина 1 статті 48 Господарського процесуального кодексу України [2]). В інших аспектах подібна дефініція цілком може використовуватись і для визначення наказного провадження в господарському процесі.

С.В. Дяченко визначає наказне провадження як провадження окремої категорії справ за заявою особи (стягувача) про стягнення грошових коштів або витребування майна з боржника, без проведення судового засідання і виклику сторін на підставі достатніх, допустимих і належних доказів, що визначають обґрунтованість вимог стягувача та малої ймовірності захисту боржника у випадках, передбачених статтею 96 Цивільного процесуального кодексу України [7, с. 119]. Як і у випадку з попередньою дефініцією, основна особливість даної позиції полягає в зазначенні специфіки, притаманної наказному провадженню саме в цивільних процесуальних відносинах. Це, зокрема, зазначення сторін провадження (стягувач, а не заявник) та пряме посилання на статтю Цивільного процесуального кодексу України, яка визначає вимоги до судового наказу.

Із точки зору О.О. Колосової, наказне провадження – це спрощений вид цивільного судочинства, в якому за підсумками розгляду справи видається судовий наказ про стягнення з боржника грошових коштів або витребування майна, що обов'язково має підтверджуватися письмовими документами та є одночасно актом суду та виконавчим документом [8, с. 157]. Дана дефініція, на відміну від попередніх проаналізованих, взагалі не має галузевого визначення, окрім формулювання «вид цивільного судочинства». В усіх інших аспектах таке визначення можна використовувати для пояснення сутності наказного провадження в будь-якій галузі процесуального права, в якій встановлено даний інститут.

Тому на підставі проаналізованих позицій сформулюємо дефініцію наказного провадження в господарському процесуальному праві. Так, **наказним провадженням** є самостійний, особливий, спрощений вид судового провадження під час розгляду господарських справ про стягнення грошової заборгованості за договором, спрямований на швидкий та ефективний захист прав заявника, в якому суддя в установлених законом випадках за заявою особи без судового засідання і виклику сторін на підставі достатніх, допустимих і належних доказів видає судовий наказ, який є особливою формою судового рішення (водночас судовим рішенням та виконавчим документом).

Виходячи із здійсненого аналізу, можна назвати такі **особливості наказного провадження в господарському процесуальному праві**:

- 1) самостійність, особливість та спрощеність;
- 2) судовий наказ видається виключно за вимогами про стягнення грошової заборгованості за договором, укладеним у письмовій (у тому числі електронній) формі, якщо сума вимоги не перевищує ста розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;
- 3) спрямування на швидкий та ефективний захист прав заявника;
- 4) відсутність судового засідання і виклику сторін;
- 5) видання на підставі достатніх, допустимих і належних доказів;
- 6) особливість судового рішення, яке водночас є і судовим рішенням, і виконавчим документом.

Самостійність наказного провадження в господарському процесуальному праві полягає в тому, що даний вид судового провадження не варто розглядати як складову частину інших проваджень. Воно є таким самим повноцінним провадженням, як і позовне. Ознака особливості полягає в тому, що для наказного провадження в господарському процесуальному праві характерні лише властиві йому специфічні риси. Вони є відмінними як від інших видів судових проваджень у господарському процесуальному праві, так і від наказового провадження в цивільному процесуальному праві. Ознака спрощеності полягає в тому, що дане провадження є значно простішим за позовне. Дана «спрощеність» розкривається в статті 154 Господарського процесуального кодексу України [2]. Так, суд розглядає заяву про видачу судового наказу протягом п'яти днів із дня її надходження. Розгляд проводиться без судового засідання і повідомлення заявника і боржника. За результатами розгляду заяви про видачу судового наказу суд видає судовий наказ або постановляє ухвалу про відмову у видачі судового наказу. При цьому судовий наказ оскарженню в апеляційному порядку не підлягає, проте може бути скасований.

Наступна ознака, виділена нами, згідно з якою судовий наказ видається виключно за вимогами про стягнення грошової заборгованості за договором, укладеним у письмовій (у тому числі електронній) формі, якщо сума вимоги не перевищує ста розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб, також встановлена в нормах статті Господарського процесуального кодексу України [2]. Окрім цього, в статті 148 встановлено, що особа має право звернутися до суду з вимогами про стягнення грошової заборгованості за договором, укладеним у письмовій (у тому числі електронній) формі, якщо сума вимоги не перевищує ста розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб, у наказному або спрощеному позовному провадженні (на свій вибір). Тобто дана ознака може бути притаманною як наказному, так і позовному провадженню,

але в даному випадку ключовим фактором є виключність: за іншими вимогами справа не може розглядатись у порядку наказного судочинства.

Ознака спрямування на швидкий та ефективний захист прав заявника вже була частково розглянута нами в даній статті. Із одного боку, особливістю наказного провадження є швидкість – суд розглядає заяву про видачу судового наказу протягом п'яти днів із дня її надходження. Для прикладу, в порядку позовного провадження згідно зі статтею 176 Господарського процесуального кодексу України [2] суд протягом п'яти днів із дня надходження позовної заяви лише відкриває провадження в справі. Тобто строки розгляду є значно більшими. При цьому швидкість ніяким чином не впливає на ефективність захисту прав заявника, адже за результатами розгляду заяви про видачу судового наказу протягом цих самих п'яти днів суд видає судовий наказ або постановляє ухвалу про відмову у видачі судового наказу [2]. Іншими словами, ознака швидкості полягає в тому, що заява про видачу судового наказу розглядається лише протягом п'яти днів, а ознака ефективності – в тому, що цих п'яти днів є цілком достатньо для суду, щоб прийняти аргументоване рішення.

У цій самій статті 154 Господарського процесуального кодексу України [2] розкривається інша ознака наказного провадження за Господарським процесуальним кодексом України – відсутність судового засідання і виклику сторін. У наказних провадженнях суддя приймає рішення на основі письмових доказів. Саме тому в таких провадженнях не застосовується принцип змагальності сторін. Тож участь заявника та боржника, як і власне проведення судового засідання, втрачають свій сенс. При цьому варто врахувати, що в господарських правовідносинах більшість угод укладаються саме в письмовій формі. Господарський договір є важливим інструментом механізму господарсько-процесуального регулювання. За умов, коли фактично всі докази є письмовими та безспірними, участь сторін є необов'язковою.

Близькою за значенням до проаналізованої є така ознака, як видання на підставі достатніх, допустимих і належних доказів. Достатність доказів визначається наявністю в заявника таких доказів, які викликають у нього внутрішню переконаність у достовірному з'ясуванні наявності обставин предмету доказування, необхідних для прийняття рішення в справі на його користь. Допустимість означає, що такі докази мають бути одержаними заявником у встановленому законом порядку з дотриманням процесуальної форми. Належність доказів полягає в тому, що вони прямо чи непрямо мають підтверджувати існування обставин, на які вказує заявник. У черговий раз підкреслимо, що достатніми, допустимими і належними в наказному провадженні можуть бути лише письмові (в тому числі й електронні) докази. При цьому у вітчизняній науці наказне провадження через дану ознаку викликає чимало дискусій й суперечок. Т.В. Колодницька звертає увагу на те, що в цивільному процесі частина науковців дотримується думки щодо недоцільності видачі судового наказу на підставі письмових доказів, заперечуючи ідею їх безспірності [9, с. 20]. Утім, як нами відзначалось раніше, в господарських правовідносинах фактично всі договори мають письмову форму, а отже, встановлення обов'язкової вимоги щодо письмового характеру доказів є цілком доцільним.

Остання виділена нами ознака – особливість судового рішення, яке водночас є і судовим рішенням, і виконавчим документом. Так, у частині 4 статті 147 Господарського процесуального кодексу України [2] встановлено, що Судовий наказ підлягає виконанню за правилами, встановленими законом для виконання судових рішень. Такі правила, зокрема, встановлені в статтях 155, 156 та 159 даного нормативно-правового акту. Так, у судовому наказі зазначаються: дата видачі наказу; найменування суду, прізвище та ініціали судді, який видав судовий наказ; реквізити сторін; посилання на закон, на підставі якого підлягають задоволенню заявлені вимоги; сума грошових коштів, які підлягають стягненню; сума судових витрат, що сплачена заявником і підлягає стягненню на його користь із боржника; повідомлення про те, що під час розгляду вимог у порядку наказного провадження та видачі судового наказу суд не розглядає обґрунтованість заявлених стягувачем вимог по суті; відомості про порядок та строки подання заяви про скасування судового наказу; дата набрання судовим наказом законної сили; строк пред'явлення судового наказу до виконання; дата видачі судового наказу стягувачу. Після видачі судового наказу суд не пізніше наступного дня надсилає його копію (текст), що містить інформацію про веб-адресу такого рішення в Єдиному державному реєстрі судових рішень, боржникові на його офіційну електронну адресу, або рекомендованим листом із повідомленням про вручення, або цінним листом з описом вкладеного, якщо офіційної електронної адреси боржник не має. Одночасно з копією судового наказу боржникові надсилається копія заяви стягувача про видачу судового наказу разом із доданими до неї документами. У разі ненадходження до суду заяви від боржника про скасування судового наказу протягом п'яти днів після закінчення строку на її подання судовий наказ набирає законної сили.

Висновки. Таким чином, дослідження поняття та особливостей наказного провадження за Господарським процесуальним кодексом України продемонструвало низький рівень наукової уваги до даного питання. Незважаючи на новизну даного інституту для вітчизняного господарського процесу, наказне провадження так і не отримало належного розкриття в наукових джерелах. На сьогодні залишаються невстановленими дефініції, пов'язані з наказним провадженням у господарському процесі, та загалом аналіз специфічних ознак. Низка дослідників даного питання саме в «господарському» аспекті посилаються на праці вчених-цивілістів, і, як наслідок, їх висновки позбавлені галузевої специфіки досліджуваного інституту. Тож вважаємо за доцільне зробити висновок, що питання поняття та особливостей наказного провадження за Господарським процесуальним кодексом України потребує подальших комплексних досліджень.

Список використаних джерел:

1. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів. Проект Закону № 6232 від 23.03.2017. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61415.
2. Господарський процесуальний кодекс України. Закон України від 06.11.1991 № 1798-XII. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1992. № 6. Ст. 56
3. Цивільний процесуальний кодекс України. Закон України від 18.03.2004 № 1618-IV. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2004. № 40-42. Ст. 492.
4. Про практику розгляду судами заяв у порядку наказного провадження. Постанова Вищого спеціалізованого суду від 23.12.2011 № 14. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0014740-11>.
5. Таликін Є.А. Сфера застосування наказного провадження в господарському процесі України. Форум права. 2013. № 1. С. 1003–1011.
6. Цивільний процес України: підручник / за ред. Р.М. Мінченко. Х.: Одиссей, 2012. 496 с.
7. Дяченко С. В. Поняття наказного провадження // Сучасні питання економіки і права. 2014. Вип. 1. С. 117–120.
8. Колосова О.О. Наказне провадження як спрощений вид цивільного судочинства. Право і суспільство. 2013. № 3. С. 151–158.
9. Колодницька Т.В. Спрощені судові процедури в господарському процесі. Одеса, 2018. 34 с.

УДК 346.543.4

ЗАХАРЧЕНКО А.М.

**ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ ПОРЯДКУ НАДАННЯ
В КОНЦЕСІЮ ОБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНОЇ ТА КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ**

У статті розглянуто проблемні аспекти порядку надання в концесію об'єктів державної та комунальної власності. Проведено критичний аналіз змін такого порядку, запропонованих у проекті нової редакції Закону України «Про концесії». За результатами дослідження обґрунтовано пропозиції з удосконалення порядку надання в концесію зазначених об'єктів.

Ключові слова: концесія, концесійний конкурс, державно-приватне партнерство, об'єкти державної та комунальної власності.

В статье рассмотрены проблемные аспекты порядка предоставления в концессию объектов государственной и коммунальной собственности. Проведен критический анализ изменений такого порядка, предложенных в проекте новой редакции Закона Украины «О концессиях». В результате исследования обоснованы предложения по совершенствованию порядка предоставления в концессию указанных объектов.

Ключевые слова: концессия, конкурс, государственно-частное партнерство, объекты государственной и коммунальной собственности.

The article deals with problematic aspects concerning the procedure for granting a concession of state and community property. Changes of this procedure suggested in a project of the new version of the Law of Ukraine “On concessions” were critically analyzed. According to the results of the research, propositions on improving the procedure for granting concession of specified objects are grounded.

Key words: concession, concession tender, public-private partnership, state and community property.

Вступ. Останніми роками в Україні на державному рівні неодноразово наголошувалося на необхідності активізації залучення інвестицій у розвиток інфраструктури на основі використання різних форм державно-приватного партнерства, серед яких пріоритетною є надання в концесію об'єктів державної та комунальної власності. Однак якісних позитивних зрушень у цьому напрямі поки що не відбувається. Так, за оприлюдненою Міністерством економічного розвитку і торгівлі України інформацією, рішення щодо доцільності реалізації започаткованих раніше концесійних проектів ухвалено без проведення аналізу, що використовується в міжнародній практиці. Конкурсні умови розроблялися фактично для одного учасника (концесіонера), що пояснює неуспішну реалізацію таких проектів. Жодного масштабного проекту на умовах концесії в Україні не реалізовано [1].

З метою створення умов для виправлення такої ситуації Кабінет Міністрів України в березні 2018 р. вніс на розгляд Верховної Ради України проект нової редакції Закону України «Про концесії», розроблений за підтримки Європейського банку реконструкції та розвитку (далі – ЄБРР) (реєстр. № 8125) [2]. Проте поруч із низкою позитивних новел цей законопроект не позбавлений багатьох прогалин, неточностей і суперечностей, за наявності яких ухвалення відповідного закону може мати наслідком появою у відносинах концесії додаткових проблем. Насамперед ці недоліки стосуються встановлення порядку надання в концесію об'єктів державної та комунальної власності.

Проблеми правового регулювання концесійних відносин досліджуються багатьма представниками юридичної науки. Зокрема, цій тематиці присвячено окремі дисертаційні роботи О. Медведєвої [3], Г. Пілігрим [4], Л. Гончарука [5], А. Макаренка [6], в яких, серед іншого, досліджено порядок надання в концесію відповідних об'єктів. У зв'язку з ініціюванням оновлення концесійного законодавства постали питання про запровадження змін щодо цього порядку, які поки що не одержали належної оцінки в юридичній науці. Ці зміни стосуються ухвалення рішення про здійснення концесії, застосування конкурентних процедур під час обрання концесіонера, можливості визначення концесіонера без проведення конкурсу тощо.

Наведене вище вказує на актуальність теми цієї статті та доцільність дослідження.

Постановка завдання. Метою статті є обґрунтування пропозицій щодо вдосконалення порядку надання в концесію об'єктів державної та комунальної власності.

Результати дослідження. Варто акцентувати увагу на тому, що, на відміну від чинного Закону України «Про концесії» [7], у законопроекті № 8125 передбачено можливість ініціювання розгляду питання щодо концесії як органами державної влади (місцевого самоврядування), так і заінтересованими суб'єктами господарювання, зокрема тими, що мають намір набути статус концесіонера. Крім того, визначено, що ухваленню уповноваженим органом державної влади (місцевого самоврядування) рішення про здійснення концесії або про недоцільність її здійснення має обов'язково передувати проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства у формі концесії згідно з порядком, передбаченим Законом України «Про державно-приватне партнерство» (ст. 4, ч. 1 ст. 5 законопроекту).

Встановлення вимоги про проведення такого аналізу заслуговує на підтримку, оскільки він дає можливість більш повно оцінити потенційні переваги і ризики надання в концесію певних об'єктів та уникнути необґрунтованих рішень щодо здійснення концесії. Водночас є підстави погодитися з думкою О. Кифака, який зазначає, що пропонується законопроектом процедура ухвалення рішення про реалізацію концесійного проекту складна і, зважаючи на сформований досвід узгодження відповідних питань у міністерствах, є ризик затягування такої процедури на кілька років. У зв'язку із цим О. Кифак пропонує встановлення жорстких граничних строків для надання всіх необхідних погоджень на шляху концесійного проекту й одночасне закріплення прямої норми, згідно з якою, якщо в зазначені строки той чи інший орган не надасть своєї відповіді на відповідний запит про надання необхідного узгодження, таке узгодження автоматично вважатиметься наданим [8].

Поділяємо цю позицію та зауважимо, що зниженню ризиків затягування розгляду питання щодо доцільності здійснення концесії також може сприяти: 1) уточнення кола підстав, за наявності яких уповноважений орган відмовляє ініціатору в розгляді пропозиції про здійснення концесії та проведенні аналізу ефективності (адже підстави, передбачені пропонуваним законопроектом і чинним Порядком проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства (п. 11) [9], різні, і їх потрібно об'єднати в один перелік); 2) встановлення підстав для відмови в погодженні Міністерством фінансів України висновку за результатами аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства.

Закріплюючи положення щодо порядку встановлення договірних зв'язків між концесіодавцем і концесіонером, законопроект передбачає, що концесіодавець обирає концесіонера: 1) шляхом проведення концесійного конкурсу або 2) за результатами прямих переговорів (без проведення конкурсу) (ч. 1 ст. 6).

Застосування першої із зазначених процедур передбачено як загальне правило, а другої – як виняток за рішенням Кабінету Міністрів України у випадках:

- 1) необхідності гарантування національної безпеки й оборони;
- 2) можливості виконання робіт (надання послуг) однією особою (ноу-хау, авторські права тощо);
- 3) встановлення доцільності реалізації інвестиційних проектів на умовах концесії з використанням державного майна, щодо якого раніше укладено договори оренди (у разі подання відповідних пропозицій орендарями, які належним чином виконують свої обов'язки за договорами оренди і мають намір внести додаткові інвестиції щодо такого майна, «замінивши» договір оренди концесійним договором) (ст. ст. 21, 22 законопроекту).

Ідея щодо можливості визначення концесіонерів шляхом проведення прямих переговорів оцінюється в різних джерелах неоднозначно. Зокрема, за висновком головного науково-експертного управління Верховної Ради України, застосування такого неконкурентного методу відбору не сприяє прозорості концесійної діяльності. Особливо це стосується передбаченого законопроектом порядку укладення концесійного договору шляхом проведення прямих переговорів з орендарем державного майна, що ведуть до можливості безпосереднього перетворення орендаря державного майна на концесіонера поза будь-яким конкурсом. Як констатовано у висновку, договір концесії об'єкта державної власності доцільніше було б укладати лише після виконання договору оренди на цей об'єкт за результатами конкурсу серед претендентів стати концесіонерами [10]. Водночас окремі представники недержавного сектора схвально оцінюють потенційну можливість позаконкурсного переходу з орендних договорів на концесійні [8; 11].

Під час зіставлення можливих позитивних і негативних наслідків запровадження пропонуваних правил щодо визначення концесіонерів поза конкурсом вбачається, що закріплення таких правил потрібне, адже коли передбачені концесійним проектом роботи (послуги) можуть бути якісно виконані (надані) лише одним суб'єктом господарювання, альтернативи прямим переговорам немає. Застосування ж позаконкурсної процедури у двох інших передбачених законопроектом випадках може бути виправдано за умови, що позитивний ефект для суспільних інтересів переважатиме негативні наслідки обмеження конкуренції. Зазначене стосується й можливості трансформації оренди в концесію, ризики якої знижено одночасним закріпленням у законопроекті вимог, згідно з якими: 1) ця можливість поширюватиметься лише на договори оренди, укладені до набрання чинності відповідним законом; 2) строк концесійного договору не повинен перевищувати строку, який станом на момент укладення концесійного договору залишився до терміну закінчення договору оренди нерухомого майна (ч. 1 ст. 22). Варто також зазначити, що про можливість визначення концесіонера без застосування конкурентних процедур (за наявності

для цього поважних причин) йдеться і в Керівництві ЮНСІТРАЛ для законодавчих органів щодо проектів у галузі інфраструктури, які фінансуються із приватних джерел [12].

Окремі аспекти, які стосуються проведення прямих переговорів, потребують доопрацювання. Зокрема, встановлюючи особливості укладення концесійного договору шляхом проведення прямих переговорів з орендарем державного майна, законопроект передбачає, що рішення Кабінету Міністрів України про доцільність здійснення концесії та запровадження процедури прямих переговорів повинно включати заходи щодо підготовки істотних умов концесійного договору (ч. 7 ст. 22). У зв'язку із цим вбачається, що підготовку істотних умов договору на вказаному етапі навряд чи можна вважати своєчасною, адже за наявності невизначеності стосовно таких умов ухвалення вищезгаданого рішення та попереднє проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства у формі концесії значною мірою втрачатимуть сенс.

З урахуванням наведеного більш прийнятним може стати встановлення правила, згідно з яким рішення уповноваженого органу про доцільність здійснення концесії та запровадження процедури прямих переговорів повинно зазначати зміст істотних умов концесійного договору, які не можуть бути предметом переговорів і не підлягають зміні.

Додаткову увагу варто приділити регламентації компетенційних питань у разі застосування процедури прямих переговорів під час передачі в концесію об'єктів комунальної власності, адже віднесення рішень про застосування такої процедури до виключної компетенції Кабінету Міністрів України не узгоджується із принципом субсидіарності та задекларованою законодавством можливістю органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення. Отже, щодо відносин із надання в концесію об'єктів комунальної власності доцільно передбачити повноваження місцевих рад з ухвалення рішень про запровадження процедури прямих переговорів у визначених законом випадках, а також вказати такі випадки. Це стосується можливості реалізації концесійних проектів на базі комунального майна, раніше переданого в оренду.

Як зазначалося вище, іншою процедурою визначення концесіонера, застосування якої передбачено законопроектом як загальне правило, є проведення концесійного конкурсу. Відповідно до законопроекту, ця процедура охоплює: 1) попередній відбір претендентів (прекваліфікацію); 2) подання конкурсних пропозицій учасниками; 3) оцінку конкурсних пропозицій (у два етапи) і вибір учасника, який запропонував найкращі умови здійснення концесії; 4) переговори з переможцем концесійного конкурсу (ст. 10).

Аналіз положень законопроекту, в яких йдеться про проведення концесійного конкурсу, вказує на низку проблемних аспектів.

Перший із цих аспектів стосується визначення умов концесійного конкурсу. Так, згідно із законопроектом, окрім обов'язкових відомостей (опис об'єкта концесії, строк проведення концесійного конкурсу і ін.), умовами проведення концесійного конкурсу можуть бути передбачені обов'язки працівників балансоутримувача, внесення одноразового фіксованого платежу на користь концесієдавця (балансоутримувача), інші зобов'язання за рішенням конкурсної комісії. Водночас встановлено вимогу, згідно з якою в разі включення до умов концесійного конкурсу таких обов'язків концесіонера, вони мають бути обґрунтовані в пропозиції про здійснення державно-приватного партнерства та міститися у висновку за результатами аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства у формі концесії (ч. 4, 5 ст. 8).

Закріплення зазначеної вимоги невинуватне, оскільки необхідність чи доцільність покладення на концесіонера певних обов'язків може бути виявлено й після підготовки вищевказаних пропозицій і висновку. Особливо це стосується випадків, якщо пропозиції про здійснення державно-приватного партнерства подаватимуться потенційними приватними партнерами, які незацікавлені у взятті додаткових соціальних й інших зобов'язань (а отже, не враховуватимуть ці зобов'язання в поданій пропозиції). Зважаючи на це, варто залишити можливість включення таких зобов'язань до умов концесійного конкурсу (за потреби) й за їх відсутності в раніше підготовлених пропозиціях ініціаторів концесії та висновку за результатами аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства.

Для досягнення цілей концесійного конкурсу та подальшої успішної реалізації концесійного проекту велике значення має визначення критеріїв, яким мають відповідати претенденти на участь у цьому конкурсі. Орієнтовний перелік таких критеріїв (як-от рівень професійної та технічної кваліфікації, наявність певного обладнання та матеріально-технічної бази, наявність досвіду виконання аналогічних договорів тощо) законопроектом передбачено, одночасно закріплено можливість встановлення конкурсною комісією будь-яких інших критеріїв (ч. 3 ст. 12).

Пропонований підхід, з одного боку, створює умови для якомога повного врахування особливостей кожного окремого концесійного проекту під час визначення кола потенційних претендентів на його реалізацію. З іншого боку, цей підхід не позбавлений корупційних ризиків, пов'язаних із можливістю «підлаштовування» конкурсних умов таким чином, щоб забезпечити участь і перемогу в конкурсі заздалегідь визначеним суб'єктам господарювання. У цьому ракурсі привертає увагу згадувана вище констатація Міністерством економічного розвитку і торгівлі України негативної практики, за якої конкурсні умови стосовно започаткованих раніше концесійних проектів розроблялися фактично для одного учасника (концесіонера) [1].

З огляду на вищенаведене, припиненню такої практики може слугувати закріплення: 1) заборони встановлення таких вимог до претендентів на участь у концесійному конкурсі, що обмежують конкуренцію та призводять до дискримінації претендентів (учасників концесійного конкурсу); 2) необхідності погодження конкурсних умов уповноваженим органом Антимонопольного комітету України.

Для забезпечення прозорості і передбачуваності у відносинах між концесіодавцем і претендентами (учасниками конкурсу) також доцільно доопрацювати питання щодо переліку підстав для недопущення претендентів до участі в конкурсі пропозицій, а також підстав для недопущення конкурсних пропозицій учасників до другого етапу оцінки. Адже положення законопроекту, спрямовані на регулювання цих питань, мають прогалини, що створює передумови для виникнення надалі конфліктних ситуацій. У контексті цього покажемо єдиний із випадків на практиці, коли відхилення заявки потенційного концесіонера було обумовлено наявністю в поданих документах недоліків технічного характеру (відсутність нумерації сторінок, виправлення помилок коректором тощо) [13].

Отже, на додаток до визначених законопроектом положень (ч. 4 ст. 12, ч. 2 ст. 13) пропонується передбачити такі підстави недопущення претендентів до участі в конкурсі пропозицій: невідповідність претендентів критеріям попереднього відбору, визначеним інструкцією для претендентів; зазначення в заявці недостовірної інформації; подання заявки, зміст якої не відповідає встановленим вимогам, що перешкоджає її розгляду (за умови неусунення виявлених недоліків щодо змісту заявки протягом відведеного строку). Водночас для забезпечення інтересів учасників цих відносин варто обумовити, що за зверненням претендентів конкурсна комісія надає консультації щодо виправлення можливих недоліків у поданій заявці протягом визначеного для цього строку. Крім того, беручи до уваги за методом аналогії відповідні положення законодавства про приватизацію, доцільно передбачити, що не можуть бути підставою для недопущення претендентів до участі в конкурсі пропозицій формальні (несуттєві) помилки в оформленні заявки або в документах та інформації, що подаються разом із такою заявкою, які не впливають на зміст заявки або документів та інформації, зокрема технічні помилки й описки.

Аналогічні підстави (правила) пропонується закріпити й у межах регламентації відносин стосовно попередньої оцінки конкурсних пропозицій, поданих учасниками концесійного конкурсу.

Варто зазначити, що законопроект не визначає правових наслідків ситуації, за якої процедура попереднього відбору (прекваліфікації) може бути пройдена лише одним претендентом (через подання лише однієї заявки або обґрунтованого недопущення інших претендентів до участі в конкурсі пропозицій). Зважаючи на те, що проведення конкурсу пропозицій за таких обставин стає недоцільним, для врегулювання такої ситуації буде виправданим закріплення положень щодо можливості укладення концесійного договору з відповідним суб'єктом господарювання, що пройшов процедуру прекваліфікації, шляхом проведення переговорів.

Окремого опрацювання потребують і питання, які стосуються можливості незатвердження концесіодавцем документів, поданих на його розгляд конкурсною комісією (конкурсна документація, висновок щодо допущення (недопущення) претендентів до участі в конкурсі пропозицій, висновок щодо визначення найкращих умов здійснення концесії). Аналізований законопроект не передбачає регулювання цих питань, тоді як у практичній діяльності раніше вже траплявся випадок відхилення концесіодавцем рішення комісії стосовно результатів конкурсу, що спричинило спір [14].

Отже, для досягнення правової визначеності щодо таких ситуацій доцільно закріпити підстави і правові наслідки незатвердження (відхилення) концесіодавцем вищевказаних документів, поданих конкурсною комісією. Зокрема, підставою для відхилення висновку конкурсної комісії щодо визначення найкращих умов здійснення концесії може стати порушення конкурсною комісією порядку проведення конкурсу, яке вплинуло на його результати, що повинно мати наслідком визнання конкурсу таким, що не відбувся (з можливістю повторного оголошення конкурсу).

Водночас можливість повторного оголошення конкурсу доцільно передбачити й у разі визнання результатів раніше проведеного конкурсу недійсними в судовому порядку (п. 6 ч. 1 ст. 19 законопроекту).

Ще одне проблемне питання постає під час аналізу положень законопроекту, в яких йдеться про таку процедуру, як конкурентний діалог. Зокрема, передбачено, що конкурентний діалог може бути застосованим у разі, коли концесіодавець не може чітко визначити технічні, якісні характеристики проекту, що здійснюється на умовах концесії, або коли невідомо, що ринок може запропонувати з погляду технічних, фінансових та юридичних рішень і для ухвалення оптимального рішення необхідно провести переговори з учасниками (у разі реалізації інноваційних проектів, великих комплексних проектів транспортної інфраструктури чи проектів зі складним і структурованим фінансуванням тощо). У разі застосування конкурентного діалогу конкурсна комісія проводить переговори з учасниками, які пройшли попередній відбір, за результатами чого визначає основні параметри проекту, що здійснюється на умовах концесії, а після цього – розглядає й оцінює подані учасниками оновлені конкурсні пропозиції (ст. 18).

У наведеному простежується спроба врахувати рекомендації вищезгаданого Керівництва ЮНСІТРАЛ, в яких йдеться про можливість запиту пропозицій потенційних концесіонерів за двоетапною процедурою [12], а появу в законопроекті терміна «конкурентний діалог» можна пояснити запозиченням його за аналогією із законодавства про публічні закупівлі.

Чіткої відповіді на запитання про співвідношення таких процедур, як «концесійний конкурс» і «конкурентний діалог», законопроект не дає, залишаючи стосовно цього можливість різної інтерпретації. Крім того, викликає застереження передбачене законопроектом правило, за яким метою проведення переговорів у рамках конкурентного діалогу є визначення основних параметрів проекту, що здійснюється на умовах концесії (ч. 3 ст. 18). Можна погодитися з юристами-практиками, які справедливо ставлять під сумнів можливість підготовки техніко-економічного обґрунтування, проведення аналізу ефективності здійснення концесії та подальшого ухвалення рішення про доцільність концесії в умовах, коли концесіодавцем ще «не визначено технічних і якісних характеристик проекту» [11].

У зв'язку із зазначеним вбачається, що для уникнення плутанини стосовно співвідношення «концесійного конкурсу» і «конкурентного діалогу» замість введення другого із цих понять потрібно передбачити можливість застосування у межах концесійного конкурсу одноетапної та двоетапної процедур подання конкурсних пропозицій учасниками (як це передбачено у вищезгаданому Керівництві ЮНСІТРАЛ). Водночас варто виходити з того, що на момент оголошення концесійного конкурсу основні параметри концесійного проекту вже мають бути визначені концесіодавцем, а двоетапна процедура подання конкурсних пропозицій застосовуватиметься тоді, коли це необхідно для визначення (уточнення, конкретизації) лише окремих технічних, якісних характеристик проекту.

Важливою новелою в законопроекті № 8125 є закріплення правил щодо можливості залучення концесіодавцем радників для цілей розроблення пропозиції про здійснення державно-приватного партнерства, конкурсної документації, пошуку потенційних інвесторів та здійснення інших заходів, необхідних для підготовки й успішної реалізації концесійного проекту (ст. 24).

Таке нововведення заслуговує на підтримку, адже створює передумови для більш якісної підготовки концесійного проекту, а отже, одержання кращих результатів від його реалізації. Водночас для попередження довільного ухвалення концесіодавцями рішень про залучення радників можна було б додатково передбачити випадки, за яких залучення радників є обов'язковим (як це передбачено, наприклад, у законодавстві про приватизацію). Під час визначення кола таких випадків доцільно орієнтуватися на вартість майна, яке передається в концесію, а також очікуваний обсяг інвестицій.

Окрім залучення радників, законопроект передбачає можливість залучення до роботи конкурсної комісії (із правом дорадчого голосу) незалежних експертів – осіб, які володіють спеціальними знаннями в певній галузі та можуть надати висновки, роз'яснення, рекомендації, консультації з питань, що потребують спеціальних знань. Як слідує із законопроекту, між концесіодавцем і незалежним експертом має укладатися договір, і послуги незалежних експертів оплачуватимуться коштами, що надходять від сплати реєстраційного внеску учасниками концесійних конкурсів (п. 12 ст. 1, ч. 7 ст. 7, ч. 5 ст. 13). Проте будь-яких зазначень стосовно порядку залучення таких експертів (обрання, призначення чи ін.) законопроект не містить, на що раніше зверталась увага і в інших джерелах [11]. У зв'язку із цим вважаємо, що незалежні експерти, як і радники,

повинні визначатися шляхом конкурсного відбору, що певною мірою перешкоджатиме необґрунтованому наданню переваг окремим особам у разі залучення таких експертів.

Висновки. Отже, для вдосконалення порядку надання в концесію об'єктів державної та комунальної власності можна запропонувати:

1) визначення вичерпного переліку підстав для відмови уповноваженими органами державної влади (місцевого самоврядування) у розгляді пропозиції про здійснення концесії, проведенні аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства у формі концесії, погодженні висновку за результатами такого аналізу;

2) доопрацювання положень щодо визначення концесіонера шляхом проведення прямих переговорів, зокрема: а) встановлення правила, згідно з яким рішення уповноваженого органу про доцільність здійснення концесії та запровадження процедури прямих переговорів повинно зазначати зміст істотних умов концесійного договору, які не можуть бути предметом переговорів і не підлягають зміні; б) закріплення можливості проведення прямих переговорів за рішенням місцевих рад у визначених законодавством випадках (щодо надання в концесію об'єктів комунальної власності);

3) закріплення можливості включення до умов концесійного конкурсу (за потреби) додаткових соціальних та інших зобов'язань концесіонера незалежно від того, чи передбачалися такі зобов'язання в пропозиціях ініціаторів концесії;

4) закріплення заборони встановлення таких вимог до претендентів на участь у концесійному конкурсі, що обмежують конкуренцію та призводять до дискримінації претендентів (учасників концесійного конкурсу);

5) доопрацювання положень щодо підстав недопущення претендентів до участі в конкурсній пропозиції, а також підстав недопущення конкурсних пропозицій учасників до другого етапу оцінки;

6) визначення підстав і правових наслідків незатвердження (відхилення) концесіодавцем документів, поданих на його розгляд конкурсною комісією;

7) закріплення можливості й порядку застосування в межах концесійного конкурсу двоетапної процедури подання конкурсних пропозицій учасниками;

8) конкретизація умов та порядку залучення концесіодавцями радників і незалежних експертів.

Наведені вище висновки пропонується врахувати під час доопрацювання проекту нової редакції Закону України «Про концесії».

Водночас питання правового режиму об'єктів концесії, надання концесіонеру земельних ділянок, необхідних для виконання концесійного договору, фінансових умов концесії та гарантій прав суб'єктів концесійної діяльності мають стати предметом подальших наукових досліджень.

Список використаних джерел:

1. Пояснювальна записка до проекту закону України «Про концесії» (реєстр. № 8125 від 15 березня 2018 р.) // Верховна Рада України: офіційний веб-портал. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63630.

2. Про концесії: проект закону України (реєстр. № 8125 від 15 березня 2018 р.) // Верховна Рада України: офіційний веб-портал. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63630.

3. Медведєва О. Концесія як правова форма використання державного майна у господарській діяльності недержавними суб'єктами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Х., 2005. 19 с.

4. Пілігрим Г. Правове регулювання концесії: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04; Нац. акад. наук України, Ін-т екон.-прав. дослідж. Донецьк, 2011. 20 с.

5. Гончарук Л. Договір концесії: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03; Київський нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. К., 2012. 21 с.

6. Макаренко А. Правове регулювання концесійно-договірних відносин: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04; Міжрегіон. Акад. управління персоналом. К., 2015. 17 с.

7. Про концесії: Закон України від 16 липня 1999 р. № 997–XIV. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 41. Ст. 372 (зі змінами).

8. Кифак О. Аналіз нових законопроектів щодо приватизації та концесії з точки зору їх впливу на розвиток вітчизняної портової галузі // Асоціація портів України «Укрпорт»: офіц. сайт. URL: <https://ukrport.org.ua>.

9. Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства: постанова Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2011 р. № 384. Офіційний вісник України. 2011. № 28. Ст. 1168 (зі змінами).

10. Висновок головного науково-експертного управління Верховної Ради України на проект закону України «Про концесії» (реєстр. № 8125 від 15 березня 2018 р.) // Верховна Рада України: офіційний веб-портал. URL.: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63630.

11. Підгайний А., Шарапа М., Юрець О. Коментарі до проекту закону «Про концесії» // Юридична фірма AGRECA: веб-сайт. URL : <https://agrecua.com/komentari-do-proektu-zakonu-pro-kontsesiyi>.

12. Руководство ЮНСИТРАЛ для законодательных органов по проектам в области инфраструктуры, финансируемым из частных источников // ЮНСИТРАЛ: веб-сайт. URL: <https://www.uncitral.org/pdf/russian/texts/procurem/pfip/guide/pfip-g.pdf>.

13. Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 18 вересня 2014 р. у справі № 2-а-357/152/14. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/40695021>.

14. Постанова Бориславського міського суду Львівської області від 14 вересня 2010 р. у справі № 2а-765/2010. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/52389997>.

УДК 346.16

МИНІВ Р.М.
РУДАНЕЦЬКА О.С.
ХОМКО Л.В.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТВАРИНИЦТВА В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Розглянуто та визначено особливості оновленого нормативного забезпечення правового механізму державного регулювання галузі тваринництва в Україні. Зроблено висновки щодо основних тенденцій зміни законодавства у сфері державної підтримки тваринництва в Україні. Досліджено особливості державної підтримки тваринництва в умовах членства України в СОТ та створення зони вільної торгівлі між Україною та Європейським Союзом. Отримали подальший розвиток наукові підходи до питань розвитку регулюючої функції держави розвитку тваринництва. Окреслено правові, економічні, соціальні й організаційні передумови удосконалення системи державної підтримки тваринництва як інструменту державного регулювання.

Ключові слова: *нормативно-правовий акт, тваринництво, державне регулювання, сільськогосподарське виробництво, правове регулювання.*

Рассмотрены и определены особенности обновленного нормативного обеспечения правового механизма государственного регулирования отрасли животноводства в Украине. Сделаны выводы относительно основных тенденций изменения

© МИНІВ Р.М. – кандидат економічних наук, доцент кафедри публічного управління та адміністрування (Львівський національний університет ветеринарної медицини та біотехнологій імені С.З. Гжицького)

© РУДАНЕЦЬКА О.С. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри господарсько-правових дисциплін (Львівський державний університет внутрішніх справ)

© ХОМКО Л.В. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри господарсько-правових дисциплін (Львівський державний університет внутрішніх справ)

законодавства в сфері державної підтримки тваринництва в Україні. Исследованы особенности государственной поддержки животноводства в условиях членства Украины в ВТО и создание зоны свободной торговли между Украиной и Европейским Союзом. Получили дальнейшее развитие научные подходы к вопросам развития регулирующей функции государства развития животноводства. Определены правовые, экономические, социальные и организационные предпосылки совершенствования системы государственной поддержки животноводства как инструмента государственного регулирования.

Ключевые слова: *нормативно-правовой акт, животноводство, государственное регулирование, сельскохозяйственное производство, правовое регулирование.*

The features of the renewed normative providing the legal mechanism of government control of livestock industry are considered and certain in Ukraine. Conclusions are done in relation to the basic tendencies of legislation change in the field of state support of livestock in Ukraine. The features of state support of livestock are investigational terms according with Ukraine membership in WTO and creation of free trade area between Ukraine and European Union. The scientific going got subsequent development near the questions of the state regulative function development. Outlined legal, economic, social and organizational pre-conditions of the state support system of livestock development improvement as the instrument of government control.

Key words: *normative legal act, livestock industry, state regulation, agricultural production, legal regulation.*

Вступ. Державне регулювання тваринництва має для держави першочергове значення, оскільки галузь більшою мірою визначає рівень продовольчої безпеки, ніж рослинництво (адже передбачає забезпеченість населення ключовими продуктами харчування – молоком, м'ясом і яйцями). Стан розвитку тваринницької галузі тісно пов'язаний із вирішенням проблеми зайнятості на селі – тваринницька галузь є більш трудомісткою та формує значну кількість робочих місць, тоді як робота в галузі рослинництва є сезонною і переважно короткотерміною [16, с. 8].

Вихід аграрного сектору України на шлях ефективного економічного зростання, подібно до європейської моделі, потребує проведення цілеспрямованої державної політики, що ґрунтуватиметься на триєдиному підході, який широко використовується в ЄС з урахуванням економічної, екологічної та соціальної складових частин. Завдяки цьому забезпечується збалансованість системи заходів і засобів державного впливу на процес виробництва продукції.

Державне регулювання галузі тваринництва покликане збалансувати інтереси виробників, споживачів і держави, а державна підтримка – забезпечити достатній рівень рентабельності для розширеного відтворення, стимулювання виробництва, створення підґрунтя для стабілізації ситуації в галузі.

З урахуванням наявних проблем видається доцільною реалізація заходів за такими основними напрямками, як: гармонізація вітчизняних стандартів на сільськогосподарську продукцію згідно зі стандартами ЄС; налагодження сучасної інфраструктури аграрного ринку; посилення кооперації господарств населення виробників сільськогосподарської продукції; налагодження співпраці між виробниками сільськогосподарської продукції та дослідними установами.

Незважаючи на позитивні зрушення в державній політиці щодо розвитку галузі тваринництва, виробники відчують незавершеність процесу формування інституційно-правової бази регулювання їх діяльності, інвестиційно-інноваційного клімату для галузі, інформаційно-консультативного забезпечення діяльності виробників у частині надання повної інформації про ринкові ціни та способи отримання державної підтримки. Зазначені недоліки державного регулювання ускладнюють процеси розвитку галузі тваринництва та вказують на необхідність визначення ефективності державного регулювання. Відсутність чіткого методологічного обґрунтування поняття ефективності державного регулювання галузі тваринництва, а також єдиних критеріїв її визначення вказують на необхідність подальших досліджень у цьому напрямі.

Постановка завдання. Виявити особливості державного регулювання суб'єктів господарювання у тваринництві відповідно до оновленого законодавства й окреслити основні тенденції розвитку протекційної політики держави щодо тваринництва в Україні.

Результати дослідження. Визначальну роль у вирішенні проблеми державного регулювання аграрних відносин відіграють чинні законодавчі акти – Конституція України, Закони України «Про Кабінет Міністрів України», «Про місцеве самоврядування в Україні», Господарський кодекс України та інші нормативні документи, у яких визначено принципи державного регулювання, пріоритетні напрями і межі державно-регуляторного втручання в аграрні відносини в цілому і в земельні відносини зокрема. Правове регулювання спеціалізації сільськогосподарського виробництва здійснюється за допомогою правових норм – як загальних, так і спеціальних законів і підзаконних актів (табл. 1).

Таблиця 1

Законодавче забезпечення суб'єктів господарської діяльності у галузі тваринництва

<i>Назва документа</i>	<i>Короткий зміст</i>
Конституція України [2]	Основний закон. Гарантії здійснення підприємницької діяльності, вільного вибору сфер господарювання, економічна свобода, засади регіонального управління.
Господарський кодекс України [3]	Господарський кодекс України має на меті забезпечити зростання ділової активності суб'єктів господарювання, розвиток підприємництва і на цій основі – підвищення ефективності суспільного виробництва, його соціальної спрямованості відповідно до вимог Конституції України, утвердження суспільного господарського порядку в економічній системі України, сприяння гармонізації її з іншими економічними системами.
Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України» [4]	Визначає основи державної політики у бюджетній, кредитній, цінovій, страховій, регуляторній та інших сферах державного управління щодо стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції та розвитку аграрного ринку, а також забезпечення продовольчої безпеки населення.
Закон України «Про колективне сільськогосподарське підприємство» [5]	Закон визначає правові, економічні, соціальні й організаційні умови діяльності колективного сільськогосподарського підприємства. Спрямований на забезпечення повної самостійності зазначеного підприємства, реалізацію його можливостей як суб'єкта господарювання, визначає його права й обов'язки у здійсненні господарської діяльності.
Закон України «Про фермерське господарство» [6]	Закон визначає правові, економічні та соціальні засади створення і діяльності фермерських господарств як прогресивної форми підприємницької діяльності громадян у галузі сільського господарства України. Документ спрямований на створення умов для реалізації ініціативи громадян щодо виробництва товарної сільськогосподарської продукції, її переробки та реалізації на внутрішньому і зовнішньому ринках, а також для забезпечення раціонального використання й охорони земель фермерських господарств, правового та соціального захисту фермерів України.
Закон України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» [7]	Закон визначає умови, зміст і межі пріоритетності розвитку соціальної сфери села й агропромислового комплексу в структурі народного господарства, сприяє соціальній захищеності сільського населення.

Джерело: власні дослідження

Успішне вирішення ефективного розвитку тваринництва неможливе без формування ефективної системи державного регулювання сільського господарства в цілому та тваринництва зокрема, без визначення на рівні держави його внутрішньогалузевих пріоритетів, без створення сприятливого соціального й економічного клімату для динамічного розвитку всіх форм господарювання.

Для оцінки державного регулювання та визначення його ефективності потрібно підходити зі сторони системного аналізу. Відтак, керуючись нормативно-правовими актами загальнодержавного рівня, ми систематизували показники оцінки регуляторних дій держави щодо галузі тваринництва (табл. 2).

Таблиця 2

Показники рівня державного регулювання галузі тваринництва з урахуванням нормативно-правових актів

<i>Джерело</i>	<i>Показник</i>
Ст. 13 Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» [8]	– Обсяги й ефективність виробництва. – Розвиток конкуренції, конкурентоспроможність продукції. – Забезпеченість сировиною та матеріалами. – Фінансове становище підприємств галузі. – Розвиток міжгалузевих зв'язків. – Ефективність системи збуту продукції. – Обсяги інвестицій
Стратегія розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 р. [9]	– Темпи виробництва валової продукції тваринництва. – Обсяг експорту продукції тваринництва. – Рівень заробітної плати працівників сільського господарства. – Рівень конкурентоспроможності галузі. – Рівень адаптації технічного регулювання безпечності продукції до вимог ЄС і СОТ. – Рівень наукового забезпечення інноваційного розвитку галузі.

Джерело: власні дослідження

Відсутність в Україні єдиного нормативно-правового документа, у якому закріплено механізм забезпечення конкурентоспроможності вітчизняної тваринницької продукції з гарантіями державної регулювання, формує ситуацію невизначеності пріоритетів і цілей у механізмі державного регулювання галузі. Існуючі напрями державного регулювання тваринництва в Україні на сучасному етапі відображено в нормативних документах (табл. 3).

Таблиця 3

Форми участі держави у підтримці тваринництва

<i>Нормативні документи</i>	<i>Опис програм</i>
Постанова КМУ від 08 лютого 2017 р. № 83 [10]	Порядок розподілу бюджетної дотації
Постанова КМУ від 21 лютого 2017 р. № 179 [11]	Порядок ведення та форма Реєстру отримувачів бюджетної дотації
Наказ Мінфіну України від 23 лютого 2017 р. № 275 [12]	Форма заяви для включення до Реєстру отримувачів бюджетної дотації
Наказ Мінфіну України від 23 лютого 2017 р. № 276 [13]	Форма декларації з податку на додану вартість і додату до неї
Постанова КМУ від 07 лютого 2018 р. № 107 [14]	Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для підтримки галузі тваринництва
Розпорядження КМУ від 28 лютого 2018 р. № 128-р [15]	Розподіл коштів, передбачених у державному бюджеті за програмою 2801540 «Державна підтримка галузі тваринництва» на 2018 р.

Джерело: розраховано за даними [10–15]

Надання державної підтримки вітчизняним виробникам тваринницької продукції, яка здійснюється як за рахунок бюджетних програм, так і через спецрежим справляння ПДВ, є одним з ефективних шляхів розв'язання економічних, соціальних і політичних проблем, досягнення

національних цілей розвитку. Нині в усіх без винятку країнах існує система надання державної підтримки. У країнах із розвинутою економікою цей процес регулюється нормативно-правовими актами, оскільки фактично охоплює особливі інструменти втручання державних інституцій у ринковий механізм і тому має опосередкований характер.

У 2017 р. одночасно зі скасуванням спеціального режиму оподаткування ПДВ, що передбачав можливість сільгоспвиробників розпоряджатися частиною суми податкових зобов'язань із ПДВ для підтримки власної діяльності, Закон України «Про державну підтримку сільськогосподарства України» було доповнено розділом VI «Державна підтримка виробників окремих видів сільськогосподарської продукції», яким передбачено надання сільськогосподарським товаровиробникам у період із 2017 до 2022 рр. допомоги на розвиток сільського господарства у вигляді бюджетних дотацій (безоплатна, безповоротна допомога з бюджету) [4].

У Законі України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» передбачено видатки за бюджетною програмою за КПКВК 2801540 «Державна підтримка галузі тваринництва». У 2018 р. 4 млрд грн будуть спрямовані сільськогосподарським товаровиробникам за 6 напрямками підтримки [16].

Постановою КМУ від 07 лютого 2018 р. № 107 затверджено Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для підтримки галузі тваринництва. Документом визначено напрями підтримки суб'єктів господарювання агропромислового комплексу – юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців, а також фізичних осіб (табл. 4) [14].

Таблиця 4

Напрямки державної підтримки тваринництва у 2018 р.

<i>Назва</i>	<i>Опис програми</i>
Часткова компенсація відсоткової ставки за банківськими кредитами	Компенсації підлягають відсоткові ставки за короткостроковими кредитами, залученими для покриття виробничих витрат, та середньо- і довгостроковими кредитами, залученими для витрат капітального характеру, пов'язаних із провадженням діяльності у галузях: аквакультура, вівчарство, козівництво, бджільництво, звірівництво, кролівництво, шовківництво. Обсяг кредиту – до 100 млн грн. Компенсація – 1,5 облікової ставки НБУ.
Часткова компенсація вартості етапів будівництва та реконструкції тваринницьких ферм і комплексів, підприємств із вирощування птиці, доїльних залів, підприємств із переробки с/г продукції, у частині витрат, понесених за рахунок банківських кредитів	Строк кредитування – до 5 років. Обсяг кредиту – до 500 млн грн. Розмір компенсації – 25% витрат. Компенсація здійснюється щомісяця, виходячи з суми витрат. Якщо у 2018 р. підприємство використовує 30 і більше відсотків кредиту (від суми кредитного договору), то отримає 25% компенсації від суми кредитного договору.
Часткове відшкодування вартості етапів будівництва та реконструкції тваринницьких ферм і комплексів, підприємств із переробки та зберігання с/г продукції (якщо фінансування будівництва здійснювалося за рахунок власних коштів підприємств)	Компенсується 30% витрат від завершених у поточному році етапів будівництва та реконструкції об'єктів, у т. ч. вартості обладнання (вартість об'єкта – не більш як 500 млн грн; якщо вартість об'єкта перевищує 500 млн грн, компенсується 30% від 500 млн грн).
Спеціальна бюджетна дотація за утримання корів молочного, молочного-м'ясного та м'ясного напрямів продуктивності	Дотація надається двома рівними частинами по 750 грн за півріччя

Закінчення таблиці 1

Спеціальна бюджетна дотація за вирощування молодняку великої рогатої худоби	Дотація надається за утримання молодняку, який народився в поточному році та досяг відповідного віку: – 300 грн – від 1 до 5 місяців, – 700 грн – від 5 до 9 місяців, – 1 500 грн – від 9 до 13 місяців. Дотація надається за молодняку, який народився в поточному році.
Часткове відшкодування вартості тварин, біологічного матеріалу й ембріонів.	У розмірі до 50% вартості, але не більш як: – за телиць, нетелей, корів – 24 000 грн, – свинок і кнурців – 5 000 грн, вівцематок, – баранів, ярок – 4 000 грн, – сперму бугаїв – 100 грн / доза, – ембріони ВРХ – 500 грн / штука.

Джерело: розроблено за даними [14]

Порядок використання коштів передбачає спрямування коштів за зазначеними напрямками у разі виконання певних умов.

На нашу думку, механізм розподілу бюджетних коштів майже унеможлиблює для більшості бажаних, особливо дрібнотоварних виробників, тим більше для господарств населення, отримання фактичної державної підтримки. Дві головні причини: по-перше, загальна сума у 4 млрд грн є незначною порівняно з кількістю суб'єктів господарювання галузі тваринництва; по-друге, збільшення претендентів на отримання державної підтримки автоматично зменшує обсяг бюджетних коштів на кожного суб'єкта господарювання, оскільки Мінагрополітики формує загальний реєстр суб'єктів, які набули права на державну підтримку, та зазначає в ньому суму коштів, що підлягає розподілу.

Відтак із метою забезпечення ефективного розвитку підприємств галузі тваринництва КМУ в рамках розподілу коштів, передбачених у державному бюджеті за програмою 2801540 «Державна підтримка галузі тваринництва» на 2018 р., розпорядженням від 28 лютого 2018 р. № 128-р затвердив розподіл видатків на цей рік [15] (табл. 5).

Таблиця 5

Розподіл за напрямками коштів, передбачених у державному бюджеті за програмою 2801540 «Державна підтримка галузі тваринництва» на 2018 р.

№ з/п	Найменування виплати	Розмір виплати
1	Часткова компенсація відсоткової ставки за банківськими кредитами, залученими для покриття витрат, пов'язаних із провадженням діяльності у галузях: вівчарство, козівництво, бджільництво, звірівництво, кролівництво, шовківництво й аквакультура.	200 000
2	Часткова компенсація вартості будівництва та реконструкції тваринницьких ферм і комплексів, доїльних залів, підприємств із переробки сільськогосподарської продукції в частині витрат, профінансованих за рахунок банківських кредитів.	1 100 000
3	Спеціальна бюджетна дотація за утримання корів молочного, молочно-м'ясного та м'ясного напрямів продуктивності.	500 000
4	Спеціальна бюджетна дотація за вирощування молодняку великої рогатої худоби, який народився в господарствах фізичних осіб.	700 000
5	Часткове відшкодування вартості закуплених для подальшого відтворення племінних тварин, а саме телиць, нетелей, корів молочного, молочно-м'ясного та м'ясного напрямів продуктивності, свинок і кнурців, вівцематок, баранів, ярок, сперми бугаїв, ембріонів великої рогатої худоби, які мають племінну (генетичну) цінність.	300 000
6	Часткове відшкодування вартості будівництва та реконструкції тваринницьких ферм і комплексів, доїльних залів, підприємств із переробки сільськогосподарської продукції.	1 200 000
	Усього	4 000 000

Джерело: розраховано за даними [16]

Заходи державної підтримки тваринництва у 2018 р. зорієнтовані на великих товаровиробників і не враховують необхідності адаптації господарств населення до умов євроінтеграції, нових вимог до якості сільськогосподарської сировини. Удосконалення державної аграрної політики потребує, насамперед, опрацювання та затвердження узгодженої системи програмних і законодавчо-нормативних документів, підпорядкування поточного бюджетного процесу базовим законам з аграрної політики, передбачення у державній підтримці тваринництва державних програм, які б враховували необхідність вирішення проблем розвитку всіх категорій виробників, зокрема господарств населення, їх адаптації до нових умов господарювання, пов'язаних із євроінтеграційними планами України.

Варто зауважити, що в останні роки Уряд України виділяє на підтримку аграрного сектору економіки, зокрема тваринництва, доволі значні фінансові ресурси з погляду їх навантаження на бюджет, однак вони не забезпечують належного розвитку зазначеної сфери економіки. Це, в першу чергу, пов'язано з доволі складною та такою, що постійно змінюється, схемою надходження державних коштів виробникам, а також із використанням непродуктивних методів підтримки галузі.

За сучасних умов в Україні не є сформованою інституційна матриця аграрної політики. Розроблені стратегії розвитку тваринництва, законодавчий фундамент аграрної політики є застарілими та неузгодженими. Низка нормативно-правових актів, якими передбачається щорічно новий порядок розподілу бюджетних видатків на розвиток тваринництва, не є узгодженою зі стратегічними пріоритетами розвитку галузі. Відтак дієвість такої підтримки у вирішенні його актуальних проблем є низькою. Сучасна бюджетна підтримка тваринництва не гарантована на кілька років, є недостатньою, нестабільною, непослідовною, непередбачуваною, тому й неефективною. Забезпечення стабільної системи державної підтримки тваринництва шляхом запровадження середньострокового бюджетного планування, яке було передбачено ще у Стратегії розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 р., так і не відбулося.

Висновки. Нормативно-правове регулювання та програми підтримки тваринництва в Україні є нестабільними та такими, що часто змінюються, відтак відіграють роль вагомих стримувальних чинників для розвитку галузі.

Вважаємо, що основними пріоритетами в напрямках державної підтримки розвитку тваринництва повинні виступати:

- нарощування обсягів виробництва продукції відповідної якості, що дозволить вирішити проблему продовольчої безпеки;
- формування конкурентоспроможного аграрного сектору економіки, що буде вагомим джерелом економічного зростання держави;
- активізація науково-дослідної роботи, яка, спираючись на інноваційну складову частину, забезпечить конкурентну перевагу вітчизняних товаровиробників у довгостроковій перспективі.

Державне регулювання тваринництва повинне здійснюватися з обов'язковим урахуванням досягнутого рівня продуктивності суб'єктів господарювання, щоб не відбувалося консервування структури виробництва, яка в основі матиме обмежені джерела економічного зростання аграрного сектору економіки.

Методологічним підґрунтям у зазначеному питанні може бути використання в якості критерію для обґрунтування рівня державного регулювання таких видів продуктивності: економічної, соціально-економічної, еколого-економічної та чистої продуктивності. Залежно від поставлених цілей на певному етапі розвитку економіки пріоритетність кожного з видів продуктивності в якості критерію може змінюватися.

За умов членства України в СОТ і створення зони вільної торгівлі між Україною та ЄС, що дає змогу одержати рівні з усіма членами організації права і практично означає припинення її дискримінації на зовнішніх ринках, метою державного регулювання тваринництва повинно стати створення приблизно однакових стартових умов для всіх суб'єктів ринку шляхом вирівнювання державної політики в Україні до рівня країн ЄС та інших розвинутих країн. Такі заходи сприятимуть приблизно рівним умовам для забезпечення справедливої конкуренції тваринницьких підприємств у внутрішньому і глобальному ринковому середовищі для всіх суб'єктів ринку, як це і передбачено правилами та вимогами СОТ.

Список використаних джерел:

1. Стратегія розвитку аграрного сектору АПК та соціальної сфери села на період до 2020 р. / за заг. ред. Ю.Ф. Мельника. К.: ННЦ ІАЕ, 2009. 130 с.
2. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
3. Господарський кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.
4. Про державну підтримку сільського господарства України: Закон України від 24 червня 2004 р. № 1877-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1877-15>.
5. Про колективне сільськогосподарське підприємство: Закон України від 14 лютого 1992 р. № 2114- XII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2114-12>.
6. Про фермерське господарство: Закон України від 19 червня 2003 р. № 973-IX. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/973-15>.
7. Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві: Закон України від 17 жовтня 1990 р. № 400-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/400-12>.
8. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України від 23 березня 2000 р. № 1602-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>.
9. Про схвалення Стратегії розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 р.: Розпорядження КМУ від 17 жовтня 2013 р. № 806-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/806-2013-%D1%80>.
10. Про затвердження Порядку розподілу бюджетної дотації для розвитку сільськогосподарських товаровиробників та стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції у 2017 р.: Постанова КМУ від 08 лютого 2017 р. № 83. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/83-2017-%D0%BF>.
11. Про затвердження Порядку ведення та форми Реєстру отримувачів бюджетної дотації, а також порядку надання відповідної інформації Державною фіскальною службою та Державною казначейською службою: Постанова КМУ від 21 лютого 2017 р. № 179. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/179-2017-%D0%BF>.
12. Про затвердження форм заяв про внесення сільськогосподарського товаровиробника до Реєстру отримувачів бюджетної дотації та про зняття сільськогосподарського товаровиробника з реєстрації як отримувача бюджетної дотації: Наказ Мінфіну України від 23 лютого 2017 р. № 275. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0268-17>.
13. Про затвердження Змін до деяких нормативно-правових актів Міністерства фінансів України: Наказ Мінфіну України від 23 лютого 2017 р. № 276. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0269-17>.
14. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для підтримки галузі тваринництва: Постанова КМУ від 07 лютого 2018 р. № 107. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/107-2018-%D0%BF>.
15. Про розподіл коштів, передбачених у державному бюджеті за програмою 2801540 «Державна підтримка галузі тваринництва» на 2018 рік: Розпорядження КМУ від 28 лютого 2018 р. № 128-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/128-2018-%D1%80>.
16. Про Державний бюджет України на 2018 рік: Закон України від 07 грудня 2017 р. № 2246-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2246-19>.

ПРОБЛЕМИ РЕГУЛЮВАННЯ КОНКУРЕНТНИХ ВІДНОСИН І ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНКУРЕНТНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

Стаття присвячена аналізу регулювання конкурентних відносин і реалізації конкурентної політики в аспекті її правового забезпечення та законодавчого закріплення. В умовах глобалізації постає питання про створення дієвих механізмів конкурентної політики як всередині країни, так і на міжнародній арені. Необхідним є вдосконалення законодавчої бази, враховуючи стан міжнародної економіки та шлях і прагнення України до інтеграції у Європейське Співтовариство. Конкурентне законодавство повинно бути розроблено на основі принципів конкуренції в рамках функціонування Європейського Союзу, з дотриманням вимог СОТ і врахуванням особливостей національної економіки.

Ключові слова: економічна конкуренція, конкурентна політика, антимонопольне регулювання, глобалізація, глобальна конкуренція, конкурентне законодавство.

Статья посвящена анализу регулирования конкурентных отношений и реализации конкурентной политики в аспекте ее правового обеспечения и законодательного закрепления. В условиях глобализации возникает вопрос создания действенных механизмов конкурентной политики как внутри страны, так и на международной арене. Необходимо совершенствование законодательной базы, учитывая состояние международной экономики и путь и стремление Украины к интеграции в Европейское Сообщество. Конкурентное законодательство должно быть разработано на основе принципов конкуренции в рамках функционирования Европейского Союза, с соблюдением требований ВТО и учетом особенностей национальной экономики.

Ключевые слова: экономическая конкуренция, конкурентная политика, антимонопольное регулирование, глобализация, глобальная конкуренция, конкурентное законодательство.

The article is devoted to the analysis of regulation of competitive relations and the implementation of competitive policy in terms of its legal provision and legislative consolidation. In the context of globalization, the question is to create effective mechanisms for both competitive domestic policy and the international arena. It is necessary to improve the legislative framework, taking into account the state of the international economy and the way and aspiration of Ukraine for integration into the European Community. Competitive legislation should be developed on the basis of the principles of competition within the framework of the functioning of the European Union, in compliance with the requirements of the WTO and taking into account the peculiarities of the national economy.

Key words: economic competition, competitive policy, antitrust regulation, globalization, global competition, competitive law.

Вступ. Забезпечення нормального функціонування ринкової економіки неможливе без вдало розроблених механізмів економічної політики держави, в т. ч. конкурентної. Основним спрямуванням конкурентної політики держави та діяльності Антимонопольного комітету України (далі – АМКУ) повинно бути досягнення максимального ефекту виходу на світові ринки з конкурентоздатними товарами зі збереженням рівня конкурентності всередині країни. Враховуючи процеси глобалізації, конкурентне законодавство потребує модернізації та удосконалення

в аспекті як приведення його до узгодженості із принципами ЄС та СОТ, так і систематизації і кодифікації в рамках закріплення норм національного законодавства.

Проблемі забезпечення конкурентної політики держави й аналізу конкурентного законодавства було присвячено увагу у працях багатьох вчених економістів і правників. Автором було проаналізовано наукові праці О.О. Бакалінської, Д.В. Задахайла, В.М. Гейця, Ю.В. Журика, К.О. Стадник, В. Магаса та ін. Але, незважаючи на велику кількість праць із господарського і конкурентного права, питання забезпечення конкурентної політики держави з погляду права, в т. ч. ефективності її реалізації в умовах глобалізації та реформування конкурентного законодавства, потребує наукових досліджень у комплексному вигляді.

Постановка завдання. Мета статті – розглянути стан конкурентного законодавства та механізми реалізації конкурентної політики, визначити перспективи реформування та впровадження дієвих механізмів як на законодавчому рівні, так і на практиці.

Результати дослідження. В Україні початок формування власного конкурентного законодавства та запровадження конкурентної політики бере свій початок від розпаду СРСР та становлення незалежної держави. Важливим моментом було не просто запровадження голосних лозунгів подолання державної монополії та демонополізації економіки, а й впровадження правил конкурентної боротьби у ринкову економіку. Але, на жаль, сьогодні аналіз стану ринку не дозволяє говорити про досконалу конкурентну політику держави та вдалу її реалізацію.

Становлення власного нормативно-правового масиву конкурентного законодавства почалося з прийняттям у 1991–1992 рр. Закону України «Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції в підприємницькій діяльності» [12] та «Державної програми демонополізації економіки та розвитку конкуренції» [13], основним спрямуванням яких була саме демонополізація економіки. Великою прогалиною антимонопольно-конкурентної політики в Україні було запозичення положень із конкурентних законодавчих актів розвинених зарубіжних держав без урахування національно-історичних особливостей розвитку країни. Гучно проголошені лозунги подолання монополізму не принесли бажаних результатів і переважно були безпосередньо пов'язані із приватизаційними процесами цілісних майнових комплексів, рейдерським захопленням земель, що призвело до того, що ті самі великі державні підприємства і навіть цілі галузі виробництва перетворилися на монополії утворення, але вже в руках приватного сектору економіки. А отже, замість державної монополії створюється олігопольно-монополійний тип економіки з елементами приватної власності. Все це супроводжувалося застосуванням недобросовісних і нечесних методів конкурентної боротьби за допомогою лобіювання свої інтересів в уряді. Поставлена мета не була досягнута, а рівень монополізації ринків став вкрай високим, що завдало збитків економіці держави.

Початком наступного етапу розвитку вітчизняного конкурентного законодавства можна вважати прийняття Закону України «Про захист економічної конкуренції» [1], основною метою якого стало створення ефективного конкурентного середовища. Не менш важливою була гармонізація норм національного законодавства із європейським. Сьогоднішнє конкурентне законодавство має досить розгалужений характер і складається із Закону України «Про захист економічної конкуренції» [1], «Про Антимонопольний комітет» [2], «Про захист від недобросовісної конкуренції» [3], «Про природні монополії» [4] та положень Кабінету Міністрів України й Антимонопольного Кабінету України, які деталізують процесуальні моменти діяльності АМКУ.

Господарський кодекс має главу під назвою «Обмеження монополізму та захисту суб'єктів господарювання і споживачів від недобросовісної конкуренції» [5], де визначені моменти, присвячені регулюванню конкурентних відносин. У ст. 10 закріплено поняття антимонопольно-конкурентної політики держави як одного із напрямів економічної політики [5]. Реалізація конкурентної політики, основним спрямуванням якої є захист конкурентного середовища і недопущення зловживань із боку монополічних утворень, не може відбуватися без застосування дієвих методів і механізмів, розробка і закріплення яких повинна відбутися на законодавчому рівні. Основним спрямуванням конкурентної політики є оптимальне узгодження інтересів суб'єктів господарювання і споживачів, недопущення монополізму й олігархізму, анархії в ринковому середовищі, що передбачає забезпечення створення конкурентного середовища на основі методів чесної конкурентної боротьби. Для вдалої реалізації конкурентної політики повинні бути чітко закріплені на законодавчому рівні, в т. ч. на конституційному, гарантії та принципи забезпечення конкурентного середовища.

Як вже зазначалося, конкурентне законодавство має розгалужений характер і потребує ревізії для приведення у відповідність із нормами та правилами конкуренції Європейського Союзу і систематизації та кодифікації. Кодифікацію за допомогою компонування норм антимоно-

польно-конкурентного права пропонує Ю.В. Журик, поділяючи блоки конкурентного кодексу на загальну, спеціальну й особливу частини [9]. Необхідно зазначити, що кодифікації потребують не тільки норми матеріального права. Існує нагальна необхідність прийняття, поряд із конкурентним кодексом, конкурентного процесуального кодексу, в якому були б враховані процесуальні моменти діяльності АМКУ щодо діяльності, розслідування, притягнення до відповідальності тощо. Важливим аспектом є саме превентивний механізм попередження конкурентних правопорушень і передбачення застосування відповідальності, співрозмірної з наслідками. Систематизація норм конкурентного права повинна передбачати узгодженість норм конкурентного права, уніфікованого підходу до термінології та категоріального апарату, разом із гармонізацією з нормами міжнародного права.

Важливим із погляду ефективності впровадження та реалізації конкурентної політики є не просто закріплення у законах переліку правопорушень і відповідальності за них. На законодавчому рівні повинні бути закріплені правила конкуренції та принципи конкурентної боротьби, основною метою яких буде саме превентивний механізм і стимулювання дотримання конкурентного законодавства.

Недодержання основних правил і принципів конкуренції повинно передбачати більш суворі санкції та реальне їх застосування до правопорушників, що передбачає законодавче закріплення процесуальних моментів розслідування і притягнення до відповідальності. Уваги потребує питання визначення розміру штрафів і розроблення Методики розрахунку штрафів за правопорушення. Вкрай високим залишається рівень тіньової економіки, що дає правопорушникам можливість уникнення сплати реальної суми штрафу або взагалі спростування доказової бази.

Всі законодавчі закріплення потрібно чітко привести у відповідність до норм міжнародного права, враховуючи процеси глобалізації. Не завжди в умовах глобалізації норми національного законодавства та національні антимонопольні органи можуть бути дієвим регулятором, особливо коли йдеться про регулювання конкуренції в рамках глобального масштабу та світового ринку, суб'єктами якої виступають транснаціональні корпорації. Інтернаціонального регулювання потребують масштабні правопорушення й уніфіковані правила міжнародної конкуренції, які мають чітко взаємодіяти та взаємозгоджуватися із нормами та правилами конкуренції на національному рівні.

Актуальним є не просто впровадження правил конкуренції, а й підтримання рівня конкуренції, захист інтересів національного товаровиробника. Без вдалого регулювання конкурентних відносин і налагодження рівня конкурентності всередині країни неможливо досягнути рентабельності й ефективності галузей економіки, які можуть стати конкурентоспроможними на світовому ринку [8]. Як зазначає Д.В. Задихайло, вступ України до СОТ також вимагає забезпечення національним товаровиробникам максимально високого рівня конкурентоздатності за допомогою активних засобів державного регулювання [7, с. 18].

Конкурентна політика потребує не фрагментарного закріплення у Господарському кодексі [5], а й детального аналізу та закріплення інструментального визначення та функціонального призначення у спеціальних нормативно-правових актах. Реальний стан конкуренції на ринку та вільний обіг товарів, вільний доступ до ринку споживачів і суб'єктів господарювання можливий лише завдяки вдало розробленим механізмам реалізації конкурентної політики, що досягається поєднанням адміністративного регулювання та закріпленням дієвих конкурентних норм на законодавчому рівні.

Основною ціллю антимонопольно-конкурентної політики повинно бути забезпечення конкуренції на внутрішньому ринку та стимулювання виходу на світові ринки із власною конкурентоздатною продукцією. Конкурентну політику держави необхідно розглядати не ізольовано, а у чіткій взаємодії із промисловою, структурно-галузевою, інвестиційною, інноваційною тощо, головним завданням якої повинно стати забезпечення конкурентоспроможності підприємств як на внутрішньому, так і зовнішніх ринках, а також конкурентоспроможності національної економіки в цілому.

Аналіз конкурентної ситуації дає можливість стверджувати, що монопольно-олігопольні структури багатьох секторів економіки заважають конкурувати малому і середньому бізнесу всередині країни та виходити на міжнародні ринки. Як слушно зазначає О.О. Бакалинська, без належного регуляторного впливу антимонопольного законодавства забезпечити існування і розвиток добросовісної конкуренції неможливо [6, с. 20].

В Україні функцію контролю за підтриманням конкурентного середовища та захисту конкуренції, а також забезпечення реалізації конкурентної політики покладено на АМКУ, повноваження та завдання якого закріплені в Законі України «Про Антимонопольний комітет України» [2]. Але, незважаючи на чинний Закон і нормативно-правові акти, що деталізують роботу АМКУ,

багато процесуальних моментів залишається неврегульованими, зокрема процедурні питання притягнення правопорушників до відповідальності, механізми розслідування правопорушень, визначення доказової бази та порядок вилучення доказів, питання позовної давності тощо.

Водночас, зазначає В. Магас, потрібно зрозуміти, що АМКУ не в змозі самостійно вирішити питання демонополізації ринків без здійснення системної економічної політики, спрямованої на усунення причин, що сприяють монополізації [11, с. 58]. Важливим моментом у діяльності АМКУ є налагодження системи співпраці з іншими державними органами й антимонопольними органами інших держав.

Сьогодні механізми реалізації конкурентної політики потребують концептуально нових підходів, враховуючи ступінь відкритості ринку та неможливість регулювання конкурентних відносин тільки на національному ринку. Регулювання та параметри контролю за конкурентними правопорушеннями потребують удосконалення. Першочерговими завданнями мають стати підтримка малого і середнього бізнесу, сприяння зниженню бар'єрів на ринку, зменшення рівня олігополізації ринків, боротьби з тіньовою економікою. Дієве регулювання можливе лише завдяки запровадженню диференційованого підходу до регулювання конкурентних відносин.

Необхідною, на думку автора, є сегментація ринку залежно від конкурентоздатності власної продукції. Там, де в Україні є потенціал вироблення власної конкурентоспроможної продукції, необхідно впровадити норми у національне конкурентне законодавство з урахуванням умов захисту національного товаровиробника. Авжеж, не йдеться про порушення умов СОТ щодо субсидіювання та надання державної допомоги. Але важливо розмежувати уніфікований підхід до регулювання конкуренції в різних сегментах ринку.

У Європейському Союзі правила конкуренції охоплюють всі сектори економіки, та водночас існують окремі спеціальні «моделі регулювання» для певних секторів: енергетики, транспорту, сільського господарства, права інтелектуальної власності тощо. За цим же принципом, на нашу думку, необхідно впровадити правила конкуренції та межі допустимості домінування та концентрації на ринку за секторами. Диференціація підходів регулювання повинна здійснюватися за різними критеріями: стану конкурентності на ринку, стану конкурентності та конкурентоздатності національного товаровиробника порівняно з рівнем імпортової продукції, стану конкурентоздатності національних товаровиробників на світових ринках.

Такої ж думки дотримується К.О. Стадник, яка у дисертаційному дослідженні запропонувала розмежування допустимості рівня концентрації залежно від різних критеріїв на різних ринках. Авторка наголошує на необхідності врахування процесів стимулювання концентрації капіталу в конкурентоспроможних видах виробництва з метою створення інноваційних і вартісних конкурентних переваг; стимулювання іноземного інвестування з боку транснаціональних компаній у сектори національної економіки; обмеження іноземного інвестування на випадок ризику домінування іноземних транснаціональних компаній на національному ринку згідно з інтересами національної економічної безпеки [10, с. 3].

Сприяння ефективності конкурентного законодавства можливо лише завдяки створенню оптимальної системи засобів і способів правового регулювання економічних відносин поряд із застосуванням дієвих адміністративних механізмів. Основними напрямками державної політики повинна стати диференціація засобів за секторальним спрямуванням. Важливим є також врахування динамічності розвитку конкурентних відносин і правил конкуренції, що передбачає запровадження конкурентної політики з урахуванням її динамічної і статичної функцій. Функціонування ринку в державі потребує вироблення системних підходів для формування стабільно-правового економічного середовища та стратегічної визначеності [10, с. 5].

Висновки.

1. Сьогодні механізми реалізації конкурентної політики потребують концептуально нових підходів, враховуючи ступінь відкритості ринку та неможливість регулювання конкурентних відносин тільки на національному ринку. Регулювання та параметри контролю за конкурентними правопорушеннями потребують удосконалення з урахуванням процесів глобалізації.

2. Процеси глобалізації ставлять важливе питання перед урядами – розроблення правил та умов конкуренції, а також дієвих механізмів її реалізації за умов відкритості ринку. Не завжди в умовах глобалізації норми національного законодавства та національні антимонопольні органи можуть бути дієвим регулятором, особливо коди йдеться про регулювання конкуренції в рамках глобального масштабу, суб'єктами якої виступають транснаціональні корпорації.

3. Важливим моментом є не просто забезпечення та підтримання конкуренції всередині країни, а й вихід на світовий ринок із власною конкурентоздатною продукцією.

4. З погляду ефективності впровадження та реалізації конкурентної політики важливо приділити увагу не просто закріпленню у законах переліку правопорушень і відповідальності за них. На законодавчому рівні повинні бути закріплені правила конкуренції та принципи конкурентної боротьби, основною метою яких буде саме превентивний механізм і стимулювання дотримання конкурентного законодавства.

5. Недодержання основних правил і принципів конкуренції повинно передбачати більш суворі санкції та реальне їх застосування до правопорушників, що передбачає законодавче закріплення процесуальних моментів розслідування і притягнення до відповідальності.

6. Уваги потребує питання розміру штрафів і розроблення Методики розрахунку штрафів за правопорушення. Вкрай високим залишається рівень тіньової економіки, що дає правопорушникам можливість уникнення сплати реальної суми штрафу або взагалі спростування доказової бази.

7. Першочерговими завданнями мають стати підтримка малого і середнього бізнесу, сприяння зниженню бар'єрів на ринку, зменшення рівня олігополізації ринків, боротьба із тіньовою економікою.

8. Сприяння ефективності конкурентного законодавства можливе лише завдяки створенню оптимальної системи засобів і способів правового регулювання економічних відносин поряд із застосуванням адміністративних механізмів.

9. Дієве регулювання можливе лише завдяки запровадженню диференційованого підходу до регулювання конкурентних відносин. Основними напрямками державної політики повинна стати диференціація засобів за секторальним спрямуванням.

10. Важливим є також врахування динамічності розвитку конкурентних відносин і правил конкуренції, що передбачає запровадження конкурентної політики з урахуванням її динамічної та статичної функцій.

Список використаних джерел:

1. Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11 січня 2001 р. № 2210-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 12. Ст. 64.
2. Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26 листопада 1993 р. № 3659-XII. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 50. Ст. 472.
3. Про захист від недобросовісної конкуренції: Закон України від 07 червня 1996 р. № 236/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 36. Ст. 164.
4. Про природні монополії: Закон України від 20 квітня 2000 р. № 1682-III. Відомості Верховної Ради України. 2000. № 30. Ст. 238.
5. Господарський кодекс України: від 16 січня 2003 р. № 436-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 18–22. Ст. 144.
6. Бакалінська О.О. Проблеми і перспективи розвитку конкурентного законодавства України. Часопис Київського університету права. 2013. № 3. С. 17–21.
7. Задихайло Д.В. Господарсько-правове забезпечення економічної політики держави: монографія. Харків: Юрайт, 2012. 456 с.
8. Гесць В.М. Пріоритети національного економічного розвитку в контексті глобалізації них викликів: монографія. Ч. 1. 2008. URL: <https://textbooks.studio/natsionalnaya-ekonomika-uchebnik/zakonodavchiy-zahist-ekonomichnoji.html>.
9. Журик Ю.В. Необхідність систематизації конкурентного законодавства України. Науково-практична інтернет конференція 27 лютого 2014 р. URL: http://www.legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=section&id=22&Itemid=113&lang=en.
10. Стадник К.О. Господарсько-правова політика в сфері законодавства про економічну концентрацію: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків. 2016. 22 с.
11. Магас В. Конкуренція – головна мета економічної політики. Стратегія реалізації конкурентної політики України в контексті євроінтеграційних викликів: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 27 квітня 2017 р.). Київ: КНУБА, 2017. С. 57–60.
12. Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності: Закон України від 18 лютого 1992 р. № 2132-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 12. Ст. 64.
13. Державна програма демонополізації економіки і розвитку конкуренції: схвалена Постановою Верховної Ради України від 21 грудня 1993 р. № 3757-XII. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 9. Ст. 42.

УДК 347.961

ШИНКАРУК А.І.

ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ФОРМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НОТАРІУСІВ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ

У статті на основі аналізу наукових поглядів вчених визначено форми адміністративно-правового регулювання діяльності нотаріусів у сфері державної реєстрації. Обґрунтовано, що форма адміністративно-правового регулювання діяльності нотаріусів у сфері державної реєстрації є більш широкою категорією, ніж методи механізму правового впливу на зазначене коло суспільних відносин. Наголошено, що форма адміністративно-правового регулювання у будь-якому разі не може існувати поза правом.

Ключові слова: форма, адміністративно-правове регулювання, нотиус, державна реєстрація, нормативно-правовий акт.

В статті на основі аналізу наукових поглядів вчених визначено форми адміністративно-правового регулювання діяльності нотаріусів у сфері державної реєстрації. Обґрунтовано, що форма адміністративно-правового регулювання діяльності нотаріусів у сфері державної реєстрації є більш широкою категорією, ніж методи механізму правового впливу на зазначене коло суспільних відносин. Наголошено, що форма адміністративно-правового регулювання у будь-якому разі не може існувати поза правом.

Ключевые слова: форма, административно-правовое регулирование, нотиус, государственная регистрация, нормативно-правовой акт.

In the article, on the basis of analysis of scientific views of scientists, the forms of administrative and legal regulation of the activities of notaries in the field of state registration are defined. It is substantiated that the form of administrative and legal regulation of the activities of notaries in the field of state registration is a broader category than the methods of the mechanism of legal influence on the specified circle of public relations. It is emphasized that the form of administrative regulation in any case can not exist beyond the law.

Key words: form, administrative-legal regulation, notius, state registration, normative-legal act.

Постановка проблеми. З кожним етапом розбудови України як соціальної, правової держави роль права як основного координаційного важеля суспільних відносин на її території підвищується все більше. З цього приводу Р.Я. Демків доречно зазначає, що будь-яке суспільство, на якій би стадії історичного розвитку воно не перебувало, потребує соціально-нормативної регуляції. Ця об'єктивна потреба зумовлена тим, що суспільство як форма спільної життєдіяльності людей припускає певну стабільність, організованість, впорядкованість людських відносин. Загальновідомі й обов'язкові норми поведінки учасників цих відносин – одним словом, належний нормативний порядок [1, с. 19]. Водночас стабільність всередині суспільства і, як наслідок, в державі загалом залежить від належного функціонування всіх галузей життєдіяльності соціуму на її території. В цьому аспекті актуальною є проблема адміністративно-правового регулювання нотаріату за напрямом державної реєстрації. Відзначимо, що правовий вплив на цю сферу відрізняється певною специфікою, особливо з урахування різноманітності правових засад та принципів, на яких він ґрунтується. Крім того, складність адміністративно-правового регулювання діяльності нотаріусів в ролі державних реєстраторів також обумовлено наявністю певного роду форм правового регламенту.

Стан дослідження. Окремі проблемні аспекти діяльності нотаріусів в Україні розглядали: В.Б. Авер'янов, Г.Л. Сергієнко, Т.С. Ківалова, О.В. Зайчук, М.Н. Оніщенко, Л.Л. Попо-

ва, В.І. Шинкарук, І.А. Городецька, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, М.В. Плугатир, М.В. Співак, Т.І. Фулей, В.І. Фелик, С.В. Попов та багато інших. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, практично поза увагою науковців залишилось питання форм адміністративно-правового регулювання діяльності нотаріусів у сфері державної реєстрації.

Мета – визначити форми адміністративно-правового регулювання діяльності нотаріусів у сфері державної реєстрації.

Виклад основного матеріалу. Правове регулювання є складним механізмом, який поділяється на менші елементи залежно від галузевої приналежності. В контексті наукового дослідження йдеться про адміністративно-правовий тип правового регулювання, тобто відгалуження класичного механізму правового впливу, який регламентовано нормами адміністративного права. Слід зазначити, що галузева приналежність адміністративно-правового регулювання зумовлює велике коло особин цієї категорії, які неодноразово висвітлювались науковцями.

Наприклад, І.О. Бондаренко у своїх наукових працях відмічає той факт, що адміністративно-правове регулювання – це механізм імперативно-нормативного упорядкування й організації діяльності суб'єктів та об'єктів управління та формування стійкого порядку функціонування. Тривалість циклу послідовно здійснюваних дій, спонукання суб'єктів права діяти самостійно, здійснювати свої права та виконувати обов'язки в рамках встановлених режимів і процедур, забезпечення стабільності їх функціонування – таке призначення і прояв цього регулювання [2, с. 379].

Відповідно до наукового погляду О.Ш. Чомахашвілі адміністративно-правове регулювання – це діяльність органів виконавчої влади та посадових осіб, які входять до єдиної державної системи у сфері набуття, здійснення та захисту відповідних прав та законних інтересів в тій чи іншій галузі суспільних відносин [3, с. 180]. О.П. Рябенко під адміністративно-правовим регулюванням розуміє діяльність, що складається із послідовних дій, що змінюють одна одну в певному порядку. Регулювання протікає за певною процедурою, яка також розглядається як форма щодо змісту цієї діяльності. Тому існують процесуальні форми регулювання. В багатьох випадках ефективність регулювання залежить від того, наскільки чіткою є процедура і наскільки точно її дотримуються [4, с. 68]. Дещо іншу думку підтримує О.І. Харитонова, яка розглядає адміністративно-правове регулювання суспільних відносин, у тому числі й у галузі приватної нотаріальної діяльності, як встановлення державою певних правил поведінки, пов'язаних з виконанням органами виконавчої влади та місцевого самоврядування публічно-владних повноважень у сфері господарювання [5, с. 76].

В.І. Теремецький стверджує, що адміністративно-правове регулювання являє собою цілеспрямований вплив правових норм, що прийняті державою і є відповідними адміністративними засобами забезпечення прав та законних інтересів фізичних, юридичних осіб та держави у суспільних відносинах з метою підпорядкування їх юридично встановленому правопорядку, а також охорони та розвитку в інтересах суспільства і держави [6].

Схожого наукового підходу додержується І.М. Шопіна, яка вважає, що адміністративно-правове регулювання – це відповідного типу юридичний вплив на суспільні відносини, який здійснюється за допомогою комплексу адміністративно-правових засобів та інших правових явищ, що у сукупності складають механізм адміністративно-правового регулювання [7, с. 55].

Досить цікавий та широкий підхід до окреслення сутності адміністративно-правового регулювання пропонує у своїй монографії С.Ю. Любімова Науковець, зокрема, акцентує увагу на ряді особливих аспектів, якими вищенаведена категорія характеризується та які є прийнятними у наукових колах. Так, у монографії зазначається, що адміністративно-правове регулювання володіє наступними ознаками:

- 1) адміністративно-правове регулювання є одним із видів правового регулювання, за якого адміністративне право виконує в процесі пізнання й відображення соціальної дійсності чотири головних функції: організаційно-видозмінене державне управління; адміністративно-правове регулювання; легалізація статусів суб'єктів і їх дій; адміністративний контроль і нагляд тощо;
- 2) адміністративно-правове регулювання — це засіб державного регулювання, оскільки адміністративне право встановлюється або санкціонується державою і є регулятором суспільних відносин;
- 3) адміністративно-правове регулювання — це певний вплив на суспільні відносини, тобто адміністративне право регулює публічні відносини та певним чином впливає на них;
- 4) адміністративно-правове регулювання — це вплив на суспільні відносини, що здійснюється за допомогою норм позитивного права, й інші адміністративно-правові засоби в сукупності, що складають механізм адміністративно-правового регулювання;
- 5) адміністративно-правове регулювання — це цілеспрямований вплив на суспільні відносини у сфері державного керування, в результаті якого вони приводяться в систему й створюється певний порядок у тій галузі, яку вони регулюють;

6) адміністративно-правове регулювання має цілком точну мету – забезпечити належний рівень відносин між окремою особою та державою, її органами та посадовими особами [8, с. 59].

Таким чином, можемо констатувати, що у наукових колах панує стабільна різноманітність наукових підходів до визначення змісту адміністративно-правового регулювання тих чи інших суспільних відносин. Зазвичай вчені визначають дану категорію як «механізм», «вид діяльності», «правовий вплив», «процес», «систему дій» і таке інше. На наш погляд, адміністративно-правове регулювання все ж таки являє собою правовий механізм, втілений та спрямовуваний нормами адміністративної галузі права, що виражає межі державного впливу на суспільні відносини, які виникають за фактом вчинення органами державної влади своїх повноважень, а також у сфері контролю та координації певного роду діяльності. В контексті нашого дослідження подібною діяльністю виступає робота нотаріусів як суб'єктів державної реєстрації. Важливість та значимість вказаної сфери передбачає наявність комплексу форм та методів правового впливу, які своєю чергою становлять структуру адміністративно-правового регулювання нотаріату в галузі державної реєстрації.

Аналіз форм адміністративно-правового регулювання діяльності нотаріусів у сфері державної реєстрації передбачає необхідність визначення змісту категорія «форма». Так, поняття «форма» – це зовнішній вигляд якого-небудь предмету; взірць, відповідно до якого виділяють певний предмет, прилад для надання предмету тих чи інших зовнішніх ознак; зовнішній вигляд предмету, протилежний його внутрішньому змісту, тощо; структура, конструкція тощо [9]. Отже, форма – це вираження змісту певної діяльності, явища тощо, а метод є практичним аспектом, який реалізується задля досягнення певної мети. Виходячи з цього, форма є більш широким поняттям. Наприклад, якщо йдеться про конкретний вид діяльності, то її формою стане її зовнішній вигляд або вираження, набір відповідно до якого вона реалізується, а методом – сукупність способів та засобів, використанням яких досягається певний кінцевий результат зазначеної діяльності. На підтвердження цієї думки доречно відмітити, що в адміністративному праві загальноновизнано: метод і форма адміністративно-правового регулювання (управління) – взаємопов'язані аспекти процесу управління. Саме у відповідній формі метод управління реально виконує роль способу (засобу) управлінського впливу. Форма управління дає стимул до виникнення методів, а через них і функцій управління [10].

Отже, за аналогією доходимо висновку, що форма адміністративно-правового регулювання діяльності нотаріусів у сфері державної реєстрації є більш широкою категорією, аніж методи механізму правового впливу на зазначене коло суспільних відносин, у зв'язку з чим її аналіз слід проводити першочергово.

Відзначимо, що теоретичні розуміння форм адміністративно-правового регулювання та їх перелік незначним чином, але все ж таки варіюються між собою. Зокрема, О.Б. Німко у своєму дисертаційному дослідженні вказує таке: «Форма адміністративно-правового регулювання – це зовнішній прояв змісту адміністративно-правового регулювання, межі конкретних управлінських дій, здійснюваних безпосередньо державними органами та органами місцевого самоврядування. Форма адміністративно-правового регулювання – це певна частина управлінської діяльності органу, його структурних підрозділів та посадових осіб. Кожна форма управління містить у собі виконання конкретними суб'єктами певних дій, котрі специфічним чином розкривають зміст управлінської діяльності, самого управлінського діяння. Форма адміністративно-правового регулювання, яка встановлюється нормативно-правовим актом, називається правовою. У деяких випадках форми управління не встановлюються нормативно – отже, їх можна вважати організаційними» [11, с. 60–61].

В.К. Колпаков під формою адміністративно-правового регулювання розуміє зовнішню виражену дію, волевиявлення суб'єкта управління, здійснене в рамках законності та його компетенції для досягнення управлінської мети. Вчений пропонує до виділення такі форми: встановлення норм права (видання нормативних актів управління, адміністративна правотворчість); застосування норм права (видання ненормативних актів управління, індивідуальних актів, актів застосування норм права, адміністративне розпорядництво); укладення адміністративних договорів, здійснення реєстраційних та інших значущих дій; провадження організаційних дій; виконання матеріально-технічних операцій [12, с. 199]. Схожу думку з приводу визначення змісту форм адміністративно-правового регулювання підтримує Д.М. Бахрах. Водночас вчений наголошує на існуванні двох великих видів останніх, виділяючи правові форми здійснення виконавчої влади (прийняття правових актів, рішень, укладення договорів та здійснення інших юридично значимих дій) та неправові (організаційні дії та матеріально-технічні операції) [13, с. 151].

О.В. Клим вважає, що форми адміністративно-правового регулювання виступають зовнішнім виразом методів та засобів такого регулювання, які реалізуються уповноваженими органами в межах своєї компетенції. Тобто під формою розуміють зовнішню виражені дії уповноважених

органів та посадових осіб, що здійснюються в межах їх компетенції та тягнуть за собою певні правові наслідки. До ключових форм адміністративно-правового регулювання вчена відносить:

- 1) видання нормативно-правових та індивідуальних актів;
- 2) укладення договорів (наприклад, адміністративних договорів);
- 3) здійснення юридично значимих дій на основі нормативно-правового акту (наприклад, проведення державної реєстрації, видача дозволів, складання адміністративних протоколів, проведення контрольних дій тощо) [14, с. 66–68].

Висновки. Отже, все вищезазначене дозволяє дійти висновку, що форми адміністративно-правового регулювання діяльності нотаріусів в сфері державної реєстрації не доречно поділяти на правові та неправові. Тут йдеться передусім про тип правового регулювання, тобто механізм, який засновано на праві загалом та його проявах зокрема, тобто нормах законодавства, підзаконної бази, міжнародних договорів тощо. Інакше кажучи, форма адміністративно-правового регулювання в будь-якому разі не може існувати поза правом. З огляду на це ми пропонуємо наступні форми адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у сфері діяльності нотаріусів як суб'єктів державної реєстрації:

- 1) видання нормативно-правових актів, положення яких регулюють діяльність нотаріусів у сфері державної реєстрації, наприклад законів (Про нотаріат, Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень тощо), підзаконних нормативно-правових актів (нормативних актів Кабінету Міністрів України, Міністерства Юстиції України) тощо;
- 2) організаційно-управлінське забезпечення нотаріальної діяльності у сфері державної реєстрації (визначення меж нотаріальних округів, забезпечення порядку роботи і використання Державного реєстру прав, визначення порядку формування реєстраційних справ, контроль діяльності у сфері державної реєстрації);
- 3) вчинення юридично значимих дій, наприклад проведення державної реєстрації нотаріусом за фактом вчинення відповідної нотаріальної дії, складання протоколу про адміністративне правопорушення за порушення правил в сфері державної реєстрації тощо.

Список використаних джерел:

1. Демків Р.Я. Правове регулювання як юридичне явище: окремі аспекти розуміння. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2015. Вип. 34, Том 1. С.19–23.
2. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М.: Юринформцентр, 1998. 800 с.
3. Чомахашвілі О.Ш. Адміністративно-правове регулювання охорони прав на промислові зразки в Україні. Ірпінь: Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна». 2008. 217 с.
4. Рябченко О.П. Державне управління економікою України (адміністративно-правовий аспект): дисертація. Х. 2000. 466 с.
5. Харитонova О.І. Сучасні ознаки адміністративного права як галузі публічного права. Виконавча влада і адміністративне право. 2002. С. 76–83.
6. Теремецький В.І. Поняття адміністративно-правового регулювання у сфері оподаткування. Держава та регіони. Серія «Право». 2012. № 1(35). С. 50–54.
7. Шопіна І.М. Адміністративно-правове регулювання управління органами внутрішніх справ України: дисертація. К. 2012. 514 с.
8. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у двох томах. Т. 1.: Загальна частина / ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова) та ін.; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. К., 2004. С. 59.
9. Ушаков Д.Н. Толковый словарь русского языка. Москва: «Советская энциклопедия». С. 1935–1940.
10. Ніколаєв О.А. Форми адміністративно-правового регулювання у сфері міжнаціональних відносин в Україні. Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. 2010. №1. С. 90–97.
11. Німко О.Б. Адміністративно-правове регулювання державного молодіжного житлового кредитування: дисертація. Київ: Відкритий міжнародний університет розвитку людини України. 2008. 173 с.
12. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. К.: Юрінком Інтер. 2003. 544 с.
13. Бахрах Д. Н. Административное право России: учебн. для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М.: Норма: Инфра М, 2000. 623 с.
14. Клим О.В. Адміністративно-правове регулювання підприємницької діяльності в Україні: дисертація. Київ: Національна академія наук України Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. 2009. 205 с.

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.2

ВОЛИНЕЦЬ В.В.

**УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОКРЕМИХ ЕТАПІВ
УКЛАДЕННЯ ТРУДОВОГО ДОГОВОРУ ЗА ПРОЕКТОМ ТК УКРАЇНИ**

У статті сформульовано ряд пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання окремих етапів укладення трудового договору за Проектом ТК України. Приділено увагу етапу добору працівників та положенням щодо заборони необгрунтованої відмови в прийнятті на роботу. Запропоновано ввести в положення Проекту конструкцію «особливості майбутньої виконуваної роботи».

Ключові слова: трудовий договір, добір працівників, відмова в прийнятті на роботу, підстави, професійна діяльність.

В статье сформулирован ряд предложений по совершенствованию правового регулирования отдельных этапов заключения трудового договора по Проекту ТК Украины. Уделено внимание этапу отбора работников и положениям о запрете необоснованного отказа в приеме на работу. Предложено ввести в положение Проекта конструкцию «особенности будущей выполняемой работы».

Ключевые слова: трудовой договор, отбор работников, отказ в приеме на работу, основания, профессиональная деятельность.

The article has been formulated the range of propositions according the legal regulation improvement of the certain stages of labour contract conclusion by the draft Labour Code of Ukraine. A special attention was given to the stage of employees' selection, and regulations related to prohibition of baseless refusal of employment. It has been proposed to include the construction "Peculiarities of the future work performed" to the regulations of the Draft.

Key words: labour contract, employees' selection, refusal of employment, bases, professional occupation.

Вступ. Актуальність даного дослідження зумовлюється необхідністю оновлення чинного трудового законодавства, яке сьогодні вже не відповідає вимогам часу, не враховує чималу кількість нюансів нової ринкової економіки в країні, не завжди має законодавчі можливості для оперативної реакції на неочікувані зміни в суспільних відносинах. Щоправда, законодавець намагається забезпечувати мінімальні розриви між законодавчою базою та наявними суспільними відносинами, і хоча в ряді випадків йому це вдається, все ж трудові відносини, на жаль, є тією сферою, де це зробити чим далі, тим складніше. Оскільки законодавцю доводиться приклеювати «латки на нові дірки в старому міху»: КЗпП 1971 року є вже застарілим настільки, що навіть постійне внесення змін до нього не може забезпечити адекватність правового регулювання сучасних трудових відносин в Україні. Наприклад, лише тільки визначення трудового договору, який є базовим інститутом усього трудового права, не розкриває належним чином ані поняття, ані сутність трудового договору. Цікаво в цьому контексті, що на практиці трудовий договір серйозно сприймається тільки тими працівниками (так само і роботодавцями, але з їхньої сторони є більш серйозне відношення не до суті трудового договору як такого, а до можливих наслідків невиконання норм закону), які мають певний рівень юридичних знань, в усіх інших випадках (а це переважна більшість населення України) – його зрідка читають, у нього зрідка вникають,

до його змісту відносяться дуже поверхнево, не вважаючи трудовий договір чимось важливим. Звісно, що головна причина такого відношення насамперед – це суцільний правовий нігілізм у державі, відсутність правової свідомості. Але не останню роль у формуванні такого відношення відіграє і якість самого законодавства: якщо в людини, яка читає національний закон, він викликає сміх та подив на кшталт «і де в нас таке є?», то це свідчить, ймовірно, про те, що між законом і реальністю існує значна прірва. Отже, завданням сьогодення є скоротити цю прірву, а в ідеалі – взагалі її позбутися. І першочерговим кроком у даному напрямку, звичайно, має стати прийняття нового Трудового кодексу України. А завданням науки трудового права є обґрунтування таких положень нового кодексу, які максимально будуть враховувати інтереси працівника, роботодавця, можливості держави, особливості культурної спадщини, а також перспективу розвитку трудового права. Отже, в контексті сказаного постає актуальним завдання виявлення тих аспектів трудових відносин, правове регулювання яких можливо вдосконалити задля забезпечення відповідності правових норм дійсним суспільним відносинам. Увагу приділяємо Проекту ТК України, адже від його визначальної досконалості значною мірою залежить якість подальшого правового регулювання трудових відносин у нашій країні.

Аналізу положень Проекту ТК України приділяло увагу чимало видатних науковців (С.М. Прилипка, О.М. Ярошенко, О.В. Вишновецька, П.Д. Пилипенко, В.І. Прокопенко, О.І. Процевський, В.Г. Ротань та інші), а питанню укладення трудового договору – практично всі відомі фахівці науки трудового права. Не применшуючи значущості здійсненого вкладу в подальший розвиток даної науки, все ж слід відмітити, що укладення трудового договору є важливим етапом виникнення трудових правовідносин, а тому аналіз відповідних положень Проекту не втрачає своєї актуальності.

Постановка завдання. Отже, метою даного дослідження є визначення проблемних аспектів передбачених Проектом ТК України положень щодо окремих питань укладення трудового договору, зокрема, відносно відбору працівників та відмови в прийнятті на роботу. Відповідними завданнями, які передбачається вирішити задля досягнення поставленої мети, є: проаналізувати положення Проекту ТК України, якими врегульовується право та реалізація права роботодавця на добір працівників, встановлення вимог до працівників, підстави відмови в прийнятті і на роботу; обґрунтувати необхідність внесення змін до означених положень; сформулювати відповідні пропозиції щодо означених змін.

Результати дослідження. У ст. 25 Проекту ТК України визначено право роботодавця на добір працівників, що є безумовним складовим етапом укладення трудового договору. Так, у ч. 1 говориться про те, що роботодавець має право приймати на роботу осіб, які безпосередньо звертаються до нього або за сприянням центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, його територіальних органів чи суб'єктів господарювання, які надають послуги з посередництва в працевлаштуванні. А в ч. 2 вказано, що роботодавцю під час добору працівників забороняється висувати будь-які вимоги дискримінаційного характеру, в тому числі в рекламі про вакансії (прийом на роботу), а також вимагати від особи, яка шукає роботу, інформацію про її сімейний стан, особисте життя та іншу інформацію, не пов'язану з професійною діяльністю [1].

Заборона на вимагання від особи, яка шукає роботу, інформації про її сімейний стан, особисте життя та інші відомості, не пов'язані з професійною діяльністю, йде своїм корінням у ранній період після радянського законодавства, коли було введено заборону на вимагання від працівників відомостей про їх партійну і національну приналежність, походження, реєстрацію місця проживання чи перебування та документи, подання яких не передбачено законодавством (ст. 25 КЗпП). Із таким підходом тих часів цілком можливо погодитись, адже після періоду ідеологічно-партійного контролю в країні намагалися ввести певний рівень свободи та визволення від партійної залежності. Однак сьогодні доцільність підтримання даного підходу саме в такому ракурсі мусимо поставити під сумнів.

Насамперед, визначимось із застосуванням у ч. 2 ст. 25 Проекту словосполученням «інформація, не пов'язана з професійною діяльністю». По-перше, яка інформація є пов'язаною з професійною діяльністю? По-друге, яка, відповідно, є не пов'язаною з такою діяльністю?

Якщо намагатись дати законодавче визначення вказаному словосполученню, то маємо констатувати, що воно відсутнє. Відсутнє і визначення професійної діяльності як такої в чинному законодавстві України. Спробу визначити поняття «професія» робить Класифікатор посад, вказуючи, що це «здатність виконувати подібні роботи, які вимагають від особи певної кваліфікації», а кваліфікація – це здатність виконувати завдання та обов'язки відповідної роботи; робота – пев-

ні завдання та обов'язки, що виконані, виконуються чи повинні бути виконані однією особою [2]. Як бачимо, навіть Класифікатор все ж чіткого визначення не надає, відсилаючи до інших термінів. Виходить, що професія представляє собою певні завдання та обов'язки, які виконуються однією особою. Звісно, якщо досить сильно узагальнювати, то можна казати й так. Але видається більш емним та чітким визначення, розроблене наукою трудового права. Зокрема, С.М. Прилипко та О.М. Ярошенко вказують, що професія – це рід трудової діяльності людини, що володіє комплексом спеціальних знань, практичних навичок, одержаних шляхом спеціальної освіти, навчання чи досвіду, які дають можливість здійснювати роботу в певній сфері суспільного виробництва з урахуванням різних форм власності чи господарювання [3, с. 274]. Отже, інформація, пов'язана з професійною діяльністю, являю собою ту, володіючи якою можна зрозуміти, яким комплексом спеціальних знань, практичних навичок, одержаних у результаті спеціальної освіти чи під час практичного досвіду, в певній сфері суспільного виробництва володіє особа, яка прийшла найматися на роботу до роботодавця.

Відповідно, вся інформація, яка не розкриває зміст професійних вмінь претендента і не стосується взагалі професійних аспектів, є інформацією, не пов'язаною з професійною діяльністю. Звісно, що провести чітку межу між обома видами інформації буде складно, оскільки видів професійної діяльності існує багато, і те, що в одному випадку є професійними навичками (наприклад, вміння водити автомобіль), в іншому випадку взагалі не відноситься до професійної діяльності конкретної особи (наприклад, перукар).

Разом із тим М.В. Писарева зазначає, що «професійна діяльність є складним явищем, оскільки охоплює як психологічні, моральні, розумові аспекти особистості працівника, так і здатність до виконання відповідної роботи, можливості займатися певним видом діяльності» [4, с. 52]. Виходячи із цього, можна припустити, що ряд питань, які не пов'язані безпосередньо з професійною діяльністю, все ж можуть відображати певну здатність чи можливість працівника до виконання відповідної професійної діяльності. Цей висновок є важливим, оскільки працівник може вважати, що його запитують про інформацію, яка не стосується професійної діяльності, в той час як інтерв'юєр щодо цього має власне бачення. Сьогодні у великих компаніях розвинених країн над тим, щоб прийняти на роботу працівника і щоб максимально знизити плинність кадрів, працюють окремі штати працівників, які займаються вивченням особистості працівника, його настроїв, вподобань, слідкують за тим, щоб він був задоволений умовами роботи, в разі виникнення невдоволення на проєкті пропонують роботу в тій же компанії, але на іншому проєкті тощо. Відповідно, розробляються анкети-опитування, інтерв'ю проводять в декілька етапів: спочатку йде ознайомлення з претендентом на посаду, вивчення його поглядів на подальший професійний розвиток, встановлюється особистісний контакт. Якщо претендент виявляється таким, що відповідає вимогам компанії, то далі йдуть технічні співбесіди з різного рівня спеціалістами, майбутнім безпосереднім керівником тощо. І цікавим у цьому аспекті є те, що практика показує, що на роботу зазвичай намагаються взяти в першу чергу відповідальних, порядних, совісних працівників, які, можливо, і дещо не дотягують до визначених в оголошеній вакансії вимог, але в силу своїх особистісних моральних даних здатні «зростати» професійно в подальшому.

Отже, заборона на отримання інформації, не пов'язаної з професійною діяльністю, може бути і певним обмеженням можливостей працівника на отримання роботи. Слід одразу ж зауважити, що в Проєкті мова йде не про отримання як таке, а про вимагання, що дійсно є правильним підходом, адже, якщо претендент на посаду не проти поставлених йому запитань, то він може на них відповідати. Однак вимагання стосується певних форм отримання інформації: наприклад, включення до переліку необхідних документів для укладення трудового договору таких, які не передбачені законодавством (певні відомості, довідки), або ж розцінювання відсутності відповіді під час інтерв'ю як підстави для відмови в прийнятті на роботу.

Повертаючись до питання про отримання інформації, не пов'язаної з професійною діяльністю, статтю 28 Проєкту вказується, що роботодавець має право вільного вибору серед кандидатів на зайняття робочого місця (посади). Забороняється необґрунтована відмова в прийнятті на роботу, тобто відмова без будь-яких мотивів або з підстав, що не стосуються кваліфікації чи професійних якостей працівника, або з підстав, не передбачених законом (ч. 1) [1]. Тобто в даній статті вже не йде мова про вимагання, а розробники Проєкту дещо розширюють сферу заборони на отримання означеної інформації, що можна побачити із цитованого положення: зокрема, забороняється відмова з підстав, що не стосуються кваліфікації чи професійних якостей працівника. Проте законодавчого визначення професійних якостей працівника не існує, але можливо припустити, що це набір певних якостей та здатностей працівника, які необхідні для виконання певної професійної трудової діяльності. Подивимося на це питання з боку роботодавця.

Трудові відносини – це не просто виконання роботи, яку доручив роботодавець; це є спільна робота, це – поява певних нових взаємовідносин, це – входження в колектив підприємства. У таких умовах роботодавець цілком справедливо хоче знати, з ким йому доведеться працювати найближчим часом і, можливо, не один рік. Можна навіть стверджувати, що він повинен хотіти таке знати: знати, що за людина перед ним, наскільки вона порядна, наскільки відповідальна, наскільки їй можна довіряти. Невипадково сьогодні отримали широкого розповсюдження попередні інтерв'ю з кандидатами на зайняття вакантної посади, анкетування. Однак у суспільстві масово насаджується думка про те, що роботодавець має цікавитися тільки професійною, так би мовити робочою стороною працівника, і його зовсім не повинна цікавити інша сторона – особиста. Складається враження, що роботодавець зовсім не людина, а певна машина, якій потрібно, аби новий гвинтик підходив до механізму за своїми професійними якостями, вміннями, навичками. Якщо мова йде про транснаціональні корпорації, консалтингові корпорації, коли працівник, наймаючись на роботу, навіть не знає, хто його наймає (юридично він розуміє, що роботодавцем є певна компанія, але фактично договір із ним підписує менеджер, який через декілька місяців може змінитися на іншого, вище начальство взагалі можна побачити тільки по відео-конференції тощо), то такий підхід, можливо, й виправданий. Але сьогодні в Україні таких корпоративних роботодавців ще невелика кількість, натомість значне місце в бізнес-середовищі посідає середній та малий бізнес, в якому трудові відносини мають персоніфікований характер. А відтак кожен раз, наймаючи на роботу певну особу, роботодавець ризикує найняти людину, яка буде йому не до вподоби і з якою за якимось особистісними якостями чи рисами характеру він не захоче працювати, а звільнити таку людину буде важко. Водночас процес пошуку нового працівника, оформлення його, звільнення попереднього працівника – це доволі дороге зайняття, яке в підсумку негативно впливає на бюджет компанії, а звідти і на сплачені податки. Як результат – кожний пошук нового співробітника є для економіки України не вигідним. Натомість стабільні трудові відносини, в яких працівники злагоджено працюють для досягнення ефективного та якісного продукту, поважають роботодавця і мають міцні особистісні взаємні відносини з ним, є запорукою стабільності та процвітання української економіки.

Статтею 26 Проекту визначено умови та порядок встановлення вимог до працівників: ч. 1. Вимоги до працівників встановлюються законодавством із дотриманням вимог щодо недопущення дискримінації у сфері праці. Такі вимоги можуть стосуватися, зокрема, наявності в працівника відповідної освіти, професійної підготовки, досвіду трудової діяльності, віку. І знову зазначається, що роботодавці можуть встановлювати вимоги, що не суперечать законодавству та безпосередньо пов'язані з професійною діяльністю працівника [1].

Отже, серед вимог заборонено встановлювати роботодавцю такі, які не стосуються професійних, однак, на нашу думку, в такому формулюванні це певною мірою не враховує інтересів роботодавців, захист яких проголошено в ст. 1 Проекту під час визначення мети ТК. Адже роботодавцю потрібно працювати з людиною. Це по-перше. По-друге, в роботодавця може бути сформований колектив, який також може хотіти прийняти когось, а може не хотіти прийняти за певними ознаками (наприклад, «несімейних не приймаємо, бо вони менш відповідальні» чи «беремо лиш чоловіків, бо вони більш продуктивні»), і вмілому управлінцю потрібно розпізнавати такі настрої колективу, аби не створити конфлікт, не розпалити ворожнечу, не втратити команду професіоналів. Тоді на практиці виникає ситуація, яка насправді і сьогодні спостерігається в Україні, коли кандидату відмовляють за надуманими підставами, не вказуючи на істинну причину відмови, аби не порушити формально вимоги про недискримінацію. І знову констатуємо той факт, що закон є відірваним від реальності. Тож, можливо, доцільно враховувати особливості менталітету, особливості історичного минулого, нюанси перехідного періоду, складності внутрішньо національних суперечностей і відображати відповідним чином це в законах?

Зазначимо, що, наприклад, у Трудовому кодексі Чеської Республіки в §30 встановлено: «Ч. 1. Вибір фізичної особи з-поміж тих, що претендують на роботу, з огляду на кваліфікацію, необхідні вимоги або спеціальні вимоги, знаходиться у сфері повноважень роботодавця, якщо інше не випливає зі спеціальних правових приписів; попередні вимоги, встановлені спеціальним законодавством до фізичної особи як до працівника, не повинні його ображати. Ч. 2. Роботодавець має право вимагати від фізичної особи, яка звернулася за найманням на роботу, або від інших осіб перед укладенням трудового договору тільки дані, які безпосередньо пов'язані з укладенням трудового договору» [5]. Як бачимо, застосовна конструкція не така завузька, як у національному Проекті, а значно ширша, яка дає можливості для «маневрів» чеським роботодавцям (зокрема, дані, що стосуються укладення трудового договору, можуть включати не тільки безпосередньо

пов'язану з професійною діяльністю інформацію, але й більш широку інформацію, яка пов'язана з майбутнім виконанням роботи за посадою). Згідно із законодавством ЧР щодо інформації, яку мають та не мають права вимагати роботодавці в Чехії, зокрема, є тільки пряма заборона на ті дані, які перелічені у вимогах про недискримінацію, але щодо всіх інших завжди використовується юридична конструкція-дозвіл на їх отримання в разі, «якщо ці дані необхідні для виконання роботи».

На підставі викладеного пропонуємо ввести в Проект ТК України конструкцію «особливості майбутньої виконуваної роботи», що є ширшим за «вимоги та інформацію, пов'язану з професійною діяльністю», оскільки: 1) враховують не тільки професійні критерії працівника, але й особливості та вимоги, які властиві конкретному роботодавцю (наприклад, компанія працює під лозунгом зеленої програми, і, відповідно, роботодавець хоче бачити на посадах людей, які опікуються збереженням природи, але це не входить до переліку професійних якостей, наприклад, бухгалтера на роботі в цього роботодавця); 2) розширюють можливості для працівника щодо отримання роботи, навіть у випадку, коли він за професійним характеристиками не підходить для певної посади, але підходить за особистими якостями; 3) відображає реальні суспільні відносини в країні, чим наближують закон до народу, скорочуючи прірву між ними.

Висновки. Пропонуємо викласти таким чином:

1) ч. 2 ст. 25 Проекту ТК: «Роботодавцю під час добору працівників забороняється висувати будь-які вимоги дискримінаційного характеру, в тому числі в рекламі про вакансії (прийом на роботу), а також вимагати від особи, яка шукає роботу, інформацію про її сімейний стан, особисте життя та іншу інформацію, не пов'язану з професійною діяльністю та з *особливостями майбутньої виконуваної роботи*»;

2) ч. 1 ст. 26 Проекту ТК: «Роботодавці можуть встановлювати вимоги, що не суперечать законодавству та безпосередньо пов'язані з професійною діяльністю працівника і *враховують особливості майбутньої виконуваної роботи*»;

3) ч. 1 ст. 28 Проекту ТК: «Забороняється необґрунтована відмова в прийнятті на роботу, тобто відмова без будь-яких мотивів або з підстав, що не стосуються кваліфікації чи професійних якостей працівника, *враховуючи особливості майбутньої виконуваної роботи*, або з підстав, не передбачених законом».

Список використаних джерел:

1. Проект ТК. Текст до 2-го читання. 24.07.2017. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53221.
2. Класифікатор професій ДК 003:2010. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/va327609-10?test=4/UMfPEGznhhjao.ZigSaBOQH14YEs80msh8Ie6>.
3. Прилипко С.М. Трудове право України. Х.: Вид-во «ФІНН», 2009. 728 с.
4. Писарева М.В. Правове регулювання трудової діяльності спортсменів: дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.05; Східноукраїнський національний університет ім. В. Даля. Луганськ, 2014. 210 с.
5. Zákoník práce: Zákon ze dne 21 dubna 2006 № 262/2006 Sb. URL: <http://zakony.centrum.cz/zakonik-prace/>.

РОЛЬ ТА ЗНАЧЕННЯ ПРОФЕСІЙНИХ СПІЛОК ЯК СУБ'ЄКТІВ ТРУДОВОГО ПРАВА

У статті на основі аналізу наукових поглядів учених та норм чинного законодавства доведено особливе значення профспілок серед інших суб'єктів трудового права. Акцентовано увагу на тому, що саме профспілки відіграють важливу роль у формуванні громадського суспільства в нашій країні. Встановлено, що професійні спілки дозволяють захистити дуже велику кількість громадян – осіб, які повсякденно працюють для себе, підприємства й України загалом, адже економічний складник є одним із найбільш важливих у соціальній політиці.

Ключові слова: роль, професійні спілки, працівник, роботодавець, суб'єкт, трудове право, трудові правовідносини.

В статті на основі аналізу наукових поглядів учених та норм діючого законодавства доведено особливе значення профспілок серед інших суб'єктів трудового права. Акцентовано увагу на тому, що саме профспілки відіграють важливу роль у формуванні громадянського суспільства в нашій країні. Встановлено, що професійні спілки дозволяють захистити дуже велику кількість громадян – осіб, які повсякденно працюють для себе, підприємства й України загалом, адже економічний складник є одним із найбільш важливих у соціальній політиці.

Ключевые слова: роль, профессиональные союзы, работник, работодатель, субъект, трудовое право, трудовые правоотношения.

In the article, based on the analysis of scientific views of scientists and the norms of the current legislation, the special significance of trade unions among other subjects of labor law is emphasized. It is emphasized that it is precisely trade unions that play an important role in shaping civil society in our country. It was established that it is precisely trade unions that allow the protection of a very large number of citizens – individuals who perform their labor function on a day-to-day basis for the benefit of themselves, enterprises and Ukraine as a whole, because the economic component is one of the most important in the process of conducting a high-quality social policy.

Key words: role, professional unions, employee, employer, subject, labor law, labor relations.

Вступ. Сьогоднішнім основним завданням профспілок є захист трудових і соціально-економічних прав та інтересів своїх членів. І хоча профспілки можуть вступати у відносини, які регулюються різними галузями права (конституційним, адміністративним, цивільним, соціального забезпечення тощо), визначальними все ж є суспільно-трудові відносини, що регулюються трудовим правом. Профспілки вперше з'явилися в Англії наприкінці XVIII – на початку XIX ст. й зазнавали жорсткого опору як з боку підприємців, так і з боку держави. Не дивно, що спочатку профспілки боролися проти кримінально-судових переслідувань за організацію профспілок і страйків. У сучасних умовах професійні спілки є тією організаційною формою, з використанням якої можлива реалізація ідеї соціального партнерства й зміцнення основ громадянського суспільства.

Питання діяльності професійних спілок як суб'єктів трудового права розглядали у своїх наукових працях В.І. Прокопенко, О.І. Процевський, В.О. Процевський, П.Д. Пилипенко, А.М. Слюсар, О.Ф. Скакун, В.М. Скобелкін, В.М. Толкунова, Є.Б. Хохлов, Н.М. Хуторян, Г.І. Ча-

нишева, І.І. Шамшина, В.І. Щербина, Ю.М. Щотова, Л.С. Явич, О.В. Яремчук, О.М. Ярошенко й ін. Однак у сучасних умовах підвищення ролі професійних спілок у трудових правовідносинах зазначене питання набуває актуальності та потребує більшої уваги з боку науковців.

Постановка завдання. Мета статті – визначити роль та значення професійних спілок як суб'єктів трудового права.

Результати дослідження. Основою правового положення професійних союзів нині є законодавче визнання їх як основних представників працівників. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», професійна спілка (профспілка) – добровільна неприбуткова громадська організація, що об'єднує громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їхньої професійної (трудової) діяльності (навчання) [1]. Всі профспілки мають рівні права й незалежні у своїй діяльності від органів влади, місцевого самоврядування, роботодавців, їх об'єднань, політичних партій та інших громадських об'єднань. Основним призначенням профспілок є представництво і захист трудових прав та інтересів своїх членів.

Соціальне призначення представництва профспілок полягає в представленні інтересів працівників, турботі про найбільш повне їхнє задоволення, а за неможливості – у захисті їхніх прав і законних інтересів. Відповідно до ст. 5 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», єдиними цілями діяльності профспілок є здійснення представництва та захисту трудових, соціально-економічних прав та інтересів членів профспілки. Профспілки у своїй діяльності керуються метою об'єднання – турботою про людину, її потреби. Зауважимо, що ця діяльність профспілок не применшує прав конкретного працівника як суб'єкта трудових та інших, тісно пов'язаних із ним відносин, оскільки профспілки діють у його інтересах, але не замість нього, не обмежують його правосуб'єктність.

Право кожного на об'єднання в профспілки, їх створення для захисту своїх інтересів прямо закріплено Конституцією України (ст. 36): «Громадяни мають право на участь у професійних спілках із метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів. Професійні спілки є громадськими організаціями, що об'єднують громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їх професійної діяльності. Професійні спілки утворюються без попереднього дозволу на основі вільного вибору їх членів. Усі професійні спілки мають рівні права. Обмеження щодо членства у професійних спілках встановлюються виключно цією Конституцією і законами України» [2]. Спеціальне згадування профспілок в акті вищої юридичної чинності свідчить про їхню особливу роль і значення в житті суспільства. В.І. Прокопенко слушно зазначає, що професійні спілки відіграють нині важливу роль у розвитку політичної системи України, подальшому розвитку демократії, а також у розширенні участі громадян в управлінні справами держави та суспільства, оптимізації і вдосконаленні державного апарату, підвищенні активності громадських організацій, зміцненні правової основи державного й громадського життя, розширенні гласності й урахуванні громадської думки [3, с. 116].

Нині профспілкам належать права, що безпосередньо впливають з їхньої суспільної природи як об'єднання для представництва й захисту інтересів працівників, насамперед у трудових і пов'язаних із ними відносинах. Прав, які раніше надавалися профспілкам для виконання функцій окремих державних органів, вони більше не мають. Тому представництво профспілками інтересів працівників можна визначити як дії органів профспілок у системі соціального партнерства, спрямовані на участь в управлінні організацією, представлення інтересів працівників на територіальному, галузевому рівнях із метою їх захисту, а також сприяння встановленню соціальної справедливості.

Професійні спілки є важливим соціальним інститутом сучасного громадянського суспільства, які створюються працівниками з метою захисту, охорони і реалізації своїх трудових прав, свобод та законних інтересів. Профспілки активно впливають на соціально-економічну політику держави. Держава, у свою чергу, не створює профспілкової організації, а тільки зобов'язана визнавати їх за умови створення. Профспілкові організації у своїй діяльності незалежні від органів державної влади і органів місцевого самоврядування, роботодавців, інших громадських організацій, політичних партій, вони їм не підзвітні й не підконтрольні. Профспілки самостійно організовують свою діяльність, проводять збори, конференції, з'їзди, засідання утворених ними органів, інші заходи, які не суперечать законодавству. Загалом, терміном «професійна спілка, що діє на підприємстві, в установі, організації» охоплюється кожна професійна спілка (профспілкова організація), яка, згідно з Конституцією і законами України, утворена на підприємстві, в установі, організації на основі вільного вибору її членів для захисту їхніх трудових та соціально-економічних прав і інтересів незалежно від того, чи є така професійна спілка стороною колек-

тивного договору, угоди. Професійні спілки, які діють на тому самому підприємстві, в установі, організації, мають рівні права, рівні перед законом. Питання щодо надання згоди на розірвання трудового договору із працівником у передбачених законом випадках та передбаченому ним же порядку вирішує професійна спілка, яка діє на підприємстві, в установі, організації, де працівник є її членом [4, с. 29–30].

Правосуб'єктності профспілки набувають за фактом легалізації, яка, відповідно до ст. 16 Закону «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», здійснюється шляхом їх реєстрації відповідними органами Міністерства юстиції. У разі реєстрації профспілки та їх об'єднання набувають статусу юридичної особи.

Отже, якщо розглядати правосуб'єктність профспілки в трудових правовідносинах насамперед як юридичних осіб, то вона нічим не відрізняється від інших таких самих учасників трудових правовідносин. Та все ж у трудовому праві не ці чинники визначають особливості правового становища профспілок, яке зумовлюється передусім метою створення та діяльності цих громадських об'єднань, що характеризує їх як представницький орган. Конституція України і Закон «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» визнають правосуб'єктність за профспілками та їх об'єднаннями. На таких самих позиціях перебуває і трудове законодавство. Однак разом із правосуб'єктністю профспілок Кодекс законів про працю (далі – КЗпП) окремо визначає право участі в трудових правовідносинах також і за виборними органами первинних профспілкових організацій (профспілковими представниками). Як впливає з відповідних норм чинного КЗпП, у трудових правовідносинах вони мають право представляти інтереси працівників безпосередньо, а не від імені профспілки, чий повноваження здійснюють у межах, наданих їм статутом прав.

В юридичній літературі у зв'язку із цим зазначено, що профспілковий комітет є стороною трудових правовідносин, які виникають під час спільного із власником або уповноваженим ним органом заохочення працівників за успіхи в праці, визначення строків і порядку надання перерв для годування дитини, встановлення розмірів доплат за суміщення професій (посад) або виконання обов'язків тимчасово відсутнього працівника тощо.

Більшість прав і обов'язків профспілки зазвичай реалізують через свої органи. І це впливає безпосередньо зі ст. 16 Закону «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності». Проте права й обов'язки профспілки можуть реалізувати не лише через свої органи, а й безпосередньо. Це, зокрема, виявляється тоді, коли свої права профспілки здійснюють на зборах членів профспілки, як-от висунення вимог, ухвалення рішення про страйки тощо [5, с. 34].

Оскільки Закон «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» визнає статус юридичної особи за профспілками та їх об'єднаннями, очевидно, що виборні органи первинної профспілкової організації такого статусу вже не можуть мати. Інша річ, що, здійснюючи власні повноваження, первинні профспілкові організації набувають цивільних прав і беруть на себе цивільні зобов'язання через свої органи, які діють у межах прав, наданих їм статутами. Проте суб'єктами правовідносин потрібно визнавати профспілки та їх об'єднання, а не виборні органи первинної профспілкової організації. Останні як виборні органи лише представляють інтереси первинних профспілкових організацій.

Зазначимо, що ухвалені останніми роками нормативні акти, які так чи інакше регламентують участь профспілок у трудових правовідносинах, орієнтовані саме на правосуб'єктність первинних профспілкових організацій. Так, Закон України «Про колективні договори і угоди» визначає, що право на ведення переговорів і укладення колективних договорів, угод від імені найманих працівників надається профспілкам (ст. 4). А Закон України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» однією зі сторін колективного спору називає первинну профспілкову чи іншу уповноважену найманими працівниками організацію (ст. 3).

Аналогічні принципи покладено в основу діяльності первинних профспілкових організацій, що функціонують на підприємствах, в установах та організаціях. У ст. 37 Закону «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» надано їм право представляти інтереси членів профспілки, захищати їхні трудові, соціально-економічні права й інтереси. Свої повноваження первинні профспілкові організації на підприємствах здійснюють через утворені ними виборні органи, а в організаціях, де не створюються виборні органи, – через представника (довірену особу) первинної профспілкової організації, яка діє в межах прав, наданих їй цим Законом та статутом (положенням) профспілки.

Норми різних законів яскраво ілюструють саме правосуб'єктність профспілок та їх об'єднань у трудових правовідносинах. Водночас Закон «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» все ж не зумів до кінця позбутися відомих стереотипів, за якими суб'єктами права

із самостійними повноваженнями визнаються і виборні органи первинної профспілкової організації (профспілковий представник). Повноваження профспілок за трудовим правом є досить широкими та різноплановими. Вони здійснюють представництво і захист трудових, соціально-економічних прав та інтересів членів профспілок в органах державної влади й органах місцевого самоврядування, у відносинах із роботодавцями, а також з іншими об'єднаннями громадян.

У питаннях колективних інтересів працівників профспілки здійснюють представництво та захист інтересів працівників незалежно від їх членства в профспілках. Профспілки, їх об'єднання мають право представляти інтереси своїх членів під час реалізації ними конституційного права на звернення по захист своїх прав до судових органів, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а також міжнародних судових установ. Представництво інтересів членів профспілки у взаємовідносинах із роботодавцями, органами державної влади й органами місцевого самоврядування здійснюється на основі системи колективних договорів та угод, а також відповідно до законодавства. Профспілки та їх об'єднання ведуть колективні переговори, здійснюють укладення колективних договорів, генеральної, галузевих, регіональних, міжгалузевих угод від імені працівників.

Вони також здійснюють контроль за виконанням колективних договорів, угод. У разі порушення роботодавцями, їх об'єднаннями, органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування умов колективного договору, угоди профспілки й їх об'єднання мають право направляти їм подання про усунення цих порушень. У разі відмови усунути порушення або недосягнення згоди в зазначений термін профспілки мають право оскаржити неправомірні дії або бездіяльність посадових осіб до суду.

Профспілки, їх об'єднання захищають право громадян на працю, беруть участь у розробленні та здійсненні державної політики в галузі трудових відносин, оплати праці, охорони праці, соціального захисту. Проекти законів, які стосуються соціально-економічних відносин, подаються відповідними органами виконавчої влади з урахуванням пропозицій всеукраїнських профспілок, їх об'єднань. Профспілки, їх об'єднання мають право представляти інтереси працівників в органах, що розглядають індивідуальні трудові спори, а також під час вирішення колективних трудових спорів (конфліктів). Представники профспілок беруть участь у діяльності примирних комісій, трудових арбітражів та інших органів, які розглядають колективний трудовий спір (конфлікт).

Вони мають право на організацію та проведення страйків, зборів, мітингів, походів і демонстрацій, на захист трудових і соціально-економічних прав та інтересів працівників відповідно до закону. Виборні органи первинної профспілкової організації (профспілковий представник) мають право вимагати розірвання трудового договору (контракту) з керівником підприємства, установи або організації, якщо він порушує законодавство про працю, про колективні договори й угоди. Роль та значення профспілок в умовах ринкових перетворень, що відбуваються в Україні, все більше зростає. Важливо лише, щоб повноваження, визначені Законом України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», були реалізовані в інтересах найманих працівників, що є однією з гарантій законності трудових правовідносин.

Висновки. Отже, профспілки відіграють все більшу роль у сучасному суспільстві, охоплюють практично всі форми господарської діяльності. Надзвичайно важлива роль профспілок пояснюється також тим, що вони сприяють формуванню громадського суспільства в нашій країні, а їхня діяльність дозволяє налагодити своєрідний діалог між працівниками і роботодавцем, а також владою та бізнесом. Професійні спілки дозволяють захистити дуже велику кількість громадян – осіб, які щоденно працюють на благо держави на підприємствах України, адже економічний складник є одним із найбільш важливих у соціальній політиці.

Список використаних джерел:

1. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15 вересня 1999 р. № 1045–XIV. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 45. Ст. 397.
2. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Прокопенко В.І. Трудове право України: підручник. Харків: Консум, 1998. 480 с.
4. Нікіфоров В.Ю. Захист профспілками соціально-трудова прав працівників в умовах ринкової економіки (теоретично-правовий аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05; Нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2004. 187 с.
5. Скобелкин В.Н. Трудовые правоотношения внутри трудового коллектива. Советское государство и право. 1989. № 6. С. 28–36.

РІВНІ МОЖЛИВОСТІ ТА РІВНЕ СТАВЛЕННЯ У СФЕРІ ЗАЙНЯТОСТІ ЯК ПРАВОВИЙ ІНДИКАТОР ГІДНОЇ ПРАЦІ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена дослідженню сутності рівності прав і можливостей у сфері зайнятості в контексті реалізації концепції гідної праці. Виділено проблеми забезпечення рівності на вітчизняному ринку праці. Проаналізовано зміст та особливості реалізації права особи на захист від проявів дискримінації у сфері зайнятості. Внесено пропозиції щодо вдосконалення антидискримінаційного законодавства України у сфері зайнятості відповідно до міжнародних стандартів і вимог концепції гідної праці.

Ключові слова: гідна праця, зайнятість, працевлаштування, рівність прав, рівність можливостей, дискримінація, позитивні дії, квотування робочих місць, адміністративна відповідальність, омбудсмен.

Статья посвящена исследованию сущности равенства прав и возможностей в сфере занятости в контексте реализации концепции достойного труда. Выделены проблемы обеспечения равенства на отечественном рынке труда. Проанализировано содержание и особенности реализации права человека на защиту от проявления дискриминации в сфере занятости. Внесены предложения по усовершенствованию антидискриминационного законодательства Украины в сфере занятости в соответствии с международными стандартами и требованиями концепции достойного труда.

Ключевые слова: достойный труд, занятость, трудоустройство, равенство прав, равенство возможностей, дискриминация, позитивные действия, квотирование рабочих мест, административная ответственность, омбудсмен.

The article is devoted to the research the equality of rights and opportunities in the field of employment in the context of decent work. The problems of equality in the Ukrainian labour market are highlighted. Have been analysed the content and peculiarities of realization of a person's right to protection from discrimination in employment. Proposals were made for improving the Ukrainian anti-discrimination legislation in the field of employment in accordance with international standards and the requirements of the concept of decent work.

Key words: decent work, employment, job placement, equality of rights, equality of opportunities, discrimination, positive actions, quotation of jobs, administrative responsibility, Commissioner for Human Rights.

Вступ. Концепція гідної праці, визначена Міжнародною організацією праці як пріоритетний напрям розвитку законодавства у сфері праці та практики його реалізації, передбачає чотири складові частини: дотримання основоположних трудових прав і принципів та міжнародних стандартів, зайнятість та умови праці, соціальний захист і соціальний діалог. Забезпечення кожного з указаних елементів є однаково необхідним для можливості тлумачення трудової діяльності саме як гідної праці. Необхідність дотримання принципів гідної праці підтверджено у 2015 р. в Програмі забезпечення сталого розвитку ООН (the Agenda for Sustainable Development), в нашій державі – Програмою гідної праці для України на 2016–2019 рр.

Питання рівності прав і можливостей та недопущення дискримінації у сфері зайнятості стосується одразу двох складових частин Концепції гідної праці: безпосередньо зайнятості й ос-

новоположних принципів і прав працівників, оскільки останній елемент включає, в т. ч., і необхідність забезпечення принципу недопущення дискримінації у сфері праці. Нерівність і дискримінація у трудових відносинах, незважаючи на її нормативну заборону міжнародно-правовими актами та національним законодавством, набула в сучасному українському суспільстві значного поширення. Найчастіше обмеженням піддаються особи саме у відносинах зайнятості, коли роботодавець відмовляє в прийомі на роботу з дискримінаційних мотивів. Протидія дискримінації повинна здійснюватися на всіх етапах існування трудових правовідносин; водночас саме її виконання зі сфери зайнятості та працевлаштування має ключове значення. Адже дискримінація у сфері зайнятості призводить до порушення права на працю й унеможливорює реалізацію особою інших трудових прав.

Різні аспекти забезпечення рівності у сфері зайнятості та гарантій у сфері реалізації права на працю досліджували В.В. Жернаков, М.І. Іншин, П.Д. Пилипенко, О.В. Лаврінченко, Н.М. Лукашева, М.М. Пурей, О.А. Ситницька, О.В. Тищенко, В.І. Щербина та ін. Проте необхідність подальшого дослідження у вказаній сфері актуалізується у зв'язку з реформуванням трудового законодавства та перспективою прийняття нового кодифікованого акта у сфері праці. Крім того, необхідним є внесення пропозицій щодо посилення гарантій для працівника на етапі працевлаштування в контексті реалізації концепції гідної праці в Україні.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження сутності й особливостей реалізації в Україні принципу рівності прав і можливостей працівників у сфері зайнятості як правового індикатора, що свідчить про стан впровадження міжнародних стандартів концепції гідної праці; внесення пропозицій щодо вдосконалення вітчизняного трудового законодавства з метою гарантування недискримінації на етапі працевлаштування.

Результати дослідження. Рівні можливості та рівне ставлення у сфері зайнятості, згідно з проектом МОП/ЄС «Моніторинг та оцінка прогресу з питань гідної праці», що реалізується в Україні від назвою «Профіль гідної праці в Україні», визначено в якості одного з правових індикаторів [1, с. 41]. Всього згідно з Профілем наявний 21 правовий індикатор, їх призначення – відображення статистичних даних, що дозволять простежувати прогрес у впровадженні концепції гідної праці в законодавство та правозастосовну практику.

Відповідно до здійсненого в Профілі гідної праці в Україні аналізу зроблено висновок, що дієве впровадження рівних можливостей і рівного ставлення у галузі зайнятості залишається викликом для України [1, с. 44]. Зокрема, наголошено на відсутності рівних можливостей для жінок і чоловіків у суспільному та приватному житті, а також на сильнішій вразливості жінок до багатьох форм дискримінації (прямої й опосередкованої) у світі праці. Досі існують гендерні стереотипи, як і відсутність рівних можливостей для жінок і чоловіків у суспільному та приватному житті [1, с. 41]. Наголошено на існуванні гендерного розриву у заробітній платі, також зазначається, що в Україні відсутня очевидна тенденція до скорочення гендерних нерівностей у доходах. На високооплачуваних роботах працює більше чоловіків, ніж жінок, тоді як жінки частіше зайняті на низькооплачуваних роботах – як у державних установах, так і на комерційних підприємствах [1, с. 43–44].

Серед проблем рівності можливостей у сфері зайнятості, відповідно до Профілю гідної праці в Україні, визначено і низький відсоток жінок в органах державної влади [1, с. 43]. Дійсно, ще у 2000 р. наша держава приєдналася до Цілей розвитку тисячоліття ООН, взявши зобов'язання забезпечити не менше 30% жінок у представницьких органах влади та на вищих щаблях виконавчої влади до 2015 р. Однак у Верховній Раді України сьогодні лише 51 жінка із 450 народних обранців, що становить 12,5%, у Кабінеті Міністрів – 3 жінки, що становить також 12,5% від складу Уряду.

За даними Inter-Parliamentary Union, за відсотком жінок у парламенті Україна перебуває на 143 місці зі 191 країни [2]. За статистичною інформацією громадського руху «Чесно», за більшістю формальних кількісних показників депутатської роботи середня жінка-парламентар не поступається, а навіть перемагає колегу-чоловіка. У середньому жінка подає на 4 проекти закону більше, частка активних голосувань у жінок-депутатів у середньому на 5% більша, ніж у чоловіків. Середня депутатка пропустила з невідомих причин на 8 засідань менше, ніж її колега-чоловік. Відповідно, жінки в парламенті продуктивніші за чоловіків, але все одно лишаються в меншості [2].

Відповідно до звіту з глобального гендерного розриву 2016 р., представленому Світовим економічним форумом, Україна займає 69 місце за індексом гендерної рівності (в рейтингу серед 142 країн). Цей показник розраховується, виходячи зі співвідношення нерівності між чоловіками

і жінками в можливостях побудувати кар'єру, здобути освіту, а також спробувати себе в політиці. Україна традиційно найкраща в доступі до освіти. Що стосується вищої освіти, то жінки навіть мають більш високі показники (у співвідношенні 88 до 77). Значно гірші показники економічної та політичної участі жінок [3].

Відсутність реального забезпечення рівності можливостей у сфері праці та прояви дискримінації в Україні існують не лише щодо жінок. Зокрема, за даними загальнонаціонального дослідження «Що українці думають про права людини», уявлення про дискримінацію в українському суспільстві виявилось достатньо поширеним. Загалом приблизно 60% опитаних наголошували на наявності проблеми дискримінації. Із позиції респондентів, найчастіше дискримінують за ознаками: віку (37,4%), інвалідності (32,7%), майнового стану (24,4%). Замикають десятку національність (14,8%), релігійні погляди (12,2%) та належність до ВПО (11,8%) [4, с. 67, 69].

Конвенція МОП № 122 про політику в сфері зайнятості 1964 р., ратифікована Україною, визначає обов'язок держав забезпечити свободу вибору зайнятості і найбільш широкі можливості для кожного отримати підготовку та використати свої навички для виконання роботи, до якої він придатний, незалежно від раси, кольору шкіри, статі, релігії, політичних поглядів, іноземного чи соціального походження [5]. Правові засади рівності на недискримінації у сфері зайнятості детально регламентуються і в національному законодавстві, в першу чергу, базовим у цій сфері Законом України «Про зайнятість населення» від 05 липня 2012 р. [6]. Так, відповідно до ст. 5 Закону, держава гарантує у сфері зайнятості захист від дискримінації, необґрунтованої відмови у найманні на роботу і незаконного звільнення [6]. Ст. 11 регламентує право особи на захист від проявів дискримінації у сфері зайнятості населення за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, членства у професійних спілках або інших об'єднаннях громадян, статі, віку, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Також цією статтею встановлено, що не вважається дискримінацією здійснення заходів щодо додаткового сприяння у працевлаштуванні окремих категорій громадян [6]. Зокрема, визначено заходи щодо сприяння зайнятості внутрішньо переміщених осіб (ст. 24, 30), осіб із сімейними обов'язками; дітей сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування; осіб, звільнених після відбуття покарання або примусового лікування; осіб з інвалідністю, учасників бойових дій (ст. 14, 26), молоді (ст. 14, 26, 29), осіб, старших за 45 років, та передпенсійного віку (ст. 14, 26, 30) тощо.

Наявність законодавчо визначених додаткових гарантій для окремих категорій працівників у сфері зайнятості не є дискримінацією, навпаки, є засобом забезпечення фактичної рівності можливостей. У доктрині трудового права такі спеціальні заходи визначено як політику позитивних дій. Позитивні дії впроваджуються та реалізуються з метою усунення фактичної нерівності між певними категоріями осіб, особливо якщо вони зазнавали утисків у суспільстві впродовж тривалого періоду. Щодо сфери праці, такі заходи, на нашу думку, направлені на розширення доступу найменш конкурентоспроможних категорій трудящих до робочих місць, освіти, професійної підготовки тощо, а також забезпечення рівності можливостей у реалізації ними трудових прав [8, с. 364–365].

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» від 06 вересня 2012 р. позитивні дії – це спеціальні тимчасові або постійні заходи, спрямовані на усунення юридичної чи фактичної нерівності у можливостях для особи та / або групи осіб реалізовувати рівні права і свободи, надані їм Конституцією і законами України [7]. Недоліком цього визначення є віднесення до позитивних дій не лише тимчасових, але й постійних заходів. У разі, якщо додаткові переваги існуватимуть і після відновлення фактичної рівності певних груп осіб, вони матимуть дискримінаційний результат. Тому позитивні дії завжди повинні бути тимчасовими та скасовуватися після відновлення рівності, тобто у сфері праці – конкурентоспроможності відповідних груп працівників, для яких встановлювалися.

Найбільш прийнятним, на нашу думку, в рамках політики позитивних дій є заходи, спрямовані на вирівнювання можливостей для осіб, зокрема створення додаткових умов для підвищення конкурентоспроможності на ринку праці певних груп. Звичайно, такий варіант більш складний і тривалий, ніж надання преференцій, але він дозволяє уникнути несправедливості [8, с. 367]. Саме задля підвищення конкурентоспроможності передбачено ряд позитивних дій у Законі «Про зайнятість населення», зокрема: а) стимулювання роботодавців працевлаштовувати осіб, що менш захищені на ринку праці, шляхом компенсації витрат у розмірі єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (ст. 26); б) впровадження стажування для молоді з метою набуття професійного досвіду (ст. 29); в) гарантування права на отримання ваучера на перепідготовку, спеціалізацію, підвищення кваліфікації для осіб, старших за 45 років, окремих категорій військовослужбовців (ст. 30); г) забезпечення компенсації витрат роботодав-

ця на оплату праці протягом шести місяців за працевлаштування зареєстрованих безробітних із числа внутрішньо переміщених осіб (ст. 24). Такі заходи найбільш ефективні в рамках політики позитивних дій, оскільки передбачають гарантії для працівників із одночасним економічним стимулюванням роботодавців і взаємною відповідальністю держави.

Одночасно Закон «Про зайнятість населення» регламентує і т. зв. «жорсткий варіант позитивних дій», що передбачає обов'язкові квоти для працевлаштування найменш конкурентоспроможних категорій працівників: осіб із сімейними обов'язками; дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування; осіб з інвалідністю; осіб, звільнених від відбування покарання чи після примусового лікування; молоді; осіб передпенсійного віку (за 10 років до права на пенсію за віком); учасників бойових дій; осіб, яким виповнилося 15 років та які за згодою одного з батьків або особи, яка їх замінює, можуть, як виняток, прийматися на роботу [6]. Згідно з ч. 2 ст. 14 Закону для працевлаштування вказаних категорій працівників (крім осіб з інвалідністю, для яких встановлено окрему квоту) підприємствам, установам та організаціям з чисельністю штатних працівників понад 20 осіб встановлюється квота у розмірі 5% середньооблікової чисельності штатних працівників за попередній календарний рік [6].

Відповідне квотування робочих місць зумовлене необхідністю забезпечити фактичну рівність у сфері зайнятості для тих груп працівників, що зазнають найбільших труднощів у працевлаштуванні. Однак недоліком підходу, визначеного Законом, вважаємо обов'язок роботодавців самостійно забезпечувати працевлаштування категорій працівників, що належать до найменш конкурентоспроможних. Ч. 3 ст. 14 визначено, що роботодавці можуть звернутися по сприяння для їх працевлаштування до Державної служби зайнятості [6]. Проте більш обґрунтованим, на нашу думку, було б встановлення обов'язку роботодавців їх працевлаштовувати не самостійно, а за направленням Державної служби зайнятості. В іншому разі складеться ситуація, коли роботодавець повинен спеціально здійснювати пошук працівників не лише необхідної для нього кваліфікації, але й тих, які належать до менш соціально захищених груп.

Хоча ст. 14 Закону «Про зайнятість населення» визначено, що виконання квоти роботодавцем здійснюється самостійно, з аналізу інших норм можна зробити висновок, що він не зобов'язаний спеціально здійснювати пошук працівників із числа менш конкурентоспроможних. Так, відповідно до ст. 53 Закону, відповідальність роботодавця за невиконання квоти у вигляді штрафу настає лише у разі необґрунтованої відмови у працевлаштуванні таких осіб у межах відповідної квоти [6]. Тобто, якщо відповідні категорії працівників не звертаються для працевлаштування, за невиконання квоти роботодавець не сплачує штраф. Цей підхід відрізняється від визначеного Законом України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» від 21 березня 1991 р., ст. 20 якого передбачає щорічну сплату адміністративно-господарських санкцій роботодавцем за кожне робоче місце, призначене для працевлаштування особи з інвалідністю і не зайняте особою з інвалідністю [8]. З одного боку, слід відзначити більш обґрунтований механізм квотування та встановлення відповідальності за його невиконання у Законі «Про зайнятість населення». Адже у відповідному регіоні може бути відсутній фахівець необхідної кваліфікації, який може бути працевлаштований у межах квоти, що не враховується у разі квотування робочих місць для осіб з інвалідністю. З іншого боку, якщо роботодавець не забезпечує працевлаштування в межах квоти для осіб, визначених як менш конкурентоспроможні, й одночасно у нього відсутні вакантні робочі місця, то працівники, в т. ч. із вказаної категорії, не звертатимуться для працевлаштування, тому не буде необґрунтованої відмови в прийнятті на роботу і відповідних штрафних санкцій. Отже, аналізована гарантія у сфері зайнятості набуває декларативного характеру. Саме тому вважаємо, що розрахунок квоти повинен здійснюватися за участю Державної служби зайнятості, яка стежитиме за її виконанням на новостворених підприємствах, установах, організаціях, а також у разі появи в роботодавців відповідних вакансій. Квотування робочих місць не є найбільш дієвою й ефективною формою працевлаштування менш конкурентоспроможних категорій працівників, і основну увагу необхідно зосереджувати на правовій регламентації інших форм, які передбачають додаткові заходи стимулювання роботодавців до такого працевлаштування.

Право особи на захист від проявів дискримінації у сфері зайнятості, відповідно до ч. 3 ст. 11 Закону «Про зайнятість населення», включає також заборону в оголошеннях (рекламі) про вакансії зазначати обмеження щодо віку кандидатів, пропонувати роботу лише жінкам або лише чоловікам, за винятком специфічної роботи, яка може виконуватися виключно особами певної статі, висувати вимоги, що надають перевагу одній зі статей, а також вимагати від осіб, які працевлаштовуються, надання відомостей про особисте життя [6]. Позитивно оцінюючи це положення в контексті забезпечення рівності можливостей, слід відзначити його обмеженість внаслідок регламентації лише заборони за двома антидискримінаційними ознаками – віком і статтю. Більш досконалим у цьому

контексті є положення ч. 1 ст. 26 проекту Трудового кодексу України № 1658: «Вимоги до працівників встановлюються законодавством із дотриманням вимог щодо недопущення дискримінації у сфері праці. Такі вимоги можуть стосуватися, зокрема, наявності у працівника відповідної освіти, професійної підготовки, досвіду трудової діяльності, віку. Роботодавці можуть встановлювати вимоги, що не суперечать законодавству та безпосередньо пов'язані з професійною діяльністю працівника» [9]. Така новела дозволить гарантувати забезпечення права на недискримінацію особи на етапі працевлаштування й, одночасно, передбачає децентралізацію щодо встановлення вимог до працівників, що має важливе значення для забезпечення інтересів роботодавця. Вважаємо, що відповідну норму слід передбачити у ст. 11 Закону «Про зайнятість населення» з огляду на нечіткість перспектив прийняття проекту Трудового кодексу України на цьому етапі.

Вдосконалення законодавства не гарантує ефективності антидискримінаційної політики з огляду на поширеність випадків його порушення. Так, заборона в оголошеннях про вакансії встановлювати вимоги щодо віку і статі, нормативно закріплена Законом «Про зайнятість населення», сьогодні часто ігнорується роботодавцями. Наприклад, проведений аналіз вимог до кандидатів на інтернет-порталі пошуку роботи і працівників Work.ua дозволяє констатувати, що значна кількість вакансій містять вимоги щодо віку претендентів і статі (та навіть статі і віку одночасно). У більшості випадків вимоги формуються категорично, хоча іноді виражаються в тому, що перевага надається особі певної статі чи віку. Можна виокремити й інші вимоги до кандидатів, які взагалі не передбачені законодавством для будь-яких посад і робіт. Так, ряд вакансій містять вимогу щодо приємної, презентабельної, інтелігентної зовнішності (така вимога висувається до різних посад – секретаря-референта, касира, викладача англійської мови, менеджера і навіть охоронця), відсутності шкідливих звичок (їх можна визнати обґрунтованими для фітнес-тренерів, але недоцільними щодо продавців, кур'єрів), необхідності реєстрації за місцем проживання тощо. Схожа ситуація щодо вимог до працівників спостерігається і на інших популярних порталах для пошуку роботи (Rabota.ua, HeadHunter.ua, job.ukr.net, jobs.ua, Rabotaplus та ін.).

Роботодавці, висуваючи дискримінаційні вимоги до кандидатів, не ставлять на перший план їх ділові якості, адже навіть не розглядають резюме окремих претендентів. Відповідальність у вигляді штрафу для рекламодавців за зазначення в оголошеннях про вакансії незаконних і дискримінаційних вимог передбачена ст. 24-1 Закону України «Про рекламу» відповідно до перехідних положень Закону України «Про зайнятість населення» [6]. І хоча заборона в оголошеннях про вакансії визначати вимоги до кандидатів, які не передбачені законодавством, з одночасним встановленням відповідальності для рекламодавців, направлена на забезпечення рівності та протидію дискримінації, не слід переоцінювати відповідні норми, адже, навіть якщо роботодавець не передбачить такі вимоги в оголошеннях, це не гарантує неможливості їх застосування під час безпосереднього відбору кандидатів.

У контексті вдосконалення правових засобів рівності можливостей і протидії дискримінації у сфері зайнятості важливе значення має вдосконалення законодавства. Так, протягом більше двох років на розгляді Верховної Ради України перебуває проект закону № 3501 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо гармонізації законодавства у сфері запобігання та протидії дискримінації із правом Європейського Союзу)» від 20 листопада 2015 р. [10]. Зокрема, проект передбачає декриміналізацію відповідальності за дискримінацію з одночасним впровадженням складу адміністративного правопорушення щодо дискримінації – порушення законодавства про запобігання та протидію дискримінації. На необхідності в Кодексі про адміністративні правопорушення встановити штрафні санкції за допущення дискримінації, що можуть застосовуватися безпосередньо органами державної влади відповідно до їх повноважень, наголошувалося автором у попередніх публікаціях [11, с. 402].

Важливе значення має визначення в проекті закону № 3501 поняття «дискримінація за асоціацією» як ситуації, за якої особа та / або група осіб зазнають дискримінації в будь-якій формі через наявний зв'язок між нею (ними) і особами та / або групами осіб за їх певними ознаками [10]. Дискримінаційна практика у сфері праці часто є наслідком існування упереджень і стереотипів у роботодавців. Сьогодні, наприклад, професії продовжують поділяти на «чоловічі» та «жіночі», а особи з інвалідністю вважаються такими, що не в змозі ефективно здійснювати трудову діяльність. Тому закріплення такої форми дискримінації і визначення шляхів боротьби з нею матиме важливе значення для підвищення ефективності законодавчих гарантій рівності у сфері зайнятості.

Крім того, у проекті закону № 3501 закріплено поняття «множинна дискримінація» – ситуація, за якої особа та / або група осіб зазнає дискримінації в будь-якій формі більш як за однією ознакою одночасно [10]. Так, як вказувалося вище, часто роботодавці вказують в оголошеннях про вакансії вимоги щодо віку та статі одночасно, тобто фактично здійснюють множинну дис-

кримінацію. Категорії працівників, що піддаються дискримінації одночасно за кількома ознаками, перебувають у найскладнішому з погляду конкурентоспроможності становищі. Відповідно, протидія множинній дискримінації, зокрема у сфері зайнятості, повинна стати важливим і одним із першочергових напрямів антидискримінаційної політики.

Проектом закону № 3501 передбачено впровадження адміністративного механізму захисту жертв дискримінації. Так, серед повноважень Уповноваженого Верховної Ради з прав людини запропоновано закріпити такі: «видає обов'язкові для виконання вимоги (приписи) щодо усунення порушень законодавства про запобігання та протидію дискримінації; складає протоколи про адміністративні правопорушення» [10]. Вказана новела, на нашу думку, стане ефективною гарантією захисту прав осіб, що постраждали від дискримінації, зокрема тому, що «Уповноважений в Україні має високий рівень довіри у населення, що є важливим для забезпечення звернення до нього широкого кола жертв дискримінації». Тому інститут омбудсмена повинен стати ефективним інструментом боротьби з дискримінацією [11, с. 401].

Висновки. Реалізація концепції гідної праці зумовлює необхідність вдосконалення національного трудового законодавства, в т. ч. в частині гарантування рівності прав і можливостей у сфері зайнятості. Протидія дискримінації у відносинах зайнятості та працевлаштування, з огляду на причини її існування, зумовлює нарівні з удосконаленням законодавства необхідність 1) здійснювати заходи економічного стимулювання роботодавців щодо прийому на роботу осіб, що належать до менш конкурентоспроможних категорій населення; 2) проводити роз'яснювальну роботу з метою подолання стереотипів та упереджень з боку роботодавців. Водночас важливе значення має встановлення конкретної юридичної відповідальності роботодавців за дискримінацію, забезпечення адміністративних механізмів захисту жертв дискримінації, тому необхідним є прийняття проекту закону № 3501 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо гармонізації законодавства у сфері запобігання та протидії дискримінації із правом Європейського Союзу)».

Список використаних джерел:

1. Профіль гідної праці в Україні. International Labour Organization. URL: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms_154571.pdf.
2. Жінки в парламенті продуктивніші за чоловіків, але все одно лишаются в меншості. Громадський рух «Чесно». URL: <http://www.chesno.org/news/2256/>.
3. Скільки жінок серед нардепів, міністрів, мерів та голів сілрад. Аналітичний портал: «Слово і діло». URL: <https://www.slovovidilo.ua/2018/03/08/infografika/polityka/skilky-zhinok-sered-nardepiv-ministriv-meriv-ta-holiv-silrad>.
4. Що українці знають і думають про права людини: загальнонаціональне дослідження / під заг. ред. Т. Печончик. К., 2017. 308 с.
5. Конвенція Міжнародної організації праці про політику в сфері зайнятості № 122 від 17 червня 1964 р. (ратифіковано Указом Президії Верховної Ради УРСР від 19 червня 1968 р.). Конвенції та рекомендації, ухвалені Міжнародною організацією праці: в 2 т. Т. 1. Женева, 2001. С. 750–752.
6. Про зайнятість населення: Закон України від 05 липня 2012 р. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 24. Ст. 243.
7. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні: Закон України від 06 грудня 2012 р. Офіційний вісник України. 2012. № 76. Ст. 3071.
8. Сахарук І.С. Позитивні дії як умова забезпечення недискримінації окремих категорій працівників. Тенденції розвитку науки трудового права та права соціального забезпечення: тези доп. та наук. повідомл. учасн. І Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 25–26 квітня 2013 р.) / за ред. М.І. Іншина, Н.М. Хуторян, В.І. Щербини. Київ: «Ніка Центр», 2013. С. 362–368.
9. Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні: Закон України від 21 березня 1991 р. Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 21. Ст. 252.
10. Проект Трудового кодексу України № 1658 (доопрацьований текст від 24 липня 2017 р.). Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/>.
11. Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо гармонізації законодавства у сфері запобігання та протидії дискримінації із правом Європейського Союзу)» від 20 листопада 2015 р. № 3501. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57162.
12. Сахарук І.С. Вдосконалення правових механізмів захисту від дискримінації у сфері праці. Публічне право: науково-практичний юридичний журнал. 2012. № 3 (7). С. 396–404.

ГЕНЕЗА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТРУДОВОГО ДОГОВОРУ

У статті розглядається питання становлення і розвитку вчення про трудову функцію. Автор на основі історичного законодавства і доктринального вчення про розвиток трудового права та трудового законодавства аналізує розвиток трудової функції як правової категорії.

Ключові слова: *трудова функція, трудовий договір, трудове законодавство, праця, рід діяльності.*

В статье рассматривается вопрос становления и развития учения о трудовом договоре. Автор на основе исторического законодательства и доктринального учения о развитии трудового права и трудового законодательства анализирует развитие трудового договора как правовой категории.

Ключевые слова: *трудова функція, трудовий договір, трудове законодавство, труд, род деятельности.*

The article deals with the formation and development of the doctrine of an employment contract. The author, on the basis of historical legislation and doctrinal doctrine on the development of labor law, distinguishes the development of an employment contract as a legal category.

Key words: *work function, employment contract, employment law, labor, kind of activity.*

Вступ. Актуальність дослідження генезису правового регулювання трудового договору зумовлена вдосконаленням правових норм з урахуванням історичних особливостей на певних етапах розвитку відносин трудового характеру. Процес дослідження за допомогою історико-правового методу завжди був актуальним і має важливе значення для ґрунтовного аналізу нинішнього стану правового регулювання трудового договору. Для характеристики розвитку трудового договору варто враховувати історичний аспект, тобто вихідні положення, часові виміри та зміни в правовому регулюванні. Щоб зрозуміти й оцінити важливість всіх дій для досягнення відповідного результату шляхом використання історичного досвіду, слід розглянути це питання та надати висновки.

Звичайно, без врахування генезису розвитку правового регулювання трудового договору усвідомлення цього виду регулювання неможливе. Потрібно мати на увазі, що упродовж значного часового проміжку в історії нашої країни, залежно від економічних умов життя суспільства, а також політичних і правових чинників, по-різному розвивалося регулювання правового характеру трудового договору. У свою чергу, історико-правові дослідження демонструють доцільність удосконалення правового регулювання трудового договору відповідно до європейських стандартів, які є загальновизнаними.

Постановка завдання. Наше дослідження сприятиме найбільш конструктивному вивченню правового регулювання трудового договору, а також дозволить розглянути та проаналізувати досвід позитивного спрямування для покращення функціональної складової частини регулювання трудових правовідносин нині. Дослідження генезису правового регулювання трудового договору дасть змогу виявити основні причини та передумови його виникнення на теренах України. Ретроспективний аналіз правового регулювання трудового договору дозволить визначити позитивне і негативне в практиці його застосування, обґрунтувати його проблеми, які відігравали важливе значення в історичних етапах розвитку регулювання цього договору.

Результати дослідження. Дослідженню історичного розвитку правового регулювання трудового договору було присвячено багато праць. Серед науковців, які займалися вивченням зазначеної проблематики, варто виділити таких вчених, як: Н.Г. Александров, А.К. Безіна, Е.Н. Боднарєнко, Л.Ю. Бугров, Н.Б. Болотіна, П.А. Бущенко, І.С. Войтинський, С.Ю. Головіна, К.Н. Гусов, І.В. Зуб, В.І. Курілов, Р.З. Лівшиць, А.М. Лушніков, В.В. Лазор, П.Д. Пилипенко, В.І. Нікітінський, Ю.П. Орловський, А.С. Пашков, А.Е. Пашерстник, А.І. Ставцева, С.О. Сільченко, Л.С. Таль, В.Н. Толкунова, Е.Б. Хохлов та ін.

В умовах сьогодення трудовий договір має бути важливим інструментом соціального захисту найманих працівників, таким чином, вироблення науково обґрунтованих практичних рекомендацій щодо подальшого вдосконалення законодавства України про працю, формування змісту трудових договорів із дотриманням основних договірних принципів є важливими й актуальними в контексті історичного розвитку договірних відносин між суб'єктами трудового права [1, с. 3]. Тому розкриття правового регулювання трудового договору через призму історичного розвитку є необхідною складовою частиною усвідомлення важливості договірного регулювання праці.

Питання регулювання трудового договору викликало увагу протягом всього історичного періоду розвитку трудових відносин. Важливим є розгляд етапів історичного розвитку правового регулювання трудового договору, запропонованих у науково-правовій літературі. Одним із дослідників, які пропонують періодизацію етапів розвитку регулювання трудового договору, є С.А. Соболев. Вчений розглядав такі чотири періоди становлення трудового договору:

- перший період: початок XII – XVII ст.;
- другий період: XVIII – початок XX ст.;
- третій період: приблизно з 1917 до другої половини 80-х рр.;
- четвертий період: починається приблизно з 1990 р. і не припиняє свій розвиток досі

[2, с. 27].

Кожен представлений період досліджується з урахуванням ряду критеріїв, зміст яких у різні періоди змінюється, дозволяючи виділити особливі риси кожного періоду. Періодизація зумовлена економічним розвитком держави, домінуючою формою власності. У вказаній періодизації можна відзначити як позитивні, так і негативні моменти. Усі визначені вченим періоди мають у своїй основі конкретні історичні етапи, в період кожного з яких відбувалися зміни, які мали вплив на регулювання трудового договору. Вчений приділяє значну увагу трудовому договору починаючи з XII ст., що не зовсім доречно з урахуванням основ, які були закладені в більш рані історичні періоди.

Є.С. Батусова розглядає розвиток правового регулювання трудових договорів, виходячи з наявності загальних і особливих ознак, а саме:

- дореволюційний (з XII ст. до 1917 р.). Тоді формувалися норми про можливість дострокового розірвання договору найму на строк, можливості зміни умов оплати праці в період дії трудового договору, мінімального і максимального термінів договору найму праці. У XIX ст. норми про наймання праці містилися в декількох правових актах Російської імперії. Згодом норми про працю в промисловості були зведені в єдиний акт – Статут про промислову працю 1913 р., який включав в себе і положення про трудовий договір [36, с. 13];
- радянський (з 1917 р. по 1991 р.). Зміст правового регулювання трудового договору набув ряду нових рис порівняно з попереднім періодом;
- сучасний (з 1992 р. і дотепер). Сучасний період розвитку трудового договору почався в 1992 р. і триває досі. З переліку підстав укладення трудового договору було виділено виконання певної роботи, що також передбачає укладання трудового договору на певний строк [37, с. 15].

Представлений історичний поділ передбачає регулювання договірних відносин між суб'єктами трудового права Росії, але, оскільки українські землі тривалий час перебували під владою цієї країни, більшість норм трудового договору є схожими. У наведеній класифікації історичних етапів виділено тільки три, що не може повною мірою розкрити зміст правового регулювання трудового договору.

На думку Л.Ю. Бугрова, доцільно виділяти такі основні етапи:

- становлення трудового договору – договір *locatio conductio* в римському праві;
- XII – початок XVI ст. – редакція Руської Правди про холопства, а також юридичне відображення праці в Псковській судній грамоті і Судебнику 1497 р.;
- XIX – початок XX ст. – перші Кодекси законів про працю, які передбачали юридичних способи залучення до праці в якості робітників і службовців. Кодифікація радянського трудового права на початку 70-х рр. XX ст. в частині питань трудового договору;
- сучасні правові норми регулювання трудового договору [38].

Така періодизація не досить чітко розкриває важливість трудового договору та його регулювання, виходячи з історичних проміжків часу. Таким чином, згідно із поглядами вченого трудового договір виник у римському праві. Дослідник не зазначає конкретні часові рамки кожного з періодів, що не дає змоги визначити їх початок і кінець і потребує доповнення в аспекті встановлення чітких проміжків тривалості. У періодизації Л.Ю. Бугрова трудовий договір розкрито через найбільш стародавній період розвитку трудових відносин і представлено етапи сучасності.

Т.В. Гусліста виділяє такі етапи розвитку законодавства трудового договору:

- у XII – XVII ст. переважають норми, направлені на визначення строку укладення трудового договору, який укладався на визначений час чи передбачав певне виконання роботи;
- у XVIII – на початку XX ст. договір про найм розглядався як договір передачі одним контрагентом іншому відомої майнової цінності у тимчасове користування за певну винагороду;
- з 1917 р. по 1950-ті рр. – положення про трудовий договір закріплювалися в Кодексі законів про працю 1922 р.;
- з 1950-х по 1990-ті рр. більшість працівників працювали згідно з трудовим договором, який укладався на невизначений термін;
- з 1990 рр. – до прийняття та вступу в силу Трудового кодексу Російської Федерації [39, с. 9].

Дослідниця структурно виділила етапи, за якими можливо простежити регулювання трудового договору. Така періодизація є актуальною для українських реалій за винятком останнього етапу, в якому вже йде розгляд нинішнього стану трудового договору в Російській Федерації. Дослідниця спирається на значущі моменти нормативно-правової регламентації трудового договору на українських територіях, які до проголошення незалежності в 1991 р. нашої країни належали до складу Російської імперії та СРСР.

Отже, розглянувши всі попередні історико-правові дослідження вчених щодо правового регулювання трудового договору, можна визначити загальну тенденцію, яка склалася у цьому напрямі. Характерною особливістю всіх періодизацій є те, що перші етапи їх досліджень представлені як загальносвітові тенденції становлення трудового договору в більш давні часи, що є передумовою її поширення на інших територіях, у т. ч. на українських землях.

Детально проаналізувавши позиції науковців щодо періодизації етапів розвитку правового регулювання трудового договору, пропонуємо авторську періодизацію історичних періодів його становлення й розвитку.

- перший етап (до XII ст.) – зародження регулювання трудових відносин трудовим договором;
- другий етап (XII – XVIII ст.) – формування правових особливостей трудового договору;
- третій етап (XVII – XVIII ст.) – закріплення правових норм в актах законодавства країн європейського континенту у сфері регулювання трудового договору;
- четвертий етап (XVIII – XIX ст.);
- п'ятий етап (з 1970-х рр.) – новітній період. Законодавче відображення в Кодексах законів про працю норм трудових правовідносин між суб'єктам трудового права.

Таким чином, розглянувши історію розвитку правового регулювання на сучасному етапі з урахуванням норм законодавства країн європейського континенту, варто виокремити такі особливості п'ятого етапу:

- прийняття Кодексу законів про працю 1971 р. із закріпленням норм трудового договору;
- після прийняття незалежності було внесено низку змін до Кодексу законів про працю, нині триває процес реформування трудового законодавства України;
- регулювання трудового договору в країнах Європи відрізняється залежно від правової системи законодавства.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, слід зауважити, що трудовий договір, враховуючи різні його зміни, існує з найдавніших часів і направлений на регулювання відносин між працівником і роботодавцем. Трудовий договір у науці трудового права розглядається як юридичний факт, що породжує трудові правовідносини, а зміст його передбачає ряд необхідних умов.

Як свідчить світова практика, саме укладання трудового договору чи угоди між суб'єктами трудових відносин є найкращим способом виявлення інтересів і потреб сторін та вироблення рішень. У свою чергу, повний і змістовний трудовий договір є міцною правовою базою для створення належних умов праці, у т. ч. заробітної плати з урахуванням конкретних особливостей діяльності підприємств. На завершення нашого дослідження відзначимо, що історичний досвід правового регулювання трудового договору є корисним для України. Вивчення історичного минулого, досвід, набутий впродовж історичних етапів регулювання трудового договору, не втратили своєї цінності в умовах сьогодення.

Список використаних джерел:

1. Парпан Т.В. Істотні умови трудового договору: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. К., 2005. 16 с.
2. Соболев С.А. Очерки по истории трудового договора в России. Ижевск: Издательский дом «Удмуртский ун-т». 1999. 67 с.
3. Батусова Е.С. Правовое регулирование срочных трудовых договоров в России и некоторых зарубежных странах (сравнительно-правовое исследование): автореф. дисс. канд. юрид. наук: 12.00.05. М., 2014. 30 с.
4. Программа специального курса «Трудовой договор как юридический способ привлечения к труду» / сост. Л.Ю. Бугров. Юридический факультет Пермского государственного университета. URL: <http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1189542>.
5. Гуслистая Т.В. Срочный трудовой договор: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Москва, 2006. 32 с.

УДК 349.2

ШУРИН О.А.

**НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ
ЗБЕРЕЖЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ТРУДОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ УКРАЇНИ**

У даній статті аналізуються проблеми нормативно-правового регулювання збереження та розвитку трудового потенціалу України.

Ключові слова: *трудова потенція, людський потенціал, трудоворесурсний підхід, демографічний підхід, політекономічний підхід.*

В данной статье анализируются проблемы нормативно-правового регулирования сохранения и развития трудового потенциала Украины.

Ключевые слова: *трудова потенція, людський потенціал, трудоворесурсного підход, демографічний підход, політекономічний підход.*

Problems of legal regulation of preservation and development of the Ukraine's labor potential are analyzed in this article.

Key words: *labor potential, human potential, labor-resource approach, demographic approach, polytechnological approach.*

Вступ. Одним із факторів, що впливає на зміст та спрямованість соціально-економічного розвитку будь-якої країни є ефективність формування та використання її трудового потенціалу. Будучи елементом національної економічної системи трудовий потенціал як сукупність можливостей та здібностей економічно активного населення, що використовуються чи можуть бути використані для створення валового внутрішнього продукту, є предметом державного регулювання. У свою чергу державне регулювання – це одна із функцій державного управління, спрямована на створення сприятливих економічних, правових, організаційних умов діяльності комерційних і некомерційних організацій, підприємництва без втручання державних органів в їхню виробничу і фінансово-господарську діяльність, за винятком спеціально передбачених законом випадків [1, с. 90]. Зовнішнім проявом даної функції є державні інструменти (регулятори) – нормативно-правові акти. Саме нормативно-правове регулювання є правовим забезпеченням механізму державного управління, правовим та адміністративним інструментом державного регулювання економіки. Ефективні правові інструменти є основою державної політики, спрямованої на збе-

© ШУРИН О.А. – кандидат юридичних наук, асистент кафедри правосуддя юридичного факультету (Київський національний університет імені Тараса Шевченка)

реження трудового потенціалу України. В умовах ринкових відносин держава є носієм регулюючих, законодавчих, захисних функцій. Вплив на умови використання трудового потенціалу здійснюється опосередковано, шляхом використання ринкових важелів та відповідних державних інструментів, керуючись необхідністю досягнення суспільних цілей і реалізації інтересів бізнесу. Держава регулює процеси формування, реалізації, збереження трудового потенціалу через демографічну, соціальну та економічну політику, політику зайнятості [2, с. 27].

Питанням формування та розвитку трудового потенціалу України, удосконаленню відповідної понятійної бази були присвячені праці Д.А. Терещенка, Р.В. Левчук, О.І. Сімчера, Н.В. Гладчака, К.М. Шило, С.С. Гринкевича, П.О. Бегми та інших. Проте питання нормативно-правового регулювання збереження та розвитку трудового потенціалу України ще не набули необхідного рівня дослідження і потребують подальшого вивчення.

Постановка завдання. Мета роботи полягає у дослідженні проблеми нормативно-правового регулювання збереження та розвитку трудового потенціалу України.

Результати дослідження. Трудовий потенціал є категорією, що характеризує людину в умовах ринкової економіки. Показник трудового потенціалу зумовлюється динамікою соціально-економічного прогресу, рівнем життя громадян та відображає наскільки оптимально забезпечені умови життєдіяльності у будь-якій країні.

У науковій доктрині відсутнє єдине визначення трудового потенціалу. Зміст даної категорії змінюється залежно від наявних підходів, серед яких найпоширенішими є трудоворесурсний, політекономічний та демографічний. Трудоворесурсний підхід під трудовим потенціалом розуміє все населення, яке здатне брати участь у суспільному виробництві, має відповідну професійно-кваліфікаційну підготовку та фізичні можливості [3, с. 59]. Демографічний наголошує на ролі окремих поколінь задля функціонування трудового потенціалу. Суспільство має вплив на процеси використання та відтворення робочої сили, причому до ваги беруться та порівнюються окремі стадії життєвого циклу людини з позиції її участі у виробництві та споживанні [4, с. 104]. Єдність працівника з продуктивними силами становить собою зміст політекономічного підходу. Даний підхід наголошує на значенні економічної освіти для населення та відображає проблему збереження трудового потенціалу на відносинах держави з конкретним індивідом [5, с. 107].

Законодавчий підхід до визначення трудового потенціалу України вперше був висвітлений в Указі Президента «Про основні напрями розвитку трудового потенціалу в Україні на період до 2010 року» 1999 року. Згідно з даним підходом, трудовий потенціал – це сукупна чисельність громадян працездатного віку, які за певних ознак (стан здоров'я, психологічні особливості, освітній, фаховий та інтелектуальний рівні, соціально-етнічний менталітет) здатні й мають намір продавати трудову діяльність.

Показник трудового потенціалу населення являє собою лише одну з підсистем більш об'ємної категорії – людський потенціал. Статистичний аспект відмінності трудового потенціалу від людського потенціалу полягає у тому, що носіями першого є тільки працездатні громадяни, у той час як другого – все населення країни, у тому числі за межами працездатного віку. Трудовий потенціал можна виразити через реалізацію людського потенціалу у сфері виробництва матеріальних та нематеріальних благ та послуг, трудовій діяльності [6, с. 32-33].

Індекс розвитку людського потенціалу (з 2013 року – індекс людського розвитку (ІЛР)) визначається як інтегральний показник, що розраховується щорічно для міждержавного порівняння і вимірювання рівня життя, грамотності, освіченості і довголіття, як основних характеристик людського потенціалу досліджуваної території. А для визначення рейтингу держав беруться до уваги такі показники як очікувана тривалість життя, тривалість навчання та валовий національний дохід на душу населення. Зі свого боку, для найбільш точного визначення рівня трудового потенціалу країни, слід брати до уваги наступні фактори:

- 1) доступність закладів охорони здоров'я, а саме: місткість лікувальних та поліклінічних закладів, кількість лікарів та медперсоналу, кількість пенсіонерів за інвалідністю, коефіцієнт дитячої смертності тощо;

- 2) державні інвестиції у збереження та розвиток трудового потенціалу, які включають: видатки держбюджету на фінансування розвитку соціальної сфери, доходи населення;

- 3) науковий потенціал, який визначається часткою кандидатів та докторів наук у загальній чисельності економічно активного населення, а також кількістю наукових розробок за аналізований період;

- 4) освітній потенціал, який визначається доступністю закладів освіти, часткою місць у навчальних закладах, що фінансуються державою [7, с. 21].

Крім того, визначальний вплив на показник трудового потенціалу країни мають оплата праці (як фактична, так і нормативна), середня тривалість трудового життя та затрати на відтворення трудових ресурсів.

Згідно з вище зазначеним, державне регулювання через відповідне правове забезпечення збереження трудового потенціалу України має бути спрямоване на покращення рівня життя населення, збільшення вартості національної робочої сили, збалансування чисельності спеціалістів різних професій на ринку праці, орієнтацію сфери освіти, зокрема вищої, на відповідність інноваційним потребам кадрового забезпечення, покращення стану здоров'я населення та якості наданих медичних послуг.

Задля того, щоб приблизити навчальний процес у закладах професійно-технічної та вищої освіти до потреб ринку праці та економіки у цілому, в Україні було впроваджено *освітню реформу*. Так відповідно до Концепції сучасної професійно-технічної освіти, професійно-технічна освіта регулюватиметься трьома новими законами: *«Про професійно-технічну освіту»*, *«Про фахову передвищу освіту»* та *«Про освіту дорослих»*. Їх розробка наразі триває у Міністерстві освіти та науки України. Навчальні заклади будуть діяти за принципом автономії, що допоможе враховувати запити роботодавців для підготовки потрібної кількості спеціалістів у конкретному регіоні. Крім того, ресурси роботодавців будуть залучені для оновлення виробничої бази. Реформа вищої освіти та модернізований Закон України *«Про вищу освіту»* [8] впроваджують нові моделі підготовки фахівців. Мається на увазі реформування освіти регульованих професій – медична, юридична та педагогічна освіти, початок підготовки фахівців за схемою «молодший бакалавр, магістр», запровадження ЗНО для вступу на магістратуру за низкою спеціальностей.

Відповідно до Закону України *«Про наукову і науково-технічну діяльність»* [9] в Україні утворено Національну раду України з питань розвитку науки і технологій. Серед основних функцій новоствореного органу: підготовка пропозицій щодо визначення пріоритетів розвитку науки і техніки та заходів з їх реалізації, інтеграції вітчизняної науки у світовий науковий простір та Європейський дослідницький простір з урахуванням національних інтересів, надання Кабінету Міністрів України рекомендацій щодо формування державного бюджету у частині визначення загальних обсягів фінансування наукової і науково-технічної діяльності, розроблення пропозицій щодо стратегії розвитку системи залучення та підготовки учнівської молоді до наукової і науково-технічної діяльності [10].

З метою досягнення розширеного відтворення населення та забезпечення тривалості його активного трудового періоду було удосконалено нормативно-правове регулювання сфери охорони здоров'я України. Медичною реформою, що стартувала 1 січня 2018 року, запроваджено принцип фінансування медичних закладів – «гроші за пацієнтом». Відтепер гроші держава виділятиме не на заклад, а на конкретну людину. Тим самим дохід лікаря залежатиме від кількості пацієнтів. Серед нормативно-правових актів з реформування системи охорони здоров'я: Закон України *«Про державні фінансові гарантії надання медичних послуг та лікарських засобів»* [11], Закон України *«Про підвищення доступності та якості обслуговування у сільській місцевості»* [12], Постанова КМУ *«Про утворення Національної служби здоров'я України»* [13], Постанова КМУ *«Про деякі питання електронної системи охорони здоров'я»* [14] та інші.

Істотний вплив на збереження трудового потенціалу України має належний рівень охорони праці, що забезпечується шляхом зменшення кількості робочих місць з небезпечними, шкідливими умовами праці; вжиття необхідних заходів для уникнення випадків виробничого травматизму та зменшення ризику професійних захворювань, ефективне функціонування системи загальнообов'язкового державного соціального страхування, створення роботодавцями згідно зі статтею 15 Закону *«Про охорону праці»* [15] дієвої, дисциплінованої і відповідальної служби охорони праці на виробництві для організації і дослідження правових, організаційно-технічних, санітарно-гігієнічних, соціально-економічних та лікувально-профілактичних заходів, направлених на попередження нещасних випадків, профзахворювань, аварій під час виробничого процесу [16].

Крім вище сказаного, на збереження трудового потенціалу повинна бути націлена фіскальна політика України для створення такої податкової системи, що не переобтяжуватиме зайнятих осіб та не ставатиме перешкодою для здійснення трудової діяльності.

Ефективне використання трудового потенціалу суспільства не можливе без створення відповідних умов завдяки державній політиці зайнятості населення. Держава впливає на ринок праці через впровадження механізму стимулювання створення робочих місць та встановлення правових і соціально-економічних засад щодо регулювання зовнішніх трудових міграцій грома-

для України, а також контролю за впливом імміграційних процесів на національний і регіональні ринки праці [16]. Реалізація державної політики у сфері зайнятості та трудової міграції покладається на Державну службу зайнятості [17]. На законодавчому рівні гарантії зайнятості населення закріплені у *Кодексі законів про працю* (далі – КЗпП) [18]. Так, КЗпП містить положення про те, що «гарантії щодо зайнятості, охорони праці, праці жінок, молоді, інвалідів надаються у порядку, передбаченому законодавством про працю». Серед гарантій зайнятості населення КЗпП називає: «вільний вибір виду діяльності, безоплатне сприяння державними службами зайнятості у підборі підходящої роботи та працевлаштування з урахуванням суспільних потреб, відповідно до покликання, здібностей, професійної підготовки, освіти; надання підприємствами, установами, організаціями відповідно до їх попередньо поданих заявок роботи за фахом випускникам; безоплатне навчання безробітних нових професій; перепідготовку у навчальних закладах або у системі державної служби зайнятості з виплатою стипендії» [18].

Ст. 1 *Конвенції Міжнародної організації праці про основні цілі та норми соціальної політики № 117* проголошує, що будь-яка політика має спрямовуватися насамперед на досягнення добробуту й розвитку населення. Підвищення життєвого рівня населення розглядається як основна мета планування економічного розвитку, стрижневим елементом якого є забезпечення повної та продуктивної зайнятості [19].

Збереження трудового потенціалу має потенційно важливе значення для захищеності життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави. Так, згідно зі ст. 8 *Закону України «Про основи національної безпеки України»* збереження та зміцнення трудових ресурсів потенціалу держави є одним з основних напрямів державної політики у сфері національної безпеки [20].

Висновок. Отже, соціально-економічна політика України має бути спрямована на збереження трудового потенціалу. Оскільки нормативно-правові акти, що регулюють питання, пов'язані з працею, є безпосереднім проявом державного регулювання формування та збереження трудового потенціалу, вони повинні відповідати міжнародним стандартам та вимогам сьогодення. У зв'язку з цим важливо не лише на законодавчому рівні декларувати певні гарантії, а також забезпечувати відповідні механізми реалізації таких гарантій.

Список використаних джерел:

1. Терещенко Д.А. Система державного регулювання розвитку трудового потенціалу регіону: теоретико-методологічний аспект. Актуальні проблеми державного управління. 2013. № 2. С. 88-97. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2013_2_14
2. Добрянська Н.А., Колмогорова І.В. Відтворення трудового потенціалу сільських територій. АгроСвіт. 2015. № 19. С. 25-29
3. Костаков В., Попов А. Интенсификация использования трудового потенциала. Соц. труд. 1982. №7. С. 58-64.
4. Лукинов И.И. Некоторые проблемы воспроизводства и использования трудового потенциала. Соц. труд. 1981. № 8. С. 101-110.
5. Мороз В.М. Система трудового потенціалу країни. Економіка та держава. 2009. № 2. С. 107-109.
6. Гузенко Г.М. Людський потенціал: сутність та пріоритетні напрямки розвитку в Україні. Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г.С. Сковороди. Економіка. 2010. № 10. С. 30-41.
7. Галаз Л. В. Трудовий потенціал як фактор економічного зростання. «Проблеми економіки та управління»: Вісник Нац. ун-ту «Львівська політехніка». Львів: Вид-во Нац. ун-ту Львівська політехніка. 2007. № 582. С. 19 -23.
8. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>
9. Про наукову і науково-технічну діяльність: Закон України від 26.11.2015 № 848-VIII. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/848-19>
10. Про утворення Національної ради України з питань розвитку науки і технологій: постановка Кабінету Міністрів України від 05.04.2017 № 226. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/226-2017-%D0%BF>
11. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення: Закон України від 19.10.2017 № 2168-VIII. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2168-19>

12. Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості: Закон України від 14.11.2017 № 2206-VIII. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2206-19>

13. Про утворення Національної служби здоров'я України: постанова Кабінету Міністрів від 27 грудня 2017 р. № 1101. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1101-2017-%D0%BF>

14. Деякі питання електронної системи охорони здоров'я: постанова Кабінету Міністрів від 25 квітня 2018 р. № 411. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/411-2018-%D0%BF>

15. Про охорону праці: Закон України від 14.10.1992 №2694-XII. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2694-12>

16. <http://ukr.vipreshebnik.ru/econom-praci/4292-trudovij-potentsial-suspilstva.html>

17. Про затвердження положення про Державну службу зайнятості України: Указ Президента України від 16 січня 2013 року № 19/2013. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/19/2013>

18. Кодекс законів про працю від 10.12.1971 №322-VII//BBP, 1971. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/322-08>

19. Декларация МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации (97-я сессия Международной конференции труда). URL: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@cabinet/documents/publication/wcms_100193.pdf

20. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 № 964-IV. Офіційний сайт Верховної Ради України URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС;
ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

УДК 351.741(477)

БОЙКО І.В.

ОСНОВНІ ВИДИ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

У статті досліджено проблемні питання основних видів поліцейської діяльності в Україні як особливого виду правоохоронної діяльності, яка реалізується спеціальними правоохоронними органами, їх посадовими особами, які уповноважені забезпечити верховенство права, здійснювати охорону прав і свобод людини та громадянина, публічну безпеку і порядок, протидію правопорушенням. Розглянуто ознаки поліцейської діяльності та її змістові елементи: мету, заходи, об'єкт і суб'єкт, що виступають критеріями виділення поліцейської діяльності як окремого виду державно-управлінської діяльності й самостійної правової категорії. Викладено авторське визначення поліцейської діяльності, а також визначено й охарактеризовано чотири основних види поліцейської діяльності (адміністративну, досудового розслідування, оперативно-розшукову, охоронну) із запропонованими змінами до чинного законодавства України.

Ключові слова: основні види поліцейської діяльності, спеціальні правоохоронні органи, ознаки та елементи поліцейської діяльності, її види (адміністративна, досудового розслідування, оперативно-розшукова, охоронна), права і свободи людини, публічна безпека і порядок, протидія правопорушенням.

В статье исследованы проблемные вопросы основных видов полицейской деятельности в Украине как особого вида правоохранительной деятельности, которая реализуется специальными правоохранительными органами, их должностными лицами, уполномоченными обеспечить верховенство права, осуществлять охрану прав и свобод человека и гражданина, публичную безопасность и порядок, противодействовать правонарушениям. Рассмотрены признаки полицейской деятельности и ее смысловые элементы: цель, меры, объект и субъект, являющиеся критериями выделения полицейской деятельности как отдельного вида государственной управленческой деятельности и самостоятельной правовой категории. Изложено авторское определение полицейской деятельности, а также определены и охарактеризованы четыре основных вида полицейской деятельности (административная, досудебного расследования, оперативно-розыскная, охранная) с предложенными изменениями к действующему законодательству Украины.

Ключевые слова: основные виды полицейской деятельности, специальные правоохранительные органы, признаки и элементы полицейской деятельности, ее виды (административная, досудебного расследования, оперативно-розыскная, охранительная), права и свободы человека, публичная безопасность и порядок, противодействие правонарушениям.

In the article the problem questions of basic types of constabulary activity are investigational in Ukraine as the special type of law-enforcement activity that will be realized by the special law enforcement authorities, them by public servants, that authorized agents to provide supremacy of right, carry out the guard of right sand freedoms of man and citizen, public safety and order, counteract offence. The signs of the police activity and its content elements are considered: the purpose, measures, object and the subject,

serving as criteria for the allocation of police activities as a separate type of government-management activities and an independent legal category. The article defines the author's definition of police activity, as well as defines and describes four main types of police activity (administrative, pre-trial investigation, operational search, guarding) with proposed changes to the current legislation of Ukraine.

Key words: *basic types of constabulary activity, special law enforcement authorities, signs and elements of constabulary activity, her kinds (administrative, pretrial investigation, operational search, guard), rights and freedoms of man, public safety and order, counteraction offence.*

Вступ. Глибокі й невідворотні демократичні перетворення, що відбуваються в Україні, а також курс нашої держави на євроінтеграцію потребують ефективної розбудови правоохоронних органів, суб'єкти яких наділені повноваженнями застосування легітимного примусу для забезпечення верховенства права, дотримання та захисту основних прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави, гарантування публічної безпеки і порядку, протидії правопорушенням. Отже, «поліцейська діяльність» є однією з основоположних категорій у поліцейському праві. Поліцейське право як самостійна галузь права сформувалося в Німеччині на основі науки камералістики.

Цей процес розпочався наприкінці XVII ст. і тривав до початку XIX ст. Наукра про поліцію, яка ґрунтується на понятті суспільного блага, спочатку сприймала поліцейську діяльність здебільшого з філософсько-історичного погляду. Фундатори німецької поліцейстики Й. фон Зонненфельс та Й.Г.Г. Юсті одну з визначальних цілей держави вбачали в гарантуванні внутрішньої безпеки й уведенні в науковий обіг дефініції «благочиння» (внутрішнього управління). Й.Г.Г. Юсті визначав благочиння як науку управління внутрішніми справами держави з метою гармонізації приватних інтересів із загальним благополуччям. Й. фон Зонненфельс наголошував на доцільності звуження поняття «благочиння» до внутрішньої безпеки держави, яку він поділяв на публічну та приватну. Публічна внутрішня безпека ним визначалася як стан, під час перебування в якому держава за будь-яких умов на основі загального підпорядкування верховній владі може убезпечитися від деструктивної діяльності суспільних станів або окремих осіб. Приватна внутрішня безпека стосувалася діяльності фізичних осіб, питань честі і власності громадян [1]. Отже, німецькі науковці основними видами поліцейської діяльності вважали гарантування внутрішньої безпеки держави як публічної, так і приватної. Сьогодні в нашій державі науковцями недостатньо досліджено питання основних видів поліцейської діяльності, а також вони чітко не прописані та не регламентовані в нормах правових актів.

Отже, на сучасному етапі розвитку нашої країни дослідження основних видів поліцейської діяльності в Україні є актуальним, оскільки, відповідно до чинного законодавства та нормативно-правових актів, вони реалізуються спеціальними правоохоронними органами, їх посадовими особами з метою забезпечення верховенства права, охорони прав і свобод людини та громадянина, гарантування публічної безпеки і порядку, протидії правопорушенням.

Науково-теоретичним підґрунтям дослідження стали праці таких науковців у галузі адміністративного права та поліцейської діяльності, як: В. Авер'янов, М. Ануфрієв, О. Бандурка, Ю. Битяк, В. Білик, І. Зозуля, Ю. Римаренко, А. Комзюк, М. Лошицький, О. Проневич, О. Угровецький, М. Фролов та багатьох інших. Формування вітчизняної доктрини інституту адміністративного права пов'язують із появою в незалежній Україні праць О. Бандурки, Є. Безсмертного, Ю. Битяка, І. Голосніченка, В. Зуй, Д. Калайнова, В. Колпакова, О. Фролова, В. Шкарупи й ін. Водночас поліцейську діяльність як політико-правове явище в межах історичного підходу розглядали А. Горожанін, С. Матвєєв, М. Москаленко, І. Мушкет, О. Проневич, А. Соломаха, Ю. Соловей, В. Шадрін. Однак види поліцейської діяльності в Україні та сутність їх функціонування, іманентно власним спеціальним органам держави як суб'єктам правоохоронної діяльності, недостатньо досліджено, а наявні праці мають несистемний та поверхневий характер. Крім того, поліцейське право як окрема галузь права в Україні вітчизняними вченими не розглядалося, оскільки, на їхню думку, воно входить до галузі адміністративного права.

Водночас доробки згаданих учених мають велике наукове та практичне значення. Висновки і рекомендації, що містяться в них, слугуватимуть розвитку законодавства в галузях адміністративного та поліцейського права і є загальнотеоретичною основою для дослідження основних видів поліцейської діяльності в Україні.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження сутності проблем чинного законодавства та нормативно-правових актів України стосовно визначення та правової регламентації основних видів поліцейської діяльності в Україні, які на практиці застосовуються спеціальними правоохоронними органами, їх посадовими особами з метою гарантування внутрішньої безпеки та правопорядку в державі.

Результати дослідження. У сучасній адміністративно-правовій науці проблема поліцейської діяльності є однією з основоположних. Проте, незважаючи на наявність досить широкого спектра присвячених цій проблемі наукових публікацій, варто констатувати відсутність цілісного уявлення щодо особливостей еволюції поглядів на сутність поліцейської діяльності та її значення для забезпечення життєдіяльності держави і суспільства.

Ревізуючи середньовічну державно-правову доктрину, Г.Г. фон Берг у «Довіднику з німецького поліцейського права» серед перших здійснив спробу обмежити (уточнити) поліцейську діяльність відповідно до правових принципів. Дефініція *поліція* ним була редукована і тлумачилася, з одного боку, як державна репресія заради загального блага, «репресія у сфері безпеки», а з іншого – як спеціальні адміністративні органи, уповноважені використовувати нагляд і примус із метою забезпечення громадського порядку і безпеки та протидії злочинності [2].

Варто зазначити, що в представленій статті досліджуються основні види поліцейської діяльності в Україні як специфічний різновид державно-управлінської діяльності. Нині *основні* розуміється як найважливіші, провідні, визначальні. Як і основою чого-небудь, становлять його найважливішу частину [3, с. 685]. Слово *вид* тлумачиться як підрозділ, що об'єднує декілька предметів, явищ за спільними ознаками і входить до складу загального вищого розділу – роду [3, с. 92]. Слово *поліція* трактується як системи особливих органів державного управління для охорони наявного ладу і встановлення порядку [3, с. 850]. *Діяльність* означає застосування своєї праці до чого-небудь; праця, дії людей в якій-небудь галузі [4, с. 311]. Сьогодні сфера правового регулювання основних видів поліцейської діяльності в Україні перебуває в стані вдосконалення і певною мірою відображає напрями реалізації правової політики держави. Варто зазначити, що поліцейсти в минулому уникали чіткого сутнісного визначення дефініції «поліцейська діяльність». Натомість особливу увагу вони акцентували на прикладному значенні поліцейської діяльності як державного інструмента гарантування щастя і безпеки громадян, охорони публічної безпеки і порядку, піклування про загальний добробут, забезпечення особистих і майнових благ.

Водночас серед *ознак поліцейської діяльності* вчені-адміністративісти виділяють такі: 1) вона є одним із видів соціальної діяльності, яка характеризується всіма її основними ознаками. 2) ця діяльність передбачає керівництво спеціальними структурами публічної влади, зазвичай виконавчої її гілки, спрямоване на досягнення внутрішньої безпеки та забезпечення правопорядку в державі. 3) усвідомлений і цілеспрямований вплив суб'єкта на об'єкт; 4) держава обов'язково в нормативно-правовому порядку встановлює компетенцію суб'єктів цієї діяльності, засоби і способи здійснення юридично значущих дій; 5) велика кількість суб'єктів зазначеної діяльності, яка не обмежується тільки поліцією; 6) зміст і основу поліцейської діяльності становить поняття «охорона», що зумовлює й особливий характер цієї діяльності. «Охороняти» означає стежити за збереженням, безпекою, недоторканністю, захищати когось або щось від нападів, посягань. У широкому сенсі це захист від небезпек соціального, природного, біологічного або техногенного характеру; 7) для даної діяльності характерний специфічний набір методів (способів) її здійснення. До них насамперед належать адміністративний (поліцейський) нагляд і адміністративний примус; 8) за своєю природою ця діяльність є професійною, публічною, здійснюється суто на правовій основі.

Такі основні ознаки відрізняють поліцейську діяльність від іншої соціальної діяльності, а саме: умови роботи, пов'язані з ризиком для життя та здоров'я; виконання особливих функціональних обов'язків, прописаних у чинних правових нормах. Водночас поліцейська діяльність як наукова категорія структурно складається зі змістових елементів: мети, заходів, об'єкта і суб'єкта. Елементи структури цієї діяльності певною мірою є критеріями виділення поліцейської діяльності як окремого виду державно-управлінської діяльності і самостійної правової категорії.

Отже, метою поліцейської діяльності є реалізація поліцейської функції держави – встановлення та забезпечення внутрішньодержавного порядку спеціально уповноваженими державними органами: поліцією, армією, службою безпеки, установами виконання покарань тощо – шляхом застосування заходів фізичного державного примусу для внутрішньої безпеки та правопорядку в державі. У свою чергу, *поліцейські заходи* – це дія або комплекс дій превентивного або примусового характеру, що обмежує певні права і свободи та застосовується суб'єктами поліцейської

діяльності відповідно до чинних правових норм для забезпечення виконання покладених на відповідні державні органи повноважень. Крім того, *суб'єкти поліцейської діяльності* – це наділені особливою компетенцією спеціальні органи, їх посадові особи, уповноважені державою застосовувати превентивні заходи.

Отже, проведений нами аналіз поліцейської діяльності дозволяє розглядати її як частину правоохоронної діяльності. Ситуація, яка склалася в адміністративному праві щодо сутності поняття «поліцейська діяльність», основних ознак та елементів, його співвідношення із правоохоронною діяльністю, створює передумови для наукового пошуку, переосмислення вказаної категорії та узгодження її із задекларованими законодавчими нормами та викликами нашого суспільства. Отже, на нашу думку, ми можемо сформулювати поняття поліцейська діяльність, яке нами викладене нижче, у висновках.

Сьогодні важливим є питання про те, на що або на кого спрямована поліцейська діяльність. Об'єктом будь-якої діяльності є те, на що вона спрямована для реалізації мети. На нашу думку, залежно від конкретного виду поліцейської діяльності її об'єктом є система суспільних відносин у відповідних сферах правоохоронної діяльності.

Отже, сьогодні є *чотири основних види поліцейської діяльності в Україні*:

I. Адміністративна поліцейська діяльність.

II. Поліцейська діяльність органів досудового розслідування.

III. Поліцейська діяльність оперативного-розшукових підрозділів.

IV. Охоронна поліцейська діяльність.

Розглянемо перший вид поліцейської діяльності – *адміністративну поліцейську діяльність*, яка складається з таких основних видів: 1) здійснення превентивної та профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню правопорушень; 2) виявлення причин і умов, що спричиняють вчинення адміністративних та кримінальних правопорушень та проступків, вжиття у межах компетенції заходів для їх усунення; 3) вживання заходів для виявлення адміністративних, кримінальних правопорушень та проступків; припинення виявлених адміністративних і кримінальних правопорушень та проступків; вживання заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення адміністративного, кримінального правопорушення; своєчасне реагування на заяви та повідомлення про адміністративні, кримінальні правопорушення або події; 4) здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення, ухвалення рішень про застосування адміністративних стягнень та забезпечення їх виконання; 5) доставлення у випадках і порядку, визначених законом, затриманих осіб, підозрюваних у скоєнні кримінального правопорушення, та осіб, які вчинили адміністративне правопорушення; 6) вживання заходів для гарантування публічної безпеки і порядку на вулицях, площах, у парках, скверах, на стадіонах, вокзалах, в аеропортах, морських та річкових портах, інших публічних місцях; 7) регулювання дорожнього руху та здійснення контролю за дотриманням Правил дорожнього руху його учасниками, за правомірністю експлуатації транспортних засобів на вулично-дорожній мережі; 8) здійснення супроводження транспортних засобів у випадках, визначених законом; 9) видання, відповідно до закону, дозволів на рух окремих категорій транспортних засобів; у випадках, визначених законом, видання та погодження дозвільних документів у сфері безпеки дорожнього руху; 10) вживання всіх можливих заходів для надання невідкладної, зокрема домедичної і медичної, допомоги особам, які постраждали внаслідок кримінальних чи адміністративних правопорушень, нещасних випадків, а також особам, які опинилися в ситуації, небезпечній для їхніх життя чи здоров'я; 11) забезпечення взятих під захист осіб на підставах та в порядку, визначених законом; 12) вживання заходів для запобігання та протидії домашньому насильству або насильству за ознакою статі; 13) здійснення контролю за дотриманням вимог законів та інших нормативно-правових актів щодо опіки, піклування над дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування; вживання заходів для запобігання дитячій бездоглядності, правопорушенням серед дітей, а також соціального патронажу щодо дітей, які відбували покарання у виді позбавлення волі; охорона об'єктів права державної власності у випадках та порядку, визначених законом та іншими нормативно-правовими актами, а також взяття участі в здійсненні державної охорони; охорона на договірних засадах фізичних осіб і об'єктів права приватної і комунальної власності; контроль за дотриманням фізичними та юридичними особами спеціальних правил та порядку зберігання і використання зброї, спеціальних засобів індивідуального захисту й активної оборони, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, інших предметів, матеріалів та речовин, на які поширюється дозвільна система

органів внутрішніх справ; у визначеному законом порядку приймання, зберігання та знищення вилученої, добровільно зданої або знайденої вогнепальної, газової, холодної та іншої зброї, боєприпасів, набоїв, вибухових речовин та пристроїв, наркотичних засобів або психотропних речовин; у межах своєї компетенції, визначеної законом, нагляд за дотриманням вимог режиму радіаційної безпеки в спеціально визначеній зоні радіоактивного забруднення; 14) сприяння забезпеченню відповідно до закону правового режиму воєнного або надзвичайного стану, зони надзвичайної екологічної ситуації в разі їх оголошення на всій території України або в окремій місцевості; 15) виконання в межах компетенції запитів органів правопорядку (правоохоронних органів) інших держав або міжнародних організацій поліції відповідно до закону та міжнародних договорів України; 16) вживання заходів для гарантування публічної безпеки і порядку під час примусового виконання судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб), а також вживання заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю державних виконавців, приватних виконавців та інших осіб, які беруть участь у вчиненні виконавчих дій, здійснюють привід у виконавчому провадженні, здійснюють розшук боржника чи дитини у виконавчому провадженні у випадках, передбачених законом або рішенням суду [5]; 17) захист державного кордону й охорона суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні; 18) гасіння пожеж, контроль дотримання пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб; 18) протидія нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

II. Поліцейська діяльність органів досудового розслідування складається з досудового розслідування кримінальних правопорушень та проступків у межах визначеної підслідності.

Сьогодні слідчі підрозділи органів досудового розслідування наділені індивідуальною правосуб'єктністю в кримінальному процесі. Передбачені чинними законодавчими і підзаконними нормативно-правовими актами окремі види поліцейської діяльності в галузі кримінального судочинства правомірно розглядати як кримінально-процесуальний вид поліцейської діяльності, що є допоміжним засобом здійснення правосуддя і реалізується з метою збирання доказів, необхідних для судового переслідування злочинців (підозрюваних). Закінчення провадження досудового розслідування в кримінальних справах слідчими підрозділами є відправним підсумком проведеної роботи в кримінальному процесі.

Нині органами досудового розслідування в Україні є: 1) *слідчі підрозділи*: а) органів Національної поліції; б) органів безпеки; в) органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства; г) органів державного бюро розслідувань; г) органів Державної кримінально-виконавчої служби України; 2) *слідчі підрозділи*: підрозділ детективів, підрозділ внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України [6].

Крім того, досудове розслідування здійснюють слідчі органу досудового розслідування одноособово або слідчою групою. У досудовому розслідуванні кримінальних проступків у встановлених законом випадках повноваження слідчого органу досудового розслідування можуть здійснюватися співробітниками інших підрозділів органів Національної поліції, органів безпеки, органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, органів Державної кримінально-виконавчої служби України.

Слідчі підрозділи органів досудового розслідування, відповідно до чинних правових норм Кримінального процесуального кодексу (далі – КПК) України, під час виконання своїх обов'язків здійснюють такі *основні види поліцейської діяльності*: 1) розпочинають досудове розслідування за наявності підстав, передбачених КПК України (внесення відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань (далі – ЄРДР); 2) проводять слідчі (розшукові) дії та негласні слідчі (розшукові) дії; 3) звертаються за погодженням із прокурором до слідчого судді із клопотаннями про застосування заходів забезпечення кримінального провадження, проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій; 4) доручають проведення слідчих (розшукових) дій і негласних слідчих (розшукових) дій відповідним оперативним підрозділам; 5) звертаються із клопотанням до слідчого судді для проведення експертизи; 6) виконують рішення слідчого судді, суду, письмові доручення і вказівки прокурора та вказівки керівника органу досудового розслідування, які не суперечать рішенням та вказівкам прокурора, надані в межах їхньої компетенції, в установленій законодавством формі, є обов'язковими для виконання слідчим; 7) повідомляють за погодженням із прокурором особі про підозру; 8) забезпечують повне, усебічне та неупереджене розслідування кримінальних правопорушень у межах установлених строків; 9) за результатами розслідування складають обвинувальний акт, клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного

характеру та подають їх прокурору на затвердження; 10) реалізують в повному обсязі права і законні інтереси всіх учасників кримінального провадження (убезпечують потерпілих і свідків); 11) ухвалюють процесуальні рішення у випадках, передбачених КПК України, зокрема щодо закриття кримінального провадження за наявності підстав, передбачених ст. 284 КПК України; 12) здійснюють співробітництво з поліцейськими й іншими відповідними органами іноземних держав згідно із законами та міжнародними договорами України [7]; 13) реалізують інші повноваження, передбачені КПК України.

Слідчі підрозділи органів досудового розслідування під час реалізації їхніх повноважень відповідно до вимог КПК України є самостійним у своїй процесуальній діяльності, втручання в яку осіб, що не мають на те законних повноважень, забороняється. Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи й організації, службові особи, інші фізичні особи зобов'язані виконувати законні вимоги та процесуальні рішення слідчого.

Зупинимось на *третьому виді поліцейської діяльності – поліцейській діяльності оперативно-розшукових підрозділів*. Сьогодні види поліцейської діяльності оперативно-розшукових підрозділів спрямовані на пошук і фіксацію фактичних даних про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена Кримінальним кодексом України, з метою припинення правопорушень в інтересах кримінального судочинства, а також отримання інформації в інтересах безпеки громадян, суспільства і держави.

Зараз оперативно-розшукова діяльність здійснюється такими оперативними підрозділами: 1) Національної поліції (підрозділи кримінальної та спеціальної поліції); 2) Державного бюро розслідувань (підрозділи внутрішньої безпеки, забезпечення особистої безпеки); 3) Служби безпеки України (контррозвідка, військова контррозвідка, підрозділи захисту національної державності, спеціальні підрозділи з боротьби з корупцією та організованою злочинністю, оперативно-технічні, внутрішньої безпеки, оперативного документування, боротьби з тероризмом і захисту учасників кримінального судочинства та працівників правоохоронних органів); 4) Служби зовнішньої розвідки України (агентурна розвідка, оперативно-технічні підрозділи, власної безпеки); 5) Державної прикордонної служби України (розвідувальний орган спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах охорони державного кордону (підрозділи агентурної розвідки, оперативно-технічні, власної безпеки), оперативно-розшукові підрозділи відповідно до спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах охорони державного кордону та його територіальних органів, підрозділи з охорони державного кордону органів охорони державного кордону та Морської охорони, забезпечення внутрішньої безпеки, забезпечення власної безпеки, оперативного документування й оперативно-технічні підрозділи); 6) Управління державної охорони (підрозділ оперативного забезпечення охорони суто з метою убезпечення осіб та об'єктів, щодо яких здійснюється державна охорона); 7) органів доходів і зборів (оперативні підрозділи податкової міліції та підрозділи, які ведуть боротьбу з контрабандою); 8) органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів Державної кримінально-виконавчої служби України Міністерства юстиції України; 9) розвідувального органу Міністерства оборони України (оперативні, оперативно-технічні, власної безпеки); 10) Національного антикорупційного бюро України (детективи, оперативно-технічні підрозділи, внутрішнього контролю) [8].

Відповідно до законів України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18 лютого 1992 р. та «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 30 червня 1993 р., *основними видами поліцейської діяльності оперативно-розшукових підрозділів є такі*: 1) пошук і фіксація фактичних даних про протиправні діяння окремих осіб і груп, відповідальність за які передбачена Кримінальним кодексом України; 2) ефективна протидія організованій злочинності, організація міжнародного співробітництва в цій сфері; 3) виявлення й усунення або нейтралізація негативних соціальних процесів і явищ, що породжують організовану злочинність та сприяють їй; 4) запобігання появі організованих злочинних угруповань; 5) виявлення, розслідування, припинення правопорушень, вчинюваних учасниками організованих злочинних угруповань, запобігання таким, притягнення винних до відповідальності; 6) протидія використанню учасниками організованих злочинних угруповань у своїх інтересах об'єднань громадян і засобів масової інформації; 7) припинення правопорушень в інтересах кримінального судочинства, а також отримання інформації в інтересах безпеки громадян, суспільства і держави; 8) вживання необхідних оперативно-розшукових заходів щодо попередження, своєчасного виявлення і припинення злочинів та викриття причин і умов, які сприяють вчиненню злочинів, здійснення профі-

лактики правопорушень; 9) виконання письмових доручень слідчого, вказівки прокурора й ухвали слідчого судді суду і запитів повноважних державних органів, установ та організацій про проведення оперативно-розшукових заходів; 10) виконання в межах своєї компетенції запитів правоохоронних органів інших держав або міжнародних правоохоронних організацій відповідно до законодавства України, міжнародних договорів України, а також установчих актів та правил міжнародних правоохоронних організацій, членом яких є Україна; 11) інформування відповідних державних органів про відомі їм факти та дані, що свідчать про загрозу безпеці суспільства і держави, а також про порушення законодавства, пов'язані зі службовою діяльністю посадових осіб; 12) здійснення взаємодії між собою й іншими правоохоронними органами, зокрема, відповідними органами іноземних держав та міжнародних антитерористичних організацій, з метою швидкого і повного попередження, виявлення та припинення злочинів; 13) забезпечення із залученням інших підрозділів безпеки працівників суду і правоохоронних органів, осіб, які надають допомогу, сприяють оперативно-розшуковій діяльності, осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, членів їхніх сімей та близьких родичів цих осіб; 14) участь у здійсненні заходів щодо фізичного захисту ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання, а також у проведенні спеціальної перевірки щодо допуску до особливих робіт; 15) забезпечення відшкодування збитків, завданих фізичним та юридичним особам, державі; 16) запобігання встановленню корумпованих зв'язків із державними службовцями та посадовими особами, втягненню їх у злочинну діяльність; 17) запобігання легалізації коштів, здобутих злочинним шляхом, використанню суб'єктів підприємницької діяльності для реалізації злочинних намірів; 18) виявлення та взяття на облік осіб (угруповань), які допускають немедичне вживання наркотичних засобів та прекурсорів, інших засобів, що призводять до одурманення, а також осіб, які збувають наркотичні засоби, прекурсори; 19) оперативне відпрацювання підприємств, установ та організацій, діяльність яких пов'язана з наркотичними засобами, а також місць, де можливе немедичне вживання наркотичних засобів, прекурсорів; 20) розшук осіб, які переховуються від органів досудового розслідування, слідчого судді, суду, ухиляються від виконання кримінального покарання, пропали безвісти, та інших осіб у випадках, визначених законом; 21) вживання заходів для встановлення осіб, які не здатні через стан здоров'я, вік або інші обставини повідомити інформацію про себе; встановлення особи за невпізнаним трупом тощо [8; 9].

Отже, ми доходимо висновку, що видами поліцейської діяльності, що виконується працівниками вказаних вище оперативних підрозділів, є пошук і фіксація фактичних даних про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена Кримінальним кодексом України, розвідувально-підривну діяльність спеціальних служб іноземних держав та організацій із метою припинення правопорушень та в інтересах кримінального судочинства, а також отримання інформації в інтересах безпеки громадян, суспільства і держави.

Зупинимось на *четвертому виді поліцейської діяльності – охороній поліцейській діяльності*. Сьогодні охоронна поліцейська діяльність здійснюється органами Поліції охорони територіальних органів Національної поліції України, що утворені як юридичні особи публічного права відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 13 жовтня 2015 р. № 834 [10]. *Основними видами поліцейської діяльності Поліції охорони Національної поліції України є:* 1) охорона об'єктів права державної власності у випадках та порядку, визначених законом та іншими нормативно-правовими актами, а також участь у здійсненні державної охорони; 2) охорона фізичних осіб та об'єктів права приватної і комунальної власності на договірних засадах [5]; 3) здійснення установки технічних заходів охоронного призначення у випадках і порядку, передбачених законом або іншими нормативно-правовими актами; 4) надання ліцензій суб'єктам здійснення господарської діяльності у сфері надання послуг з охорони власності та громадян, а також забезпечення державного контролю за вказаними суб'єктами, що здійснюють заходи з охорони майна та фізичних осіб [11].

Отже, поліцейська діяльність зазначених видів здійснюється органами Поліції охорони як територіальними органами Національної поліції та передбачає забезпечення надання охоронних послуг, зокрема й на договірних засадах, особистої безпеки фізичних осіб, а також охорону майна фізичних і юридичних осіб, насамперед об'єктів (обмежених територій, будівель, споруд тощо), транспортних засобів, вантажів, грошових знаків (цінних паперів) тощо.

Висновки. По-перше, сьогодні необхідно внести зміни та доповнення до Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 р. № 580–VIII («Відомості Верховної Ради Украї-

ни» від 9 жовтня 2015 р. № 40–41. Ст. 379). Ст. 1 «Національна поліція України» доповнити ч. 3 і викласти її в такій редакції:

«3. Поліцейська діяльність – це особливий вид управлінської діяльності в правоохоронній сфері, яка відповідно до чинних правових норм здійснюється та реалізується спеціальними державними органами, їх посадовими особами, уповноваженими від імені держави забезпечити верховенство права, охорону прав і свобод людини та громадянина, публічну безпеку і порядок, протидію злочинності, охорону майна фізичних і юридичних осіб, виконувати від імені держави контрольно-наглядові функції та застосовувати превентивні поліцейські заходи та поліцейські заходи примусу, а також надавати поліцейські та інші послуги фізичним та юридичним особам, допомогу особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій її потребують».

По-друге, нині науковцям необхідно розробити нову галузь права – «Поліцейське право України», а також розробити окремий курс – «Поліцейське право України» для проведення занять зі студентами та курсантами у вищих навчальних закладах освіти за спеціальністю «Правознавство», оскільки на сучасному етапі побудови держави та розвитку національної системи права адміністративне право не відповідає вимогам, які ставляться до регулювання поліцейських суспільних відносин.

Насамкінець, сьогодні основні види поліцейської діяльності в Україні закріплено в чинних законодавчих та нормативно-правових актах, що реалізуються спеціальними уповноваженими суб'єктами (посадовими особами) правоохоронних органів держави, а вичерпні види поліцейської діяльності й урегульованість поліцейсько-правових відносин цієї діяльності мають стати основним завданням у галузі поліцейського права.

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право зарубіжних країн. URL: http://pidruchniki.com/1529052758735/pravo/politseyske_pravo (дата звернення: 19.06.2018).
2. Berg G.H. Handbuch des Deutschen Polizeirechts. 7 Teile. Hannover, 1799–1809 (дата звернення: 21.06.2018).
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2002. 1440 с.
4. Словник української мови: в 11 т. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І. Білодіда. Київ: Наукова думка, 1970–1980. Т. 2. Г–Ж. 799 с.
5. Про Національну поліцію: Закон від 2 липня 2015 р. № 580–VIII. Відомості Верховної Ради України. 09.10.2015. № № 40–41. Ст. 379.
6. Кримінально процесуальний кодекс України: Закон від 13 квітня 2012 р. № 4651–VI. Відомості Верховної Ради України. 08.03.2013. № № 9–10. Ст. 88.
7. Про Державне бюро розслідувань: Закон від 12 листопада 2015 р. № 794–VIII. Відомості Верховної Ради України. 05.02.2016. № 6. Ст. 55.
8. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон від 18 лютого 1992 р. № 2135–XII. Відомості Верховної Ради України. 02.06.1992. № 22. Ст. 303.
9. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю: Закон від 30 червня 1993 р. № 3341–XII. Відомості Верховної Ради України. 31.08.1993. № 35. Ст. 358.
10. 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. Офіційний вісник України. 30.10.2015. № 84. С. 71.
11. Про охоронну діяльність: Закон України від 22 березня 2012 р. № 4616–VI. Відомості Верховної Ради України. 11.01.2013. № 2. Ст. 8.

ОБНОВЛЕННЯ ПОНЯТТЯ «АДМІНІСТРАТИВНО-ПОЛІТИЧНА СФЕРА» У ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ

Статтю присвячено аналізу відповідності усталеного поняття «адміністративно-політична сфера» новітній доктрині адміністративного права України. Досліджуються особливості цієї сфери, а також вплив нової категорії «публічне адміністрування» на сфери фактичної реалізації публічного адміністрування. Зроблено висновок про недоцільність подальшого застосування терміна «адміністративно-політична» для визначення однієї зі сфер публічного адміністрування та запропоновано термін «національно-безпекова сфера» як такий, що відповідає об'єктам адміністрування цієї сфери та завданням, які мають виконувати всі галузі цієї сфери.

Ключові слова: сфера, галузь, публічне адміністрування, адміністративно-політична сфера, національно-безпекова сфера.

Статья посвящена анализу соответствия устоявшегося понятия «административно-политическая сфера» новейшей доктрине административного права Украины. Исследуются особенности этой сферы, а также влияние новой категории «публичное администрирование» на области фактической реализации публичного администрирования. Сделан вывод о нецелесообразности дальнейшего использования термина «административно-политическая» для определения одной из сфер публичного администрирования и предложен термин «сфера национальной безопасности» как более соответствующий объектам администрирования этой области и задачам, которые отрасли данной сферы призваны выполнять.

Ключевые слова: сфера, отрасль, публичное администрирование, административно-политическая сфера, сфера национальной безопасности.

The article is devoted to the analysis of the compliance of the well-established concept of “administrative-political sphere” with the newest doctrine of administrative law of Ukraine. The peculiarities of this sphere, as well as the impact of the new category “public administration” on the fields of actual implementation of public administration are explored. It was concluded that the term “administrative-political” is no longer applicable for the purpose of determining one of the areas of public administration, and the term “national security sphere” has been proposed as appropriate to the objects of administration of this sphere and the tasks that are intended to be carried out by all fields of this sphere.

Key words: sphere, field, public administration, administrative-political sphere, sphere of national defense.

Вступ. Останніми роками відбулось еволюційне перетворення державного управління на публічне адміністрування, що є якісно новою категорією. Отже, потребує оновлення категоріальний апарат, а саме сфери, які зазнають керівного впливу, суб'єкти публічного адміністрування та їхній правовий статус тощо.

Серед вітчизняних науковців, які фундаментально досліджували державне управління, варто назвати В. Авер'янова, Ю. Битяка, С. Ківалова, Л. Білу-Тіунову, В. Опришка, Г. Ситника, Ю. Оболенського, В. Колпакова, Н. Ніжник, В. Малиновського й інших. Категорію «публічне адміністрування» розглядали такі вчені, як: Р. Мельник, Т. Семенчук, В. Мартиненко, О. Таньчук, Н. Обушна, І. Яковлев, О. Золотоноша й інші. Наявні дослідження, безумовно, дуже важли-

ві. Водночас у сучасних дослідженнях дотепер вживається термін «адміністративно-політична сфера», що не відповідає новітній доктрині адміністративного права, також є роботи, які зосереджуються на публічному адмініструванні як базовій категорії адміністративного права та не вивчають публічне адміністрування окремими сферами та галузями, що виявляється доцільним для збагачення теорії адміністративного права.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз відповідності застосування поняття «адміністративно-політична сфера публічного адміністрування» у контексті доктринальних змін теорії адміністративного права та сучасної адміністративної реформи.

Результати дослідження. Адміністративне право України традиційно оперує поняттями сфер та галузей публічного адміністрування. Так, усталеними для теорії адміністративного права є такі сфери публічного адміністрування (раніше – державного управління), як адміністративно-політична, економічна та соціально-культурна.

Управління економічною сферою являє собою складний процес цілеспрямованого впливу держави на всі компоненти економічної системи з метою її вдосконалення. Основою його є своєчасне й правильне врахування об'єктивних економічних законів, характеру суспільних відносин у конкретний історичний період, особливостей розвитку продуктивних сил, ступеня інтегрованості держави у світове економічне співтовариство [1, с. 219]. Економічна сфера особлива поєднанням методів управління та регулювання. Держава створює й гарантує рівні умови господарюванню, встановлює правила поведінки суб'єктів економічних відносин і забезпечує їхню стабільність. Однак здійснення такого особливого виду управління, як державне регулювання, неможливе без використання примусових заходів, за допомогою яких обмежуються і припиняються небажані із соціально-економічного погляду форми господарювання, устанавлюються бар'єри на шляху монополізму, криміналізації, деформації економіки. Отже, управління економікою передбачає елементи соціально-економічного аналізу й розрахунку, організаційно-технічні дії й інженерну практику, правове регулювання й різноманітні організаційно-правові форми, а також комплекс методів впливу на керовані об'єкти [1, с. 221].

Характерною особливістю соціально-культурної сфери є те, що вона пов'язана не тільки з матеріальними цінностями, а й значною мірою з духовними потребами громадян. Законодавство в цій сфері покликано забезпечити естетичне й моральне виховання людини, її навчання, охорону здоров'я, задоволення соціально-культурних потреб. Спільність галузей законодавства у сфері соціально-культурного будівництва проявляється в єдності мети, принципів, методів правового регулювання, в єдиній їх службовій ролі в суспільстві [2, с. 120].

Адміністративно-політична сфера безпосередньо пов'язана з такими категоріями, як «безпека», «захист», «порядок», «стабільність» тощо.

Незалежність та суверенність України проявляється як у відносинах з іншими країнами, так і у внутрішньополітичному житті. Історично склалися галузі державної діяльності, які забезпечують таку незалежність:

- функціонування України як суб'єкта міжнародних відносин та сприйняття її іншими державами інструментами дипломатії забезпечує публічна діяльність у галузі закордонних справ;
- гарантування національної безпеки, збройний захист та застосування сили для забезпечення цілісності держави, захисту від зовнішнього нападу – галузі національної безпеки й оборони;
- організація правопорядку, прерогатива на застосування сили (примусу) всередині держави – галузь внутрішніх справ;
- забезпечення правової стабільності, видання та легітимізації правових актів, визнання державою юридичних фактів, а загалом забезпечення правової визначеності відбувається в галузі юстиції;
- функціонування механізмів держави та публічної влади можливе суто через інститут публічної служби.

Публічна діяльність у вказаних галузях характеризується підвищеною стабільністю, захистом та низкою інших спільних рис. Тобто є специфічний вид публічної діяльності, необхідність здійснення якої випливає із самого існування держави та забезпечення її існування (міжнародне визнання, оборона). Однак само існування держави (статика) втрачає будь-який сенс без здатності держави здійснювати ефективне регулювання суспільних відносин у суспільстві (динаміка), що забезпечується передусім правовим регулюванням, організацією правопорядку, застосуванням примусу, функціонуванням інститутів взаємодії людини і держави тощо.

Подальше осмислення даної тези дозволяє стверджувати, що на сучасному етапі розвитку держави та суспільства така діяльність виходить за межі суто державної. Якщо дипломатичні зносини й оборона країни були та залишаються загальнодержавною справою, то, наприклад, до

діяльності в галузі юстиції широко залучаються органи місцевого самоврядування для підвищення її ефективності й якості.

Донедавна відповідну сферу називали адміністративно-політичною. Однак поширення політичності на публічне адміністрування загалом, залучення органів місцевого самоврядування до здійснення публічного адміністрування в даній сфері, включення до відповідної сфери публічної служби тощо потребують нового підходу до її визначення.

Назва «адміністративно-політична», яка раніше використовувалася, сьогодні не відповідає сутності сфери. У найбільш загальному вигляді термін «адміністративний» означає «управлінський, організаторський, тобто такий, що упорядковує, організує й управляє, або керує» [3]. Термін «політика» означає діяльність з управління та керівництва суспільством на основі публічної влади, тобто «політичний» має означати явище, що є дуже наближеним до управління суспільством на основі володіння публічною владою [4]. Дійсно, на певному етапі розвитку нашої держави можливим і доцільним було виокремлення адміністративно-політичної сфери як сфери управління, керування «державницькими», «державно-політичними» справами.

Отже, є два терміни, що використовуються на позначення явищ, безпосередньо пов'язаних з організуючим, керівним впливом на суспільство на основі публічної влади. Можна стверджувати, що обидва терміни відповідають сутності специфічної організуючої діяльності, що здійснюється в межах всіх галузей публічного адміністрування незалежно від сфери.

У літературі зазначалося, що державне управління адміністративно-політичною сферою виражається в особливому виді діяльності, що здійснюється особливими суб'єктами (публічною адміністрацією), з реалізації всього комплексу державних заходів, що пов'язані з виконанням законів, постанов і рішень уряду й управління, від якого може залежати існування незалежної, демократичної, суверенної України [5, с. 42]. Галузі адміністративно-політичної сфери мають публічний, захисний характер і прямо пов'язані з головними й фундаментальними функціями держави. Це передусім оборона, національна безпека, закордонні справи, внутрішні справи, юстиція.

Однак у сучасній науці адміністративного права на доктринальному рівні зроблено висновок щодо якісної трансформації державного управління в публічне адміністрування, оскільки змінилися сутність та зміст державної управлінської діяльності [6, с. 12]. Логічним є запитання, чи не зазнали відповідних змін сфери державно-суспільного життя, які зазнають управлінського впливу від суб'єктів публічного адміністрування, чи залишилися вони такими, як двадцять чи десять років тому. Особливо це стосується адміністративно-політичної сфери, зважаючи як на науково-категоріальні, так і на практичні зміни, що відбулись останніми роками.

З одного боку, адміністративно-політична сфера втратила такий атрибут, як «виключна політичність», оскільки так чи інакше політичний складник є наскрізним у публічному адмініструванні всіма сферами. Не має визначального значення й «адміністративність» сфери, оскільки державна управлінська діяльність не зводиться суто до адміністративної діяльності. Змінюється й зміст сфери, що донедавна визначалась як адміністративно-політична. З іншого боку, такі зміни, які б системні вони не були, жодним чином не впливають на те, що є та завжди буде специфічний вид публічної діяльності, суспільних відносин, спрямованих на забезпечення існування держави як такої.

Однак еволюція державного управління в публічне адміністрування, до якого включається також вироблення та реалізація політики, здійснення управлінського впливу, неодмінно зумовлює зміни й об'єкта адміністрування. Вироблення та реалізація політики під час здійснення публічного адміністрування як такого виключає необхідність та можливість визначення як політичної жодної окремої зі сфер. Не є винятком «адміністративна» сфера, оскільки з наповненням новим змістом самого публічного адміністрування визначення «адміністративна сфера» втрачає змістовне навантаження.

Водночас об'єктивна відповідна сфера, а точніше, публічна діяльність – публічне адміністрування здійснюється. Загальною метою публічного адміністрування сфери є підтримання та забезпечення існування та функціонування Української держави.

Важливо зазначити, що ця сфера не є однорідною, як і економічна та соціально-культурна сфери. Наприклад, галузі національної безпеки і оборони, закордонних та внутрішніх справ безпосередньо спрямовані на захист держави, гарантування її безпеки на різних рівнях, тоді як галузі юстиції та публічної служби опосередковано забезпечують досягнення цієї мети, створюють належну правову базу для здійснення публічного адміністрування, а також здійснюють публічне адміністрування високопрофесійним корпусом публічних службовців.

З огляду на це, а також на ті завдання, які мають виконувати всі галузі цієї сфери, уявляється, що цю сферу можна визначити як національно-безпекову сферу публічного адміністрування.

Висновки. Отже, на підставі проведеного аналізу відповідності застосування поняття «адміністративно-політична сфера публічного адміністрування» у контексті доктринальних змін теорії адміністративного права й адміністративної реформи, що триває, можна зробити висновок про недоцільність подальшого застосування терміна «адміністративно-політична» для визначення однієї зі сфер публічного адміністрування через його невідповідність сучасним науковим поглядам та практиці адміністрування – ані адміністративний, ані політичний складники не є атрибутами, що вирізняють відповідну сферу.

Запропоновано поняття «національно-безпекова сфера публічного адміністрування» як таке, що більш чітко визначає призначення та сутність сфери, та вказує на її особливості. Перспективами подальших досліджень є більш детальний розгляд структури національно-безпекової сфери, виокремлення та характеристика її складників.

Список використаних джерел:

1. Крегул Ю. Правові основи державного управління економікою України: навч. посібник. К.: КНЕУ, 2003. 431 с.
2. Державне управління в Україні: навчальний посібник / за заг. ред. В. Авер'янова. К., 1999. 266 с.
3. Адміністративний // Словопедія. URL: <http://slovopedia.org.ua/32/53392/29945.html>.
4. Політика. Global problems of mankind. URL: <https://sites.google.com/site/globalproblemsofmankind/politika>.
5. Малиновський В. Державне управління: навчальний посібник. Луцьк, 2000. 558 с.
6. Бондаренко К. Государственное управление и публичное администрирование – соотношение понятий. Legeasi Viata. 2017. № 3. С. 10–13.

УДК 342.9

БУГЛАК Ю.О.

НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті обґрунтовано актуальність розвитку взаємодії органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування в Україні в сучасних умовах. Визначені наявні недоліки та проблеми в цій сфері правовідносин у результаті аналізу чинної нормативної бази, наявної практики взаємодії та теоретико-правових підходів до даного питання. Запропоновані напрями підвищення ефективності взаємодії органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: ефективність, взаємодія, повноваження, розмежування, компетенція, органи місцевого самоврядування, органи виконавчої влади, співпраця.

В статье обоснована актуальность развития взаимодействия органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в Украине в современных условиях. Определены имеющиеся недостатки и проблемы в этой сфере правоотношений в результате анализа действующей нормативной базы, существующей практики взаимодействия и теоретико-правовых подходов к данному вопросу. Предложены направления повышения эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в Украине.

Ключевые слова: эффективность, взаимодействие, полномочия, разграничение, компетенция, органы местного самоуправления, органы исполнительной власти, сотрудничество.

The article proves the urgency of the development of interaction between executive authorities and local self-government bodies in Ukraine in modern conditions. The existing shortcomings and problems in this sphere of legal relations are determined as a result of the analysis of the current regulatory framework, the existing practice of interaction and theoretical and legal approaches to this issue. The directions for increasing the effectiveness of interaction between executive authorities and local self-government bodies in Ukraine are suggested.

Key words: *efficiency, interaction, authority, delineation, competence, local self-government bodies, executive authorities, cooperation.*

Вступ. У сучасних умовах для забезпечення сталого розвитку країни, її регіонів і окремих територій, добробуту громадян, їх забезпечення якісними послугами тощо виникає необхідність взаємодії органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування. Сьогодні така взаємодія наявна в досить різноманітних формах вираження: 1) правовій, коли дані органи спільно беруть участь у розробленні того чи іншого нормативного акта; 2) інституційній, коли утворюються спільнідорадчі, консультаційні чи координаційні органи; 3) організаційній, коли спільно здійснюються різноманітні заходи; 4) фінансовій, коли спільно фінансуються ті чи інші проекти й програми місцевого чи регіонального розвитку; 5) інформаційній, у разі обміну інформацією з питань місцевого чи регіонального значення тощо. Проте нині взаємодія органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування в Україні характеризується суперечностями, конфліктами через відсутність чіткого бачення меж їхньої компетенції та повноважень і, як наслідок, низький рівень ефективності.

Питання взаємодії органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування в Україні широко обговорюється як в наукових колах, так і на політичній арені. Окремі аспекти даної проблематики досліджували вітчизняні й іноземні правознавці: М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, В.І. Борденюк, О.М. Бориславська, Ю.В. Георгієвський, О.М. Держалюк, І.Б. Заверуха, Н.В. Камінська, М.В. Канавець, Ю.Б. Каплан, Ю.В. Ковбасюк, Г.В. Макаров, А.М. Онупрієнко, М.О. Пухтинський, Ю.З. Торохтій та ін.

Проте напрями підвищення ефективності взаємодії органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування в Україні висвітлені фрагментарно й потребують подальшого теоретичного дослідження та практичного вдосконалення.

Постановка завдання. Метою статті є визначення й аналіз напрямів підвищення ефективності взаємодії органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування в Україні.

Результати дослідження. Сьогодні визначення єдиного підходу до розроблення механізму ефективної взаємодії між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, приватним сектором та інститутами громадянського суспільства на засадах державно-приватного партнерства для забезпечення успішної реалізації проектів, спрямованих на поліпшення показників національної економіки, якості життя населення і стану навколишнього природного середовища є метою Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013–2018 рр., схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2013 р. № 739-р [1]. На співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягненні спільних цілей розвитку громади наголошується і в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [2].

Тому не можна не погодитися з тим, що процес становлення України як демократичної, правової і соціальної держави насамперед передбачає налагодження ефективної взаємодії органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування зі структурними утвореннями політичних партій та інститутами громадянського суспільства. Така взаємодія повинна базуватися на партнерстві, взаємозацікавленості в досягненні цілей, пов'язаних із процесом демократизації всіх сфер державного управління і суспільного життя, соціально-економічним і духовним прогресом, всебічним забезпеченням захисту прав і свобод людини та громадянина [3].

Незважаючи на це, сьогодні є низка проблем у взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні, а саме: 1) суттєве обмежене самоврядування в Україні як права та можливості територіальної громади, за винятком міст обласного та республіканського (в Автономній Республіці Крим) значення: на рівні районів та областей – через відсутність закріплення належного правового статусу громади та власних виконавчих органів,

а отже, власних ресурсів; на базовому рівні – через відсутність достатніх матеріальних ресурсів та обмеження бюджетної самостійності; 2) подвійний статус місцевих державних адміністрацій як складників вертикалі державної виконавчої влади й одночасно виконавчих органів місцевих рад. Відповідальність місцевих обласних державних адміністрацій перед органами виконавчої влади вищого рівня та перед представницькими органами областей та районів створює передумови для виникнення конфліктів між ними та місцевими радами, особливо в період вертикальної коабітації; 3) неоднозначний ефект від надання сільським, селищним та міським радам великої кількості повноважень, зокрема з надання соціальних послуг: з одного боку, це відповідає вимогам, встановленим для України ратифікованими міжнародними документами; з іншого – такий перелік повноважень зумовлює великий розмір витрат із місцевих бюджетів, що призводить до зменшення фінансової спроможності територіальних громад; 4) недосконалість системи контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування (місцеві державні адміністрації мають право контролювати лише виконання делегованих повноважень); 5) компенсація недосконалості правових механізмів контролю за дотриманням органами місцевого самоврядування Конституції України й інших нормативно-правових актів за допомогою неформального впливу державних адміністрацій через фінансову (бюджетну) залежність органів самоврядування від місцевих адміністрацій, що є також потенційним джерелом конфліктів [4, с. 38–39].

Н.Т. Гончарук серед причин, які на сучасному етапі заважають ефективній взаємодії органів місцевого самоврядування й органів державної влади, називає такі: 1) нечітке розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями; 2) неефективний механізм їх взаємодії; 3) відсутність чіткого розподілу повноважень і відповідальності між органами місцевого самоврядування різного рівня. Саме тому, на думку автора, проблема вдосконалення взаємодії органів державної влади й органів місцевого самоврядування є досить актуальною і безпосередньо пов'язаною із системними реформами та трансформаційними процесами, що відбуваються в державі [5, с. 321], із чим цілком погоджуємося.

В.С. Фуртатов справедливо стверджує, що становлення і розвиток системи державного управління, взаємодії всіх гілок влади є одним із найважливіших напрямів розбудови демократичної держави, формування свідомого громадянського суспільства. Система державного управління, на думку автора, досі потребує вдосконалення у сфері розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, адже нині фактично немає чіткого механізму розподілу державних та самоврядних послуг, і водночас обидва владні центри є відповідальними перед мешканцями регіону, що примушує їх шукати певних форм та методів співпраці [6, с. 66]. Я.Й. Малик щодо цього зазначає, що сфери взаємодії органів державної влади й органів місцевого самоврядування різноманітні – економічні, соціальні, культурні, екологічні, релігійні, національні тощо. Однак, на думку автора, питання вдосконалення та реформування цих взаємовідносин є найбільш актуальним у вітчизняній теорії та практиці державного управління, про що йшлося в низці наукових досліджень фахівців, у виступах їх на науково-практичних конференціях, офіційних промовах керівників України. Зокрема, акцентується увага на наявності дублювання та відсутності чіткого розподілу обов'язків між органами влади, неефективності механізму взаємодії в контексті реформ та трансформаційних процесів, що відбуваються в державі [7, с. 301] тощо.

Цікавою вважаємо думку А.Р. Крусян, яка стверджує, що взаємний зв'язок органів виконавчої влади обласного рівня з органами місцевого самоврядування очевидний насамперед тому, що в сукупності вони виконують спільну функцію – управління на регіональному рівні в Україні. Тому, як підкреслює автор, для ефективного здійснення цієї функції необхідна взаємна підтримка цих органів, погодженість і єдина спрямованість їхніх дій, тобто визначена та регламентована законодавством діяльність самостійних органів публічної влади, що спрямована на консолідацію, кооперацію зусиль щодо узгодженого, дієвого й ефективного управління на регіональному рівні [8]. Проте, політичний і економічний складники проблемних питань взаємодії органів місцевого самоврядування та державних органів зумовили неспроможність територіальних громад до ефективної та самостійної діяльності у своїх адміністративно-територіальних одиницях, на що звертає особливу увагу В.В. Рильська [9].

Під час дослідження напрямів підвищення ефективності взаємодії органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування в Україні варто зауважити, що традиційними формами взаємодії місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, структурних утворень політичних партій та інститутів громадянського суспільства, наприклад, на рівні області, є співпраця в межах діяльності політично-консультативної ради при голові облдержадмі-

ністрації, громадської ради при облдержадміністрації, політично-консультативних рад, громадських рад при райдержадміністраціях та міськвиконкомках (міст обласного значення), головною метою яких є сприяння формуванню і реалізації ефективної політики з питань соціально-економічного та суспільно-політичного життя в області. Також активізується взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування зі структурними утвореннями політичних партій та інститутами громадянського суспільства під час «круглих столів», робочих зустрічей, нарад, участі представників громадського активу в сесіях місцевих рад і заходах з нагоди відзначення державних, професійних, релігійних свят і пам'ятних дат. Не менш важливим напрямом співпраці органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування є проведення заходів із метою залучення громадян до процесу ухвалення управлінських рішень через референдуми, громадські слухання та відкриті обговорення питань місцевого значення тощо [3].

У свою чергу, Н.Т. Гончарук та Л.Л. Прокопенко головні напрями співпраці облради й облдержадміністрації вбачають в: 1) участі депутатів та керівників виконавчого апарату обласної ради в роботі колегій, нарад, семінарів, круглих столів, конференцій, які проводяться адміністрацією; 2) участі керівників облдержадміністрації в сесіях, засіданнях президії, постійних комісій облради; 3) спільній роботі депутатів облради та керівників управлінь, відділів облдержадміністрації в підготовці проектів рішень, що вносяться на розгляд сесій, засідань президії, постійних комісій; 4) наданні методичної та консультативної допомоги міським, селищним, сільським радам виконавчим апаратом обласної ради разом з облдержадміністрацією; 5) узгодженні спільних дій, що досягається координацією роботи із планування діяльності на місяць, квартал, півроку та рік тощо [5, с. 323].

Крім того, взаємодія органів місцевої влади й органів місцевого самоврядування може здійснюватися у формі: 1) утворення спеціальних органів на паритетних началах для реалізації спільних програм, здійснення конкретних дій у певних сферах життєдіяльності території; 2) проведення координаційних нарад (семінарів) за участю керівників і посадових осіб місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування; 3) проведення спільних дій із комплексних питань і планування з розподілом обов'язків між учасниками їх реалізації; 4) проведення спільних засідань колегій і президій і ухвалення спільних розпоряджень головою відповідної місцевої державної адміністрації та головою обласної (районної) ради; 5) складання аналітичних оглядів спільної діяльності органів місцевого управління з метою виявлення позитивного досвіду і його впровадження; 6) наявність спільних засобів масової інформації (рубрик «Влада інформує» та ін.); 7) спільне проведення масово-культурних заходів [5, с. 323].

З огляду на сучасний стан та наявні проблеми у взаємодії органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, науковці пропонують різні шляхи підвищення ефективності взаємодії між досліджуваними органами. Так, Я.Й. Малик виділяє такі шляхи подальшого вдосконалення взаємодії місцевих органів державної влади та самоврядування: 1) внесення змін у закони «Про місцеві державні адміністрації» і «Про місцеве самоврядування в Україні» з питань взаємодії цих органів, трансформації деяких делегованих повноважень органів місцевого самоврядування у власні (самоврядні); 2) розроблення механізмів розмежування і співвідношення компетенції органів місцевої публічної влади; 3) вирішення проблеми територіальної організації країни, реформування адміністративно-територіального устрою; 4) судове врегулювання спорів і розбіжностей між місцевими управлінськими центрами; 5) зміна структури органів виконавчої влади з переходом від галузевого до функціонального принципу їх побудови, закріплення за ними насамперед контрольно-наглядових функцій; 6) створення на регіональному рівні координаційних рад із питань взаємодії місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування [7, с. 302].

У даному контексті Ф.С. Фуртатов наголошує на тому, що взаємодію між державними органами управління та місцевим самоврядуванням під час вирішення проблем соціально-економічного розвитку доцільно здійснювати на системній постійній основі, що можливо лише за наявності спеціального робочого органу – комітету з питань взаємодії та координації державних органів влади з місцевими органами самоврядування. Крім того, органам місцевого самоврядування повинно надаватися більше повноважень, але водночас необхідно забезпечити жорсткий контроль за дотриманням законності, врахуванням інтересів держави і суспільства [6, с. 69].

На відміну від попередників, Н.Г. Гончарук вважає, що вдосконалення взаємодії між органами державної влади й органами місцевого самоврядування потребує забезпечення: 1) універсальності реалізації державної політики; 2) певного рівня самостійності цих органів у способах реалізації державної політики; 3) посилення співпраці між урядом та органами місцевого самоврядування;

4) впровадження дієвих механізмів узгодження рішень центральних і місцевих органів виконавчої влади, які зачіпають інтереси місцевого самоврядування; 5) вирішення проблеми делегування повноважень виконавчої влади місцевому самоврядуванню, законодавчого визначення принципів, умов та порядку їх делегування, форми контролю за виконанням делегованих повноважень, а також відповідальності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб за невиконання або неналежне виконання делегованих повноважень; 6) створення механізму ефективного контролю за законністю здійснення власних повноважень органами місцевого самоврядування; 7) чіткого розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування; 8) створення на регіональному рівні координаційних рад із питань взаємодії місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування [5, с. 326–327].

Також важливим кроком з удосконалення взаємодії називають звуження предмета взаємодії державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування до контролю за діяльністю останніх, делегування повноважень у вдосконаленому порядку, а також у формі здійснення комунікації між органами місцевого самоврядування та центральними органами державної влади тощо [10, с. 41].

Крім того, одним із напрямів підвищення ефективності взаємодії органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування в Україні, на нашу думку, є й функціонування Експертної групи з питань законодавчого забезпечення децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування, що є робочим органом Консультативної ради з питань місцевого самоврядування [11]. Важливо підкреслити, що до складу даної групи за пропозицією голови Верховної Ради України, всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування входять народні депутати України, представники центральних органів виконавчої влади, посадові особи Апарату Верховної Ради України, представники всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування, експертного середовища.

Представники експертної групи за необхідності проводять засідання, за результатами вивчення та розгляду питань готують висновки і рекомендації, які ухвалюються більшістю від її персонального складу та підписуються головуючим на засіданні. Рекомендації експертної групи надсилаються до комітетів Верховної Ради України, депутатських фракцій, органів виконавчої влади, відповідних підрозділів Апарату Верховної Ради України, а також органів місцевого самоврядування, асоціацій органів місцевого самоврядування, яких стосуються такі рекомендації. А висновки і рекомендації експертної групи щодо проектів законів, постанов, інших актів Верховної Ради України з актуальних питань місцевого самоврядування оприлюднюються на офіційному веб-сайті Верховної Ради України з відповідним інформуванням громадськості [11].

Крім того, Указом Президента України «Про першочергові заходи з розвитку місцевого самоврядування в Україні на 2017 р.» передбачено для вдосконалення досліджуваної сфери правовідносин обласним адміністраціям, Київській міській державній адміністрації забезпечити розроблення із залученням органів місцевого самоврядування і реалізацію регіональних планів заходів, спрямованих на популяризацію європейських принципів місцевої демократії та підтримку добровільного об'єднання територіальних громад, передбачивши, зокрема: 1) активізацію роботи з надання методичної та консультативної допомоги органам місцевого самоврядування з питань добровільного об'єднання територіальних громад, а також органам місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад щодо реалізації ними наданих законом повноважень місцевого самоврядування в бюджетній, фінансовій, освітній, медичній та інших сферах, проведення відповідної інформаційно-роз'яснювальної роботи, зокрема в місцевих засобах масової інформації; 2) налагодження постійного зворотного зв'язку із громадськістю, зокрема з експертними організаціями, діяльність яких пов'язана з реформуванням місцевого самоврядування, під час підготовки та реалізації рішень із питань місцевого значення; 3) організацію та проведення разом з органами місцевого самоврядування конференцій, семінарів, круглих столів, що сприяють вирішенню питань місцевого значення; 4) проведення за участю органів місцевого самоврядування роботи з актуалізації перспективних планів формування територій громад областей із метою забезпечення дотримання прав, свобод та законних інтересів всіх суб'єктів добровільного об'єднання територіальних громад; 5) забезпечення змістовного наповнення тематичних розділів, присвячених реформуванню місцевого самоврядування та добровільному об'єднанню територіальних громад, що розміщуються на офіційних веб-сайтах місцевих державних адміністрацій тощо [12].

Висновки. Отже, пропонуємо виокремити такі основні напрями підвищення ефективності взаємодії органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування в Україні: 1) нормативно-правовий – чітке розмежування повноважень і відповідальності між органами місцевого

самоврядування та місцевими державними адміністраціями, між органами місцевого самоврядування різного рівня; нейтралізація подвійного статусу місцевих державних адміністрацій; законодавче затвердження механізму й порядку їх взаємодії; 2) організаційний – розроблення ефективного механізму взаємодії; планова та прогнозна діяльність; координація, консолідація чи кооперація сил і засобів для забезпечення ефективного урядування; перенесення акценту з контрольної діяльності на співпрацю у формі участі в спільних програмах, проектах та заходах; 3) інституційний – створення спеціальних дорадчих, консультаційних, координаційних органів тощо; 4) інформаційний – проведення нарад, засідань, конференцій, семінарів, круглих столів, робочих зустрічей, прес-конференцій, громадських слухань тощо; 5) методичний – надання методичної та консультативної допомоги; 6) аналітичний – надання висновків, аналітичних звітів, оглядів спільної діяльності органів виконавчої влади й органів місцевого управління; 7) фінансовий – розроблення й участь у спільних заходах з економічного та фінансового розвитку адміністративно-територіальної одиниці тощо.

Список використаних джерел:

1. Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013–2018 рр.: розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2013 р. № 739-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/739-2013-%D1%80/>
2. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
3. Про затвердження Програми співпраці місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, структурних утворень політичних партій, інститутів громадянського суспільства у Київській області на 2010–2012 рр: рішення Київської обласної ради від 29 липня 2010 р. № 775–33–V. URL: http://gurt.org.ua/uploads/news/.../2012-2/programa_spiivpraci.doc.
4. Макаров Г.В., Каплан Ю.Б. Напрями вдосконалення системи публічної адміністрації в частині розподілу функцій між органами державної влади та органами місцевого самоврядування: аналітична записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/623/>.
5. Гончарук Н.Т., Прокопенко Л.Л. Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування: правові та функціональні аспекти. Теорія та практика державного управління. 2011. Вип. 1. С. 321–329.
6. Фуртатов В.С. Удосконалення механізму взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на сучасному етапі державотворення. Наукові праці. Державне управління. Політологія. 2010. Т. 130. Вип. 117. С. 66–70.
7. Малик Я.Й. До питання про взаємодію органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні. Збірник наукових праць. 2015. Вип. 43: Ефективність державного управління. С. 295–302.
8. Крусян А.Р. Взаимодействие местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в Украине: учебн. пособие. Одесса, 2001. 161 с.
9. Рильська В.В. Механізм взаємодії між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в аспекті децентралізації влади. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2014. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2014_2_26/
10. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні / Національний інститут стратегічних досліджень. К., 2011. 54 с.
11. Про експертну групу з питань законодавчого забезпечення децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування: розпорядження голови Верховної Ради України від 5 лютого 2015 р. № 167. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/167/15-%D1%80%D0%B3>.
12. Про першочергові заходи з розвитку місцевого самоврядування в Україні на 2017 р.: Указ Президента України від 7 грудня 2016 р. № 545/2016. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/545/2016>.

ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ

У статті сформовано поняття адміністративно-правових відносин в адміністративному праві України – суспільних відносин, які об'єктивно потребують врегулювання нормами адміністративного права і належно врегульовані, виникають під час надання суб'єктами публічної адміністрації адміністративних послуг і здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності. Їхньою метою є забезпечення прав, свобод та законних інтересів приватних осіб та публічного інтересу держави.

Ключові слова: адміністративні послуги, адміністративно-правові відносини, виконавчо-розпорядча діяльність, норми адміністративного права, поняття, публічний інтерес, суб'єкти публічної адміністрації.

В статье сформировано понятие административно-правовых отношений в административном праве Украины – общественных отношений, которые объективно требуют урегулирования нормами административного права и соответственно урегулированы, возникают при предоставлении субъектами публичной администрации административных услуг и осуществлении исполнительно-распорядительной деятельности. Их целью является обеспечение прав, свобод и законных интересов частных лиц и публичного интереса государства.

Ключевые слова: административно-правовые отношения, административные услуги, исполнительно-распорядительная деятельность, нормы административного права, понятие, публичный интерес, субъекты публичной администрации.

The article formulates the concept of administrative-legal relations in the administrative law of Ukraine. What is meant by social relations, which objectively require and actually regulated by the norms of administrative law. They arise when providing administrative services to public administrations and implementing executive and regulatory activities. Their purpose is to ensure the rights, freedoms and legitimate interests of individuals, and the public interest of the state.

Key words: administrative services, administrative-legal relations, Concept, executive and regulatory activity, norms of administrative law, public interest, subjects of public administration.

Вступ. Україна перебуває на порозі важливих позитивних змін. Більшість поглядів українського народу спрямовані на повноцінну адаптацію всіх сфер життя до європейських стандартів. У цьому напрямі необхідно змінювати як практику, так і теорію публічного управління. Для цього вітчизняні вчені виконують значну наукову роботу щодо вдосконалення наявних та запозичення нових інститутів адміністративного права. Серед перших вагоме місце належить загальнотеоретичному інституту адміністративно-правових відносин, який в умовах сьогодення потребує трансформації, щоб найповніше задовольняти потреби адміністративного права у сфері надання адміністративних послуг та здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності.

Усе вищезазначене зумовлює актуальність розкриття поняття адміністративно-правових відносин в адміністративному праві України.

Проблематику поняття адміністративно-правових відносин в адміністративному праві України досліджували такі вчені-адміністративісти: В. Авер'янов, О. Бандурка, В. Бевзенко, Ю. Битяк, І. Голосніченко, В. Гарашук, С. Алфьоров, С. Вашенко, В. Галушко, П. Діхтієвський, М. Долгополова, В. Колпаков, С. Корось, О. Кузьменко, А. Купін, В. Курило, С. Стеценко й ін.

Однак вони вивчали проблему адміністративно-правових відносин як окремого теоретичного інституту адміністративного права лише опосередковано, у процесі дослідження інших, більш загальних чи спеціальних суспільних викликів.

Постановка завдання. Мета статті – на основі теорії адміністративного права, аналізу відповідних нормативно-правових вітчизняних і закордонних актів, праць учених та інших джерел сформувати поняття адміністративно-правових відносин в адміністративному праві України.

Результати дослідження. У сучасній юридичній літературі правовідносини розуміють як специфічні суспільні відносини, учасники яких виступають як носії прав та обов'язків, установлених нормами права [1].

У джерелах адміністративного права є певні тенденції щодо розкриття змісту адміністративно-правових відносин. На думку авторів підручника з адміністративного права за редакцією професора В. Галуцького, адміністративно-правові відносини у вузькому розумінні визначені як суспільні відносини, що врегульовані нормами адміністративного права. Адміністративно-правові відносини в широкому розумінні – це форма соціальної взаємодії публічної адміністрації й об'єктів публічного управління, що виникає на підставі адміністративно-правих норм із метою забезпечення прав та свобод людини і громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства і держави, учасники якої мають суб'єктивні права й юридичні обов'язки [2, с. 37–47].

Професор В. Колпаков визначає, що адміністративно-правові відносини – це результат впливу адміністративно-правових норм на поведінку суб'єктів сфери державного управління, у результаті якого між ними виникають сталі правові зв'язки державно-владного характеру. На думку вченого, адміністративно-правова норма містить абстрактну конструкцію адміністративно-правового відношення. Сутність такої конструкції полягає в тому, що норма від імені держави визначає належну поведінку кожного зі своїх адресатів. Одних вона наділяє правом володарювати, інших – обов'язком виконувати волю панівного суб'єкта. Вона встановлює обов'язкові правила, за якими відбувається «спілкування». Ці правила формулюються у вигляді взаємних прав і обов'язків. З моменту набрання чинності такою нормою відносини між сторонами будуються в межах її приписів. Якщо до моменту ухвалення норми управлінських зв'язків між ними не було, то вони формуються. Якщо ж такі зв'язки були, то вони, по-перше, упорядковуються, як того вимагає норма, по-друге, набувають характеру юридичних зв'язків або правових відносин. Оскільки йдеться про адміністративно-правові норми, то ці юридичні зв'язки будуть адміністративно-правовими відносинами. Адміністративно-правові відносини завжди мають державно-владний характер, тобто один із суб'єктів завжди наділений державою владними повноваженнями щодо інших учасників адміністративно-правових відносин. У даному розумінні не є винятком і так звані «горизонтальні» адміністративно-правові відносини. Виникнення адміністративно-правових відносин – це, по суті, об'єктивізація загальної управлінської волі держави в реальній поведінці конкретних суб'єктів [3].

Як вважають автори навчального посібника з адміністративного права С. Алфьоров, С. Ващенко, М. Долгополова, А. Купін, адміністративно-правові відносини – це суспільні відносини у сфері державного управління, учасники яких виступають носіями прав і обов'язків, урегульованих нормами адміністративного права [4, с. 40]. Зазвичай вони, маючи ознаки, притаманні всім правовідносинам, водночас відрізняються від них принциповими особливостями, що відображають специфіку виконавчо-розпорядчої діяльності. Вони являють собою юридичну форму управлінських відносин і мають організаційний характер, що зумовлено організуючою сутністю державного управління. Вони виникають у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності. Суб'єктами адміністративно-правових відносин виступають органи державного управління. Однак обов'язковою умовою виникнення адміністративно-правових відносин є те, що однією стороною їх виступають суб'єкти, які наділені юридично-владними повноваженнями. Здебільшого вони виникають у зв'язку з діяльністю органів виконавчої влади. Відносини можуть виникати з ініціативи будь-якої сторони. Згода іншої сторони не обов'язкова. Крім того, вони можуть виникнути і за відсутності бажання іншого їх учасника. Об'єктом здебільшого є дії, діяльність, поведінка людей, здійснення яких є реалізацією адміністративно-правових відносин. Іноді в адміністративно-правових відносинах (здебільшого організаційно-майнового характеру) об'єкт складний: поведінка людей і майно – «предмет». Відносини між учасниками розглядаються зазвичай позасудовим порядком. Учасники адміністративно-правових відносин, які порушили вимоги адміністративно-правових норм, несуть відповідальність перед державою в особі її органів (зазвичай органів виконавчої влади) [5, с. 16–17].

З урахуванням вищенаведеної теорії адміністративного права здійснено дослідження змісту адміністративно-правових відносин за допомогою методів аналізу і синтезу. Професори В. Галуцько і С. Алфьоров вважають, що провідною ознакою адміністративно-правових відносин є те, що це є суспільні відносини, які врегульовані нормами адміністративного права. Також збігається думка професорів С. Алфьорова і В. Колпакова стосовно того, що невід'ємною ознакою адміністративно-правових відносин є те, що вони виникають у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності публічної адміністрації. Проте наявні і інші думки науковців щодо юридичної природи адміністративно-правових відносин. Так, професор В. Галуцько вважає, що це форма соціальної взаємодії публічної адміністрації й об'єктів публічного управління, метою таких відносин визначає забезпечення прав та свобод людини і громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства і держави, учасники якої мають суб'єктивні права й юридичні обов'язки. Професор В. Колпаков акцентує увагу на сталих правових зв'язках державно-владного характеру всередині цих відносин; професор С. Алфьоров зазначає, що учасники адміністративно-правових відносин, які порушили вимоги адміністративно-правових норм, несуть відповідальність перед державою в особі її органів.

Отже, більшість провідних вчених-адміністративістів вважають, що адміністративно-правові відносини є суспільними відносинами, які врегульовані нормами адміністративного права, вони виникають у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності публічної адміністрації, із чим ми погоджуємося. Що стосується інших специфічних ознак, то вони можуть бути враховані під час розкриття адміністративно-правових відносин у певних сферах суспільного життя.

Прикладом адміністративно-правових відносин є публічна купівля сільською радою Великих Копаней будинків для дітей-сиріт за субвенцією з державного бюджету на суму 1 172 303 гривні для придбання соціального житла для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування тощо [6].

Однак для формування оновленої конструкції поняття адміністративно-правових відносин потрібно врахувати останні досягнення адміністративно-правової думки щодо розуміння предмета сучасного адміністративного права.

На думку авторів підручника «Адміністративне право України. Повний курс», відносини, що становлять предмет адміністративного права України, окреслюються: 1) суспільними відносинами, що виникають у зв'язку із забезпеченням суб'єктами публічної адміністрації прав і свобод та законних інтересів приватних осіб у процесі надання адміністративних послуг; 2) адміністративною діяльністю суб'єктів публічної адміністрації щодо здійснення публічної управлінської (виконавчо-розпорядчої) діяльності: а) у процесі виконавчої діяльності суб'єкти публічної адміністрації забезпечують публічне виконання законів на території всієї держави; б) розпорядча діяльність полягає в ухваленні суб'єктами публічної адміністрації підзаконних нормативно-правових адміністративних актів на основі та з виконання законів. Автори підручника узагальнюють, що предметом адміністративного права України є суспільні відносини, які виникають між суб'єктами публічної адміністрації та приватними особами. За змістом предмет адміністративного права складається з надання адміністративних послуг і здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності публічною адміністрацією [7, с. 27–30].

Висновки. Отже, з урахуванням зазначених позицій ми вважаємо, що адміністративно-правові відносини – це суспільні відносини, які об'єктивно потребують врегулювання нормами адміністративного права і належно врегульовані, виникають під час надання суб'єктами публічної адміністрації адміністративних послуг і здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів приватних осіб та публічного інтересу держави.

Список використаних джерел:

1. Правовідносини. Правознавство: підручник / В. Копейчиков. Київ: Юрінком-Інтер, 2003. URL: <http://www.ebk.net.ua/Book/BookPravothnavstvo/Glava15/Terminu.htm>.
2. Адміністративне право України: навчальний посібник Т. 1: Загальне адміністративне право / В. Галуцько, В. Курило, С. Короєд та ін. Херсон: Д.С. Грін, 2015. 272 с.
3. Адміністративно-правові відносини. Адміністративне право України: навчальний посібник / В. Колпаков. Київ: Юрінком-Інтер, 2004. URL: <http://www.info-library.com.ua/books-book-156.html>.
4. Адміністративне право України: підручник для юридичних вузів і фак. / Ю. Битяк, В. Богущий, В. Гарашук та ін.; за ред. Ю. Битяка. Харків., 2000. 520 с.

5. Адміністративне право: Загальна частина: навч. посібник / С. Алфьоров, С. Ващенко, М. Долгополова, А. Купін. Київ: Центр учбової літератури, 2011. 216 с.
6. Сельским советом Великих Копаней было куплено 3 дома для детей-сирот. URL: <https://kherson.net.ua>. 2018. URL <https://kherson.net.ua/news/selskim-sovetom-velikih-kopanej-bylo-kupleno-3-doma-dlja-detej-sirot>.
7. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, С. Стеценко та ін. Херсон, 2018. 446 с.

УДК 342.9

ДУБИНСЬКИЙ О.Ю.

ЗМІСТ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА НА ЗАЛІЗНИЧНОМУ ТРАНСПОРТІ

У статті обґрунтовано значущість державного контролю за додержанням законодавства на залізничному транспорті, проаналізовано його стан. Визначено зміст державного контролю за додержанням законодавства на залізничному транспорті, охарактеризовано основні особливості його здійснення.

Ключові слова: залізничний транспорт, державний контроль, додержання законодавства, мораторій, планові заходи, позапланові заходи.

В статье обоснована значимость государственного контроля над соблюдением законодательства на железнодорожном транспорте, проанализировано его состояние. Определено содержание государственного контроля над соблюдением законодательства на железнодорожном транспорте, охарактеризованы основные особенности его осуществления.

Ключевые слова: железнодорожный транспорт, государственный контроль, соблюдение законодательства, мораторий, плановые мероприятия, внеплановые мероприятия.

The article substantiates the importance of state control over compliance with the legislation on railway transport, and analyzes its state. The content of state control over observance of legislation on railway transport is determined, and the main features of its implementation are described.

Key words: railway transport, state control, observance of legislation, moratorium, planned measures, unscheduled measures.

Вступ. У єдиній транспортній системі України залізничний транспорт об'єктивно посідає провідне місце, задовольняє потреби в перевезеннях як виробничої сфери, так і населення, будучи важливим чинником розвитку не лише транспортної галузі, але й національної економіки загалом. Залізничний транспорт забезпечує внутрішні та зовнішні транспортно-економічні зв'язки економіки України, сприяє нормальному функціонуванню всіх її галузей, а також міжнародному співробітництву.

Сьогодні публічне акціонерне товариство «Українська залізниця» («Укрзалізниця») є національним перевізником вантажів та пасажирів, метою діяльності якого є задоволення потреб у безпечних та якісних залізничних перевезеннях, забезпечення ефективного функціонування та розвитку залізничного транспорту, створення умов для підвищення конкурентоспроможності галузі тощо. За даними Державної служби статистики України, 2017 р. показник вантажооборо-

ту на залізничному транспорті становив 191 914,1 млн. т•км – 55,94% від загального вантажообороту (залізничний, автомобільний, авіаційний, водний, трубопровідний транспорт), а показник обсягу перевезень вантажів на залізничному транспорті був на рівні 339,5 млн. т (53,39% у загальному обсязі перевезення вантажів) [1]. Значущою є і частка пасажирообороту на залізничному транспорті – 28,25% від загального обсягу пасажирообороту на всіх видах транспорту (99 277,7 млн. пас.-км) або 28 043,4 млн. пас.-км [2].

За даними ж «Укрзалізниці», компанія забезпечує 82% вантажних і майже 50% пасажирських перевезень, які здійснюються всіма видами транспорту. За обсягами вантажних перевезень «Укрзаліниця» посідає 4 місце на Євразійському континенті, поступається лише залізницям Китаю, Росії та Індії [3]. Крім того, «Укрзаліниця» забезпечує 3% валового внутрішнього продукту (далі – ВВП) економіки України, є одним із найбільших платників податку та працевлаштування України (272 тис. робітників і понад 400 тис. членів їхніх сімей, або 1,5% від числа зайнятого населення) [4].

Як слушно зазначено в Державній цільовій програмі реформування залізничного транспорту на 2010–2019 рр., наявна структура управління залізничним транспортом, стан виробничо-технічної бази залізниць і технологічний рівень організації перевезень за багатьма параметрами не відповідають потребам суспільства, що зростають, та європейським стандартам якості надання транспортних послуг, перешкоджають підвищенню ефективності функціонування галузі та потребують реформування [5]. За таких умов особливого значення набуває державний контроль за додержанням законодавства на залізничному транспорті.

Окремі правові аспекти у сфері залізничного транспорту досліджували М.І. Данько, А.В. Паливода, О.М. Роїна, А.О. Собакар, Ю.М. Цвєтов, І.Р. Юхновський та інші правознавці.

Незважаючи на значний науковий доробок із даної проблематики, питання державного контролю за додержанням законодавства саме на залізничному транспорті залишається невисвітленим, що зумовлює необхідність подальших його досліджень.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження змісту державного контролю за додержанням законодавства на залізничному транспорті.

Результати дослідження. Варто зазначити, що залізничний транспорт – це виробничо-технологічний комплекс підприємств залізничного транспорту, призначений для забезпечення потреб суспільного виробництва і населення країни в перевезеннях у внутрішньому і міжнародному сполученнях та надання інших транспортних послуг усім споживачам без обмежень за ознаками форми власності та видів діяльності тощо (ст. 1 Закону України «Про залізничний транспорт» від 4 липня 1996 р. № 273/96-ВР зі змін. і доп.) [6]. Згідно із чинним законодавством, підприємства залізничного транспорту у взаємодії з іншими видами транспорту повинні своєчасно й якісно здійснювати перевезення пасажирів і вантажів, гарантувати безпеку руху, розвивати сферу транспортного обслуговування народного господарства та населення (ст. 2 Закону України «Про залізничний транспорт») [6].

Проте ефективній реалізації поставленої задачі заважає низка проблем у сфері управління та контролю за додержанням законодавства на залізничному транспорті. Як зазначається у розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про схвалення Транспортної стратегії України на період до 2020 р.» від 20 жовтня 2010 р. № 2174-р., невідкладного вирішення потребують питання технічного переоснащення та модернізації об'єктів інфраструктури залізниць, необхідне реформування системи управління залізничним транспортом. Тому взято курс на забезпечення державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання в галузі транспорту відповідно до європейських стандартів, утворення після реформування залізничного транспорту органу регулювання в зазначеній галузі, використання в містах енергоефективного залізничного транспорту, оптимізацію організаційної структури залізничного транспорту; підвищення рівня кваліфікації та соціального забезпечення працівників залізничного транспорту, посилення мотивації до праці тощо [7]. Усі ці заходи потребують передусім неухильного додержання законодавства на залізничному транспорті.

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про залізничний транспорт» від 4 липня 1996 р. № 273/96-ВР (зі змін. і доп.), законодавство про залізничний транспорт загального користування складається із законів України «Про транспорт», «Про особливості утворення акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування», «Про залізничний транспорт», Статуту залізниць України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України, та інших законодавчих актів. Нормативні документи, що визначають порядок і умови перевезень, користування засобами залізничного транспорту загального користування, безпеки руху, охорони праці, забезпечення громадського порядку, перетину залізничних колій іншими видами транспорту

і комунікаціями, пожежної безпеки, санітарні норми та правила на зазначеному транспорті, є обов'язковими для всіх юридичних і фізичних осіб на території України [6].

Держава в особі уповноважених органів контролює додержання законодавства на залізничному транспорті. Такий контроль регламентується також Законом «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 р. № 877-V [8]. У ст. 2 Закону України «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 3 листопада 2016 р. № 1728-VIII (ред. від 1 січня 2018 р.) [9] до 31 грудня 2018 р. встановлено мораторій на проведення органами державного контролю планових заходів із здійснення державного контролю у сфері господарської діяльності. Також у постанові Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2017 р. № 1104 «Про затвердження переліку органів державного нагляду (контролю), на які не поширюється дія Закону України «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [10], міститься перелік органів державного контролю, на які не поширюється дія вищезгаданого Закону.

Отже, у досліджуваній сфері до 31 грудня 2018 р. діє мораторій на проведення органами державного контролю планових заходів із здійснення державного контролю. Дозволено позапланові заходи державного контролю, які здійснюються органами державного контролю на підставах, визначених у ст. 3 Закону України «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [9]. Відповідно до ст. 10 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», суб'єкт господарювання під час здійснення державного контролю має право не допускати посадових осіб органу державного контролю, якщо орган державного контролю здійснює повторний позаплановий захід державного контролю за тим самим фактом (фактами), що був (були) підставою для проведення позапланового заходу державного контролю [8].

До переліку нормативно-правових актів, дотримання яких перевіряється під час здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері залізничного транспорту, включено такі: 1) закони України «Про транспорт», «Про залізничний транспорт», «Про відходи», «Про перевезення небезпечних вантажів», «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», «Про професійний розвиток працівників», «Про ліцензування видів господарської діяльності»; 2) постанови Кабінету Міністрів України про Статут залізниць України, Порядок проведення спеціального навчання працівників суб'єктів перевезення небезпечних вантажів; 3) нормативно-правові акти міністерств та інших органів виконавчої влади, нормативні документи: Правила технічної експлуатації залізниць України, Правила безпеки та порядку ліквідації наслідків аварійних ситуацій з небезпечними вантажами при перевезенні їх залізничним транспортом, Правила перевезення вантажів, Інструкція з організації відбудовних робіт при ліквідації наслідків транспортних подій на залізницях України, Правила перевезення вантажів навалом і насипом, Правила перевезення вантажів у вагонах відкритого типу, Правила перевезення наливних вантажів, Інструкція з перевезення негабаритних і великовагових вантажів залізницями України, Інструкція з улаштування та експлуатації залізничних переїздів, Положення про порядок вивчення та перевірку знань нормативних актів з безпеки руху поїздів та маневрової роботи працівниками залізничного транспорту України, Правила перевезення небезпечних вантажів, Порядок проведення медичних оглядів працівників певних категорій залізничного транспорту, метрополітенів та підприємств міжгалузевого промислового залізничного транспорту України, Положення про класифікацію транспортних подій на залізницях України, Інструкція про порядок застосування засобів ваговимірювальної техніки на залізничному транспорті України та інші; 4) Державний стандарт, міждержавна угода: Національний стандарт України (Вагони вантажні магістральних залізничних доріг колії 1 520 мм, Загальні вимоги щодо забезпечення збереження під час завантажувально-розвантажувальних та маневрових робіт (ГОСТ 22235–2010, IDT)) та ін. [11].

Крім того, наказом Міністерства інфраструктури України від 25 січня 2017 р. № 16 затверджено уніфіковану форму акта, складеного за результатом проведення планової (позапланової) перевірки, та форми припису, розпорядження для здійснення заходів державного нагляду (контролю) за дотриманням суб'єктами господарювання у сфері залізничного транспорту вимог законодавства, норм і стандартів. Зокрема, уніфікована форма акта, складеного за результатом проведення планової (позапланової) перевірки за дотриманням суб'єктами господарювання у сфері залізничного транспорту вимог законодавства, норм і стандартів, містить р. V «Вичерпний перелік питань щодо проведення перевірки» [12].

Даний перелік охоплює питання щодо дотримання суб'єктом господарювання вимог законодавства, крім ліцензійних умов провадження господарської діяльності з перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів залізничним транспортом: 1) загальні питання; 2) питання щодо дотримання норм, правил утримання й експлуатації залізничного транспорту; 3) питання щодо кваліфікаційних та інших вимог до працівників; 4) питання щодо дотримання системи безпеки на залізничному транспорті; 5) питання щодо дотримання норм і правил під час перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів; 6) питання щодо запобігання забрудненню навколишнього природного середовища [12].

Варто звернути увагу на те, що в разі проведення позапланової перевірки (на час дії маторію планові перевірки заборонені) контролю підлягають лише ті питання, необхідність перевірки яких стала підставою для здійснення позапланової перевірки. Також в акті перевірки заповнюється стовпчик «Ступінь ризику суб'єкта господарювання» відповідно до кожного питання перевірки.

Стосовно даного показника Кабінетом Міністрів України затверджено критерії оцінки ступеня ризику від провадження господарської діяльності у сфері залізничного транспорту та визначення періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю) Державною службою з безпеки на транспорті [13]. Дані критерії встановлюються з метою проведення оцінки рівня небезпеки діяльності суб'єктів господарювання, у власності або користуванні (оренді) яких перебувають об'єкти залізничного транспорту – залізничний рухомий склад, колії, будівлі, споруди, виробничі приміщення, в яких проводиться виготовлення, приймання, ремонт залізничного транспорту і виконуються операції з перевезення пасажирів та вантажів на залізничному транспорті.

Так, до критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері залізничного транспорту, належать: 1) кількість залізничних транспортних подій (катастроф, аварій, серйозних інцидентів, інцидентів), зокрема сходження з рейок залізничного рухомого складу; 2) кількість осіб, які постійно або тимчасово можуть перебувати одночасно на об'єкті залізничного транспорту; 3) кількість залізничного рухомого складу та протяжність колій; 4) належність суб'єкта господарювання до суб'єктів відносин перевезення вантажів та/або суб'єктів, які провадять допоміжні види діяльності, пов'язані з перевезенням вантажів, або здійснюють управління залізничним транспортом загального користування [13]. Визначають і розрізняють суб'єктів господарювання з високим ступенем ризику, суб'єктів господарювання із середнім ступенем ризику та суб'єктів господарювання з незначним ступенем ризику. Коли суб'єкт господарювання може бути віднесений одночасно до двох або більше ступенів ризику, то він відноситься до суб'єктів із більш високим ступенем ризику.

Під час дослідження змісту державного контролю за додержанням законодавства на залізничному транспорті доречно зупинитися й на тому, що відповідно до Положення про Державну службу України з безпеки на транспорті, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2015 р. №103 [14], Державна служба України з безпеки на транспорті («Укртрансбезпека») є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра інфраструктури і який реалізує державну політику з питань безпеки на наземному транспорті. Одним з основних завдань «Укртрансбезпеки» є здійснення державного контролю за безпекою на залізничному транспорті. Проте варто підкреслити, що питання щодо надання оцінки відповідності внутрішніх розпоряджень суб'єктів господарювання вимогам нормативно-правових актів або нормативних документів у сфері залізничного транспорту не належать до повноважень «Укртрансбезпеки».

Згідно із законодавством у сфері залізничного транспорту (перелік нормативно-правових актів наведено вище), у кожному вагоні повинен бути вивішений витяг з основних правил із складом положень, які стосуються обслуговування пасажирів. Так, працівники залізничного транспорту повинні гарантувати безпеку пасажирів, створювати їм необхідний комфорт, культурно обслуговувати їх на вокзалах та в поїздах. У процесі підготовки й експлуатації рухомого складу залізничного транспорту для пасажирських перевезень його власники зобов'язані створити безпечні і комфортні умови перевезення пасажирів, забезпечити належний санітарно-гігієнічний та санітарно-технічний стан вагонів. На шляху прямування, а також під час подачі поїзду під посадку в зимовий час, перехідний період температура повітря у вагонах усіх типів повинна бути на рівні $+20^{\circ}\text{C} - +2^{\circ}\text{C}$, а влітку – $+24^{\circ}\text{C} - +2^{\circ}\text{C}$ (тільки у вагонах, де є кондиціонери). У вагонах з автоматичним включенням вентиляції, з устаткуванням для кондиціонування повітря, вентиляція повинна вмикатися автоматично залежно від температури повітря у вагоні. У разі ручного вмикання вентиляція вмикається періодично згідно із правилами експлуатації устаткування [15].

Зазначимо, що згідно зі ст. 6 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та ст. 3 Закону України «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», в умовах мораторію на здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) 2017 р. проведено 5 позапланових перевірок. Виявлено 425 порушень, з яких 114 є наслідком недотримання Правил технічної експлуатації залізниць України, 292 – Положення про систему управління безпекою руху поїздів у Державній адміністрації залізничного транспорту України, 17 – Положення про порядок вивчення та перевірку знань нормативних актів із безпеки руху поїздів та маневрової роботи працівниками залізничного транспорту України, 2 – Положення про класифікацію транспортних подій на залізницях України [16].

На нашу думку, такі результати (одержані у результаті 5 перевірок) свідчать про незадовільний стан додержання законодавства на залізничному транспорті, що потребує вдосконалення форм і методів державного контролю за додержанням законодавства на залізничному транспорті, особливо в умовах дії мораторію на проведення планових заходів.

Висновки. Отже, зміст державного контролю за додержанням законодавства на залізничному транспорті полягає в позапланових заходах перевірки (в умовах мораторію на проведення планових заходів контролю) порядку й умов пасажирських і вантажних перевезень, вимог до стану та правил користування засобами й інфраструктурою залізничного транспорту, охорони праці, пожежної безпеки, безпеки руху, санітарних норм та інших правил, передбачених чинним законодавством про залізничний транспорт в Україні.

Список використаних джерел:

1. Вантажооборот та обсяги перевезень вантажів у 2017 р. URL: http://ukrstat.org/uk/operativ/operativ2017/tr/vp/vp_u/vp1217_u.htm.
2. Пасажирооборот та кількість перевезених пасажирів у 2017 р. URL: http://ukrstat.org/uk/operativ/operativ2017/tr/pp/pp_u/pp1217_u.htm.
3. Загальна інформація публічного акціонерного товариства «Українська залізниця». URL: https://www.uz.gov.ua/about/general_information/.
4. Основні аспекти стратегії розвитку ПАТ «Укрзалізниця» на 2017–2021 рр. URL: https://www.uz.gov.ua/files/file/Strategy_Presentation_fin1.pdf.
5. Про затвердження Державної цільової програми реформування залізничного транспорту на 2010–2019 рр.: постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2009 р. № 1390. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1390-2009-%D0%BF/print1511095474170258>.
6. Про залізничний транспорт: Закон України від 4 липня 1996 р. № 273/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 40. Ст. 183.
7. Про схвалення Транспортної стратегії України на період до 2020 р.: розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2010 р. № 2174-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2174-2010-%D1%80>.
8. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 5 квітня 2007 р. № 877-V. Відомості Верховної Ради України. 2007. № 29. Ст. 389.
9. Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 3 листопада 2016 р. № 1728-VIII. Відомості Верховної Ради. 2017. № 4. Ст. 37 (редакція від 1 січня 2018 р.). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1728-19>.
10. Про затвердження переліку органів державного нагляду (контролю), на які не поширюється дія Закону України «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»: постанова Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2017 р. № 1104. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1104-2017-%D0%BF>.
11. Перелік нормативно-правових актів, дотримання яких перевіряється під час здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері залізничного транспорту. URL: http://dsbt.gov.ua/sites/default/files/imce/Nakazu/pdf/perelik_normativno-pravovyh_aktiv_dotrymannya_yakyyh_perevirayetsya_pid_chas_zdiysnennya_zahodiv_derzhavnogo_naglyadu_kontrolyu_u_sferi_zaliznychnogo_transportu-1.pdf.
12. Про затвердження уніфікованої форми акта, складеного за результатом проведення планової (позапланової) перевірки, та форм припису, розпорядження для здійснення заходів державного нагляду (контролю) за дотриманням суб'єктами господарювання у сфері залізничного

транспорті вимог законодавства, норм і стандартів: наказ Міністерства інфраструктури України від 25 січня 2017 р. № 16. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0279-17/paran2#n32>.

13. Про затвердження критеріїв оцінки ступеня ризику від провадження господарської діяльності у сфері залізничного транспорту та визначення періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю) Державною службою з безпеки на транспорті: постанова Кабінету Міністрів України від 17 квітня 2008 р. № 365. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/365-2008-%D0%BF>.

14. Про затвердження Положення про Державну службу України з безпеки на транспорті: постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2015 р. № 103. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/103-2015-%D0%BF>.

15. Запитання та відповіді у сфері залізничного транспорту, з якими найчастіше звертаються громадяни України до «Укртрансбезпеки». URL: <http://dsbt.gov.ua/storinka/zapytannya-ta-vidpovidi-u-sferi-zaliznychnogo-transportu-z-yakymy-naychastishe-zvertayutsya>.

16. Публічний звіт голови Державної служби України з безпеки на транспорті Михайла Ноняка за 2017 р. URL: <http://dsbt.gov.ua/storinka/publichnyy-zvit-golovy-derzhavnoyi-sluzhby-ukrayiny-z-bezpeky-na-transporti-myhayla-0>.

УДК 342.9

ЖОВНІР Т.Л.

НЕЩАСНІ ВИПАДКИ ТА ПРОФЕСІЙНІ ЗАХВОРЮВАННЯ В СИСТЕМІ СОЦІАЛЬНИХ РИЗИКІВ ПРОХОДЖЕННЯ СЛУЖБИ ПРАЦІВНИКАМИ ПОЛІЦІЇ

У статті проаналізовані думки вчених щодо визначення поняття «соціальний ризик», визначені чинники, які спричиняють нещасні випадки та професійні захворювання, а також сформульовані перспективні напрями зменшення кількості нещасних випадків та професійних захворювань під час проходження служби працівниками поліції.

Ключові слова: соціальний ризик, нещасні випадки, професійні захворювання.

В статье проанализированы точки зрения ученых относительно определения понятия «риск», определены факторы, провоцирующие несчастные случаи и профессиональные заболевания, а также сформулированы перспективные направления уменьшения количества несчастных случаев и профессиональных заболеваний при прохождении службы сотрудниками полиции.

Ключевые слова: риск, несчастные случаи, профессиональные заболевания.

The article analyzes the point of view of scientists regarding the definition of the concept of “social risk”, determines the factors contributing to the occurrence of accidents and occupational diseases, as well as formulating promising directions for improving the level of accidents and occupational diseases during the service of the police officers.

Key words: social risk, accidents, occupational diseases.

Вступ. Обставиною, що стимулює проведення наукового пошуку, є відсутність законодавчо закріплених норм щодо вивчення стану й аналізу причин, які призводять до нещасних випадків та професійних захворювань серед працівників поліції, а також їх профілактики.

Значний внесок у дослідження соціальних ризиків у трудовій діяльності зробили провідні вітчизняні та закордонні вчені, серед яких варто зазначити В. Антонюк, В. Близнюк, О. Власюка, О. Ге-

© ЖОВНІР Т.Л. – помічник приватного нотаріуса (Харківський міський нотаріальний округ)

расименка, Е. Гідденса, І. Гнибіденка, Г. Дмитренка, М. Дугласа, Т. Заяць, А. Колота, І. Кравченко, І. Курило, Л. Лісогор, Н. Лумана, О. Макарову, О. Малиновську, Г. Назарову, В. Новікова, С. Пирожкова, О. Позняка, С. Полякову, М. Романюка, Ю. Саєнко, Л. Семів, М. Семикіну, С. Хансона, Д. Ходжсона, О. Цимбала, Л. Шамілева, Л. Черенько. Незважаючи на значну кількість дослідників, які звертали увагу на дану проблему, системне дослідження проявів таких соціальних ризиків, як нещасні випадки та професійні захворювання під час проходження служби працівниками поліції, нині відсутнє.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз проявів таких соціальних ризиків, як нещасні випадки та професійні захворювання під час проходження служби працівниками поліції, визначення шляхів їх ефективного попередження.

Результати дослідження. Конституція України (ст. 3) проголосила, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю. Кожна людина має невід'ємне право на життя. Ніхто не може бути свавільно позбавлений життя. Обов'язок держави – захищати життя людини. Кожен має право захищати своє життя і здоров'я, життя і здоров'я інших людей від протиправних посягань (ст. 27 Конституції України) [1].

У сучасних умовах діяльність працівників поліції практично завжди пов'язана з небезпекою та стресовими ситуаціями, адже вона спрямована на припинення злочинних посягань на майно, життя, здоров'я й інші цінності громадян. Працівники поліції під час виконання своїх службових обов'язків досить часто дістають поранення, каліцтва, переживають наслідки посттравматичних стресових порушень тощо. Отже, значне місце в системі соціальних ризиків проходження служби працівниками поліції належить нещасним випадкам та професійним захворюванням.

Л. Шамілева наголошує на тому, що соціальний ризик як соціальне явище поєднує у своїй структурі ризики, що проявляються в різних сферах життєдіяльності людини. Ідеться про демографічні ризики; ризики у сфері зайнятості (втрата роботи, неповна зайнятість, неадекватна зайнятість); ризики бідності (низький рівень доходів та витрат, низький рівень матеріальної забезпеченості); ризики втрати здоров'я, працездатності; ризики обмеження життєдіяльності та низхідної соціальної мобільності; нерегульована трудова міграція; соціальна нестабільність; незадовільний екологічний стан та його погіршення тощо [2, с. 171]. Ю. Саєнко визначає соціальний ризик як рівень втрати будь-якої соціально значущої складової частини повсякденного життя незалежно від характеру джерела (технічного, економічного, екологічного тощо), його можна виразити у вигляді комплексної кількісно-якісної оцінки [3, с. 14].

Отже, соціальний ризик проявляється в найрізноманітніших соціальних сферах діяльності людини та характеризується певною небезпекою чи загрозою для нормального повсякденного життя. Одними з таких небезпек в повсякденному житті працівників поліції під час виконання ними службових обов'язків є нещасні випадки та професійні захворювання.

Головною метою національної політики в галузі безпеки й гігієни праці та виробничого середовища, яка визначена в Конвенції Міжнародної організації праці «Про безпеку, гігієну праці та виробниче середовище» № 155 від 1981 р. [4], є запобігання та скорочення кількості нещасних випадків та професійних захворювань. Забезпечення ж ефективної реалізації права на безпечні, належні та нешкідливі умови праці має на меті профілактику виробничого травматизму та професійних захворювань.

Відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» [5], нещасний випадок – обмежена в часі подія або раптовий вплив на працівника небезпечного виробничого чинника чи середовища, що сталися в процесі виконання ним трудових обов'язків, внаслідок яких завджано шкоди здоров'ю або настала смерть.

Безпека працівників поліції під час виконання ними службових обов'язків залежить від набутих навичок та знань, а також від чинників, які підвищують вірогідність нещасних випадків, загибелі працівників, поранень, травм внаслідок порушення правил охорони праці, завдання працівникам різного роду шкоди тощо.

Як зазначив у липні 2017 р. С. Князев, з початку роботи Національної поліції в Україні загинуло 18 її працівників, поранено приблизно 700 співробітників [6]. На нашу думку, такі трагічні випадки та статистика зумовлені низкою чинників, які, на жаль, характерні для працівників поліції під час виконання ними службових обов'язків: 1) недостатня професійна підготовленість та недосвідченість; 2) необережність; 3) великі фізичні та психічні навантаження, що призводять до перевтомлення, виснаження, втрати почуття обережності та здатності до самозахисту; 4) агресивність оточення до працівників поліції; 5) недостатня натренованість професійної поведінки в екстремальних ситуаціях.

У теорії та практиці виділяють три головні причини трагічних випадків із працівниками правоохоронних органів: випадковість, небезпечні умови та небезпечні дії з боку працівників. Випадко-

вість призводить до трагічних випадків, але вона не є керованим чинником. Небезпечні умови – одна з головних причин трагічних випадків. Оскільки соціальна й економічна напруга в суспільстві не зменшуються, а навпаки, зростає, активність злочинних елементів залишається дуже високою, то зберігається і чинник небезпечності в діяльності працівників органів внутрішніх справ. Об'єктивна небезпека породжує суб'єктивну небезпеку. Дослідники виявили, що працівники, які виконують професійні обов'язки в стані стресу або відчують, що їхня робота їм чимось загрожує і є небезпечною, значно частіше потрапляють у трагічні ситуації, ніж ті, які не мають таких почуттів.

Важливою причиною трагічних випадків у діяльності працівників органів внутрішніх справ є їхні небезпечні дії. Вивчення питань безпеки показало, що неможливо усунути трагічні випадки тільки зменшенням небезпечності умов, адже працівники органів внутрішніх справ часто самі стають причинами трагічних випадків. Це може бути недостатнє використання засобів захисту для особистої безпеки, дії з небезпечною швидкістю, небезпечне положення під час виконання професійних дій, неуважність, зловживання, переляк тощо. Ці й інші небезпечні дії здатні підірвати найкращі спроби мінімізувати небезпечні умови [6, с. 233].

Справді, на практиці можна виділити як об'єктивні причини нещасних випадків, які трапляються із працівниками поліції, так і суб'єктивні причини. На наш погляд, зусилля для подолання вказаних причин нещасних випадків має докласти не тільки держава, а й самі працівники поліції. Адже здебільшого ускладнення криміногенної обстановки, збільшення рівня злочинності, а також соціальної й економічної напруги в країні напряму не залежать від дій окремого працівника поліції, а є комплексним завданням держави, тому дотримання правил безпеки безпосередньо під час виконання службових обов'язків, уважність, професійність дій є запорукою гарантування безпеки працівника поліції. Також дуже важливим елементом попередження нещасних випадків із працівниками поліції є профілактика.

На жаль, на даний час профілактиці нещасних випадків з боку держави приділяється недостатньо уваги, тому рівень нещасних випадків серед працівників поліції викликає занепокоєння.

Також поширені професійні захворювання у поліцейських. До таких захворювань належать такі, що спричинені професійною діяльністю, є наслідком впливу шкідливих речовин та інших чинників, пов'язаних із роботою [5]. У постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку професійних захворювань» зазначено такі захворювання: 1) ті, що виникли під впливом хімічних чинників; 2) спричинені впливом промислових аерозолів; 3) ті, які викликані дією фізичних чинників; 4) пов'язані з фізичним перевантаженням та перенапруженням окремих органів і систем; 5) спричинені дією біологічних чинників; 6) алергічні захворювання; 7) злоякісні новоутворення (професійний рак) [8].

Серед цих захворювань необхідно виділити ті, які спричинені дією фізичних чинників, та ті, що пов'язані з фізичним перевантаженням та перенапруженням окремих органів і систем, адже саме на такі найчастіше страждають поліцейські. На нашу думку, до основних професійних захворювань працівників поліції варто віднести такі: нервові захворювання (головний біль, інсульт, безсоння тощо); серцево-судинні захворювання (інфаркт міокарда, аритмія, стенокардія); захворювання, спричинені перенапруженням органів зору (короткозорість, далекозорість тощо).

На думку багатьох дослідників, після завершення періоду трудової адаптації, яка триває після 4–5 років роботи, фахівцю потрібно деяке реальне підтвердження його професійних досягнень (збільшення зарплати, підвищення статусу, кар'єрний ріст тощо). Якщо цього не відбувається, з'являється емоційний дискомфорт, незадоволеність працею, надмірна професійна перенапруга і перевтома – так звана «криза професіонала» (цитата за З. Кисіль) [9, с. 19–21]. Тому для багатьох працівників поліції згадані явища також є основними чинниками, що спричиняють професійні захворювання.

Для появи будь-якого професійного захворювання необхідне поєднання причин, які викликають хворобу, а також умов, які сприяють її розвитку. Професійних захворювань працівників поліції та чинників, які спричиняють їх розвиток, багато, проте можна стверджувати, що профілактика професійних захворювань є легшим засобом попередження будь-яких хвороб, аніж лікування таких хронічних захворювань.

Розгляд проблем нещасних випадків та професійних захворювань серед працівників поліції тісно пов'язаний з аспектами безпосереднього виконання ними службових обов'язків. Зважаючи на специфіку діяльності працівників поліції, неодмінно треба чекати на прояв можливих різноманітних негативних наслідків як для працівників, так і для членів їхніх родин, які стають заручниками тих умов праці, які на даний час є в поліції.

Дуже важливими є готовність та спроможність працівника поліції, який є потенційною жертвою зазначених соціальних ризиків, протидіяти цим проявам, передбачити їх та вміти своєчасно відреагувати. До нещасного випадку, професійного захворювання й інших соціальних ри-

зиків працівника поліції може призвести нервовий зрив, проблеми в сімейному житті, рівень матеріального та соціального забезпечення тощо. Одні чинники й обставини, які дозволяють віднести працівника поліції до числа жертв зазначених соціальних ризиків, мають постійний характер (втрата працездатності на певний час, інвалідність, яка настала під час виконання службових обов'язків), інші проявляються із часом (професійна деформація, професійні захворювання тощо). Об'єднуючою ж ознакою таких чинників є те, що нещасні випадки та професійні захворювання певною мірою можна попередити та знизити ступінь їхнього негативного впливу, що є основною задачею як держави, так і працівників поліції.

Головною проблемою в нашій державі в зазначеному контексті є те, що на даний час не приділяється достатньо уваги вивченню й аналізу причин та умов, які спричиняють нещасні випадки та професійні захворювання працівників поліції, а також їх профілактиці. В Україні необхідно створити єдину систему збирання й аналізу інформації про кількість, характер, причини нещасних випадків і професійних захворювань. Особлива увага має приділятися однозначності та системності нормативно-правових документів в даному аспекті.

Висновки. Отже, на даному етапі розвитку нашої держави особливого значення для збереження здоров'я та життя працівників поліції набуває запровадження на законодавчому рівні системи вивчення й аналізу сукупності причин, які спричиняють такі соціальні ризики, як нещасні випадки та професійні захворювання під час проходження служби працівниками поліції, а також розроблення механізмів їх профілактики.

Для зменшення кількості нещасних випадків та професійних захворювань під час проходження служби працівниками поліції на законодавчому рівні необхідно закріпити: розроблення системи та видів нещасних випадків та професійних захворювань серед працівників поліції; обов'язковість вивчення й аналізу причин і чинників, які зумовлюють нещасні випадки та професійні захворювання, подальше розроблення певних заходів щодо їх мінімізації та компенсації (матеріальної та нематеріальної); розроблення принципів, методів, напрямів і змісту роботи щодо профілактики нещасних випадків та професійних захворювань (комплекс додаткових занять за напрямками (фізична підготовка, медична допомога, тренінги в екстремальних умовах тощо)); надання психологічної допомоги працівникам поліції з метою подолання проблем у зв'язку з настанням нещасних випадків та професійних захворювань; розроблення комплексу заходів та рекомендацій для покращення психологічного клімату як у колективі, так і в сім'ї працівника поліції; запровадження програм та інформаційного забезпечення щодо стану охорони праці серед працівників поліції з наданням статистики, конкретних прикладів та причин, що спричинили нещасний випадок чи професійне захворювання.

Підвищення рівня обізнаності про причини й умови нещасних випадків та професійних захворювань під час проходження служби працівниками поліції, їх профілактика, планомірне поліпшення умов на робочих місцях, покращення психологічного клімату в колективі та в сім'ях співробітників поліції позитивно впливатиме на підвищення рівня захищеності працівників поліції, сприятиме покращенню ефективності боротьби зі злочинністю.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-вр. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Шамілева Л. Визначення та інтегральна оцінка соціальних ризиків у регіонах України. Демографія та соціальна економіка. 2008. № 1. С. 166–176.
3. Саєнко Ю. Соціальні ризики та шанси. Соціальні ризики. Т. 2 / відп. ред.: Ю. Саєнко, Ю. Привалов. К.: ПЦ «Фоліант», 2004. С. 12–51.
4. Про ратифікацію Конвенції Міжнародної організації праці № 155 1981 р. про безпеку й гігієну праці та виробниче середовище: Закон України від 2 листопада 2011 р. № 3988–VI. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 23. Ст. 233.
5. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 23 вересня 1999 р. № 1105–XIV. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 46–47. Ст. 403.
6. URL: https://censor.net.ua/news/447943/za_dva_goda_v_ukraine_pogibli_18_politseyiskih_ganeny_700_knyazev.
7. Бандурка О. Управління в органах внутрішніх справ України: підручник. Х., 1998. С. 480.
8. Про затвердження переліку професійних захворювань: постанова Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2000 р. № 1662. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1662-2000-%D0%BF>.
9. Кисіль З. Проблеми професійної деформації співробітників органів внутрішніх справ: монографія. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2008. 524 с.

УДК 351.74:342.922

ЗАВАЛЬНИЙ М.В.

СУТНІСТЬ ТА ЗАВДАННЯ ВЗАЄМОДІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ З ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ПОРЯДКУ

У статті розглянуто сутність та зміст взаємодії органів Національної поліції, органів місцевого самоврядування та громадських формувань з охорони громадського порядку, визначено найбільш дієві форми такої взаємодії, запропоновано шляхи вдосконалення її нормативно-правового регулювання.

Ключові слова: взаємодія, охорона громадського порядку, Національна поліція, органи місцевого самоврядування, громадські формування.

В статье рассмотрены сущность и содержание взаимодействия органов Национальной полиции, органов местного самоуправления и общественных объединений по охране общественного порядка, определены наиболее эффективные формы такого взаимодействия, предложены пути совершенствования ее нормативно-правового регулирования.

Ключевые слова: взаимодействие, охрана общественного порядка, Национальная полиция, органы местного самоуправления, общественные объединения.

The article discusses the essence and content of the interaction between the bodies of the National Police, local authorities and public formations on the protection of public order, identifies the most effective forms of such interaction, proposes ways to improve its legal regulation.

Key words: interaction, protection of public order, National Police, local authorities, public formations.

Постановка проблеми. В умовах формування правової держави і вільного громадянського суспільства особливого значення набуває створення надійних механізмів захисту прав і свобод людини, забезпечення передусім її безпеки. Життя, здоров'я, честь і гідність, всі форми власності (в тому числі й інтелектуальної), інші політичні, економічні права і свободи, закріплені Конституцією України, міжнародними пактами, повинні надійно охоронятися державою.

Національна поліція, Національна гвардія, інші спеціальні структури, що забезпечують безпеку країни, – це ті державні органи, які зобов'язані в межах своєї компетенції забезпечити законність і правопорядок, боротьбу зі злочинністю та адміністративними правопорушеннями, порушеннями прав людини і правового режиму роботи органів державної влади і управління. Основними виконавчо-розпорядчими органами держави, які виконують забезпечувальну функцію у сфері охорони правопорядку та боротьби зі злочинністю, є Національна поліція. Найважливішим елементом політичної системи суспільства завжди була і залишається держава, а її забезпечувальна функція має і буде мати в майбутньому істотне значення. Звідси є підстави констатувати: з одного боку, об'єктивну можливість і необхідність зміни функцій (компетенції) поліції, а з іншого – зростання її ролі в житті нашого суспільства як галузевої підсистеми органів державного управління і одночасно правоохоронного органу. Ефективність забезпечення правопорядку передусім залежить від безпосереднього зв'язку поліції з державними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти взаємодії органів поліції у сфері охорони громадського порядку з іншими суб'єктами правоохоронних органів тією чи іншою

© ЗАВАЛЬНИЙ М.В. – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, доцент кафедри адміністративного права і процесу факультету № 3 (Харківський національний університет внутрішніх справ)

мірою висвітлювались в роботах таких учених-адміністративістів, як В.Б. Авер'янов, О.Б. Андрєєва, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, А.Т. Комзюк, О.І. Остапенко, В.К. Колпачков, О.В. Кузьменко, В.І. Олефір, В.М. Плішкін, В.Т. Томін, Х.П. Ярмачі тощо. В юридичній літературі теоретичні питання взаємодії державно-правових явищ висвітлені доволі добре, та існує ціла низка визначень даного терміну. Найчастіше взаємодію визначають як узгоджену діяльність чи кооперацію праці. Сама ж діяльність – категорія настільки різнопланова, що дати їй однозначну інтерпретацію не вбачається за можливе. У зв'язку з цим науковці, які намагаються сформулювати дефініцію «взаємодія», пропонують брати за основу принципово різні функціональні аспекти взаємодії.

Постановка завдання. Метою цієї статті є визначення сутності взаємодії Національної поліції з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо забезпечення публічної безпеки та порядку.

Виклад основного матеріалу. Передусім варто зазначити, що взаємодія полягає в узгодженні за метою, місцем і часом зусиль і у взаємній допомозі по досягненню завдань, що стоять перед взаємодіючими суб'єктами.

В ст. 5. Закону України «Про Національну поліцію» закріплено, що поліція у процесі своєї діяльності взаємодіє з органами правопорядку та іншими органами державної влади, а також органами місцевого самоврядування відповідно до закону та інших нормативно-правових актів. Крім того, діяльність поліції здійснюється в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства і спрямована на задоволення їхніх потреб (ст. 11) [1].

Головна мета взаємодії – забезпечення єдності дій, взаємодопомоги і об'єднання зусиль для успішного вирішення спільних завдань. Водночас взаємодія і взаємна допомога повинні бути чітко узгоджені, як за цілями (задачами) дій, так і за місцем і часом проведення спільних заходів.

Взаємодія поліції з органами виконавчої влади щодо забезпечення публічної безпеки та порядку забезпечується:

- єдиним розумінням поставлених перед ними завдань, знанням загальних і особливих обов'язків і способів їх виконання всіма взаємодіючими органами;
- знанням оперативної обстановки;
- наявністю стійкого і безперервного зв'язку, постійним взаємним обміном інформацією.

Взаємодія поліції з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування здійснюється з наступних питань:

- а) забезпечення конституційних прав громадян;
- б) соціально-економічний розвиток країни, а також спільне виконання завдань, що впливають з встановлених законодавством України повноважень органів виконавчої влади, реалізація державних програм, планів і окремих заходів, передбачених актами Президента України, Кабінету Міністрів України, інших центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- в) інші питання, які потребують врахування думок органів місцевого самоврядування у випадках, передбачених законодавством.

При цьому основними формами взаємодії є:

- планування та реалізація спільних заходів;
- підготовка пропозицій щодо вдосконалення законодавства;
- обмін інформацією, необхідною для реалізації повноважень органів виконавчої влади, та надання її в установленому порядку;
- інші форми, передбачені нормативно-правовими актами. До таких форм взаємодії можна віднести можливість керівників територіальних органів Національної поліції запрошувати керівників (представників) органів виконавчої влади для участі в роботі нарад, комісій та робочих груп з питань охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки [2].

Також керівники територіальних органів поліції повинні не менше одного разу на два місяці проводити відкриті зустрічі з представниками органів місцевого самоврядування на рівнях областей, районів, міст та сіл з метою налагодження ефективної співпраці між поліцією та органами місцевого самоврядування і населенням. На таких зустрічах обговорюється діяльність поліції, визначаються поточні проблеми та обираються найефективніші способи їх вирішення.

Взаємодія територіальних органів поліції із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування здійснюється як на місцевому, так і на регіональному рівні. Управлінський вплив на органи поліції з метою координації забезпечення публічної безпеки та

порядку на регіональному рівні здійснюють обласні державні адміністрації, обласні ради та обласні прокуратури.

Поліцією застосовуються різні правові та неправові форми забезпечення публічної безпеки та порядку. Зокрема, під час організації та проведення виборів і референдуму (охорона правопорядку на виборчих дільницях, забезпечення збереження та безпеки під час перевезення виборчих документів, залучення фахівців і експертів поліції, участь в комісіях з обстеження будівель і приміщень дільничних виборчків, укладання угод з виборчками, притягнення до юридичної відповідальності учасників виборчого процесу за вчинення правопорушень тощо.

Не менш значущим є забезпечення ефективної взаємодії органів поліції з органами місцевого самоврядування як їх спільної діяльності, спрямованої на забезпечення безпеки, правопорядку і реалізації конституційних прав громадян, які проживають у відповідних територіальних громадах. Серед основних напрямів такої взаємодії виділяють: обмін інформацією про стан правопорядку і заходи щодо його забезпечення; спільну розробку комплексних цільових програм і проведення окремих заходів; формування в поліції і органах місцевого самоврядування підрозділів, що відають питаннями їх взаємодії щодо забезпечення правопорядку на території громади.

Велике значення мають такі форми їх співробітництва, як проведення спільної профілактичної роботи, заслуховування звітів посадових осіб з питань забезпечення правопорядку. Але в будь-якому разі в сучасних умовах не можна говорити про підпорядкованість органів поліції, що функціонують на районному рівні, главам органів місцевого самоврядування. Отже, слід вести мову про можливість їх конструктивної взаємодії і співпраці. Інше питання – які нормативні акти регулюють питання взаємодії. Здебільшого ці питання врегульовано в статутах територіальної громади, у зв'язку з чим виникає проблема, пов'язана з тим, що органи поліції не можуть керуватися місцевими нормативними правовими актами і не несуть відповідальність перед органами місцевого самоврядування.

Відсутність належного правового регулювання засад взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування в жодному випадку не применшує значення такої співпраці. Актуальною на сьогодні залишається теза про те, що органи поліції є одним із інструментів реалізації державної політики у сфері забезпечення правопорядку, але без участі інших державних органів і органів місцевого самоврядування система органів поліції не здатна ефективно здійснювати покладені на неї функції щодо забезпечення публічної безпеки та порядку в країні.

Згідно зі ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

- сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, Національної поліції, Національного антикорупційного бюро України, адвокатури і Державної кримінально-виконавчої служби України;
- погодження проекту плану проведення потенційно небезпечних заходів в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки; взаємодія з органами військового управління під час планування та проведення таких заходів з метою запобігання і недопущення надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків відповідно до закону;
- розгляд справ про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх відання; утворення адміністративних комісій та комісій з питань боротьби зі злочинністю, спрямування їх діяльності [3].

До відання виконавчих органів міських (за винятком міст районного значення) рад, крім зазначених повноважень, належить вирішення спільно з відповідними органами Національної поліції питань щодо створення належних умов для служби та відпочинку поліцейських.

На пленарних засіданнях місцевих рад, відповідно до ст. ст. 26, 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», заслуховується інформація керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території.

Крім того, ст. 6 Кодексу України про адміністративні правопорушення прямо вказує на обов'язок місцевих рад координувати на своїй території роботу всіх державних і громадських органів щодо запобігання адміністративним правопорушенням [4].

Зокрема, в період виборчих кампаній особливу значимість набуває ефективно збудований механізм взаємодії органів поліції і виборчих комісій, які здійснюють спільну організаційно-правову діяльність зі створення оперативного штабу сил правопорядку, участі в заходах з технічної

забезпеченості та антитерористичної захищеності будівель і приміщень виборчих дільниць і комісій. При цьому взаємодія поліції і виборчих комісій повинна будуватися на принципах неутручання поліції у виборчий процес; безоплатності; пріоритетності прав і свобод громадян; обліку загальнодержавних і місцевих особливостей; своєчасності та оперативності реагування на виборчі правопорушення; узгодженості дій органів поліції та виборчих комісій.

Відносини обласних державних адміністрацій та управлінь Національної поліції будуються на підставі субординаційних зв'язків, коли «вищі органи управління визначають зміст та спрямованість діяльності підпорядкованих суб'єктів для досягнення єдиної мети». Згідно з п. 2 ст. 119 Конституції України місцеві державні адміністрації забезпечують на відповідній території законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян. Це завдання деталізовано у п. 11 ст. 16 та у ст. 25 Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Місцеві державні адміністрації здійснюють на відповідних територіях державний контроль за додержанням громадського порядку, забезпечують здійснення заходів щодо охорони громадської безпеки, громадського порядку, боротьби зі злочинністю; здійснюють заходи щодо організації правового інформування і виховання населення [5].

Основною формою взаємодії поліції з органами виконавчої влади щодо забезпечення публічної безпеки та порядку є спільна координація такої діяльності. Практика діяльності координаційних органів дозволяє виділити певні позитивні риси такої форми взаємодії. Передусім створення координаційних органів дає можливість об'єднати зусилля суб'єктів забезпечення публічної безпеки та порядку, які мають різну компетенцію. Представники цих суб'єктів, зокрема органів поліції, інших місцевих органів виконавчої влади, зберігають свою самостійність. При цьому вони виступають від імені суб'єктів, яких вони представляють, за допомогою методів і форм діяльності зазначених суб'єктів, використовуючи компетенцію, наявні ресурси суб'єктів для вирішення конкретних завдань взаємодії. Крім того, створення координаційних рад із забезпечення безпеки та порядку дозволяє накопичувати необхідну інформацію та приймати науково обгрунтовані рішення. Позитивним є також те, що об'єднання зусиль і вироблення узгоджених позицій здійснюється на добровільних засадах, шляхом спільного обговорення проблеми, а не за вказівкою. Так, при обласних державних адміністраціях та виконавчих органах міських рад створені координаційні ради з питань соціального і правового захисту неповнолітніх та запобігання правопорушенням у їх середовищі.

Координаційні органи достатньо динамічні, спроможні адекватно реагувати на найменші зміни зовнішнього середовища. Вони можуть бути «швидко створені, реорганізовані, ліквідовані (оскільки тут немає труднощів, звичайно пов'язаних з переміщенням кадрів)».

В Харківській області, відповідно до Регіональної програми забезпечення публічної безпеки і порядку в Харківській області на 2016–2017 роки, до суб'єктів взаємодії віднесено: Головне управління Національної поліції в Харківській області, прокуратура Харківської області, Управління Служби безпеки України в Харківській області, Управління патрульної поліції у м. Харкові Департаменту патрульної поліції Національної поліції України, Управління захисту економіки Департаменту захисту економіки Національної поліції України, Слобожанське управління кіберполіції Департаменту кіберполіції Національної поліції України, Шосте територіальне управління Департаменту протидії наркозлочинності Національної поліції України, Управління поліції охорони в Харківській області Національної поліції України, Головне управління Державної міграційної служби України в Харківській області, Східне регіональне управління Державної прикордонної служби України, Східне територіальне управління Національної гвардії України, Головне управління ДСНС України у Харківській області, Управління Державної пенітенціарної служби України в Харківській області, Головне управління ДФС у Харківській області, Харківська митниця ДФС, Державна фінансова інспекція України в Харківській області, Харківський національний університет внутрішніх справ, структурні підрозділи Харківської обласної державної адміністрації, районні державні адміністрації [6].

Метою взаємодії зазначених суб'єктів є удосконалення системи превенції правопорушень, координація у цьому напрямі дій органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, територіальних правоохоронних та контролюючих органів, громадських інститутів та населення з метою захисту конституційних прав і свобод громадян, дітей, інших малозахищених верств населення, забезпечення публічної безпеки та порядку у громадських місцях, зниження тиску злочинного середовища на громадян, підприємців, недопущення загострення криміногенної ситуації в регіоні, створення умов для продуктивного та ефективного розвитку економічного, промислового, культурного, науково-технічного потенціалу Харківщини. Територіальні органи

поліції проводять спільні профілактичні рейди та перевірки з різними місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Взаємодія органів Національної поліції, органів місцевого самоврядування та громадських формувань з охорони громадського порядку не може бути ефективно реалізованою без створення відповідної нормативно-правової основи. Різний спосіб діяльності органів місцевого самоврядування, органів Національної поліції та громадських формувань щодо здійснення охорони громадського порядку, специфіка їхніх повноважень та компетенції вимагають чіткої правової регламентації їхньої взаємодії. Рівень досконалості норм права та механізму їхньої реалізації, рівень нормативної бази зумовлюють ступінь ризику під час прийняття та реалізації організаційних рішень, що спрямовані на охорону та підтримання громадського порядку [7].

Висновки. Аналіз практики взаємодії Національної поліції з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо забезпечення публічної безпеки та порядку не завжди досягає запланованої мети через нераціональний вибір організаційних форм взаємодії. Інколи необхідні рішучі дії – проведення спільних рейдів та перевірок з метою виявлення та усунення причин правопорушень, що, на жаль, замінюються різноманітними обговореннями, нарадами тощо. Тому у виборі організаційних форм взаємодії у профілактиці правопорушень доцільно чітко слідувати виробленим наукою управління принципам організації управлінського процесу. Відповідно до них управлінський процес не завершується прийняттям рішення, потрібно також й ефективне виконання цього рішення. Крім того, узгоджене управлінське рішення повинно ґрунтуватись на реальних можливостях взаємодіючих суб'єктів профілактики. Варто активніше запроваджувати нові організаційні форми взаємодії суб'єктів профілактики, зокрема у нові методи навчання учасників профілактичного процесу.

Список використаних джерел:

1. Про Національну поліцію: закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
2. Про затвердження Положення про Національну поліцію: постанова Кабінету Міністрів України № 877 від 28.10.2015. Офіційний вісник України від 17.11.2015 р., № 89, стор. 34, стаття 2971, код акту 79257/2015.
3. Про місцеве самоврядування: закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення: кодекс України № 8073-X від 07.12.1984 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
5. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
6. Регіональна програма забезпечення публічної безпеки і порядку в Харківській області на 2016–2017 роки (затв. Рішенням Харківської обласної ради від 14 квітня 2016 року № 106-VII). URL: http://www.oblrada.kharkov.ua/uploads/docs/Regional_programs/38_publicna_bezpeka/programa-106.doc.
7. Завальний М.В. Правовий статус державних та недержавних суб'єктів охоронної діяльності в Україні. Форум права. 2016. № 4. С. 133–139.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ, ЯКА ЗДІЙСНЮЄ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ОБОРОННО-ПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ В УКРАЇНІ

У статті визначено адміністративно-правовий статус публічної адміністрації, яка здійснює адміністративно-правове регулювання у сфері оборонно-промислового комплексу в Україні як комплекс правових елементів (завдань, функцій, адміністративних обов'язків та юридичних прав, умов адміністративної відповідальності та підстав для неї), які в площині адміністративно-правового регулювання оборонно-промислового комплексу формують, реалізують та гарантують державну політику у сфері національної безпеки й оборони через здійснення сукупності виконавчо-розпорядчої, організаційної, господарської та науково-дослідної діяльності щодо об'єктів оборонно-промислового комплексу.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, адміністративні обов'язки, адміністративно-правовий статус, завдання, оборонно-промисловий комплекс, публічна адміністрація, функції, юридичні права.

В статье определен административно-правовой статус публичной администрации, которая осуществляет административно-правовое регулирование в сфере оборонно-промышленного комплекса в Украине как комплекс правовых элементов (задач, функций, административных обязанностей и юридических прав, условий административной ответственности и оснований для нее), которые в плоскости административно-правового регулирования оборонно-промышленного комплекса формируют, реализуют и гарантируют государственную политику в сфере национальной безопасности и обороны через осуществление совокупности исполнительно-распорядительной, организационной, хозяйственной и научно-исследовательской деятельности относительно объектов оборонно-промышленного комплекса.

Ключевые слова: административная ответственность, административные обязанности, административно-правовой статус, задачи, оборонно-промышленный комплекс, публичная администрация, функции, юридические права.

The article defines the administrative and legal status of a public administration that carries out administrative and legal regulation in the field of defense-industrial complex in Ukraine as a complex of legal elements (tasks, functions, administrative duties and legal rights, conditions and grounds of administrative responsibility), which in the area of administrative-legal regulation of the defense-industrial complex form, implement and guarantee the state policy in the field of national security and defense through the implementation of a set of executive, organizational, economic and research activities on objects of the defense-industrial complex.

Key words: administrative responsibility, administrative duties, administrative-legal status, tasks, defense-industrial complex, public administration, functions, legal rights.

Вступ. Сили безпеки й оборони в березні 2014 р. не змогли ефективно реагувати на зовнішні виклики, сталося захоплення Криму та розпочався перманентний конфлікт на Сході України. З того часу Україна здійснила значний прогрес в розбудові своїх оборонних спроможностей; проте цих зусиль недостатньо для подолання нинішніх та майбутніх загроз для країни. Ми взяли рух на побудову оборонної організації відповідно до стандартів НАТО. Хоча таких офіційних стандартів немає, є загальноприйняті практики – т. з. шість ключових принципів, на яких ґрунту-

ється ефективна організація системи оборони країн НАТО. Найперший із таких принципів – чітко визначені ролі, обов'язки та повноваження. Однією зі сфер, що потребує такої визначеності, є оборонно-промисловий комплекс (далі – ОПК) [18].

Усе вищезазначене підкреслює актуальність дослідження адміністративно-правового статусу публічної адміністрації, яка здійснює адміністративно-правове регулювання у сфері оборонно-промислового комплексу в Україні.

Адміністративно-правовий статус публічної адміністрації, яка здійснює адміністративно-правове регулювання у сфері оборонно-промислового комплексу в Україні, досліджували такі вчені, як: В. Авер'янов, В. Галушко, М. Горбач, О. Гумін, С. Гусарев, А. Колодій, Т. Коломось, В. Колпаков, В. Корельський, Т. Кравцова, С. Кулицький, А. Малько, О. Музичук, Я. Окар-Балаж, Н. Оніщенко, А. Панчишин, В. Плахута, А. Солонар, М. Цуркан та інші. Проте ці науковці розкрили загальні аспекти адміністративно-правового статусу, а проблематика оборонно-промислового комплексу потребує нових досліджень у сучасних реаліях суспільства.

Постановка завдання. Мета статті – на базі дослідження й аналізу позицій учених-юристів, основ законодавства визначити адміністративно-правовий статус публічної адміністрації, яка здійснює адміністративно-правове регулювання у сфері оборонно-промислового комплексу в Україні.

Результати дослідження. У перекладі з латини *status* означає «положення, стан у будь-якій ієрархії, структурі, системі» [2]. Згідно із «Глумачним словником української мови», «статус» – це «певний стан чого-небудь» [29, с. 420]. Теоретики права розкривають правовий статус людини як юридично закріплене становище людини в суспільстві, відповідно до якого фізична особа як суб'єкт права вступає в правовідносини, координує свою діяльність і поведінку в суспільстві [27, с. 60].

Щодо більш точних позицій, то В. Корельський визначає правовий статус як багатоаспектну категорію, 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 різноманітних суспільних відносин; по-третє, не може бути реалізована без обов'язків, що кореспондуються правом, без юридичної відповідальності, у необхідних випадках – без правових гарантій; по-четверте, категорія «правовий статус» визначає права й обов'язки суб'єктів у системному вигляді, що дає змогу здійснити порівняльний аналіз статусів різних суб'єктів для відкриття нових шляхів її вдосконалення [10, с. 130]. Н. Оніщенко трактує правовий статус як систему законодавчо встановлених і гарантованих державою прав, свобод, законних інтересів і обов'язків суб'єкта суспільних відносин [16, с. 39].

С. Гусарев переконаний, що феномен правового статусу особистості визначає «співвідношення особистості та права, за допомогою якого держава окреслює для суб'єкта межі можливої діяльності, його становище стосовно інших суб'єктів і залежно від індивідуальних або типових ознак, які властиві суб'єктові, у праві відбиваються повнота правового становища особистості, його певна уніфікація або обмеження» [5, с. 41].

А. Малько характеризує правовий статус як комплексну інтеграційну категорію, що відображає взаємовідносини суб'єктів суспільних відносин, особи й суспільства, громадянина й держави, індивіда й колективу, а також інші соціальні зв'язки [13, с. 74].

Отже, правовий статус – це провідна категорія права, яка за допомогою конкретних правових елементів визначає становище суб'єкта в певних правовідносинах.

Що стосується адміністративно-правового статусу, то М. Цуркан переконаний, що правовий статус суб'єктів публічної адміністрації – це закріплена в нормативних актах сукупність взаємозалежних і взаємозумовлених функціональних інструментів (компетенція) і статичних якостей (цільовий, організаційно-структурний компоненти), необхідних для повноцінної участі цих суб'єктів в адміністративно-правових відносинах, забезпечення досягнення соціального ефекту [28, с. 52].

М. Горбач наголошує на тому, що за змістом адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративного права – це взаємопов'язаний комплекс юридично закріплених адміністративних завдань (функцій), адміністративних прав та обов'язків, установлених на основі адміністративно-правових норм, а також адміністративно відповідального позитивного (реалізується владними суб'єктами адміністративного права) і негативного характеру (накладається на суб'єктів адміністративного права), що мають загальний, універсальний характер для всіх однорідних учасників адміністративно-правових відносин. М. Горбач вважає, що адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративного права як правова категорія – це система однорідних адміні-

стративно-правових норм, які засвідчують факт формально-юридичного існування суб'єкта адміністративного права, а також визначають його правове становище у взаємодії з іншими суб'єктами права, державою та із суспільством загалом [3, с. 43].

Я. Окар-Балаж розкриває адміністративно-правовий статус як спеціальний правовий статус, який 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, за взаємодії органів публічної влади з інституціями громадянського суспільства, а також опосередковано у відносинах, які пов'язані зі сферою публічного адміністрування об'єктів державної та комунальної власності, а інколи – у відносинах, які мають місце у внутрішньоорганізаційній діяльності органів публічної влади [15, с. 85].

О. Музичук правовим статусом суб'єкта адміністративно-правових відносин називає систему закріплених у нормативно-правових актах ознак, які визначають його роль, місце та призначення у системі правовідносин, указують на його відмінність від інших суб'єктів і порядок взаємовідносин між ними [14, с. 320].

На думку Т. Коломоєць, адміністративно-правовий статус – це сукупність суб'єктивних прав і обов'язків, закріплених нормами адміністративного права за певним органом. Водночас обов'язковою ознакою набуття суб'єктом адміністративно-правового статусу є наявність у нього конкретних суб'єктивних прав і обов'язків, що реалізуються як у межах адміністративних правовідносин, так і поза ними [7, с. 64].

Отже, адміністративно-правовий статус – це провідна категорія адміністративного права, що за допомогою адміністративно-правових норм визначає становище суб'єкта права в адміністративно-правових відносинах та розкриває особливості його взаємовідносин з іншими суб'єктами права.

Неможливо розкрити зміст правового статусу без розкриття його юридичних складників. На думку А. Панчишина, до структури правового статусу як інтегрованого поняття належать: правові норми, що визначають статус; основні права, свободи, законні інтереси й обов'язки; правосуб'єктність; правові принципи; громадянство; гарантії прав і свобод; юридична відповідальність; правовідносини загального типу [17, с. 95–96]. У свою чергу, теоретик А. Колодій визначає такі його елементи: статусні правові норми і правові відносини; суб'єктивні права, свободи й юридичні обов'язки; громадянство; правові принципи й юридичні гарантії; законні інтереси; правосуб'єктність; юридична відповідальність. Деякі автори як елементи правового статусу розглядають правове зобов'язання, законність, правопорядок, правосвідомість, гуманізм, справедливість [6, с. 54].

Що стосується адміністративного права, то О. Гумін і Є. Пряхін до елементів адміністративного статусу відносять правосуб'єктність, права, обов'язки й юридичну відповідальність. Не всі права, закріплені в законодавстві, характеризують адміністративно-правовий статус. До них належать лише ті, що передбачені нормами адміністративного права та реалізуються у взаємовідносинах з органами публічної влади, оскільки адміністративно-правові відносини є тільки там, де один із суб'єктів є суб'єктом владних повноважень. Аналогічно варто говорити і про обов'язки. Адміністративно-правовий статус характеризують лише ті, що зумовлюються виникненням взаємовідносин з органами публічної влади. Для національного законодавства залишається проблемним, що в нормативно-правових актах здебільшого йдеться не окремо про права й обов'язки, а про «повноваження» [4, с. 37].

М. Горбач переконана, що основними юридичними елементами адміністративно-правового статусу публічних осіб є завдання (функції), адміністративні обов'язки та відповідні права з метою публічного виконання законодавства. Стрижнем адміністративно-правового статусу є адміністративні обов'язки та права, адміністративна відповідальність може бути вагомим додатковим елементом їхнього статусу. До додаткового елемента адміністративно-правового статусу публічної адміністрації належать порядок і підстави виникнення та припинення адміністративної правосуб'єктності, що містять адміністративно-правові аспекти створення та публічної легалізації публічних осіб [3, с. 170].

Отже, до елементів адміністративно-правового статусу публічної адміністрації, яка здійснює адміністративно-правове регулювання у сфері оборонно-промислового комплексу, належать: 1) обов'язки та права публічної адміністрації; 2) завдання та функції публічної адміністрації, а також засади регулювання оборонно-промислового комплексу; 3) адміністративна відповідальність у сфері адміністративно-правового регулювання оборонно-промислового комплексу.

Для розуміння адміністративно-правового статусу публічної адміністрації, яка здійснює адміністративно-правове регулювання у сфері оборонно-промислового комплексу, необхідно визначитися з терміном «публічна адміністрація». В. Авер'янов публічну адміністрацію визначив як сукупність органів виконавчої влади й органів виконавчого самоврядування, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції [1, с. 76]. Професор В. Колпаков трактує термін «публічна адміністрація» як систему організаційно-структурних утворень, які на законних підставах набули владних повноважень для їх реалізації в публічних інтересах [8, с. 57].

На думку Т. Кравцової й А. Солонар, публічна адміністрація – це певним чином побудована система органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації й інші суб'єкти, наділені адміністративно-управлінськими функціями, які діють із метою забезпечення як інтересів держави, так і інтересів суспільства загалом. Їй притаманні властивості, які відрізняють її від інших державних утворень і які можна побачити у визначенні цього поняття. Діяльність усіх державних органів базується на певних принципах, не є винятком і публічна адміністрація, вона також діє відповідно до певних принципів – верховенства права, гуманізму, законності, демократизму, професійної компетентності, відповідальності тощо [11, с. 523].

Отже, публічна адміністрація, яка здійснює адміністративно-правове регулювання у сфері оборонно-промислового комплексу, – це комплекс публічних структур, які мають виконавчо-розпорядчі й організаційні повноваження щодо правового регулювання оборонно-промислового комплексу з метою виконання політики держави в площині забезпечення національної безпеки й оборони.

Розкривши загальні категорії, необхідно розкрити саму систему органів, які здійснюють адміністративно-правове регулювання у сфері оборонно-промислового комплексу.

Безумовно, очолює сектор державної безпеки України Президент України як верховний головнокомандувач Збройних сил України, згідно зі ст. 106 Конституції України [9]. Він деякою мірою здійснює адміністративно-правове регулювання у сфері оборонно-промислового комплексу. Прикладом такого регулювання є затвердження Концепції розвитку сектора безпеки й оборони України, яка визначає систему поглядів на розвиток безпекових та оборонних спроможностей України в середньостроковій перспективі, сформованих на основі оцінки безпекового середовища та фінансово-економічних можливостей держави, здійсненої в межах комплексного огляду сектора безпеки й оборони України [23].

Необхідно зазначити Раду національної безпеки і оборони України, яка, відповідно до Конституції України, є координаційним органом із питань національної безпеки й оборони при Президентові України. Функціями Ради національної безпеки і оборони України є: внесення пропозицій Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки й оборони; координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки й оборони у мирний час; координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки й оборони в умовах воєнного або надзвичайного стану та за кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України [22].

На виконання Концепції розвитку сектора безпеки і оборони України, затвердженої Указом Президента України від 14 березня 2016 р. № 92/2016, Кабінетом Міністрів України схвалена Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу України на період до 2028 р., що є основою для розроблення нових та перегляду наявних нормативно-правових актів (зокрема, державних цільових програм) у сфері розвитку та функціонування оборонно-промислового комплексу [25].

Неможливо говорити про адміністративно-правове регулювання у сфері оборонно-промислового комплексу без згадки про Міністерство оборони України (далі – Міноборони), що є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Міноборони є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику з питань національної безпеки у воєнній сфері, сфері оборони і військового будівництва у мирний час та особливий період. Міноборони є органом військового управління, у підпорядкуванні якого перебувають Збройні сили, а також уповноваженим центральним органом виконавчої влади в галузі державної авіації [19].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 січня 2016 р. № 19-р схвалено Концепцію Державної цільової програми реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу на період до 2020 р. та визначено Міністерство економічного розвитку і торгівлі державним замовником програми, метою якої є створення умов для підвищення рівня функціонування обо-

ронно-промислового комплексу, що дасть змогу задовольнити потреби Збройних сил України, інших утворених відповідно до законів військових формувань у сучасному озброєнні та військової техніці, а також сприятиме створенню та розвитку цілісної системи оборонно-промислового комплексу на принципах збалансованості відповідно до потреб внутрішнього та зовнішнього ринку [24].

Відповідно до Закону України «Про особливості управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі» від 16 червня 2011 р. № 3531-VI, суб'єктами управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі є: Кабінет Міністрів України; Державний концерн «Укроборонпром». Державний концерн «Укроборонпром» (далі – Концерн) є уповноваженим суб'єктом господарювання з управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі. До складу Концерну входять державні підприємства оборонно-промислового комплексу, серед яких казенні підприємства, на основі фінансової залежності від одного або групи учасників Концерну, який виконує функції із забезпечення науково-технічного і виробничого розвитку, а також провадить інвестиційну, фінансову, зовнішньоекономічну й інші види діяльності [21].

Є також різні консультативні органи у формі комісій, наприклад Міжвідомча комісія з питань оборонно-промислового комплексу (далі – ОПК), що є робочим органом Ради національної безпеки і оборони України, утвореним відповідно до рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 р. «Про стан виконання рішень Ради національної безпеки і оборони України та додаткові заходи щодо забезпечення обороноздатності держави» [20], та Міжвідомча координаційна комісія з питань імпортозаміщення, що є тимчасовим консультативно-дорадчим органом Кабінету Міністрів України, який утворюється ним для організації діяльності з імпортозаміщення та кооперації суб'єктів господарювання в оборонно-промисловому комплексі [26].

Наявні також організаційні проблеми розвитку українського ОПК, які логічно випливають із необхідності його трансформації в умовах російської агресії. Зокрема, в останньому кварталі 2017 р. Кабінет Міністрів України ухвалив рішення про створення Державного науково-дослідного інституту випробування і сертифікації озброєння та військової техніки. Створення такої установи є необхідним кроком для забезпечення автономного й ефективного розвитку українського ОПК за нових складних геополітичних умов, серед яких військова агресія та гібридна війна з боку Росії [12].

Отже, систему органів, які здійснюють адміністративно-правове регулювання у сфері оборонно-промислового комплексу, становлять: Президент України (як верховний головнокомандувач Збройних сил України); Рада національної безпеки і оборони України (координаційний орган у сфері національної безпеки і оборони при Президентові України); Кабінет Міністрів України (визначає державну політику у сфері оборони та є суб'єктом управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі); Міністерство оборони України та Міністерство економічного розвитку і торгівлі (реалізують державну політику у сфері оборонно-промислового комплексу); Державний концерн «Укроборонпром» (є провідним суб'єктом управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі); консультативні органи у сфері оборонно-промислового комплексу (Міжвідомча комісія з питань оборонно-промислового комплексу, Міжвідомча координаційна комісія з питань імпортозаміщення, Державний науково-дослідний інститут випробування і сертифікації озброєння та військової техніки тощо).

Висновки. Усе вищезазначене дає підстави вважати, що:

– адміністративно-правовий статус – це провідна категорія адміністративного права, що за допомогою адміністративно-правових норм визначає становище суб'єкта права в адміністративно-правових відносинах та розкриває особливості його взаємовідносин з іншими суб'єктами права;

– до елементів адміністративно-правового статусу публічної адміністрації, яка здійснює адміністративно-правове регулювання у сфері оборонно-промислового комплексу, належать: 1) обов'язки та права публічної адміністрації; 2) завдання та функції публічної адміністрації, а також засади регулювання оборонно-промислового комплексу; 3) адміністративна відповідальність у сфері адміністративно-правового регулювання оборонно-промислового комплексу;

– публічна адміністрація, яка здійснює адміністративно-правове регулювання у сфері оборонно-промислового комплексу, – це комплекс публічних структур, які мають виконавчо-розпорядчі й організаційні повноваження щодо правового регулювання оборонно-промислового комплексу з метою виконання політики держави в площині забезпечення національної безпеки та оборони;

– систему органів, які здійснюють адміністративно-правове регулювання у сфері оборонно-промислового комплексу, становлять: Президент України (як верховний головнокомандувач Збройних сил України); Рада національної безпеки і оборони України (координаційний орган у сфері національної безпеки і оборони при Президентові України); Кабінет Міністрів України (визначає державну політику у сфері оборони та є суб'єктом управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі); Міністерство оборони України та Міністерство економічного розвитку і торгівлі (реалізують державну політику у сфері оборонно-промислового комплексу); Державний концерн «Укроборонпром» (є провідним суб'єктом управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі); консультативні органи у сфері оборонно-промислового комплексу (Міжвідомча комісія з питань оборонно-промислового комплексу, Міжвідомча координаційна комісія з питань імпортозаміщення, Державний науково-дослідний інститут випробування і сертифікації озброєння та військової техніки тощо).

Отже, адміністративно-правовий статус публічної адміністрації, яка здійснює адміністративно-правове регулювання у сфері оборонно-промислового комплексу в Україні – це комплекс правових елементів (завдань, функцій, адміністративних обов'язків та юридичних прав, умов та підстав адміністративної відповідальності), які в площині адміністративно-правового регулювання оборонно-промислового комплексу формують, реалізують та гарантують державну політику у сфері національної безпеки й оборони через здійснення сукупності виконавчо-розпорядчої, організаційної, господарської та науково-дослідної діяльності щодо об'єктів оборонно-промислового комплексу.

Список використаних джерел:

1. Авер'янов В. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. Т. 1: Загальна частина. К.: Юрид. думка, 2004. 584 с.
2. Білодід І. Словник української мови: в 11 т. Т. 7. 1976. С. 620. URL: <http://sum.in.ua/s/pryznachennja>.
3. Горбач М. Адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративного права: теорія і практика: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; НДІ публічного права. Київ, 2017. 202 с.
4. Гумін О., Пряхін Є. Адміністративно-правовий статус особи: поняття та структура. Наше право. 2014. № 5. С. 35–37.
5. Гусарев С. Теоретичні аспекти забезпечення правового статусу особистості в Україні. Науковий вісник Дніпропетровського юридичного інституту МВС України. 2000. № 1. С. 39–44.
6. Колодій А., Копейчиков В. Загальна теорія держави і права: навч. посібник. К.: Юрінком-Інтер, 1998. 317 с.
7. Коломоєць Т. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник К.: Юрінком-Інтер, 2011. 576 с.
8. Колпаков В. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): навч. посібник. Київ: Юрінком-Інтер. 2008. 256 с.
9. Конституція України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
10. Корельский В., Перевалова В. Теория государства и права: учебник для вузов. Москва: Норма-Инфра, 2002. 549 с.
11. Кравцова Т., Солонар А. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації. Форум права. 2010. № 4. С. 522–525.
12. Кулицький С. Сучасний етап розвитку оборонно-промислового комплексу і виробництва продукції подвійного призначення в Україні. 2017. // Центр досліджень соціальних комунікацій: офіц. веб-сайт. URL: http://www.nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=3422:ukrajinskij-oboronno-promislovij-kompleks-stan-ta-tendentsiji&catid=8&Itemid=350.
13. Малько А. Теория государства и права: учебник. М.: Юристь. 1996. 397 с.
14. Музичук О. Уточнення сутності категорії «правовий статус» суб'єкта адміністративно-правових відносин та його елементного складу. Форум права. 2008. № 1. С. 316–321.
15. Окар-Балаж Я. Деякі питання визначення правового статусу особи у адміністративному праві. Наше право. 2015. № 2. С. 81–85.
16. Оніщенко Н., Зайчук О. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком-Інтер, 2008. 366 с.
17. Панчишин А. Поняття, ознаки та структура категорії «правовий статус». Часопис Київського університету права. 2010. № 2. С. 95–98.

18. Плахута В. Україні потрібна нова «архітектура» у ВПК // Ліга-блоги: інформаційний веб-портал. 2017. URL: <http://blog.liga.net/user/vplakhuta/article/30230>.
19. Про затвердження Положення про Міністерство оборони України: постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 р. № 671. Офіційний вісник України. 2014. № 97.
20. Про Міжвідомчу комісію з питань оборонно-промислового комплексу: Указ Президента України від 12 червня 2015 р. № 329/2015 // Верховна Рада України: офіційний веб-портал. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/329/2015>.
21. Про особливості управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі: Закон України від 16 червня 2011 р. № 3531–VI. Офіційний вісник України. 2011. № 53. Ст. 2091.
22. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 5 березня 1998 р. № 183/98-ВР. Офіційний вісник України. 1998. № 13.
23. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 р. «Про Концепцію розвитку сектора безпеки і оборони України», затверджено Указом Президента України від 14 березня 2016 р. № 92/2016. Офіційний вісник України. 2016. № 23. Ст. 898.
24. Про схвалення Концепції Державної цільової програми реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу на період до 2020 р.: розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 січня 2016 р. № 19-р. Офіційний вісник України. 2016. № 7.
25. Про схвалення Стратегії розвитку оборонно-промислового комплексу України на період до 2028 р., схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 червня 2018 р. № 442-р. Урядовий кур'єр. 2018. № 121.
26. Про утворення Міжвідомчої координаційної комісії з питань імпортозаміщення: постанова Кабінету Міністрів України від 4 квітня 2018 р. № 251 // Верховна Рада України: офіційний веб-портал. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/251-2018-%D0%BF>.
27. Скаун О. Теорія прав і держава: підручник. Київ: Алерта. 2011. 524 с.
28. Цуркан М. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів: монографія. Харків, 2010. С. 51–55.
29. Яременко В., Сліпушко О. Новий словник української мови: у 3 т. Київ: Аконіт. 2008. 864 с.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ АГРОПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ УКРАЇНИ, ПРИНЦИПИ ТА НАПРЯМИ ЙОГО ЗДІЙСНЕННЯ

У статті охарактеризоване адміністративно-правове регулювання у сфері агропромислового комплексу України та його особливості, вперше визначені його принципи на основі аналізу наукової літератури та чинної нормативно-правової бази даної сфери для розвитку аграрного сектора, забезпечення й реалізації прав і законних інтересів як сільськогосподарських виробників, так і всіх суб'єктів у сфері агропромислового комплексу.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, адміністративно-правові відносини, принципи адміністративно-правового регулювання, агропромисловий комплекс України, АПК України.

В статті охарактеризовані адміністративно-правове регулювання в сфері агропромислового комплексу України та його особливості, вперше визначені його принципи на основі аналізу наукової літератури та діючої нормативно-правової бази даної сфери для розвитку аграрного сектора економіки країни в цілому, забезпечення й реалізації прав і законних інтересів як сільськогосподарських виробників, так і всіх суб'єктів у сфері агропромислового комплексу.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, административно-правовые отношения, принципы административно-правового регулирования, агропромышленный комплекс Украины, АПК Украины.

The article deals with the administrative-legal regulation in the field of agroindustrial complex of Ukraine and its peculiarities; for the first time its principles were determined on the basis of the analysis of scientific literature and the current legal and regulatory framework of this sphere for the development of the agrarian sector of the country and the provision and realization of rights and legitimate interests of agricultural producers, and all subjects in the field of agroindustrial complex.

Key words: administrative and legal regulation, administrative and legal relations, principles of administrative and legal regulation, agroindustrial complex of Ukraine, AIC of Ukraine.

Вступ. Сучасний агропромисловий комплекс України (далі – АПК) є найважливішою частиною економіки країни, він забезпечує суспільство життєво важливою продукцією, у ньому зосереджений величезний економічний потенціал, працює четверта частина населення, частка у валовій доданій вартості країни становить 13%, за використання основних засобів вартістю понад 100 млрд. грн. Розвиток АПК значною мірою визначає стан усього народногосподарського потенціалу, рівень продовольчої безпеки держави і соціально-економічну обстановку в суспільстві. Галузь є однією з основних бюджетотворювальних сфер економіки та посідає друге місце в товарній структурі експорту (майже 40%). АПК є основним джерелом надходження валюти в Україну та ключовим чинником у підтриманні торговельного балансу [1]. За нашим авторським визначенням, АПК України – це сукупність взаємопов'язаних галузей промисловості, послуг та всіх сфер сільського господарства, пов'язаних із його розвитком, обслуговуванням його виробництва та доведенням сільськогосподарської продукції до споживача [2]. Так, дуже важливу роль у процесі розвитку АПК відіграє його доцільне адміністративно-правове регулювання, яке, враховуючи його особливу специфіку та теперішні економічні процеси в Україні, перебуває на

стадії вдосконалення та потребує особливого підходу під час вироблення та реалізації заходів державного регулювання.

Постановка завдання. Метою статті є здійснення правового аналізу адміністративно-правового регулювання у сфері агропромислового комплексу України та його особливостей, визначення його принципів на основі аналізу наукової літератури та чинної нормативно-правової бази даної сфери.

Результати дослідження. Адміністративно-правове регулювання агропромислового комплексу – це цілеспрямований вплив правовими засобами, а саме належними формами та методами, уповноваженими органами державної влади й органами місцевого самоврядування, на виробництво, перероблення і реалізацію сільськогосподарських продукції, сировини і продовольства, а також на виробничо-технічне, наукове та кадрове забезпечення агропромислового виробництва за допомогою застосування сукупності адміністративно-правових форм і методів для досягнення продовольчої безпеки і підвищення рівня рентабельності агропромислового виробництва продовольства. Недостатня ефективність застосовуваних правових засобів державного регулювання АПК, серед яких найважливіша роль належить саме адміністративно-правовим методам, обґрунтовується статистичними даними. Так, за останні 10 років зміни у сфері АПК істотні. Нині в сільському господарстві працюють майже 45 000 підприємств, з яких приблизно 2 500 – великі та середні. Але поки рослинництво нарощує обсяги, вітчизняне м'ясо-молочне виробництво перебуває в стагнації. Унаслідок цього провідні компанії АПК виготовляють рослинну продукцію, частка якої в загальному обсязі становить приблизно 69% [1]. За константи посівних площ (26 775,6 тис. га, зростання на 3% із 2006 р.) сама структура агровиробництва зазнала помітних змін – у три рази зменшилися посіви цукрових буряків, у 2,5 рази – ячменю, а кормові культури вже не є пріоритетом внаслідок стагнації тваринництва. Фокус змістився в бік вирощування кукурудзи і технічних культур, передусім соняшнику, питома вага якого в структурі посівів окремих областей вже досягає 40%. Питома вага земельного банку агрохолдингів у загальній площі оброблюваних земель становить лише 16,7% (5,5 млн. га) [3].

Адміністративно-правове регулювання як правова категорія, на думку В. Четверикова, визначається як певний алгоритм послідовного впливу правових методів і засобів для досягнення цілей регулювання поведінки учасників управлінських відносин у сфері діяльності органів виконавчої влади, державного управління [4]. Але треба враховувати, що агропромисловий комплекс як безпосередній об'єкт адміністративно-правового регулювання відрізняється низкою відмінних від інших секторів рис, зокрема, залежністю від природно-кліматичних умов, відносно низькою прибутковістю та тривалим оборотом коштів, сезонним характером виробництва, більш повільною модернізацією виробництва тощо. Згідно зі ст. 1 та 3 Конституції України, Україна – суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава, зміст і спрямованість діяльності держави визначаються правами і свободами людини та їх гарантією [5], а отже, держава має вжити дієвих заходів для активного вдосконалення адміністративно-правового регулювання сфери АПК.

Адміністративно-правове регулювання діяльності АПК в Україні не було вивчено на належному рівні в межах вітчизняної теорії адміністративного права; незважаючи на те, що його різні аспекти вивчалися такими відомими вченими-адміністративістами, як: В. Авер'янов, О. Андрийко, І. Арістова, І. Архипенко, Д. Бахрах, А. Берлач, Ю. Битяк, В. Галуцько, І. Голосніченко, С. Гончарук, Т. Коломоець, В. Колпаков, А. Комзюк, М. Кравчук, А. Кузьменко, В. Курило, В. Ладиченко, І. Ломакіна, Р. Мельник, Н. Нижник, Н. Хорошак, В. Шкарупа, В. Янчук та іншими, сьогодні багато актуальних проблем адміністративно-правового регулювання АПК залишилися поза межами комплексного аналізу.

Теоретично на основі аналізу адміністративно-правового законодавства в будь-якій країні формуються принципи адміністративного права. Принципи варто розуміти як засадні (основні) ідеї, положення, вимоги, що характеризують зміст адміністративного права, відображають закономірності його розвитку і визначають напрями і механізми адміністративно-правового регулювання суспільних відносин. Принципи адміністративного права вказують на основні риси, сутнісні характеристики, зміст і призначення всієї галузі адміністративного права. Вони або випливають з окремих правових норм, або формуються на основі групи норм даної галузі права, пов'язані з іншими принципами, що регулюють суспільну поведінку людей. Отже, є сукупність різних принципів, які стають своєрідною перехідною площиною від права до норм етики і моралі в діяльності державних органів, площиною, яка з'єднує різні прояви суспільної свідомості із приписами права [6]. В адміністративному праві застосову-

ються як загальні правові принципи, визнані в тій чи іншій країні, так і спеціальні принципи, характерні тільки для певної правової галузі. Серед спеціальних діють принципи організації та функціонування окремих адміністративно-правових інститутів, а також принципи адміністративно-правового регулювання. Необхідність їх виявлення обґрунтовується як доцільністю вироблення спільних підходів до законодавчого регулювання й адміністративної діяльності, так і потребами судочинства та підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання будь-якої сфери. Визначення принципів адміністративно-правового регулювання саме агропромислового комплексу України та забезпечення чіткої кореляції між формами та методами регулювання й зазначеними принципами сприятимуть покращенню сучасного стану реалізації правотворчих повноважень суб'єктами державного регулювання АПК в Україні й активній гармонізації й уніфікації законодавства. Цим основоположним ідеям повинна відповідати чинна система законодавства у сфері АПК, на них мають базуватися взаємозв'язки суб'єктів державної влади із суб'єктами сільськогосподарського виробництва. Принципами адміністративно-правового регулювання агропромислового комплексу є:

- законність;
- системність;
- справедливість та свобода;
- єдність і несуперечність;
- пріоритетності та соціальна спрямованість;
- ефективність;
- відповідальність.

Принцип законності є загальноправовим, розглядається як утвердження верховенства вимог і положень Конституції та законів України під час адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у сфері АПК. Цей принцип означає, що держава спрямовує свої зусилля на чітке і безумовне дотримання законності в галузі АПК із боку аграрних товаровиробників, а також із боку державних органів, які здійснюють регуляторну діяльність. Так, згідно зі ст. 19 ч. 2 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 [5].

Принцип системності передбачає узгодженість в роботі всіх елементів механізму адміністративно-правового регулювання АПК України, а також раціональне використання ресурсів, зокрема інвестиційних.

Справедливість являє собою одночасно як універсальний принцип, так і кінцеву ціль адміністративно-правового регулювання. Справедливість є мірою співвідношення вимоги та відплати. Ця міра визначає оптимальне поєднання інтересів окремих індивідів, груп і суспільства загалом, а також ступінь захищеності їхніх інтересів. Так, у ст. 42 Конституції України зазначено, що держава забезпечує захист конкуренції в підприємницькій діяльності. Не допускаються зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція [5]. Нині однією із ключових проблем розвитку АПК України є недостатня ефективність самоорганізації та саморегулювання ринку сільськогосподарської продукції та продовольства, складність у виробленні консолідованої позиції сільськогосподарських товаровиробників у захисті своїх інтересів.

Конституційний принцип свободи підприємницької діяльності (ст. 42 Конституції України) втілений у нормативно-правовій базі сфери АПК України. Відповідно до ст. 13 Закону України «Про колективні сільськогосподарські підприємства», колективне сільськогосподарське підприємство діє на засадах підприємництва. Таку правову норму стосовно виробничих кооперативів закріплено в ст. 2 Закону України «Про колективні сільськогосподарські підприємства» [7]. Фермерське господарство визнано прогресивною формою підприємницької діяльності громадян у галузі сільського господарства України (Преамбула ст. 1 Закону України «Про фермерське господарство») [8]. Правовий статус державних підприємств та господарських товариств, які здійснюють діяльність у сфері сільського господарства, регламентується загальним законодавством, відповідно до якого державні комерційні підприємства та господарські товариства є суб'єктами підприємницької діяльності і діють на принципах підприємництва (ст. ст. 74 та 79 Господарського кодексу України, гл. 8 Цивільного кодексу, ст. 1 Закону України «Про господарські товариства») [9].

Принцип єдності означає, що всі суб'єкти агропромислової галузі України мають узгоджені цілі та скоординовані дії для досягнення консолідованого результату, визначеного насамперед

державною регуляторною політикою у сфері господарської діяльності, яка, відповідно до Закону України від 11 вересня 2003 р. «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», є напрямом державної політики, спрямованим на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення ухвалення економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави в діяльність суб'єктів господарювання й усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та в спосіб, що встановлені Конституцією та законами України [10]. Принципами державної регуляторної політики є: доцільність, адекватність, ефективність, збалансованість, передбачуваність, прозорість та врахування громадської думки.

Аналіз земельного законодавства України дозволяє виділити принцип пріоритетності використання земель сільськогосподарського призначення для сільськогосподарського виробництва. Норми, спрямовані на забезпечення охорони сільськогосподарського земельного фонду України як основного засобу виробництва продовольчої та сировинної продукції, містить ст. 23 Земельного кодексу України. Землі, придатні для потреб сільського господарства повинні надаватися насамперед для сільськогосподарського використання. Оскільки виробництво сільськогосподарської продукції передбачає обов'язкове використання земель, в основі правового регулювання господарської діяльності в АПК лежить раціональне й ефективне використання, відтворення й охорона земель сільськогосподарського призначення як основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави, а також інших природних ресурсів, які, згідно зі ст. 13 Конституції України, є об'єктами права власності українського народу, тому передбачають особливий режим правового регулювання [11, с. 17–27].

Відповідно до ст. 13 Конституції України, держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності та господарювання, соціальну спрямованість економіки [5]. Необхідно зазначити, що саме господарська діяльність в АПК безпосередньо стосується соціальної діяльності суб'єктів господарювання в АПК, є засобом досягнення задоволення потреб громадян.

Адміністративно-правове регулювання є одним із найбільш сильних за впливом, а отже, розрахованим на максимально великий соціально-економічний ефект видів державного впливу на об'єкти агропромислового комплексу. Адміністративно-правове регулювання передбачає нормативно-правові акти й акти правозастосування, якими держава в особі уповноважених органів встановлює загальні правила діяльності суб'єктів суспільних відносин у сфері агропромислового комплексу; дії уповноважених органів державної влади й органів місцевого самоврядування щодо коригування встановлених правил залежно від зміни умов; контроль і нагляд за виконанням встановлених правил; координацію діяльності учасників адміністративно-правових відносин у сфері АПК; захист їхніх законних прав та інтересів держави і суспільства; встановлення заходів адміністративної відповідальності та залучення до неї. Першочерговою метою даного виду адміністративно-правового регулювання має бути продовольча безпека, далі – формування сприятливого середовища для розвитку стійкого відтворення в аграрній сфері і підвищення рівня його рентабельності.

Принцип ефективності адміністративно-правового регулювання сфери АПК України передбачає результативність, успіх у досягненні мети, а також економічність, або мінімальні витрати для одержання відповідного результату, що зумовлюється високим рівнем конкуренції в ринкових умовах. Основою ефективності виробництва є: впровадження інноваційних технологій, інтенсифікація виробництва, ефективні форми господарювання й управління, прискорення структурних змін, застосування найбільш прогресивних форм організації праці і виробництва. За тим, як дотримується цей принцип, видно, чи досягає своєї мети АПК, як він діє, чи виконує своє призначення. Наскільки держава зможе забезпечити сільське господарство необхідною матеріально-технічною базою, наскільки правильно будуть застосовуватися економічні та правові важелі, настільки сільське господарство завдяки цьому забезпечить потреби населення продуктами харчування, а промисловість – сировиною.

Важливим елементом гарантування прав суб'єктів АПК України, захисту прав та законних інтересів є застосування правових засобів впливу, спрямованих на усунення порушень законодавства у сфері АПК, запобігання їх появі в майбутньому, відновлення порушеного права та притягнення винних у вчиненні правопорушень до адміністративної відповідальності. Тому одним із принципів адміністративно-правового регулювання у сфері АПК має бути принцип відповідальності за порушення законодавства. На жаль, у цій частині аграрне законодавство теж потребує вдосконалення.

Згідно із проектом Концепції Державної цільової програми розвитку аграрного сектора економіки на період до 2020 р., розвиток аграрного сектора економіки може відбуватися за двома варіантами. Перший варіант характеризується недостатнім фінансуванням розвитку аграрного сектора, декларуванням соціальних, економічних і екологічних заходів за відсутності реальних механізмів їх здійснення. За умови реалізації такого варіанту не забезпечується вирішення основних проблем розвитку сільськогосподарського виробництва, зокрема його інтеграції у світовий економічний простір, формування ефективного, соціально спрямованого аграрного сектора економіки держави, триває руйнація соціальної інфраструктури в сільській місцевості. Другий варіант передбачає визначення, розроблення й імплементацію напрямів розвитку аграрного сектора економіки на основі оптимізації його виробничої і соціальної інфраструктури, підвищення конкурентоспроможності сільськогосподарського виробництва, нарощування його обсягів, покращення якості і безпеки сільськогосподарської продукції, охорони довкілля та відтворення природних ресурсів, підвищення рівня зайнятості сільського населення, створення нових робочих місць [12]. Однак будь-який варіант розвитку аграрного сектора повинен не тільки дати змогу останньому задовольнити потреби внутрішнього ринку та забезпечити провідні позиції у світі шляхом стабільного експорту сільськогосподарської продукції та продуктів її глибокої переробки, але й сприяти вдосконаленню адміністративно-правового регулювання даним сектором взагалі.

Висновки. На жаль, чинне законодавство не визначає принципів адміністративно-правового регулювання у сфері АПК, а це, у свою чергу, не сприяє належному розвитку аграрного сектора та забезпеченню й реалізації прав та законних інтересів як сільськогосподарських виробників, так і всіх суб'єктів у сфері АПК. Доречно було б закріпити ці принципи в окремому нормативно-правовому акті. Державою мають бути вжиті реальні заходи для створення сприятливих умов функціонування всіх галузей АПК. Це дозволить товарам вітчизняних виробників переважати над продукцією іноземних компаній, вийти на світовий ринок, значно збільшити прибуток, а отже, надходження коштів до бюджету.

Список використаних джерел:

1. Аграрний сектор економіки України: сучасний стан та перспективи розвитку. URL: <https://www.vgolos.zt.ua/ahramnyy-sektor-ekonomiky-ukrayiny-suchasnyy-stand-ta-perspektyvy-rozvytku/>.
2. Іванова Г. Агропромисловий комплекс України – об'єкт адміністративно-правового регулювання: проблемні питання. Право та інновації: наук.-практ. журнал. 2018. № 1 (21). С. 75–82.
3. Мартинюк М. АПК-2027: як зміниться українське сільське господарство через 10 років. URL: <http://agroportal.ua/ua/publishing/lichnyi-vzglyad/apk2027-kak-izmenitsya-ukrainskoe-selskoe-khozyaistvo-cherez-10-let/>.
4. Четвериков В. Административное право. URL: <http://uristinfo.net/adminpravo/166-administrativnoe-pravo-vs-chetverikov/3927-sistema-elementov-mehanizma-administrativno-pravovogo-regulirovaniya.html>.
5. Конституція України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30.
6. Авер'янов В. Адміністративне право України. URL: <http://textbooks.net.ua/content/view/2575/15/>.
7. Про колективне сільськогосподарське підприємство: Закон України від 14 лютого 1992 р. № 2114–XII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2114-12>.
8. Про фермерське господарство: Закон України від 19 червня 2003 р. № 973–IV, редакція від 1 січня 2018 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/973-15>.
9. Марченко С. Правові принципи господарської діяльності в агропромисловому комплексі України. URL: http://visnyk.law.knu.ua/images/articles/N_85_2010_Marchenko.pdf.
10. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11 вересня 2003 р. № 1160–IV, редакція від 26 листопада 2016 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>.
11. Андрейцев В. Земля як основне національне багатство: проблеми правового режиму. Організаційно-правові проблеми розвитку аграрного і земельних ринків в Україні: зб. тез допов. і наук. повід. Наук.-практ. конф. / відп. ред. В. Семчик. К.: Ін-т держ. і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2004. С. 17–27.
12. Концепція Державної цільової програми розвитку аграрного сектора економіки на період до 2020 р. (проект). URL: <http://minagro.gov.ua/apk?nid=16822>.

ДО ПРОБЛЕМИ ДОТРИМАННЯ ПРИНЦИПУ ПРАВОВОЇ ЗАКОННОСТІ У СФЕРІ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

У статті досліджується проблема законності відмови державним службовцям у перерахунку пенсії, призначеної відповідно до Закону «Про державну службу» від 1993 р., у зв'язку із чим проаналізовано відповідні законодавчі акти, а також розглянуто судову практику щодо цього, на підставі чого зроблено відповідні висновки.

Ключові слова: *верховенство права, законність, правова законність, державний службовець, пенсійне забезпечення, перерахунок пенсій.*

В статье исследуется проблема законности отказа государственным служащим в пересчете пенсии, назначенной в соответствии с Законом «О государственной службе» от 1993 г., в связи с чем проанализированы соответствующие законодательные акты, а также рассмотрена судебная практика по этому поводу, на основании чего сделаны соответствующие выводы.

Ключевые слова: *верховенство права, законность, правовая законность, государственный служащий, пенсионное обеспечение, перерасчет пенсий.*

The article deals with the problem of the legality of the refusal of the civil servants in recalculation of the pension, which was appointed in accordance with the law "On Civil Service" of 1993, in connection with which the relevant legislative acts were analyzed, and the judicial practice in this regard was considered, on the basis of which the relevant conclusions.

Key words: *rule of law, legality, legal legality, civil servant, pension provision, pension recalculation.*

Вступ. Відповідно до Конституції, Україна є демократичною, правовою, соціальною державою, в якій одними із ключових принципів організації та перебігу суспільного життя є верховенство права і законність. Так, у ст. 8 Основного закону закріплено, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони й інші нормативно-правові акти ухвалюються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії [1]. Україна є чи не єдиною державою, у Конституції якої зафіксоване положення про верховенство права та правову державу (ст. 1) [2]. Верховенство права нині, як зазначає М. Козюбра, чи не найпопулярніший ідеал у всьому світі. До нього постійно звертаються політичні діячі не лише Заходу, для якого верховенство права традиційно є однією з найвищих демократичних цінностей, а й Сходу [2]. Це обумовлює необхідність вироблення більш менш єдиного та цілісного підходу до розуміння сутнісного змісту верховенства права.

У вітчизняній юриспруденції щодо означеної проблематики досі не вироблено єдиного підходу, що зумовлює наявність різноманітних думок і пропозицій щодо тлумачення змісту верховенства права. Так, наприклад, М. Цвік у своїх працях пише, що принцип верховенства права потребує, щоб як мета діяльності держави, так і сама ця діяльність визначалися правовими рішеннями законодавців. Його реалізація забезпечує незалежність державного апарату від зміни панівних політичних сил, а також відносну безперервність розвитку держави в умовах постійних змін, що відбуваються в житті суспільства і навіть стають передумовою таких змін. За допомогою права відбувається відтворення наявної соціальної системи, оскільки в ньому конституюється правова державність. Право утворює ту ланку, завдяки якій досягається узгодження

і взаємодія між правовою і соціальною державністю, між соціальною державою і ринковою економікою [3, с. 153]. Загалом, як підсумовує дослідник, верховенство права означає, що не тільки громадяни, але й передусім сама держава, її органи та державні службовці повинні діяти виключно в межах права. За допомогою права і через правові закони правова держава самообмежує себе. У правовій державі повинні управляти не окремі особи, а правовий закон [3, с. 153–154]. На думку В. Авер'янова, сутність верховенства права полягає в підпорядкуванні всіх без винятку державних інститутів потребам реалізації та захисту прав людини, а також пріоритетності цих прав перед усіма іншими цінностями демократичної соціальної правової держави [4, с. 7]. Верховний Суд України на Пленумі № 9 від 1 вересня 1996 р. роз'яснив, що принцип верховенства права варто розуміти так, що конституційні права і свободи людини та громадянина безпосередньо діють, вони визначають зміст та спрямованість діяльності органів законодавчої та виконавчої влади, органів місцевого самоврядування і забезпечуються захистом правосуддя [5].

Відсутність усталеного та змістовного підходу до тлумачення сутності та змісту верховенства права призводить до того, що досить часто даний принцип називають абстракцією, політичною декларацією, вважають, що його практична цінність сильно перебільшується. На наше переконання, розмірковуючи про верховенство права, варто погодитися з думкою, яку висловив щодо цього М. Козюбра. Правник зазначає, що надзвичайна складність і багатогранність цього поняття робить безперспективною будь-яку спробу дати якесь універсальне визначення принципу верховенства права. У понятті верховенства права переплітаються правові й політичні, культурні й етичні мотиви, внутрішньодержавні та міжнародні, національні, цивілізаційні й загальнолюдські аспекти, наукова істина і цінності добра та справедливості, досягнення правової теорії і практичний юридичний досвід, правові ідеї та здоровий глузд. Усе це робить цю категорію досить динамічною, що не дозволяє втиснути її в межі будь-якої юридичної дефініції [2]. Водночас науковець зауважує, що розкривати зміст даного принципу найбільш доцільно через виокремлення та тлумачення його складників (повага до прав і свобод людини, верховенство Конституції, поділ влади та ін.) – системи тісно взаємопов'язаних між собою більш дрібних і конкретних ідей та принципів, які у своїй єдності і становлять серцевину, ядро верховенства права. Визначення кола та змісту ключових складників верховенства права дозволить більш конкретизовано та чітко інтерпретувати його поняття, уникнути безпідставного розширення тлумачення даної категорії.

Одним із таких основоположних принципів, що формує фундамент верховенства права, в якому воно проявляється, логічно розвивається, є законність. Законність – це комплексне (принцип, метод, режим) соціально-правове явище, що відображає організацію і функціонування суспільства на правових засадах, гармонійний зв'язок особи, влади, права і закону в конкретній державі. Термін «законність», як підкреслює О. Скакун, є похідним від термінів «право» і «закон», будучи комплексним поняттям, охоплює всі сторони життя права – від його ролі у створенні закону й інших формальних джерел права до реалізації їхніх норм в юридичній практиці [6, с. 489]. У Конституції України законність як засаднича вимога виражена передусім у ст. 19, згідно з якою правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. 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 [1]. Варто зазначити, що законність має як формальний, так і правовий бік. З формального погляду вимогою законності є вимога про те, щоб особи діяли на підставах, у порядку та межах, визначених нормами позитивного права. Однак формальна законність не завжди є правовою за своїм змістом. Правова законність – це провідне загальноприйняте правило імперативного характеру, що виражене в нормах-ідеях найвищого авторитету і потребує від державних органів та їх посадових осіб, громадян та їх об'єднань діяти правомірно, у межах правових норм, закріплених у приписах усіх чинних джерел (форм) права [6, с. 489]. Тобто правовою є та законність, в якій втілюється ідея верховенства права. А отже, суб'єкти права, насамперед ті, що здійснюють завдання і функції публічного управління, у своїй діяльності повинні керуватися саме ідеєю панування правової законності. Однак на практиці досить часто трапляється так, що державні органи, застосовуючи норми чинного законодавства, орієнтуються тільки на формальний бік законності, що призводить до обмеження прав і законних інтересів громадян, гарантованих їм Конституцією України. Однією з таких сфер суспільних відносин, де останнім часом постала проблема відповідності дій органів державної влади правовій законності, є пенсійне забезпечення державних службовців.

Проблематиці пенсійного забезпечення державних службовців, а також посадових осіб органів місцевого самоврядування приділяли увагу такі правники, як: Н. Болотіна, Т. Кравчук,

В. Безусий, М. Бойко, С. Синчук, Р. Луцький, М. Боднарчук, В. Бурак, І. Гуменюк, С. Прилипка, Г. Чанишева, І. Ярошенко, Л. Князькова, А. Скоробагатко, М. Шумило, І. Оклей, Т. Герасимоов, Г. Нечай, Н. Горюк, Д. Полозенко, Е. Лібанова, В. Колбун, Л. Шангіна, В. Ульянов та інші. Цими й іншими дослідниками сформовано значний науково-теоретичний доробок із низки проблемних питань пенсійного забезпечення зазначених категорій осіб. Однак останні зміни до законодавства про державну службу (втрата чинності Законом України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. № 3723 (окрім ст. 37) та набрання чинності новим Законом «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889–VIII) порушують питання про те, чи не обмежують нові законодавчі положення права громадян, що отримують пенсії як державні службовці, порівняно з попереднім законодавством, чи не є це порушенням відповідних конституційних гарантій? Актуальності даному питанню надає й неоднозначна судова практика з урегулювання спорів із питань пенсійного забезпечення державних службовців.

Результати дослідження. У ст. 46 Конституції України від 28 червня 1996 р. закріплено, що громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними. Пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом [1]. Право громадян України на державне пенсійне забезпечення передбачене і Законом «Про пенсійне забезпечення» від 5 листопада 1991 р., у ст. 1 якого зазначається, що громадяни України мають право на державне пенсійне забезпечення за віком, по інвалідності, у зв'язку із втратою годувальника та в інших випадках, передбачених цим Законом [7]. Загальні засади організації та функціонування системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та механізму призначення та перерахунку пенсії, надання соціальних послуг із коштів Пенсійного фонду, що формуються за рахунок страхових внесків роботодавців, бюджетних та інших джерел, а також порядок формування Накопичувального пенсійного фонду та фінансування за рахунок його коштів видатків на оплату договорів страхування довічних пенсій або одноразових виплат застрахованим особам, членам їхніх сімей та іншим особам регламентуються Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 р. [8]. Для певних категорій громадян пенсійне забезпечення визначається спеціальними законами та підзаконними нормативно-правовими актами. Так, відповідно до ст. 90 Закону «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889–VIII, пенсійне забезпечення державних службовців здійснюється відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». Окремо варто зазначити р. XI («Прикінцеві та перехідні положення») Закону № 889–VIII, в якому визначено, що державні службовці, які на день набрання чинності цим Законом обіймають посади державної служби та мають не менш як 10 років стажу на посадах, віднесених до відповідних категорій посад державних службовців, визначених ст. 25 Закону України «Про державну службу» («Відомості Верховної Ради України», 1993 р., № 52, ст. 490, зі змінами) та актами Кабінету Міністрів України, мають право на призначення пенсії відповідно до ст. 37 Закону України «Про державну службу» («Відомості Верховної Ради України», 1993 р., № 52, ст. 490, зі змінами) у порядку, визначеному для осіб, які мають не менш як 20 років стажу роботи на посадах, віднесених до категорій посад державних службовців. Перелік посад державної служби, які обіймали особи із числа колишніх державних службовців, що належать до певної категорії посад, передбачених цим Законом, визначається Кабінетом Міністрів України. Для осіб, які на день набрання чинності цим Законом мають не менш як 20 років стажу на посадах, віднесених до відповідних категорій посад державної служби, визначених ст. 25 Закону України «Про державну службу» («Відомості Верховної Ради України», 1993 р., № 52, ст. 490, зі змінами) та актами Кабінету Міністрів України (далі – КМУ), зберігається право на призначення пенсії відповідно до ст. 37 Закону України «Про державну службу» («Відомості Верховної Ради України», 1993 р., № 52, ст. 490, зі змінами) у порядку, визначеному для осіб, які мають не менш як 20 років стажу роботи на посадах, віднесених до категорій посад державних службовців [9].

Вищезазначені законодавчі нововведення призвели до того, що із законодавства фактично зникло положення, яке прямо передбачало право державних службовців на перерахунок пенсій, яке було закріплене в ст. 37–1 Закону № 3723 від 1993 р. У новому ж Законі «Про державну служ-

бу» щодо цього немає жодних вказівок, як не передбачено жодного механізму перерахунку пенсій зазначеним пенсіонерам і в постанові КМУ «Деякі питання пенсійного забезпечення окремих категорій осіб» від 14 вересня 2016 р. № 622, в якій лише закріплено, що право на призначення пенсії, відповідно до ст. 37 Закону, за наявності страхового стажу, необхідного для призначення пенсії за віком у мінімальному розмірі, передбаченого абз. 1 ч. 1 ст. 28 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», з урахуванням стажу державної служби, передбаченого п. 2 цього Порядку, якщо до набрання чинності Законом України від 10 грудня 2015 р. № 889–VIII «Про державну службу» не призначалася пенсія, відповідно до Закону, мають: а) чоловіки, які досягли віку 62 роки. До досягнення зазначеного віку право на призначення пенсії мають чоловіки 1955 р. народження і старші після досягнення ними такого віку: 61 рік, які народилися по 31 грудня 1954 р.; 61 рік 6 місяців, які народилися з 1 січня 1955 р. по 31 грудня 1955 р.; б) жінки, які досягли пенсійного віку, встановленого ст. 26 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [10]

З огляду на зазначене, органи Пенсійного фонду України (далі – ПФУ) відмовляють державним службовцям у перерахуванні пенсій у зв'язку з підвищення заробітної плати державних службовців. З формального погляду органи ПФУ є законними, адже вони відповідають положенням чинних законодавчих актів, в яких, як ми зазначали вище, немає конкретних вказівок на право державних службовців на вказаний перерахунок їхніх пенсій. Водночас постає питання про те, чи не є такий підхід порушенням верховенства права, чи не відбувається в такому разі обмеження суб'єктивного права пенсіонерів – державних службовців, набутого ними раніше на законних підставах, а саме на підставі Закону № 3723 від 1993 р.? Адже в ст. 22 Конституції України прямо закріплено, що права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними. Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. У разі ухвалення нових законів або внесення змін до чинних законів не допускається звуження змісту й обсягу наявних прав і свобод [1]. Відповідно до рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст. 92, п. 6 р. X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками), скасування конституційних прав і свобод – це їх офіційна (юридична або фактична) ліквідація. Звуження змісту й обсягу прав і свобод є їх обмеженням. У традиційному розумінні діяльності визначальними поняттями змісту прав людини є умови і засоби, які становлять можливості людини, необхідні для задоволення потреб її існування та розвитку. Обсяг прав людини – це їхня сутнісна властивість, виражена кількісними показниками можливостей людини, які відображені відповідними правами, що не є однорідними і загальними. Загальновизнаним є правило, згідно з яким сутність змісту основного права в жодному разі не може бути порушена [11]. Отже, позбавивши вищезазначену групу пенсіонерів права на перерахунок пенсії, нормотворець зменшив коло суб'єктивних можливостей цих осіб, що були їм гарантовані законом раніше – на момент набуття права на пенсію. Також можемо говорити про те, що означений стан речей порушує такий аспект верховенства права, як правова визначеність, що дає змогу суб'єкту передбачати правові наслідки своєї поведінки, свідомо її формувати і спрямовувати в певне русло для досягнення бажаних цілей. Тобто запроваджені вищезазначені законодавчі зміни позбавили державних службовців можливості отримання тих результатів, на які вони розраховували на цілком законних підставах, які були їм гарантовані державою.

Дана проблемна ситуація ускладнюється ще й неоднорідною судовою практикою щодо цього. Досить часто суди першої інстанції керуються принципом непохитності прав громадян, тобто коли нове законодавство встановлює більш вузькі можливості громадян, аніж ті, що були ними набуті раніше, то за громадянами мають зберігатися права такого змісту й обсягу, які були передбачені попереднім законом. Якщо ж на заміну закону, що втратив чинність, приходить підзаконний акт, то і поготів. Однак апеляційна та касаційна інстанції, як свідчить практика, ухвалюють рішення не на користь громадян. Можна виокремити такі основні аргументи, якими вони обґрунтовують такі свої рішення:

- на момент звернення громадян до суду вже чинний новий Закон «Про державну службу», який не передбачає такого права (тобто права на перерахунок раніше призначеної пенсії у зв'язку з підвищенням заробітної плати державних службовців). Але дана позиція виглядає доволі сумнівною через вищезгадані причини, а саме через те, що за такого підходу звужуються раніше набуті права пенсіонерів – державних службовців;

- у постановках КМУ «Деякі питання пенсійного забезпечення окремих категорій осіб» від 14 вересня 2016 р. № 622 та «Про упорядкування структури заробітної плати, особливості про-

ведення індексації та внесення змін до деяких нормативно-правових актів» від 9 грудня 2015 р. № 1013 не передбачено право державних службовців на перерахунок призначеної пенсії у зв'язку з підвищенням розміру заробітку працюючих державних службовців. На наше переконання даний аргумент є доволі сумнівним, адже право як таке, тобто як суб'єктивна можливість на здійснення чогось, встановлюється тільки суб'єктом, який має законодавчі повноваження, тобто парламентом. КМУ ж через своє право підзаконної нормотворчості конкретизує, уточнює та розвиває відповідне право шляхом визначення умов та порядку його реалізації. Варто зазначити, що в рішенні від 26 грудня 2011 р. № 20-рп/2011 Конституційний Суд України (далі – КСУ) визнав, що «Верховна Рада України, надавши Кабінету Міністрів України право визначати порядок та розміри соціальних виплат, <...> змінювати розміри соціальних виплат залежно від наявного фінансового ресурсу бюджету Пенсійного фонду України на 2011 р.», не обмежила конституційні права громадян на соціальний захист [12]. Однак у даному разі не йдеться про право КМУ встановлювати чи скасовувати право на відповідні соціальні виплати, а лише надаються даному органу повноваження визначати їх розміри залежно від наявних для цього фінансових ресурсів;

– посилення на практику Європейського суду з прав людини, рішення якого, відповідно до Закону «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 р. № 3477–IV, є джерелом права [13]. Відповідно до позиції Європейського суду з прав людини, одним із визначальних елементів у регулюванні суспільних відносин у соціальній сфері є додержання принципу пропорційності між соціальним захистом громадян та фінансовими можливостями держави, а також гарантування права кожного на достатній життєвий рівень. Отже, передбачені законами соціально-економічні права не є абсолютними. Механізм реалізації цих прав може бути змінений державою, зокрема, через неможливість їх фінансового забезпечення шляхом пропорційного перерозподілу коштів із метою збереження балансу інтересів усього суспільства. Крім того, такі заходи можуть бути зумовлені необхідністю запобігання реальним загрозам економічній безпеці України чи усунення таких, що, згідно із ч. 1 ст. 17 Конституції України, є найважливішою функцією держави. Неприпустимим також є встановлення такого правового регулювання, відповідно до якого розмір пенсій, інших соціальних виплат та допомоги буде нижчим від рівня, визначеного в ч. 3 ст. 46 Конституції України, і не дозволить забезпечувати належні умови життя особи в суспільстві та зберігати її людську гідність, що суперечитиме ст. 21 Конституції України. Отже, зміна механізму нарахування певних видів соціальних виплат та допомоги є конституційно допустимою до тих меж, за якими ставиться під сумнів сама сутність змісту права на соціальний захист [14; 15]. У вищезгаданому рішенні КСУ від 26 грудня 2011 р. № 20-рп/2011 також зазначається, що одним із визначальних елементів у регулюванні суспільних відносин у соціальній сфері є додержання принципу пропорційності між соціальним захистом громадян та фінансовими можливостями держави, а також гарантування права кожного на достатній життєвий рівень [12]. Означена позиція Європейського суду з прав людини, а також КСУ є цілком логічною та зрозумілою. Однак у даному разі, на наше переконання, йдеться не про скасування відповідних гарантій, а про перегляд їх розміру. Тоді як право держслужбовців на перерахунок пенсії в новому законодавстві про державну службу фактично скасоване. Крім того, у разі погіршення з тих чи інших причин економічного становища держави питання про зміну обсягу певних соціально-економічних прав громадян має вирішуватися на законодавчому, а не на підзаконному рівні;

– новий порядок призначення пенсій державним службовцям, зокрема, ані нову редакцію ст. 37–1 Закону № 3723–XII, ані ст. 90 Закону № 889–VIII, не визнано неконституційними КСУ.

Зауважимо, що зазначені аргументи підтримуються Верховним Судом і визнаються ним ґрунтовними та достатніми для відмови в перерахунку пенсій вищезгаданим державним службовцям, зокрема, про це свідчать постанови Верховного Суду від 3 квітня 2018 р. у справі № 734/3279/16-а, адміністративне провадження № К/9901/38952/18; у справі № 707/1730/16-а від 3 квітня 2018 р., адміністративне провадження № К/9901/9988/18. Означена ситуація у сфері судової практики свідчить про наявність орієнтира для встановлення її єдності в Україні із наведеної категорії справ адміністративної юрисдикції. Єдність судової практики, як справедливо зауважує С. Шевчук, – це одна з основних цінностей правової системи, до втілення якої повинні прагнути всі – від політиків до суддів вищих судів, якщо вони дійсно щиро переконані в реальності, а не ефемерності принципу верховенства права та дбають про повагу до судової влади та про державу, що керована принципом верховенства права. Рівність суб'єктів права перед законом та судом і принцип правової визначеності є також елементами правової держави та вимогами справедливості. Важливо, щоб закони застосовувалися однаково в аналогічних справах і за схожих фактичних обставин,

що гарантує стабільність правовідносин та впевненість у правомірності майбутньої поведінки [16, с. 559]. Забезпечення єдності судової практики є необхідною й обов'язковою умовою реального ствердження принципу верховенства. Варто погодитися з думкою О. Базова, що дуже важливим моментом забезпечення єдності судової практики на національному рівні є врахування практики Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ). ЄСПЛ наголошує на відповідальності діяльності держав за утворення саме таких правових систем, де виключається ухвалення суперечливих судових рішень. З урахуванням практики ЄСПЛ відсутність механізму, що забезпечує узгодженість практики національних судів, утворює стан постійної невизначеності, що, у свою чергу, є порушенням права на справедливий суд [17, с. 165]. Варто погодитися з О. Базовим у тому, що основою для забезпечення єдності національної судової практики мають стати саме прецеденти ЄСПЛ, що цілком відповідає тому підходу, який використовується для забезпечення судової практики в європейських країнах [17, с. 165]. С. Шевчук зазначає, що єдність судової практики в європейських країнах досягається завдяки діяльності верховних (касаційних) судів через дію доктрини «устале-ної судової практики» з певними елементами прецедентного права, що має нормативне значення та покликана захищати фундаментальні принципи конституційного рівня, й свавільне відхилення від якої може підірвати конституційні основи функціонування судової системи [16, с. 574].

Висновки. Отже, враховуючи вищезазначене, вважаємо, що постанова КМУ «Деякі питання пенсійного забезпечення окремих категорій осіб» від 14 вересня 2016 р. № 622 не відповідає принципу правової законності, оскільки не передбачає механізму перерахунку пенсій, призначених державним службовцям відповідно до Закону «Про державну службу» від 1993 р., а отже, обмежує їхнє право на реалізацію ними своїх законних можливостей у тому обсязі, який був їм гарантований державою на момент набуття цих можливостей. Єдиною підставою для скасування такого перерахунку, на нашу думку, може бути рішення КСУ про неконституційність норми, яка його передбачала, однак таких рішень немає. Переконані, що необхідно внести до чинного законодавства про державну службу зміни, які б передбачали можливість проведення зазначеного перерахунку пенсій даній категорії пенсіонерів. На чому акцентують увагу автори проекту закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (щодо перерахунку пенсій науковим працівникам, журналістам, працівникам органів місцевого самоврядування та іншим)» № 7406/П від 10 квітня 2018 р.

Варто наголосити на тому, що важливою умовою дієвості гарантій захисту прав і законних інтересів виступає єдність національної судової практики як загалом, так і безпосередньо з питань пенсійного забезпечення державних службовців. Така ситуація сприяє реальному ствердженню та практичному втіленню принципу верховенства права в країні, зокрема таких його аспектів, як верховенство Конституції, правова визначеність, право на справедливий суд. Однак судова практика з питань розгляду адміністративних скарг держслужбовців-пенсіонерів на протизаконність дії ПФУ щодо відмови здійснити вищезгаданий перерахунок пенсій свідчить про те, що суди не вбачають у діях органу влади (тобто ПФУ) фактів порушення принципу верховенства права і правової законності. В такій ситуації очевидним є те, що **останньою судовою інстанцією, яка має переконати колишнього державного службовця, який набув право на пенсію та її перерахунок по закінченню державної служби, у безпомилковості позиції Пенсійного фонду України та дотриманні нашими національними судами принципу правової законності під час розгляду зазначеної категорії адміністративних справ, або навпаки – визнати їхню позицію такою, що не відповідає вимогам даного принципу, має виступати Європейський суд з прав людини.**

Список використаних джерел:

1. Конституція України: Закон від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР.
2. Козюбра М. Верховенство права і Україна. Право України. 2012. № № 1–2. С. 30–63. URL: <http://cau.in.ua/ua/activities/analytics/id/kozjubra-m.i.-verhovenstvo-prava-i-ukrajina-632/>.
3. Загальна теорія держави і права: підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів / М. Цвік, В. Ткаченко, Л. Богачова та ін.; за ред. М. Цвіка, В. Ткаченка, О. Петришина. Харків: Право, 2002. 432 с.
4. Авер'янов В. Реформування українського адміністративного права: черговий етап. Право України. 2000. № 7. С. 6–8.
5. Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя: постанова № 9 Пленуму Верховного Суду України від 1 листопада 1996 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v0009700-96>.

6. Скакун О. Теорія права і держави: підручник. 2 вид. К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. 520 с.
7. Про пенсійне забезпечення: Закон України від 5 листопада 1991 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1788-12/print>.
8. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 9 липня 2003 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1058-15>.
9. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889–VIII.
10. Деякі питання пенсійного забезпечення окремих категорій осіб: постанова КМУ від 14 вересня 2016 р. № 622. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249330441>.
11. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст. 92, п. 6 р. Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками) від 22 вересня 2005 р. № 5-рп/2005. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-05>.
12. Рішення КСУ у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України, 53 народних депутатів України і 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) п. 4 р. VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про Державний бюджет України на 2011 р.» від 26 грудня 2011 р. № 20-рп/2011. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-11>.
13. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23 лютого 2006 р. № 3477–IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>.
14. Ухвала Європейського Суду з прав людини у справі за заявою № 43331/12 «Валентина Ніканорівна Великода проти України». URL: old.minjust.gov.ua/file/41511.docx.
15. Постанова ВСУ від 7 листопада 2017 р. № 21–953а17. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/E77F38A3B272A9FBC22581DF002F5066](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/E77F38A3B272A9FBC22581DF002F5066).
16. Шевчук С. Забезпечення єдності судової практики в умовах існування спеціалізованої юрисдикції. Правова доктрина України: у 5 т. Х.: Право, 2013. Т. 1: Загальнотеоретична та історична юриспруденція / В. Тацій, О. Святоцький, С. Максимов та ін.; за заг. ред. О. Петришина. С. 558–586.
17. Базов О. Юрисдикція Європейського суду з прав людини: доктрина та практика: монографія. К.: Істина, 2017. 424 с.

УДК 342.9

ШАХОВ С.В.

ЕФЕКТИВНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ НОРМИ: АНАЛІЗ ЕТИМОЛОГІЇ КАТЕГОРІЙ ТА СПІВВІДНОШЕННЯ З ІНШИМИ СУМІЖНИМИ ПОНЯТТЯМИ

У статті на підставі узагальненого аналізу наукових, публіцистичних та енциклопедичних джерел визначається етимологія слова «ефективність» та встановлюється його співвідношення з іншими суміжними поняттями, зокрема такими, як: істинність, оптимальність, дієвість, раціональність. Установлено, що істинність і ефективність норми адміністративного права є окремими властивостями правової норми. Водночас ефективність є другорядною властивістю щодо істинності, оскільки саме остання лежить в основі ефективності правової норми, а не навпаки. У свою чергу, дієва норма права – це норма, яка має відносно високий ступінь застосування, ефективність якої не залежить від частоти її застосування суб'єктами права, а визначається за допомогою відповідних критеріїв.

Наголошено на тому, що оптимальність є окремим критерієм ефективності норми адміністративного права, а раціональність, у широкому значенні цього слова, є окремою характеристикою правової норми, яка, на відміну від ефективності, має інші критерії. У вузькому розумінні раціональність може розглядатись і як окремий критерій ефективності норми права (раціональне співвідношення мети та результатів правового регулювання тощо).

Ключові слова: норма адміністративного права, дієвість, істинність ефективність, раціональність, оптимальність.

В статье на основании обобщенного анализа научных, публицистических и энциклопедических источников определяется этимология слова «эффективность» и устанавливается его соотношение с другими смежными понятиями, в частности, такими, как: истинность, оптимальность, действенность, рациональность. Установлено, что истинность и эффективность нормы административного права являются отдельными свойствами правовой нормы. При этом эффективность является второстепенным свойством относительно истинности, так как последняя лежит в основе эффективности правовой нормы, а не наоборот. В свою очередь, эффективна та норма права, которая имеет относительно высокую степень применения, эффективность которой не зависит от частоты ее применения субъектами права, а определяется с помощью соответствующих критериев.

Отмечено, что оптимальность является отдельным критерием эффективности нормы административного права, а рациональность, в широком смысле этого слова, является отдельной характеристикой правовой нормы, которая, в отличие от эффективности, имеет иные критерии. В узком смысле рациональность может рассматриваться и как отдельный критерий эффективности нормы права (рациональное соотношение цели и результатов правового регулирования и т. д.).

Ключевые слова: норма административного права, действенность, истинность эффективность, рациональность, оптимальность.

In the article, on the basis of a generalized analysis of scientific, journalistic and encyclopedic sources, the etymology of the word “effectiveness” is determined and its relationship with other related concepts, in particular, such as truth, optimality, efficiency, rationality is established. It is established that the truth and effectiveness of the norm of

administrative law are separate properties of the legal norm. At the same time, efficiency is a minor property regarding truth, since the latter lies at the heart of the effectiveness of the legal norm, and not vice versa. In turn, the rule of law is effective, which has a relatively high degree of application, the effectiveness of which does not depend on the frequency of its use by legal entities, but is determined using appropriate evaluation criteria.

It is noted that optimality is a kind of a separate criterion of the effectiveness of the norm of administrative law, and rationality, in the broad sense of the word, is a separate characteristic of the legal norm, which, unlike efficiency, has other evaluation criteria. At the same time, in the narrow sense, rationality can also be viewed as a separate criterion of the effectiveness of a rule of law (rational balance of purpose and results of legal regulation, etc.).

Key words: *rule of administrative law, effectiveness, truthfulness efficiency, rationality, optimality.*

Право як соціокультурна діяльність влітається в процеси соціального буття, перетворює, організовує і стабілізує суспільні процеси. Воно як активний соціокультурний регулятор і необхідний продукт соціуму «органічно вплетено в тканину соціальної матерії, є суттєвою онтологічною характеристикою суспільного буття» [1, с. 18]. Одним із найбільш складних та дискусійних питань про право як соціальний регулятор, безумовно, є проблематика визначення рівня дієвості його норм, аналіз здатності останніх не просто впливати на суспільні відносини та поведінку їх суб'єктів, а досягати потрібного та соціально необхідного ефекту. Адресатом або «вигодонабувачем» такого ефекту завжди має бути суспільство загалом або окремий індивід, який за допомогою норми права досягає необхідного для нього результату. Н. Оніщенко в цьому контексті слушно підкреслює, що право має бути пов'язано із глибинними потребами й інтересами людей щодо впорядкування громадського і приватного життя. Саме право повинно містити гарантії прав і свобод особистості, гуманізм, соціальну справедливість, історичний колорит і стабільність суспільних інтересів [2, с. 22]. Проте, на жаль, це правило часом спотворюється руйнівною силою механізмів антидемократичного режиму, внаслідок чого право фактично «працює» суто на користь інтересів держави, а рівень ефективності правових норм визначається на підставі можливості задоволення чи незадоволення потреб держави конкретною нормою права або правом загалом. Суспільні ж інтереси в такому разі або відходять на другий план, або їх розуміння підлаштовується під розуміння державних інтересів, чи навіть взагалі свідомо ототожнюється з останніми. У цьому аспекті надзвичайно влучно висловлюється С. Пунченко про те, що поміж, так би мовити, «неприродних» форм трансформації соціального призначення права (тобто тих, що свідомо встановлюються в умовах тоталітарного режиму) між нормами і соціальними інтересами нерідкі розбіжності. Вчений, як і ми, вважає, що норма повинна відповідати інтересам суспільства, його різних класів і основних соціальних груп; тільки тоді вона відповідає своєму призначенню, але водночас, якщо з соціальною нормою не погоджуються конкретні малі групи або індивіди, то саме це не є доказом її соціальної деформованості [3, с. 30].

Інакше кажучи, сприйняття так званого соціального ефекту права та його норм, а точніше, уявлення про відповідний бажаний стан, зазвичай залежить від соціально-економічних та політичних умов, які фактично й визначають загальний вектор розуміння ефективності права та правових норм. З іншого боку, справедливим буде зазначити, що питання визначення ефективності (чи зворотного щодо нього поняття – «неефективності», «антиефективності») права залежить і від суто наукових умов, а саме від обраного підходу до формулювання ефективності права та його критеріїв, на чому й буде наголошено трохи згодом.

Варто зазначити, що ця теза стосується не тільки аналізу праксеологічних аспектів права загалом та правових явищ зокрема, але й інших соціальних регуляторів, підходи до визначення дієвості яких певною мірою залежать від політичних та соціальних умов існування конкретної держави¹. Загалом, цю категорію як певну якість або ж характеристику можна прив'язати до

¹ Наприклад, на визначення рівня ефективності (або його сприйняття) моральних або ж релігійних норм впливає світськість держави, тобто рівень свободи людини від релігійних настанов. Наприклад, заборона абортів є світським рішенням, якщо це обґрунтовується медико-біологічною доцільністю, а не релігійними передумовами. Як відомо, у світській державі кожна людина має право розраховувати на те, що вона зможе жити, не звертаючись до релігійних інститутів. Наприклад, укладення шлюбів і здійснення правосуддя є в ній прерогативою держави. У світській державі послідовники всіх релігій є рівними перед законом, що дозволяє зробити висновок про те, що більшість мусульманських країн не відповідають так званим критеріям світськості.

будь-якого процесу або діяльності певних суб'єктів (ефективність економіки, використання електроенергії, адміністрування податків та зборів, системи працевлаштування випускників закладів вищої освіти, лікування, праці, технологій тощо). Її конкретний зміст та критерії здебільшого і залежать від того, який об'єкт досліджується з погляду його ефективності, рівня ефективності його діяльності та функціонування.

Так, наприклад, у сфері економіки абсолютна ефективність означає економічну ефективність, що оцінюється співвідношенням отриманого ефекту та всієї суми витрат, алокаційна ефективність – виробництво продукту раціональної або заданої структури через використання ефективної комбінації ресурсів [4, с. 358]. Ефективне використання оборотних коштів означає таке їх функціонування, під час якого забезпечується стійкий стан фінансових ресурсів та досягаються найвищі результати діяльності за найменших витратах підприємства [5, с. 27].

Ефективність праці – це соціально-економічна категорія, яка визначає рівень досягнення певної цілі, співвіднесений із рівнем раціональності витрачання використаних ресурсів. Співвідношення між результативністю праці та величиною витрат (зокрема, ступенем раціонального використання ресурсів), що виражається в досягненні максимального ефекту за мінімальних витрат. Між витратами праці на створення одиниці продукції й ефективністю праці є обернено пропорційна залежність [6, с. 134].

У сфері техніки та виробництва зазначена категорія, хоча і має свою специфіку, однак також окреслюється за допомогою співвідношення витрат та результату застосування певного засобу чи механізму. Зокрема, ефективність техніки – відношення результату її функціонування до витрат праці на створення і застосування техніки. Обидві категорії – ефективність техніки і продуктивність суспільної праці – показують результативність витрат виробництва [7]. У свою чергу, ефективність технологічна означає: 1) ступінь віддачі виробництва, машин, апаратів; 2) властивість певного процесу, яка зумовлена його якістю та кількістю засобів, що задіяні в процесі, а також конкретною ситуацією; ефективність уможливорює виконання певної задачі; характеризується певним співвідношенням між отримуваним сумарним ефектом та сумарними витратами на створення і використання засобів, що задіяні в процесі, його організацію та здійснення; 3) відносний ефект, результативність процесу, операції, проекту, що визначається як відношення результату до затрат, які зумовили його одержання [8, с. 234]. Ефективність виробництва – це показник діяльності виробництва з розподілу й перероблення ресурсів із метою виробництва товарів. Її можна вимірити через коефіцієнт – відношення результатів на виході до ресурсів на вході чи через обсяги випуску продукції, її номенклатури [9, с. 28].

У медицині ж зазвичай ведуть мову про ефективність вакцинації або лікування тієї чи іншої хвороби певним способом чи медикаментами. Так, наприклад, ефективність лікування безпліддя методами допоміжної репродуктивної технології (далі – ДРТ) зазвичай розуміють як частоту настання вагітності, виражену у відсотках [10]. У свою чергу, ефективність вакцини – це її здатність захистити людину від захворювання, проти якого вона вводиться [11]. Інакше кажучи, абсолютно праві ті дослідники, які стверджують, що на сучасному етапі розвитку суспільства термін «ефективність» універсальний, оскільки його застосовують у всіх сферах людської діяльності [12, с. 137]; поняття «ефективність» є узагальненим вираженням проблеми раціональних способів досягнення мети [13, с. 283].

У тлумачних енциклопедичних словниках слово «ефективність» (від лат. *effectus* – «виконання, дія») розкривається як характеристика якого-небудь об'єкта (пристрою, процесу, заходу, виду діяльності), що відображає його суспільну користь, продуктивність та інші позитивні якості; у системах оброблення інформації – швидкість оброблення одиниці інформації, питомі витрати на оброблення одиниці інформації; а слово «ефективний» – як такий, що приводить до потрібних результатів, наслідків, дає найбільший ефект; який викликає ефект (напр. ефективна доза опромінення) [4, с. 358].

У філософії ефективність розуміється як здатність діючої причини зробити певний ефект. У філософському аспекті ефективність характеризує цілеспрямовані дії; відзначається зв'язок ефективності зі свідомою діяльністю людей, підкреслюється, що ефективність являє собою ступінь близькості до дійсності «другого роду», що здійснюється людиною; ефективність є мірою можливості, але не будь-якої, а тієї, яка виражає мету людини, реалізує її ідею, тобто ефективність – міра можливості з погляду її близькості до найбільш доцільного, необхідного (потрібного) людині результату [14, с. 45–47].

Для повного з'ясування змісту категорії «ефективність» також бажаним є з'ясування змісту суміжних із нею понять та категорій, як-от: «істинність» (зокрема, в аспекті норм права),

«оптимальність», «дієвість», «раціональність», «цінність», «результативність» тощо. Розглянемо співвідношення між вказаними категоріями на прикладі окремих із наведених слів.

Істина – філософська гносеологічна характеристика мислення в його ставленні до свого предмета. Думка називається істинною (або істиною), якщо вона відповідає предмету [15, с. 134]. Зазначене слово має різне значення залежно від сфери його застосування. Так, наприклад, у логіці для якої значення істинності суджень і умовиводів є одним із переважних предметів вивчення, істинність означає відповідність міркувань об'єктивній дійсності. Істинним буде такий умовивід, в якому, по-перше, посилки і висновок відповідають предметам, явищам об'єктивного світу, і, по-друге, посилки і висновок зв'язуються за правилами і законами логіки [16, с. 471]. У розділах науки (фізики, хімії, історії, соціології та ін.) категорія істини має двоїсту характеристику. З одного боку, істина є в традиційному розумінні метою наукового пізнання, а з іншого – це самостійна цінність, що забезпечує принципову можливість наукового знання збігатися з об'єктивною реальністю, як мінімум бути комплексом базових рішень теоретичних і практичних завдань [17]. Варто зазначити, що істинність як категорія, безумовно, оціночна залежить від підходу дослідника як до предмета, чия істинність встановлюється, так і до критеріїв істинності, які обрав автор критерії².

В аспекті співвідношення цих двох категорій В. Баранов слушно зазначає, що істинність є визначальною первинною властивістю щодо ефективності правової норми. Істинність, на думку вченого, передбачає з'ясування того, наскільки зміст юридичної норми відповідає потребам прогресивного суспільного розвитку, наскільки точно вона виражає суспільні відносини, загальнолюдські, національні, особисті інтереси, а ефективність правової норми, у свою чергу, дає можливість встановити ступінь виконання правовою нормою свого призначення, результат її дії. У розумінні В. Баранова, з яким загалом можна погодитися, ефективність правової норми є одним з «індикаторів» ступеня істинності норми права [13, с. 288]. Інакше кажучи, істинність лежить в основі ефективності правової норми, бо від повноти і точності відображення в юридичній нормі матеріальних і духовних умов життя суспільства, розумних потреб та інтересів громадян безпосередньо залежить ступінь її ефективності. Чим адекватніше, гармонійніше відбивається в нормах права поєднання громадських і особистих інтересів, реальні, політичні, економічні та духовні умови, процеси розвитку суспільства, тим вище ефективність правової норми. І навпаки, якщо правова норма відірвана від життя, заснована на голому суб'єктивному задумі, вона в одних випадках виявиться малоефективною, в інших – взагалі не буде дотримуватися [13, с. 288–289].

В. Баранов підкреслює, що істинна норма права може бути як ефективною, так і неефективною. Наприклад, навряд чи можна говорити про ефективність навіть беззаперечно істинної норми, якщо уповноважена особа реалізує її недостатньо активно або взагалі не застосовує [13, с. 289–290]. Інакше кажучи, ідеться про рівень правосвідомості суб'єкта-правозастосовувача, його професійну компетентність та інші якості, що впливають на рівень виконання ним своєї практичної функції. Можна припустити, що істинність і ефективність правової норми (зокрема, адміністративно-правової) є окремими властивостями правової норми. Водночас ефективність є другорядною властивістю щодо істинності, бо саме остання лежить в основі ефективності правової норми, а не навпаки³.

Досить часто ефективність співвідноситься з таким поняттям, як «раціональність». Раціональність – абстрактний іменник до слова «раціональний», який означає: те, що ґрунтується на вимогах розуму, логіки; розумний; сумірний з одиницею або частиною одиниці (у математиці) [4, с. 1203]. Поняття раціональності багатозначне, саме тому, як і щодо тлумачення категорії «істинність», його значення залежить від предмета. Так, можна говорити про наукову раціональ-

² Наприклад, сьогодні до відомих теорій, які пропонують різні підходи до розуміння цієї категорії, можна віднести такі: авторитарну теорію, яка виходить з факту довіри до авторитетного джерела, який є гарантом істинності того чи іншого висловлювання; когерентну теорію, яка зазначає зв'язаність і несуперечність між основними критеріями істини; конвенціональну теорію, яка визначає істину як результат угоди; прагматичну концепцію, яка виходить із практичної значущості одержуваного в процесі пізнання результату [18].

³ Наприклад, сьогодні до відомих теорій, які пропонують різні підходи до розуміння цієї категорії, можна віднести такі: авторитарну теорію, яка виходить з факту довіри до авторитетного джерела, який є гарантом істинності того чи іншого висловлювання; когерентну теорію, яка зазначає зв'язаність і несуперечність між основними критеріями істини; конвенціональну теорію, яка визначає істину як результат угоди; прагматичну концепцію, яка виходить із практичної значущості одержуваного в процесі пізнання результату [18].

ність, про раціональність способу життя, про раціональність організації системи суспільних відносин, про раціональність управлінських чи інших рішень, про раціональність системи права тощо [19, с. 66].

Раціональність (від лат. *ratio* – «розум») у філософії трактується здебільшого як розумність, свідомість, протилежність ірраціональності. У більш вузькому значенні – характеристика знання з погляду його відповідності деяким принципам мислення. Використання цього терміна часто пов'язане з увагою до відмінностей у таких принципах, тому прийнято говорити про різні типи раціональності [20, с. 478]. Варто зазначити, що є різні моделі філософського розгляду раціональності. Так, М. Вебер розрізняє формальну і субстантивну раціональність. Перша полягає в здатності здійснювати калькуляцію і розрахунок в межах ухвалення економічного рішення. Субстантивна раціональність належить до більш узагальненої системи цінностей і стандартів, які інтегровані у світогляд [21, с. 124]. В інших моделях раціональності як її основа розглядалися узгодженість, емпірична адекватність, здатність до зростання змістовного знання. На сучасному етапі розвитку соціальних наук відбувається поступовий перегляд субстантивного розуміння раціональності як погляду постмодерністської критики цього концепту, так і з погляду розвитку концепцій, які враховували множинну онтологію раціональності. Саме ці концепції й закладають плюралістичне розуміння раціональності [22, с. 75].

Що стосується раціональності як певної якості права, то варто зазначити, що загалом право визнається певним раціональним явищем, проте «<...> щоб довести раціональність права, необхідно показати, що право загалом відповідає розуму (тобто право уособлює розум), а це, у свою чергу, передбачає, що право створюється і функціонує свідомо, відповідно до законів розуму» [23, с. 38].

На думку І. Невважая, раціональність права двоаспектна. Зовнішня раціональність права означає, що система правових норм може бути раціонально застосовна в практичних діях людей, що існує можливість раціонального розуміння права, є об'єктивні і суб'єктивні підстави права. Інакше кажучи, зовнішня раціональність права має прагматичний, гносеологічний і онтологічний аспекти. У внутрішній раціональності права можна виділити логічний аспект. Дослідник підкреслює, що вимога раціональності спрямована проти того, щоб сама система права допускала свавілля й ірраціональні дії, засновані на праві. Раціональність права є критерієм, що дозволяє сформувати такі системи права, які були б у такому разі самодостатніми і забезпечували б функціонування суспільства на засадах законності та правопорядку [19, с. 68].

Отже, можна цілком логічно припустити, що раціональність, у широкому значенні цього слова, є окремою характеристикою правової норми, яка, на відміну від ефективності, має інші критерії оцінювання. У вузькому розумінні раціональність може розглядатись і як окремий критерій ефективності норми права (раціональне співвідношення мети та результатів правового регулювання тощо).

Оптимальний (від лат. *optimus* – «найкращий») – це той, який найбільше відповідає певним умовам, вимогам; найкращий із можливих [4, с. 851]. На думку В. Баранова, оптимальність – найраціональніший з усіх можливих способів досягнення намічених нормою права цілей. Оптимальність є найкращою кількісною й якісною характеристикою придатності норми права до досягнення запланованих цілей. Оптимальність, як слушно зауважує В. Баранов, дає не просто високий, а найвищий коефіцієнт корисної дії [13, с. 287].

У зв'язку із цим заслуговують на увагу міркування про те, що оптимум у даному разі – це межа кількісних змін за незмінної якості або, інакше кажучи, – точка, де межі спрощення та мінімізації збігаються, де досягається максимум можливого за реального стану речей [24, с. 161–173]. Тому алогічними і неправильними по суті є оцінки юридичної норми типу «менш оптимальна», «більш оптимальна», «найбільш оптимальна», «недостатньо оптимальна». Також некоректна спроба співвідносити ці поняття за обсягом, розглядати оптимальність як більш вузьке поняття, ніж ефективність. Оптимальність правової норми не може бути ні більш широкою, ні більш вузькою, ніж ефективність: це сама ефективність, конкретний вид ефективності. Оптимальність правової норми означає, що намічені нею цілі досягнуто повною мірою, у найкоротші терміни, за мінімальних соціальних витрат. Такий підхід узгоджується з розумінням і застосуванням поняття «оптимальність» у кібернетиці та теорії управління, дані яких юридична наука ігнорувати не може [13, с. 287–288]. Варто зауважити, що, на наше переконання, оптимальність є окремим критерієм ефективності норми адміністративного права.

Досить часто ефективність правової норми ототожнюється з її дієвістю [25]. На нашу думку, такий підхід не досить обґрунтований, оскільки ефективність норми права набагато ширша

за змістом категорія, ніж поняття її дієвості. Дієвість правової норми зовсім не означає її ефективності, тому що результат її застосування (дії) може і не мати вираженого позитивного ефекту. Це впливає і із загального тлумачення слова «дієвість», а саме – властивість за значенням «дійовий», «дієвий», який, у свою чергу, означає «здатний активно діяти»; «здатний впливати на що-небудь» [4, с. 304]. Дієва норма права – це норма, яка має відносно високий ступінь застосування, водночас ефективність якої не залежить від частоти її застосування суб'єктами права, а визначається за допомогою відповідних критеріїв.

У підсумку зазначимо, що такі суміжні категорії («істинність», «раціональність», «оптимальність», «дієвість» та ін.) співвідносяться з ефективністю зазвичай як самостійні характеристики норми або як окремі критерії ефективності. Виявлено, що істинність і ефективність норми адміністративного права є окремими властивостями правової норми. Водночас ефективність є другорядною властивістю щодо істинності, оскільки саме остання лежить в основі ефективності правової норми, а не навпаки. У свою чергу, дієва норма права – це норма, яка має відносно високий ступінь застосування, ефективність якої не залежить від частоти її застосування суб'єктами права, а визначається за допомогою відповідних критеріїв.

Підкреслено, що оптимальність є окремим критерієм ефективності норми адміністративного права, а раціональність, у широкому значенні цього слова, є окремою характеристикою правової норми, яка, на відміну від ефективності, відповідає іншим критеріям. У вузькому розумінні раціональність може розглядатись і як окремий критерій ефективності норми права (раціональне співвідношення мети та результатів правового регулювання тощо).

Список використаних джерел:

1. Мальцев В. Право как нормативно-деятельностная система. Правоведение. 2003. № 2. С. 14–27.
2. Оніщенко Н. Право як об'єкт і чинник реформаторських змін в сучасному суспільстві. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2016. № 2. С. 18
3. Пунченко С. Социальная эффективность права в современной России (теоретический аспект): дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Краснодар, 2016. 169 с.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голова ред. В. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2001. 1440 с.
5. Нестеренко В., Токар І. Економіка виробництва: конспект лекцій. Харків: ХНАДУ, 2012. 58 с.
6. Слезингер Г. Труд в условиях рыночной экономики. М.: Инфра-М., 1996. 336 с.
7. Технічна енциклопедія Tech Trend. Ефективність – техніка. URL: <http://techtrend.com.ua/index.php?newsid=26008732>.
8. Мала гірнича енциклопедія: у 3 т. / за ред. В. Білецького, 2004–2013. Том 1. Донецьк: Донбас, 2004. 640 с.
9. Економіка підприємства: навчальний посібник / за ред. Л. Гаєвської. Ірпінь, 2001. 145 с.
10. Інформаційно-статистичний довідник про допоміжні репродуктивні технології в Україні. Київ: ДЗ «Центр медичної статистики Міністерства охорони здоров'я України», 2018. 28 с.
11. Як визначається ефективність вакцини. URL: <http://moz.gov.ua/article/immunization/yak-vyznachaetsja-efektyvnist-vakciny>.
12. Джавадов Х. Отдельные аспекты имплементации понятия «эффективность» в понятийно-категориальный аппарат гражданского процесса. Часопис Київського університету права. 2014. № 4. С. 133–137.
13. Баранов В. Истинность норм советского права. Проблемы теории и практики. Саратов, 1989. 400 с.
14. Андрющенко М. Понятие эффективности и его философский смысл. Ученые записки кафедр общественных наук вузов г. Ленинграда. Серия «Философия». Л., 1971. Вып. 12: Философские и социологические исследования. С. 42–53.
15. Философия: энциклопедический словарь / под ред. А. Ивина. М.: Гардарики, 2004. 1072 с.
16. Кондаков Н. Логический словарь. 2-е изд., испр. и доп. М.: Наука, 1975. 720 с.
17. Істина // Вікіпедія: вільна енциклопедія. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/Истина>.
18. Философия: словарь основных понятий и тесты по курсу «Философия»: учебное пособие / под редакцией З. Медведевой. Кемерово: КемТИПП, 2008. URL: <http://terme.ru/dictionary/1070/word/moral>.

19. Невважай И. Философия права: проблема рациональности права. Правоведение. 1995. № 3. С. 67–75.
20. Философский энциклопедический словарь / ред.-сост. Е. Губский и др. М.: Инфра-М, 1997. 574 с.
21. Кравченко А. Социология Макса Вебера: труд и экономика. М., 1997. 208 с.
22. Шелухін В. Рациональність у добу пізнього Модерну: до розвитку методологічної основи розуміння онтології множинності. Вісник КНУ імені Тараса Шевченка. Секція: «Соціологія». 2013. № 4. С. 75–79.
23. Дорская А., Честнов И. Эволюция системы права России: теоретический и историко-правовой подходы: монография. СПб.: Астерион, 2010. 306 с.
24. Позднева С. Диалектика и общенаучные понятия. Философско-методологический анализ категориального строя современной науки. Саратов, 1987. 232 с.
25. Бедь В. Юридична психологія: навч. посіб. 2 вид., доп. і переробл. К.: МАУП, 2003. 436 с.

УДК 342.9

СУКМАНОВА О.В.

ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ПРАВА ВЛАСНОСТІ

У статті сформовано зміст адміністративно-правової охорони права власності як сукупність адміністративно-правових норм, за допомогою яких публічною адміністрацією та іншими суб'єктами права здійснюється регулювання адміністративних правовідносин щодо захисту права власності, попередження й запобігання правопорушенням щодо права власності, а також відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів осіб щодо права власності з використанням заходів примусу в межах закону.

Ключові слова: адміністративно-правова охорона, адміністративно-правові відносини, адміністративно-правові норми, право власності, правопорушення, суб'єкти права.

В статье сформировано содержание административно-правовой охраны права собственности как совокупность административно-правовых норм, с помощью которых публичной администрацией и другими субъектами права осуществляется регулирование административных правоотношений по защите права собственности, предупреждению и предотвращению правонарушений относительно права собственности, а также восстановлению нарушенных прав, свобод и законных интересов лиц относительно права собственности с использованием мер принуждения в рамках закона.

Ключевые слова: административно-правовая охрана, административно-правовые отношения, административно-правовые нормы, право собственности, правонарушения, субъекты права.

The article contains the contents of administrative and legal protection of property rights as a set of administrative and legal norms, with the help of which the public administration and other subjects of law regulate administrative legal relations concerning the protection of property rights, prevention and prevention of offenses concerning property

rights, and the restoration of violated rights, freedoms and legitimate interests of persons with respect to property with the use of coercive measures within the limits of the law.

Key words: *administrative-legal protection, administrative-legal relations, administrative-legal norms, ownership, offenses, subjects of law.*

Вступ. Обраний Україною курс у напрямі інтеграції до Європейського Союзу спонукає до необхідності вдосконалення адміністративного законодавства у сфері охорони права власності до того рівня, який уже існує в економічно розвинених країнах. На сьогодні вітчизняне законодавство, а саме Кодекс України про адміністративні правопорушення, не повною мірою забезпечує захист такої інституції, як право власності.

Реформування політичної системи, що відбувається сьогодні в Україні, здійснення адміністративної реформи на підставі співвідношення інтересів держави та інтересів громадян спонукають адміністративну науку до пошуку ефективних і якісно нових шляхів урегулювання адміністративних відносин. Один із шляхів – узгодження понятійного апарату, що використовується, та розроблення наукових категорій, які б відбивали реалії сьогодення [8].

В умовах становлення в Україні правової держави та громадянського суспільства проблема публічної охорони майнових і немайнових прав власності є однією з найбільш актуальних. Варто зауважити, що деякі нові суспільні явища, які безпосередньо зачіпають важливі інтереси широкого загалу осіб у майновій і немайновій сферах, перебувають за межами державного впливу та правового регулювання. Факт необхідності новітнього створення теорії адміністративно-правової охорони права власності в Україні пояснюється комплексом соціальних, економічних, культурних і правових чинників [4].

Без гарантованої належної охорони в цій сфері є неможливою розвинена незалежна економічна структура держави, тому постає необхідність вироблення правової теорії щодо адміністративно-правової охорони права власності в Україні.

Огляд останніх досліджень. Адміністративно-правова охорона як предмет дослідження зумовлювала значний інтерес із боку таких науковців, як С. Алексєєв, В. Галунько, О. Єщук, Л. Кожура, І. Коросташова, М. Легенченко, Ю. Марущак, О. Обущак, Л. Рогач, О. Стукаленко та інші.

Однак проблематика, пов'язана з адміністративно-правовою охороною права власності, є багатогранною, причому кожна з проблем може бути предметом окремого фундаментального дослідження, що зумовлює актуальність аналізу адміністративно-правової охорони права власності в Україні.

Постановка завдання. Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії права, думок учених-правників із цієї проблематики та чинного законодавства з'ясувати зміст адміністративно-правової охорони права власності в Україні.

Результати дослідження. З метою аналізу адміністративно-правової охорони права власності необхідно спочатку визначитися безпосередньо з терміном «охорона».

У загальному вигляді під категорією «охороняти» розуміють «оберігати від небезпеки кого, що-небудь, забезпечувати від загрози нападу, замаху тощо; стояти на варті біля кого, чого-небудь; вартувати, стерегти; оберігати від руйнування, знищення, завдання шкоди тощо; захищати від чого-небудь» [1, с. 170]. Охорона (англ. *protection*) являє собою сукупність заходів, спрямованих на забезпечення нормальної реалізації прав, а також на захист прав у разі їх порушення чи оспорування; процес охорони права власності реалізується через конкретні засоби державного впливу, які існують переважно в правовій формі та можуть проявлятися або через встановлення правових норм, або через їх позитивне застосування [3, с. 85].

Професор С. Алексєєв розкриває поняття «охорона» через охоронні правовідносини, які «складаються на основі охоронних юридичних норм і являють собою правовідносини, за допомогою яких здійснюються засоби захисту примусу» [14, с. 268].

Л. Кожура вважає, що термін «охорона» можна розуміти як безпосередній правовий захист соціальних інтересів громадян, соціальних груп, усього суспільства, а також як стимулювання таких соціальних дій, які б мали наслідком зміцнення існуючих суспільних відносин і нейтралізацію тих соціальних тенденцій, що їм загрожують [13, с. 122].

Поняття правової охорони сформував М. Легенченко, який пропонує розглядати її не тільки як установлення юридичних засобів, спрямованих на реалізацію суб'єктивного права та запобігання його порушенню, а й як правове регулювання правовідносин. Справді, норми про захист прав складають лише певну частину охоронних норм, до яких належать запобігання порушенням та ті, що встановлюють імперативний механізм їх реалізації [9, с. 62].

Таким чином, правова охорона – це сукупність правових норм, за допомогою яких здійснюється регулювання правовідносин щодо захисту охоронюваних законом прав, свобод і законних інтересів осіб, суспільства й держави, а також попередження та запобігання вчиненню правопорушень із використанням заходів примусу в межах закону.

Ми цілком згодні з думками Т. Гуржія, що викладені в його працях, щодо того, що наявний сталий інтерес до феномена адміністративно-правової охорони, і галузева наука ще не виробила єдиного консенсусного погляду на його природу та зміст [10, с. 293].

Досить обґрунтованою є позиція О. Єщук, яка вважає, що адміністративно-правова охорона – це інститут адміністративного права, що складається з однорідних норм адміністративного права, правовий вплив яких спрямований на попередження правопорушень (профілактику злочинів) та відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, що здійснюються за допомогою адміністративного інструментарію – форм адміністративної діяльності публічної адміністрації, засобів адміністративного примусу та адміністративних процедур [11, с. 2].

Л. Рогач наголошує на тому, що поняття «охорона» включає поняття «захист», коли про перше говоримо в широкому розумінні. Коли ж ідеться про вузьке значення, то обсяг поняття адміністративно-правової охорони збігається з обсягом поняття адміністративно-правового захисту. Таким чином, адміністративно-правова охорона в широкому розумінні – це позитивний статичний стан адміністративного права, спрямований на попередження правопорушень та усунення перешкод реалізації прав, свобод і законних інтересів суб'єктів права, та динамічний стан адміністративного права, спрямований на захист прав, свобод і законних інтересів суб'єктів права в разі порушення, невизнання чи оспорування з можливістю застосування заходів адміністративного примусу та притягнення винних до адміністративної відповідальності. У вузькому розумінні поняття адміністративно-правової охорони збігається з поняттям адміністративно-правового захисту та пов'язується з порушенням, невизнанням або оспоруванням прав, свобод чи законних інтересів, можливістю застосування заходів адміністративного примусу та притягнення винних до адміністративної відповідальності [12, с. 100].

Під час аналізу правової категорії «адміністративно-правова охорона» І. Коросташова дійшла висновку, що в загальнотеоретичному значенні та в науці адміністративного права цю категорію варто розглядати в чотирьох аспектах: 1) як одну з функцій держави (правоохоронна функція); 2) як завдання адміністративного права; 3) як функцію адміністративного права; 4) як діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також осіб, які надають публічні послуги.

У першому випадку адміністративно-правова охорона розглядається як одна з внутрішніх функцій держави (правоохоронна функція), що розкриває її соціальну сутність і призначення в суспільстві, оскільки адміністративне право є дієвим важелем втілення державою в особі уповноважених нею державних органів влади (публічної адміністрації), своєї регулятивної й охоронної ролі.

У другому випадку адміністративно-правова охорона розглядається як одне з основних завдань адміністративного права (як галузі права) щодо здійснення регулювання суспільних відносин управлінського характеру, які складаються у сфері управління та виконуються суб'єктами владних повноважень, у внутрішньоорганізаційній діяльності інших державних органів, а також у процесі здійснення громадськими організаціями, їхніми органами зовнішніх юридично-владних повноважень із метою реалізації завдань і функцій держави.

У третьому випадку адміністративно-правова охорона розглядається як функція адміністративного права, що полягає в здійсненні правової охорони прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб – учасників адміністративних правовідносин; реалізується шляхом застосування спеціальних охоронних норм, а також діючих в охоронному режимі регулятивних (зобов'язуючих) норм.

У четвертому випадку адміністративно-правова охорона – це система впорядкованої адміністративно-правовими нормами діяльності суб'єктів владних повноважень (публічної адміністрації) [15, с. 71–72].

Як вважає Ю. Марущак, адміністративно-правова охорона права власності – це імперативно владна діяльність суб'єктів публічного управління із захисту прав усіх суб'єктів права власності (осіб, які здійснюють управління нею) від протиправних посягань та широкого загалу осіб від майна підвищеної небезпеки з нормативно прописаною можливістю застосування до порушників режиму власності засобів державного впливу [4].

Таке розуміння адміністративно-правової охорони права власності з позиції типології позитивізму в умовах панування раціоналізму, який усе вираховує, зіставляє, відсікає, має право на наукове життя як ідеальна конструкція. Спираючись на сучасну концепцію природного права, абсолютною цінністю якого є людське життя, варто зазначити, що воно позбавлене однозначної змістової та понятійної визначеності [5, с. 43, 61; 4].

Таким чином, адміністративно-правова охорона – це сукупність адміністративно-правових норм, за допомогою яких публічною адміністрацією здійснюється регулювання адміністративних правовідносин щодо захисту охоронюваних законом прав, свобод і законних інтересів осіб, суспільства й держави, а також попередження та запобігання вчиненню правопорушень із використанням заходів примусу для відновлення таких прав у межах закону.

Іншим завданням дослідження є виведення сутності адміністративно-правової охорони прав власності, що є первинним елементом потребової теорії зазначеного феномена. У цьому разі варто звернутися до перевірених часом теорій осмислення сутності індивіда – його волі, права та власності в суспільстві. Засновник діалектики й філософії права Г. Гегель розпочинав роздуми з дослідження «мислення розумного», яке «пізнає в об'єктивному світі самого себе». Він писав: «Людина розумна в собі, повинна створювати саму себе, вийти за свої межі, водночас досягти занурювання в себе, щоб стати розумною для себе. <...> У праві предметом є особа, з моральної позиції – суб'єкт, член сім'ї в цивільному суспільстві – громадянин у загальному. <...> При цьому з позиції потреб предметом є конкретне представництво, яке називається людиною» [6, с. 59, 88]. Як бачимо, особливий наголос мислитель робить на «людині», яка має волю, обмежену своєю свободою [7, с. 47].

В умовах правової демократичної держави, у якій головною соціальною цінністю є людина, а всі форми власності рівною мірою перебувають під охороною суб'єктів публічного управління, предмет адміністративно-правової охорони майнових і немайнових прав власності формується як система суспільних відносин між суб'єктами публічного управління та власниками майна, особами, які посягають на право власності, громадянами, яким може бути заподіяно шкоду майном підвищеної небезпеки, у сфері державного управління, багатогранного захисту прав і свобод громадян у майновій сфері, наданням адміністративних послуг, внутрішньоорганізаційної діяльності органів виконавчої влади, а також застосуванням до порушників режиму власності засобів адміністративного примусу [4].

Функція охорони права власності базується на нормах Конституції України, відповідно до ст. 41 якої кожен має право володіти, користуватися та розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності [2].

В. Галуцько слушно зазначає, що адміністративно-правова охорона забезпечується, по-перше, за допомогою спеціальних охоронних адміністративно-правових норм, що застосовуються після порушення виними регулятивної норми поводитися певним чином (адміністративно-правовий захист); по-друге, на основі безпосередньої реалізації регулятивних адміністративно-правових норм, які спрямовуються на попередження (профілактику) протиправних посягань, у випадках високої ймовірності порушення суб'єктивних публічних прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб (адміністративно-правова охорона у вузькому розумінні) [16, с. 242–247].

На наше переконання, зміст адміністративно-правової охорони права власності виражається через певні способи такої охорони.

Професор В. Галуцько виділяє такі способи, що застосовуються для охорони суб'єктів права власності: 1) які забезпечують попередження порушень правового режиму власності; 2) які припиняють протиправні посягання на об'єкти права власності; 3) які створюють умови для притягнення винних до юридичної відповідальності та повернення майна потерпілим; 4) які створюють умови для притягнення винних до адміністративної відповідальності та відшкодування збитків потерпілим. Таким чином, правом на адміністративну охорону власники майна можуть скористатися самостійно, звернувшись до правомочних органів за захистом, або суб'єкти владних повноважень забезпечують її самостійно у випадках, передбачених нормативно-правовими актами. При цьому активна поведінка суб'єкта права власності завжди є бажаною та повинна заохочуватися владним суб'єктом [17, с. 105].

І. Коросташова вважає, що способами адміністративно-правової охорони є власне адміністративно-правовий (здійснюється суб'єктами владних повноважень, що створені для виконання таких функцій у певних сферах суспільного життя, – загальними та спеціальними правоохоронними органами) і судовий (здійснюється судами). До традиційних форм адміністративно-пра-

вової охорони можна віднести правотворчу, правозастосовну та правоохоронну. Серед новітніх форм можна виділити такі, як адміністративно-правовий договір та адміністративні послуги [15, с. 72].

Таким чином, зміст адміністративно-правової охорони права власності виражається через певні способи цієї охорони, зокрема такі:

1) способи попередження та запобігання правопорушенням щодо права власності (реалізуються через виконавчо-розпорядчу діяльність публічної адміністрації та надання адміністративних послуг);

2) способи захисту права власності (реалізуються через виконавчо-розпорядчу діяльність публічної адміністрації та надання адміністративних послуг);

3) способи відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів осіб щодо права власності (здійснюються публічною адміністрацією та судами).

Усе викладене дає підстави вважати, що *правова охорона* – це сукупність правових норм, за допомогою яких здійснюється регулювання правовідносин щодо захисту охоронюваних законом прав, свобод і законних інтересів осіб, суспільства й держави, а також попередження та запобігання вчиненню правопорушень із використанням заходів примусу в межах закону.

Адміністративно-правова охорона – це сукупність адміністративно-правових норм, за допомогою яких публічною адміністрацією здійснюється регулювання адміністративних правовідносин щодо захисту охоронюваних законом прав, свобод і законних інтересів осіб, суспільства й держави, а також попередження та запобігання вчиненню правопорушень із використанням заходів примусу для відновлення таких прав у межах закону.

Зміст адміністративно-правової охорони права власності виражається через певні способи такої охорони, зокрема: 1) способи попередження та запобігання правопорушенням щодо права власності (реалізуються через виконавчо-розпорядчу діяльність публічної адміністрації та надання адміністративних послуг); 2) способи захисту права власності (реалізуються через виконавчо-розпорядчу діяльність публічної адміністрації та надання адміністративних послуг); 3) способи відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів осіб щодо права власності (здійснюються публічною адміністрацією та судами).

Висновки. Отже, адміністративно-правова охорона права власності – це сукупність адміністративно-правових норм, за допомогою яких публічною адміністрацією та іншими суб'єктами права здійснюється регулювання адміністративних правовідносин щодо захисту права власності, попередження й запобігання правопорушенням щодо права власності, а також відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів осіб щодо права власності з використанням заходів примусу в межах закону.

Список використаних джерел:

1. Яременко В., Сліпущко О. Новий тлумачний словник української мови: в 4 т. К.: Аконт, 2003. Т. 3: ОБЕ – РОБ. 927 с.
2. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Обущак О. Адміністративне регулювання у сфері охорони прав на об'єкти інтелектуальної власності. Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії. 2009. Вип. 36. С. 75–85.
4. Марущак Ю. Адміністративно-правова охорона майнових та немайнових прав власності в Україні. Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. 2014. Вип. 197. Ч. 2. С. 238–242.
5. Патей-Братасюк М. Філософія права: курс лекцій. Тернопіль: ЛІДЕР, 2002. 131 с.
6. Гегель Г. Філософія права. М.: Мир книги, 2009. 464 с.
7. Галуцько В. Охорона права власності: адміністративно-правові аспекти. Херсон: ВАТ «ХМД», 2008. 348 с.
8. Стукаленко О. Співвідношення понять «адміністративно-правова охорона» та «адміністративно-правовий захист». URL: <http://nauka.kushnir.mk.ua/?p=46468>.
9. Легенченко М. Поняття охорони й захисту права та їх співвідношення. Актуальні проблеми держави і права. 2014. Вип. 72. С. 59–65.
10. Гуржій Т. Державна політика безпеки дорожнього руху: теоретико-правові та організаційні засади: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. К., 2011. 553 с.

11. Єщук О. Адміністративно-правова охорона: теорія, практика та перспективи розвитку: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07; Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна». К., 2017. 464 с.
12. Рогач Л. Питання співвідношення понять «адміністративно-правова охорона» та «захист». Наука і правоохорона. 2016. № 4. С. 95–100.
13. Кожура Л. Адміністративно-правовий захист та охорона: поняття та співвідношення. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2015. Вип. 35(1.2). С. 119–122.
14. Алексеев С. Проблемы теории права: в 2 т. Свердловск, 1972. Т. 1. 396 с.
15. Коросташова І. Адміністративно-правова охорона: загальнотеоретичні аспекти. Вісник Академії митної служби України. Серія «Право». 2015. № 2. С. 66–72.
16. Адміністративне право України: навч. посібник: в 2 т. / за ред. В. Галунька. Херсон: Грінь Д.С., 2015. Т. 1: Загальне адміністративне право. 272 с.
17. Галунько В. Адміністративно-правова охорона суб'єктів права власності в Україні: монографія. Херсон: ВАТ «ХМД», 2006. 356 с.

УДК 342.9

ПЕТРЕНКО П.Д.

МІСЦЕ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В СУЧАСНІЙ СТРУКТУРІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

В статті визначено місце виконавчої влади в сучасній структурі державної влади України, встановлено співвідношення таких понять як державна влада, структура державної влади, державний орган, орган виконавчої влади.

Ключові слова: державна влада, структура державної влади, державний орган, орган виконавчої влади.

В статье определено место исполнительной власти в современной структуре государственной власти Украины, установлено соотношение таких понятий как государственная власть, структура государственной власти, государственный орган, орган исполнительной власти.

Ключевые слова: государственная власть, структура государственной власти, государственный орган, орган исполнительной власти.

The article defines the place of executive power in the modern structure of the state power of Ukraine, establishes the correlation of such concepts as state power, the structure of state power, the state body, and the executive body.

Key words: state power, structure of state power, state body, executive body.

Реформування системи органів виконавчої влади в Україні, закінчення адміністративної реформи завжди було і є нагальним питанням. Не зважаючи на чисельні трансформації про досконалість структури системи, ефективність взаємодії її елементів, оптимальність структури наразі поки що не йдеться. А тому продовжує залишатися актуальним питання ґрунтовного наукового аналізу організації виконавчої влади в Україні, на основі якого розроблятимуться подальші напрямки реформування. Необхідність вирішення даної проблеми лише посилюється в умовах активізації євроінтеграційних процесів, спрямування зусиль на очищення влади і відновлення довіри до неї.

Одним з першочергових теоретично значущих питань в цьому аспекті є питання щодо місця органів виконавчої влади в сучасній структурі державної влади України. І саме вирішення цього питання ми визначаємо метою даної статті. Ключем для досягнення означеної мети є поетапне вивчення та аналіз таких понять як державна влада, структура державної влади, державний орган, орган виконавчої влади, встановлення їх співвідношення. За основу написання статті взято праці таких науковців як Г.В. Атаманчук, Ю.П. Битяк, В.К. Колпаков, Р.С. Мартинюк, М.І. Мичко, В.Ф. Погорілко, І.А. Сердюк, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемчушенко та інших.

Отже, розпочинаємо з поняття державної влади. Наприклад, І.А. Сердюк державну владу визначає як публічно-політичні, вольові (керівництва – підкорення) відносини, що утворюються між державним апаратом і суб'єктами політичної системи суспільства на підґрунті правових норм, із забезпеченням, у разі потреби, державним примусом [1, с. 11]. В даному визначенні державною владою визначено відносини між державним апаратом і суб'єктами політичної системи. На наш погляд, вказане безпідставно звужує кількість суб'єктів вказаних відносин щодо обох названих сторін. По-перше, поняття апарату держави охоплює всіх суб'єктів здійснення державної влади тільки при визначенні його тотожним такому поняттю як механізм держави. А таке співвідношення не є загальноновизначним як в науці адміністративного права, так і в інших галузях. По-друге, не лише політичною системою суспільства обмежено суб'єктів, що на них спрямовано реалізацію державної влади. Від так, більш точним у вищевказаному аспекті вбачається визначення державної влади як виду публічної політичної влади, що здійснюється державою та її органами, здатність держави підпорядковувати своїй волі поведінку людей та їх об'єднань, що знаходяться на її території [2, с. 85]. Знову ж таки, ми не вважаємо дане визначення досконалим, оскільки вказівка щодо знаходження людей на території держави звужує межі дії державної влади; і сполучник «і» між державою та державними органами не враховує специфіки держави як суб'єкту права. Адже відомо, що держава – це абстрактна штучна конструкція для позначення утворення, що наділене правосуб'єктністю і в реальних правовідносинах вона діє через систему органів. Іншими словами, фактично функції держави здійснюється системою органів держави, що входять до числа органів системи, призначеної реалізувати певний аспект державного управління за одним або кількома напрямками [3, с. 122].

Водночас, зупинимось на тому, що влада взагалі, і державна зокрема, за своєю родовою сутністю є публічна політична воля, вольова сила, а за видовою ознакою – правова сила (воля) [4, с. 362]. Ознаки державної влади: незалежність, публічний характер, апаратна влада, верховна влада, безпосередня дія влади на все населення країни, не знає ніякого закону ззовні, сама творить закон, суверенна, легальна, легітимна, універсальна, непохідний характер [5, с. 36].

Структура державної влади в Україні згідно конституційного поділу включає виконавчу, законодавчу та судову гілки. Про це прямо йдеться у ст. 6 Конституції України від від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Зокрема, в цій статті прямо передбачено здійснення державної влади за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу та судову [6]. Однак, в той же час, окремі розділи Основного Закону поряд з існуванням розділів, присвячених законодавчій, виконавчій та судовій владі, присвячено прокуратурі України, Конституційному Суду України. В свою чергу, наприклад, присвячення окремого розділу VII Основного закону прокуратурі України разом з аналізом мети, завдань, функцій, системи, особливостей правового статусу відповідної системи органів, дають підстави деяким фахівцям стверджувати, що прокуратура України не належить до жодного з видів державної влади, визначених статтею 6 Конституції України [7; 8]. Тому не дивно, що у науці висувається гіпотеза про позаконституційний поділ влади. Наприклад, про контрольну (наглядову) владу, до якої входить Конституційний Суд, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Рахункова палата, прокуратура та інші органи, ведуть мову В. Тацій, Ю. Грошовий [9, с. 61-63]. В Юридичній енциклопедії за редакцією Ю.С. Шемчушенка визначено, що «різні гілки влади в більшості країн світу представляють такі органи держави: а) законодавчу владу – парламент; б) владу глави держави – президент, монарх; в) виконавчу владу – уряд, міністерства, ін. відомства та їхні місцеві органи; г) судову владу – суди та ін.; д) контрольно-наглядову владу – прокуратура, омбудсмен та ін.» [10, с. 286-287]. У Сучасній правовій енциклопедії за редакцією О.В. Зайчука за характером і змістом діяльності ці органи також поділяються на: а) органи законодавчої влади; б) органи виконавчої влади; в) органи судової влади; г) контрольно-наглядові органи [11, с. 173]. Ю.П. Битяк з цього приводу вказує, що «конституційні засади поділу єдиної державної влади на відповідні самостійні гілки дозволяють також виділити державну службу в органах законодавчої, виконавчої та судової влади. Служба в органах прокуратури та їх апараті залишається поза межами наведеної схеми, але за своєю суттю є державною...

Логічно, що прокурори та інші працівники прокуратури є державними службовцями, оскільки виконують свої функції від імені держави (функції держави). Прокурори, їх перші заступники, заступники, помічники, слідчі мають свої відповідні класні чини (звання). Службовці апарату органів прокуратури є, на наш погляд, державними службовцями, що мають належати до відповідних категорій і рангів [12, с. 62-63].

В рамках даної статті ми не будемо визначати сучасну структуру державної влади в Україні, всі елементи апарату та механізму держави. Зупинимось на тому, що сучасна структура державної влади України може бути охарактеризована з точки зору її конституційного поділу (три гілки) та поза конституційного поділу, що включає виділенні інших окрім виконавчої, законодавчої та судової влади, різновидів державної влади. При цьому виконавча влада як один з видів виділених в Основному законі влад реалізується через систему спеціально створених органів.

Органи державної влади – це колегіальні та одноособові органи, наділені юридично визначеними державно-владними повноваженнями та необхідними засобами для здійснення функцій і завдань держави [5, с. 97]. Державні органи формуються безпосередньо народом (шляхом виборів) і державою, мають відповідну внутрішню організаційну структуру. Органи державної влади виконують свої функції відповідно до Конституції України, законів України, підзаконних нормативно-правових актів [10, с. 287]. На відміну від інших організацій державні органи наділені державно-владними повноваженнями як зовнішнього, так і внутрішнього характеру, вони можуть приймати нормативні правові акти, а також здійснювати правозастосовчу, правоохоронну, адміністративно-юрисдикційну діяльність [13, с. 619]. Отже, державним органом (органом державної влади) пропонуємо вважати створений в порядку, встановленому законом або іншим правовим актом, одноособовий або колегіальний структурно відокремлений, внутрішньо організований колектив суб'єктів, наділених юридично визначеними державно-владними повноваженнями та необхідними засобами для здійснення функцій і завдань держави.

Органи виконавчої влади являють собою різновид органів державної влади, що має особливі риси порівняно з органами законодавчої та судової влади, рівно як і спільні. До числа єдиних характерних ознак всіх органів державної влади можна віднести створення і функціонування на основі єдиних принципів, приналежність до елементів структури апарату української держави, функціонування задля реалізації завдань і виконання функцій держави, наділення всіх органів державної влади владними повноваженнями, здійснення діяльності від імені та за дорученням держави. Однак, при наявності спільних рис є і специфічні, що відділяють органи виконавчої влади від інших різновидів державних органів. Так, на думку Ю.П. Битяка, орган виконавчої влади (державного управління) – це організація, яка є частиною державного апарату, має певну компетенцію, структуру, територіальний масштаб діяльності, створюється в порядку, встановленому законом або іншим правовим актом, володіє певними методами роботи, наділена повноваженнями виступати від імені та за дорученням держави і покликана у порядку виконавчої діяльності здійснювати керівництво економікою, соціально-культурним будівництвом та адміністративно-політичною діяльністю [14, с. 61]. В Юридичній енциклопедії за редакцією Ю.С. Шемчушенка органи виконавчої влади визначені як «окремий вид державних органів, діяльність яких відповідно до принципу поділу влади спрямована на виконання законів, інших нормативно-правових актів та здійснення державного управління» [10, с. 287]. У запропонованих визначеннях вказано на спрямування діяльності органів виконавчої влади, визначено їх структурну приналежність до числа органів державної влади, при цьому з виділенням мети їх утворення і функціонування, ряду специфічних рис відповідного виду органів. Водночас, ці визначення не в повній мірі ілюструють особливості органів виконавчої влади порівняно з органами інших видів сучасної державної влади України.

На думку В.К. Колпакова, виконавча влада посідає особливе місце у сучасній структурі державної влади України, а органи державної виконавчої влади відрізняють від інших елементів апарату держави. «По-перше, вони є основними (після Президента України) функціонально-галузевими носіями виконавчої влади в державі і статус органу виконавчої влади закріплюється за ними в нормативному порядку; по-друге, є найважливішою складовою органів державного управління і державного апарату в цілому (як відомо, державний апарат, крім органів державного управління, об'єднує управлінські структури законодавчої влади, органи правосуддя, прокуратури та інші державні органи); по-третє, вони об'єднані єдиним керівництвом і підпорядкуванням, внаслідок чого діють узгоджено і цілеспрямовано; по-четверте, кожен з органів даної системи наділений державою специфічною компетенцією у сфері державного управління і реалізації державної виконавчої влади; по-п'яте, система органів виконавчої влади справляє регулюючий вплив на всі сфери державного і суспільного життя; по-шосте, в рамках своєї компетенції орга-

ни виконавчої влади самостійні в організаційному та функціональному відношеннях; по-сьоме, здійснюється специфічний вид державної діяльності, яка за своїм юридичним змістом є виконавчо-розпорядчою» [15, с. 109-110]. В цілому підтримуючи В.К. Колпакова щодо виділених специфічних ознак органів державної виконавчої влади, все ж таки звертаємо увагу на віднесення Глави держави до числа носіїв виконавчої влади у першій з перерахованих науковцем ознак. З цього приводу слушною вбачається позиція Р.С. Мартинюка, що «Президент України займає особливе положення в системі стримувань і противаг. Глава держави не належить до жодної з гілок влади і в умовах змішаної форми правління та притаманного цій формі правління явища розпорошення влади несе відповідальність за розв'язання стратегічних питань розвитку всіх сфер суспільного життя країни» [16, с. 44-50]. І це не можна не враховувати.

Враховуючи вищевикладене, органом виконавчої влади можна визначити складний елемент апарату держави, що являє собою створений в порядку, встановленому законом або іншим правовим актом, одноособовий або колегіальний структурно відокремлений, внутрішньо організований колектив державних службовців, наділених юридично визначеними державно-владними повноваженнями та необхідними засобами для здійснення управлінських функцій і завдань держави у визначених формах. Система органів виконавчої влади для реалізації завдань сучасної державної влади здійснює виконання законів та інших нормативно-правових актів, видання підзаконних актів, виконання організаційних, розпорядчих дій, охорону правопорядку. Для здійснення цих функцій до числа напрямків діяльності органів виконавчої влади включені внутрішньо-організаційні функції як то кадрове, фінансове, матеріально-технічне управління, контроль та інші їх види.

До числа особливостей органів виконавчої влади як різновиду державних органів можна віднести: підстави та порядок створення; мету, завдання, напрямки, форми та методи діяльності; об'єм повноважень; визначення території розповсюдження повноважень; системність, структурність, ієрархічність, підпорядкування в рамках системи в цілому та окремих підсистем (в той час коли єдиним органом законодавчої влади є Верховна Рада України), поєднання єдиноначальності та колегіальності при здійсненні виконавчої і розпорядчої діяльності як основної функції органів виконавчої влади; об'єднання єдиним керівництвом задля узгодженості в діяльності тощо.

Список використаних джерел:

1. Сердюк І.А. Державна влада у співвідношенні з політичною владою в аспекті теорії правовідносин / І.А. Сердюк // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ: Збірник наукових праць. – 2008. – № 4 (40). – 400 с. – С. 9–15.
2. Юридична енциклопедія: в 6 т. / [Ю.С. Шемчушенко, М.П. Зяблюк, В.П. Горбатенко, С.В. Бобровник та ін.], Редкол.: Ю.С. Шемчушенко (голова редкол.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 1998. – Т. 2: Д.-Й. – 1999. – 744 с.
3. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций / Г.В. Атаманчук. – М.: Юрид. лит. – 1997. – 400 с.
4. Конституційне право України : підручник для студ. юрид. спец. вищ. закладів освіти / В. Погорілко [та ін.]; ред. В. Ф. Погорілко; НАН України, Київський ун-т ім. Тараса Шевченка. – К.: Наукова думка, 1999. – 734 с.
5. Авраменко Л.В. Теорія держави та права: навчальний посібник / Л.В. Авраменко. – Х.: Видавець СПД Вапнарчук Н.М.. – 2004 – 228 с.
6. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
7. Мичко, М. І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України : автореферат дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10 Судострой. Прокуратура та адвокатура. / М. І. Мичко. – Х.: Б. в., 2002. – 38 с.
8. Давиденко Л.М. Місце і роль прокуратури у механізмі державної влади / Л.М. Давиденко // Правова система України: теорія і практика. – Київ, 1993. – С. 379–380.
9. Тацій В. Прокуратура в системі поділу влади / В. Тацій, Ю. Грошовий // Вісник Академії правових наук України. – № 1 – С. 61–63.
10. Юридична енциклопедія: В 6 т. / [Ю.С. Шемчушенко, М.П. Зяблюк, В.Я. Тацій, В.П. Горбатенко та ін.], Редкол.: Ю.С. Шемчушенко (відп. ред.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 1998. – Т. 4: Н.-П. – 2002. – 720 с.
11. Сучасна правова енциклопедія / О.В. Зайчук, О.Л. Копиленко, Н.М. Оніщенко [та ін.]; за заг. ред. О.В. Зайчука; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К.: Юрінкомінтер, 2010. – 384 с.

12. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні. Проблеми становлення, розвитку та функціонування / Ю.П. Битяк: дис. ... доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, Х., 2006. – 420 с.

13. Старилов Ю. Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты / Ю.Н. Старилов. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА–ИНФРА М), 2002. – 728 с.

14. Адміністративне право України: [підручник для юридичних вузів і фак.] / [Ю. П. Битяк, В.В. Богуцький, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.] / [за ред. Ю. П. Битяка]. – Х.: Право, 2000. – 520 с.

15. Колпаков В. К. Адміністративне право України: Підручник / В.К. Колпаков . – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.

16. Мартинюк Р. Проблеми визначення конституційно-правового статусу Президента України в умовах змішаної форми правління / Р. С. Мартинюк // Право України. – 2009. – № 5. – С. 44–50.

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА;

ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

БУРДІН М.Ю. ЦИВІЛЬНЕ ОСАДНИЦТВО ЯК СКЛАДНИК ПОЛЬСЬКОЇ АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ НА ЗАХІДНОУКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ.....	3
БУТИРІН Є.О. ГЕНЕЗА ПОНЯТТЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА ІДЕЯХ АНГЛІЙСЬКОЇ ПОЛІТИКО-ПРАВОВОЇ ДУМКИ ХІХ СТОЛІТТЯ.....	8
ЖУКОВСЬКИЙ Є.О. СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВІ НАСЛІДКИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ ОСАДНИЦТВА В ЗАХІДНІЙ УКРАЇНІ В ПЕРШІЙ ПОЛОВИНІ ХХ СТОЛІТТЯ.....	14
МАЦЕЛЮХ І.А. ІНСТИТУТ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В ЦЕРКОВНОМУ ПРАВІ: ДО ІСТОРІОГРАФІЇ ПРОБЛЕМИ (ХІХ – ПОЧАТОК ХХ СТ.).....	19
МІНЧЕНКО О.В. М'ЯКЕ ПРАВО ЯК ФОРМАЛІЗОВАНИЙ МОВЛЕННЄВИЙ АКТ.....	24

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО І ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС;

СІМЕЙНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРИВАТНЕ ПРАВО

БІЛОУС Т.Й. ОСОБЛИВОСТІ УКЛАДАННЯ ДОГОВОРУ МІНИ.....	28
ГУЙВАН П.Д. ЩОДО СПІВВІДНОШЕННЯ КАТЕГОРІЙ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ ПРО ОСОБУ І КОНФІДЕНЦІЙНОЇ ІНФОРМАЦІЇ.....	31
КАРМАЗА О.О. ІНСТИТУТ УРЕГУЛЮВАННЯ СПОРУ ЗА УЧАСТЮ СУДДІ В ЦИВІЛЬНОМУ, ГОСПОДАРСЬКОМУ ТА АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСАХ УКРАЇНИ.....	37
КРИСА М.В. ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ СТОРІН ЗА ДОГОВОРОМ ПІДРЯДУ НА ГЕОЛОГІЧНЕ ВИВЧЕННЯ НАДР ЗА ДЕРЖАВНИМ ЗАМОВЛЕННЯМ	42
СЕРВЕТНИК А.Г. ПОРЯДОК СТЯГНЕННЯ ЗАБОРГОВАНOSTІ ЗА ВИКОНАВЧИМ НАПИСОМ НОТАРІУСА.....	48
ТКАЧЕНКО В.С. СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК НОРМ ІНСТИТУТУ САМОЧИННОГО БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ.....	54

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО, ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

ВОЗНЯКОВСЬКА К.А. ЩОДО ПРОБЛЕМ ВИЗНАННЯ НІКЧЕМНИМИ ПРАВОЧИНІВ НЕПЛАТОСПРОМОЖНИХ БАНКІВ.....	60
ДЖЕПА Ю.А. ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ НАКАЗНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ЗА ГОСПОДАРСЬКИМ ПРОЦЕСУАЛЬНИМ КОДЕКСОМ УКРАЇНИ.....	66
ЗАХАРЧЕНКО А.М. ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ ПОРЯДКУ НАДАННЯ В КОНЦЕСІЮ ОБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНОЇ ТА КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ.....	70
МИНІВ Р.М., РУДАНЕЦЬКА О.С., ХОМКО Л.В. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТВАРИННИЦТВА В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ.....	77
ШВИДКА Т.І. ПРОБЛЕМИ РЕГУЛЮВАННЯ КОНКУРЕНТНИХ ВІДНОСИН І ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНКУРЕНТНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ.....	85
ШИНКАРУК А.І. ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ФОРМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НОТАРІУСІВ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ.....	90

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

ВОЛИНЕЦЬ В.В. УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОКРЕМИХ ЕТАПІВ УКЛАДЕННЯ ТРУДОВОГО ДОГОВОРУ ЗА ПРОЕКТОМ ТК УКРАЇНИ.....	94
КЛЕМПАРСЬКИЙ М.М. РОЛЬ ТА ЗНАЧЕННЯ ПРОФЕСІЙНИХ СПІЛОК ЯК СУБ'ЄКТІВ ТРУДОВОГО ПРАВА.....	99
САХАРУК І.С. РІВНІ МОЖЛИВОСТІ ТА РІВНЕ СТАВЛЕННЯ У СФЕРІ ЗАЙНЯТОСТІ ЯК ПРАВОВИЙ ІНДИКАТОР ГІДНОЇ ПРАЦІ В УКРАЇНІ.....	103
ТИХОНОВИЧ О.Ю. ГЕНЕЗА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТРУДОВОГО ДОГОВОРУ.....	109
ШУРИН О.А. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗБЕРЕЖЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ТРУДОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ УКРАЇНИ	112

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС;

ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

БОЙКО І.В. ОСНОВНІ ВИДИ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ.....	117
БОНДАРЕНКО К.В. ОНОВЛЕННЯ ПОНЯТТЯ «АДМІНІСТРАТИВНО-ПОЛІТИЧНА СФЕРА» У ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ.....	125
БУТЛАК Ю.О. НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	128
ГОРБАЧ А.М. ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ.....	134
ДУБИНСЬКИЙ О.Ю. ЗМІСТ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА НА ЗАЛІЗНИЧНОМУ ТРАНСПОРТІ.....	137
ЖОВНІР Т.І. НЕЩАСНІ ВИПАДКИ ТА ПРОФЕСІЙНІ ЗАХВОРЮВАННЯ В СИСТЕМІ СОЦІАЛЬНИХ РИЗИКІВ ПРОХОДЖЕННЯ СЛУЖБИ ПРАЦІВНИКАМИ ПОЛІЦІЇ.....	142
ЗАВАЛЬНИЙ М.В. СУТНІСТЬ ТА ЗАВДАННЯ ВЗАЄМОДІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ З ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ПОРЯДКУ.....	146
ІВАНИК О.М. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ, ЯКА ЗДІЙСНЮЄ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ОБОРОННО-ПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ В УКРАЇНІ.....	151
ІВАНОВА Г.С. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ АГРОПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ УКРАЇНИ, ПРИНЦИПИ ТА НАПРЯМИ ЙОГО ЗДІЙСНЕННЯ.....	158
КАЛАШНІКОВА О.В. ДО ПРОБЛЕМИ ДОТРИМАННЯ ПРИНЦИПУ ПРАВОВОЇ ЗАКОННОСТІ У СФЕРІ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ.....	163
ШАХОВ С.В. ЕФЕКТИВНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ НОРМИ: АНАЛІЗ ЕТИМОЛОГІЇ КАТЕГОРІЇ ТА СПІВВІДНОШЕННЯ З ІНШИМИ СУМІЖНИМИ ПОНЯТТЯМИ.....	170
СУКМАНОВА О.В. ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ПРАВА ВЛАСНОСТІ.....	176
ПЕТРЕНКО П.Д. МІСЦЕ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В СУЧАСНІЙ СТРУКТУРІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ.....	181

НАУКОВИЙ ВІСНИК ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА

Випуск 3

Том 1

Відповідальний за випуск – В.В. Галуцько

Науковий редактор – О.Ю. Дрозд

Коректори: Я.І. Вишнякова, Н.В. Пірог

Комп'ютерне верстання – Ю.С. Семенченко

Підписано до друку 07.05.2018. Формат 70х100/16.

Обл.-вид. арк. 20,10. Ум.-друк. арк. 21,86.

Наклад 300 прим. Зам. № 1018/152.

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