МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

ЦЕНТРАЛЬНОУКРАЇНСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ
ПЕДАГОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ВОЛОДИМИРА ВИННИЧЕНКА

MINISTRY OF EDUCATION AND SCIENCE OF UKRAINE

CENTRALUKRAINIAN VOLODYMYR VYNNYCHENKO STATE
PEDAGOGICAL UNIVERSITY

НАУКОВІ ЗАПИСКИ
SCIENTIFIC NOTES

Серія:
Право

Series:
Law

Випуск 4
2018
Edition 4
2018

Кропивницький – 2018
Kropyvnytskyi – 2018

УДК 34 (052.552)
Н 15

Наукові записки. Серія: Право / Ред. кол.: Є. Ю. Соболь, В. Г. Гриценко, О. В. Батанов та ін. – Випуск 4. – Кропивницький : ТОВ «Полімед-Сервіс», 2018. – 197 с.

ISBN 978-617-7365-08-1
ISSN 2522-9230 (Print)
ISSN 2522-9249 (Online)

Рецензенти:
Армаш Надія Олексіївна – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри господарського, повітряного та космічного права Навчально-наукового Юридичного інституту Національного авіаційноно університету;
Шатрава Сергій Володимирович – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративної діяльності поліції Харківського національного університету внутрішніх справ.

У збірнику розкриваються актуальні питання історії та теорії держави і права, конституційного, цивільного, трудового, адміністративного, кримінального права та процесу.

РЕДКОЛЕГІЯ:

Голова редколегії:
Соболь Євген Юрійович − доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права Центральноукраїнського державного педагогічного університету ім. В. Винниченка;
Заступник голови редколегії:
Гриценко Володимир Григорович − доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України, завідувач кафедри галузевого права та правоохоронної діяльності Центральноукраїнського державного педагогічного університету ім. В. Винниченка;
Науковий редактор:
Сокуренко Олена Анатоліївна − кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри галузевого права та правоохоронної діяльності Центральноукраїнського державного педагогічного університету ім. В. Винниченка;
Члени редколегії:
Батанов Олександр Васильович − доктор юридичних наук, професор, провідний науковий співробітник відділу конституційного права та місцевого самоврядування Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України;
Берлач Анатолій Іванович – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка;
Биргеу Михайло Михайлович – доктор юридичних наук, професор, головний науковий співробітник Інституту юридичних і політичних наук Академії наук Республіки Молдова (Республіка Молдова);
Гайніш Едіта – доктор права, доктор філософії у сфері права, юридичний факультет Університету Коменського в м. Братислава (Словацька Республіка);
Джафарова Олена Вячеславівна − доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративної діяльності поліції, Харківський національний університет;
Дрозд Олексій Юрійович − доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративної діяльності Національної академії внутрішніх справ;
Елзбієта Живуцька-Козловська − доктор юридичних наук декан факультету права та управління Університету Вармінсько-Мазурського в Ольштині (Республіка Польща);

Іншин Микола Іванович – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, завідувач кафедри трудового права та права соціального забезпечення Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

Йустин Піскорскі – доктор юридичних наук, доцент кафедри кримінального права відділу Права і Адміністрації університета імені Адама Міцкевіча в Познані (Республіка Польща);

Карел Марек – професор, доктор права, кандидат юридичних наук, професор кафедри підприємницького права юридичного факультету Університету Масарика в м. Брно (Чеська Республіка);

Манжула Андрій Анатолійович – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри галузевого права та правоохоронної діяльності Кіровоградського державного педагогічного університету ім. В. Винниченка;

Литвиненко Віктор Іванович – доктор юридичних наук, професор, директор Навчально-наукового інституту права ім. Володимира Великого Міжрегіональної Академії управління персоналом, заслужений юрист України;

Настюк Василь Якович − доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, завідувач кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого;

Пєтков Валерій Петрович − доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України, професор кафедри теорії і історії держави та права Східноєвропейського університету економіки і менеджменту;

Прилипко Сергій Миколайович – доктор юридичних наук, професор, член Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, академік Національної академії правових наук України, Заслужений діяч науки і техніки України;

Рябовол Лілія Тарасівна − доктор педагогічних наук, доцент, доцент кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права Центральноукраїнського державного педагогічного університету ім. В. Винниченка;

Чумак Олександр Олексійович − доктор юридичних наук, доцент, заступник начальника Кіровоградської льотної академії НАУ з економічної та адміністративно-фінансової роботи;

Юрах Віталій Михайлович − кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права Центральноукраїнського державного педагогічного університету ім. В. Винниченка.

Друкується за рішенням вченої ради Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка (протокол № 10 від 26.04.2018 року)

Статті подано в авторській редакції

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації – серія КВ №22502-12402Р від 10.01.2017 р. видане Державною реєстраційною службою України

Науковий вісник «Наукові записки. Серія: Право» внесено до Переліку наукових фахових видань України з юридичних наук наказом Міністерства освіти і науки України №996 від 11 липня 2017 р.

«Наукові записки. Серія: Право» індексується у таких базах даних:

- Національна бібліотека України імені В. І. Вернадського;
- Google Scholar.

ISBN 978-617-7365-08-1
ISSN 2522-9230 (Print)
ISSN 2522-9249 (Online)

© Центральноукраїнський державний педагогічний університет імені Володимира Винниченка, 2018

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ФІЛОСОФІЯ ПРАВА

УДК 349.6(47+57):340.13

Кіндюк Борис Володимирович
доктор юридичних наук,
професор кафедри теорії та історії держави і права
Тернопільського національного економічного університету
kxenon7@mail.ru

ПОДВІЙНІ СТАНДАРТИ ПРИРОДООХОРОННИХ НОРМ РАДЯНСЬКОГО ПРАВА

В статті розглянуто два стандарти норм радянського природоохоронного права: перший, в якому на рівні законодавчих актів приймалися документи, що містили декларативні норми з охорони природи та проголошували необхідність збереження, заощадливе та раціональне використання природних ресурсів; другий – на рівні підзаконних актів, згідно з якими регламентувалося хижацьке, науково необґрунтоване використання природних ресурсів, скиди неочищених вод, знищення деяких видів птиць та тварин, забруднення природних об'єктів внаслідок хімізації.

Ключові слова: *радянське законодавство, подвійні стандарти, нормативно-правовий акт, охорона природи, декрет, юридична відповідальність.*

Kindyuk B. V. DOUBLE STANDARDS FOR NATURAL ENVIRONMENTAL LAWS OF THE SOVIET LAW

The article examines two standards of the norms of Soviet environmental law: the first, in which, at the level of legislative acts, documents containing declarative norms on nature protection were adopted and proclaimed the need for conservation, saving and rational use of natural resources; the second - at the level of by-laws, which regulated predatory, scientifically unreasonable use of natural resources, discharges of untreated waters, the destruction of some species of birds and animals, contamination of natural objects due to chemicalization.

Key words: Soviet legislation, double standards, normative legal act, protection of nature, decree, legal liability.

Постановка проблеми. Актуальність теми дослідження пов'язана з необхідністю удосконалення охорони природи шляхом підвищення ефективності діючого законодавства. Одним з шляхів вирішення даного питання є звернення до історичного минулого, що дозволяє розглянути накопичений правовий досвід охорони природи та виділити в ньому як позитивні, так і негативні моменти. Реалізація такого підходу потребує розгляду масиву законодавчих актів, прийнятих в радянський період та розмежування їх на дві групи. Перша з них – це нормативно-правові акти декларативного характеру, які проголошували необхідність організації правової охорони природи партійними та радянськими органами і документи, що приймались в реальному житті, направлені на нічим не обмежене використання природних об'єктів з метою забезпечення процесу побудови соціалізму. Такі підзаконні нормативно-правові акти, прийняті в Радянському Союзі, у більшості випадків мали гриф «таємно» та не публікувалися у відкритих засобах інформації. Виходячи з цього, дане дослідження присвячується розгляду цих двох груп актів з метою доведення хижацького науково необґрунтованого використання об'єктів української природи, що свідчило про колоніальний характер відношення московських можновладців до України. З метою дослідження даної проблеми виникла необхідність розглянути лицемірний характер ленінських принципів охорони природи, які використовувались тодішніми правниками в якості правової бази побудови радянської системи природоохоронного права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз публікацій показує наявність двох особливостей наукової літератури. Перша – значна кількість публікацій, в яких доводилась науковість, значимість у сфері

© В.Б.Кіндюк, 2018

охорони природи радянських підходів та ленінських принципів права, до числа яких відносились праці А.П. Арсеньєва, В.П. Балезіна, С.А. Боголюбова, П.В. Васильева, М.І. Гладкова, М.Д. Казанцева, О.С. Колбасова, В.І. Рубцова, М.А. Сиродоєва, Б.М. Цвєткова, В.С. Шелестова. Друга група, до якої входить незначна кількість робіт, присвячена неупередженому та об'єктивному розвитку радянської правової політики, виявленню хижацького ставлення до охорони природи шляхом прийняття підзаконних нормативно-правових актів, в яку входять дослідження В.Є. Борейка, П.Г. Вакалюка, А.В. Діхтяренко, Б.Г. Іваницького. Наявність двох векторів наукових підходів до даної проблеми робить доцільним розгляд змісту нормативно-правових актів, присвячених охороні природи, які приймалися в часи існування радянської України.

Формування цілей статті. Метою роботи є дослідження подвійних стандартів нормативно-правових актів, які приймалися у вигляді законів та підзаконних актів, в яких знаходила відображення радянська правова політика.

Виклад основного матеріалу. Викладення матеріалів дослідження необхідно розпочати з проведення аналізу, тобто розділення на окремі частини зібраних нормативно-правових актів. До першого з них входить історія розробки радянської системи природоохоронного права та ленінських принципів. Дане поняття з'явилося в правовій науці лише в 60-х рр. минулого століття. Причиною їх появи стала необхідність знайти правову основу прийнятих в сфері природоохоронного права нормативно-правових актів, підготовлених в період кодифікації 60–70-х рр. минулого століття. Другою причиною, яка сприяла реалізації даного напрямку, стала необхідність відзначення 100-річчя з дня народження В.І. Леніна, яке використовувалось як гасло для проведення наукових досліджень, які включали в себе ідеологічну складову [1]. З метою вирішення цих завдань радянські правники використовували такі прийоми. У період 1917–1921 рр. приймалися законодавчі акти у формі декретів, які видавались за підписом В.І. Леніна як голови Ради Народних Комісарів (далі – РНК) Радянської Росії. Цілком зрозуміло, що ці акти носили різний характер, стосувались багатьох сторін суспільного життя Радянської Росії, але підпис В.І. Леніна давав можливість трактувати їх як спадщину вождя світового пролетаріату. В якості прикладу необхідно розглянути історію підготовки Декрету ВЦВК «Про ліси» 1918 р. Як раніше було доведено автором, цей документ готувався дореволюційними науковцями під керівництвом знаного юриста, проф. М.І. Фалєєва [2]. Фактично декрет був введений в дію 30 травня 1918 р. після підписання Головою ВЦВК Радянської Росії Я.М. Свердловим, але радянські науковці вказували дату прийняття цього декрету – 27 травня 1918 р. з причини того, що саме у цей день документ був підписаний В.І. Леніним на засіданні РНК. Така своєрідна хитрість дала радянським ідеологам змогу в усіх роботах, присвячених даному нормативно-правовому акту, використовувати назву «ленінський декрет».

Наступним етапом дослідження є розгляд прийомів, які використовувались в якості теоретичних засад прийняття природоохоронних нормативно-правових актів. Так, одним з варіантів створення міфу стосовно ролі Леніна в прийнятті нормативно-правових актів, направлених на охорону природи, був прийом, коли в біографії В.І. Леніна знаходили висловлювання, присвячені природоохоронним питанням і цей факт видавався як підґрунтя прийняття нормативно-правових актів. Так, відомий радянський юрист, професор, доктор юридичних наук М.Д. Казанцев вказує, що 14 липня 1920 р. Ленін, відпочиваючи в санаторії, звернув увагу на наявність зрубленої ялини. За вказівкою вождя була прийнята Постанова РНК «Про накладення стягнення на завідуючого санаторієм «Горкі» Е.Я. Вевера» від 14 червня 1920 р., згідно з якою за такі дії, кваліфіковані як знищення державного майна, завідувача санаторієм Е.Я. Вевера піддали арешту терміном на один місяць. З цього факту М.Д. Казанцев робить висновок про те, що за вказівкою В.І. Леніна була підготовлена сумісна постанова Народних Комісаріатів внутрішніх справ та охорони здоров'я «Про охорону зеленої площі садів, парків, приміських лісів та інших зелених насаджень» [3]. Насправді ці факти не відповідають дійсності з причини того, що постанову з покарання Е.Я. Вевера було прийнято в липні, а постанова Народних Комісаріатів булла прийнята у квітні 1920 р. Тобто факт знищення цього дерева не міг стати причиною підготовки постанови, яка регламентувала охорону зелених насаджень в містах.

Хижацьке ставлення радянських керівників до природних ресурсів доводиться прийняттям низки нормативно-правових актів, які передбачали вирубки кількох сотень тисяч дерев, що не йде ні в яке порівняння з однією ялиною, на яку звернув увагу вождь світового пролетаріату. Правові акти, видані в цей історичний період, які були підписані В.І. Леніним, характеризуються різким збільшенням навантаження на лісові ресурси без дотримання будь-яких науково-обґрунтованих норм і правил. Так, 3 травня 1919 р. виходить спільна постанова РНК РРФСР і ВРНГ «Про заготівлю лісу» [4, с. 30]. Згідно з п. 1, передбачалися величезні обсяги вирубки – 250 тис. дес. (1 дес=1,1 га) – у лісах, розташованих у 10-верстових смугах уздовж залізниць. Цей припис показує, що вождь світового пролетаріату, особи, які його підготовили та затвердили, не мали ніякого уявлення про захисну роль лісів. Адже ліси, розташовані уздовж будь-яких транспортних артерій, дозволяють захищати їх від снігу, хуртовин, заметів. Таким чином, прийнятий нормативно-правовий акт міг лише сприяти зупинці залізничних доріг у холодну пору року. Відсутність наукового обґрунтування та повна безкарність за прийняті рішення щодо вирубки лісу з порушенням усіх природоохоронних норм призвели до прийняття більшовиками цілої низки нових правових актів. Так, 11 липня 1919 р. Рада Оборони Радянської Росії за підписом В.І. Леніна прийняла постанову

«Про постачання залізниць паливом» [5, т. 5, с. 568]. Згідно з п. 8, надавалися під вирубки нові 50 тис. дес. лісу, розташованих в 10-верстовій смузі вздовж залізниць. При цьому акт передбачав вирубку «хижацьким» способом – суцільним, що позбавляє ліс можливості самооновлюватися.

Прийнятих нормативно-правових актів виявилось недостатньо для забезпечення Радянської Росії лісоматеріалами та паливом, тому у травні 1920 р. В.І. Ленін підписав декрет РНК «Про заготівлю лісу в 1920–1921 операційному році» [5, т. 8, с. 185], який мав хижацький щодо лісів характер і суперечив концепції Декрету «Про ліси» від 14 (27) травня 1918 р. та в якому передбачалося подальше знищення лісів, розташованих в 30-верстовій смузі вздовж залізниць та сплавних рік.

Загрозливих наслідків необґрунтоване використання лісів принесло природним об'єктам, розташованим на території УРСР. Московські керівники використовували колоніальний підхід, який на практиці означав нічим не обмежене, науково не обґрунтоване, нераціональне природокористування. Доказом цього явища є дані, зібрані в еміграції відомим українським науковцем, директором Лісового департаменту УНР Б.Г. Іваницьким. Збираючи по крихтам інформацію стосовно лісової справи на Україні, вчений прийшов до висновку, що результатом дії радянських можновладців стало нехтування усіма нормами лісового права та невиконання прийнятого 4 листопада 1923 р. Закону «Про ліси УСРР». У своїй праці «П'ятирічка і ліси України» вчений вказує, що УСРР, маючи площу 0,5% від усіх лісів СРСР, дала у 1931 р. 5,6% від всієї дерев'яної продукції [6]. Ця інформація та інші зібрані науковцем дані доводили проведення радянською владою на Україні політики, яка отримала назву «обезліснення України» [7].

В радянський період був підготовлений значний обсяг наукової літератури, в якій доводилося заощадливе науково-обґрунтоване раціональне використання земельних ресурсів. В якості доказу робилися посилання на Декрет «Про землю», поширений на територію України його ратифікацією на І Всеукраїнському з'їзді Рад 12 грудня 1917 р. Такі підходи знайшли відображення в таких актах, як Декрет «Про соціалізацію землі» від 19 лютого 1918 р., Декрет «Про відміну приватної власності на нерухомість у містах» від 20 серпня 1918 р., Положення «Про соціалістичний землеустрій та про заходи переходу до соціалістичного землеробства» від 14 лютого 1919 р.

Розгляд змісту даних нормативно-правових актів показує відсутність в них будь-яких норм, направлених на охорону землі з причини того, що в їх змісті знайшли відображення з необхідності проведення націоналізації, передачі земель у трудове землекористування, вилучення землі з цивільного обороту. В Декреті «Про землю» нічого не вказується про її збереження, і лише до змісту Декрету «Про соціалізацію землі» входить пункт, в якому вказується необхідність підвищення родючості ґрунту.

Наступним направленням правового регулювання, яке розроблялось радянськими юристами, стало створення заповідників, національних парків та заказників. З метою долучення до вирішення цього завдання вождя світового пролетаріату приводились такі факти. Так, в січні 1919 р. В.І. Ленін прийняв в Кремлі відомого діяча у сфері охорони природи, делегата Астраханського губвиконкому М.М. Под'япольського з метою обговорення питань збереження природних об'єктів. Вождь світового пролетаріату підтримав пропозиції М.М. Под'япольського про створення в дельті Волги заповідника та дав доручення підготувати декрет стосовно його охорони. Даний факт був використаний радянськими науковцями в якості обґрунтування ленінського підходу стосовно створення заповідників на території СРСР. Наступним нормативно-правовим актом, на який постійно посилалися радянські дослідники, став Декрет, підписаний В.І. Леніним «Про охорону пам'ятників природи, садів та парків» від 16 вересня 1921 р. [8] Згідно з цим нормативно-правовим актом встановлювалось, що окремі об'єкти природи та представники флори та фауни, які потребують охорони з боку держави, можуть отримати статус пам'яток природи, а землі розташовані під ними, не можуть бути використані в інших цілях без дозволу Народного Комісаріату просвіти. Викликає здивування факт залучення до управління охороною природи Народного Комісаріату просвіти РРФСР, але ясність у вирішенні даної проблеми може внести той факт, що членом комісії (колегії) даного відомства була жінка вождя – Н.К. Крупська, у подальшому – заступник Народного комісару просвіти.

Подвійні стандарти правового регулювання заповідної справи добре простежуються на прикладі прийнятої 25 вересня 1951 р. Постанови Ради Міністрів УРСР «Про заповідники». Згідно з даним нормативно-правовим актом, передбачалося закриття та зменшення площ ряду заповідників, переведення їх земель до категорії сільськогосподарських. В УРСР згідно з даними, приведеними В.Є. Борейко, на Україні були закриті заповідники – Золотий потік, Білосарайська коса, Шутромінци, Венгільський ліс, Кам'яні могили. У Чорноморського під потреби колгоспів відрізали 1 тис га, у Азово-Сивашського – 200 га, а Асканію-Нову хотіли скоротити в 43 рази [9, с. 418–421]. Як вказує дослідник, в цілому Україна була позбавлена 33 тис га заповідних земель або 60% всієї заповідної площі.

Наступним прикладом декларативного характеру радянського законодавства є зміст закону «Про охорону природи Української РСР» від 1960 р. [10] Закон передбачав правову охорону з боку держави землі, водних об'єктів, заповідників, зелених насаджень населених пунктів, але не передбачав жодних мір юридичної відповідальності за порушення цих положень.

Критична ситуація склалася в СРСР з хімізацією сільського господарства, яка отримала на початку 60-х рр. потужний поштовх свого розвитку. З метою забезпечення цього процесу 27 серпня 1970 р. було прийняту сумісну Постанову ЦК КПУ та РМ УРСР «Про основні напрями хімізації сільського господарства на 1971–1980 роки», в якій йшло про потребу в мінеральних добривах, про напрями в розвитку виробництва мінеральних добрив, про застосування цих добрив в сільському господарстві, про засоби захисту рослин та про ефективність хімізації сільського господарства.

З метою доведення колоніального характеру такої політики необхідно вказати на такий факт, що загальна площа УРСР становила лише 2% території Союзу, однак на ній, згідно з прийнятими нормативно-правовими актами, зосереджувалось 25% всього промислового потенціалу СРСР. Така політика у вигляді хижацького поводження з природою, надмірному внесенні хімікатів, застосуванню отрутохімікатів призвела до катастрофічних наслідків. Доказом цього стало різке збільшення алергічних і виразкових захворювань серед населення, зниження середнього віку життя людей, різкого збільшення кількості інвалідів та людей, які потребують підтримки з боку держави.

Декларативний характер носила радянська природоохоронна політика в сфері охорони окремих видів флори та фауни. До змісту Закону «Про охорону природи Української РСР» 1960 р. входила ст. 20, яка передбачала охорону об'єктів тваринного та рослинного світу на території республіки, але на практиці ці положення ніколи не виконувались. Так, доказом подвійних стандартів даного принципу та лицемірності радянської системи охорони природи є зміст Постанови Президії ВУЦВК «Про боротьбу з вовками» від 12 лютого 1921 р. [11]. Згідно з п. 1, відділам Губполювання ставилось завдання негайно вжити найенергійніших заходів до боротьби з вовками в губерніях, шляхом проведення облав та іншими засобами. Як вказувалось в п. 6, за кожного вбитого вовка встановлюється певна винагорода, а шкури забитих вовків передаються до продорганів. Дволикість радянської моделі досить явно демонструє Постанова РМ УРСР «Про знищення лисиць на території Української РСР» від 14 жовтня 1958 р. [12], у якій, згідно з п. 1, міститься вимога знищення цього виду всіма існуючими способами – відстрілом, виловом, пастками, а також таким варварським методом, як отруєння. Згідно з п. 3, Міністерству сільського господарства УРСР, Українському товариству мисливців і рибалок, окружним радам Всеармійського військово-мисливського товариства Київського, Прикарпатського й Одеського військових округів ставилося завдання з організації мисливців на проведення знищення даного виду звірів. Тобто знищення цих видів тварин стало державною політикою, до виконання якої залучались всесоюзне товариство мисливців та рибалок, підрозділи воєнполювання, а також мисливці та інші громадяни.

Не менш складною виявилася ситуація зі скидами стічних вод до водних об'єктів. Незважаючи на наявність прийнятих нормативно-правових актів з охорони водойм, такі дії були звичайним явищем в УРСР. Прикладом такого нормативно-правового акту є Розпорядження РМ УРСР від 17 липня 1961 р., підписане В.В. Щербицьким, згідно з яким Дніпровський завод ім. Дзержинського звільнявся від штрафів за спуск неочищених стічних вод. Цілком зрозуміло, що потрапляння у водні об'єкти такої кількості неочищених стоків завдавало значної шкоди флорі та фауні, а також людям, які ловили рибу в таких водоймах та споживали цей небезпечний продукт.

Висновки. За результатами проведеної роботи можна зробити наступні висновки.

1. Прийняті на законодавчому рівні акти проголошували необхідність захисту природних об'єктів, збереження їх корисних властивостей та бережливого використання. На практиці за допомогою підзаконних нормативно-правових актів приймалися документи, направлені на науково необґрунтоване використання природних об'єктів, збільшення навантаження на них, знищення деяких видів флори та фауни, погіршення якісного стану землі внаслідок проведення неконтрольованої хімізації, скидів неочищених стоків та інші заходи.

2. На підставі досліджень, проведених в еміграції директором Лісового департаменту УНР Б.Г. Іваницьким на прикладі правовідносин в сфері охорони природи показано колоніальний характер відношення московських можновладців до національних багатств України у вигляді хижацького, нічим не обмеженого, науково необґрунтованого використання природних об'єктів.

Список використаних джерел:

1. Арсентьев А.П. Ленинские принципы охраны природы / Объединенная научная кооперация посвященная 100-летию со дня рождения В.И. Ленина. – Челябинск, 1969. – С. 19–25.

2. Кіндюк Б.В. Історія українського лісового законодавства. Часи визвольних змагань та період НЕП 1917-1929 рр. : монографія / Б. В. Кіндюк. – Маріуполь, 2011. – 186 с.

3. Казанцев Н.Д. Ленинские идеи об охране природы и их отражение в советском законодательстве / Вестник Московского университета. № 2. – 1970. – С. 85–95.

4. Ленский Л. М. Материалы по истории социалистического лесного законодательства (1917–1945 гг.) / Л. М. Ленский. – М.-Л. : Изд. Гослестехиздата, Ленинград, 1947. – 322 с.

5. Декреты Советской власти. – Т. 4: 10 ноября 1918 г. – 31 марта 1919 г. – М. : Политиздат, 1968. – XII, 731 с.; Т. 5: 1 апреля – 31 июля 1919 г. – М. : Политиздат, 1971. – XVIII, 701 с.; Т. 6: 1 августа – 9 декабря 1919 г. –

М. : Политиздат, 1973. – 584 с.; Т. 7: 10 декабря 1919 г. – 31 марта 1920 г. – М. : Политиздат, 1975. – 676 с.; Т. 9: Июнь-июль 1920. – М. : Политиздат, 1978. – XII, 460 с.

6. Іваницький Б. Г. П'ятирічка і ліси України. Тризуб, № 2. – 12 лютого. – 1933.

7. Іваницький Б. Г. Обезліснення України / Б. Г. Іваницький // Тризуб. – 1926. – № 21. – С. 3–6.

8. Об охране памятников природы, садов и парков / Декрет СНК Советской России № 492 от 16 сентября 1921 г. // СУ РСФСР. – 1921. – № 227.

9. Борейко В. Е. История охраны природы Украины X век – 1980 / В. Е. Борейко. – К.: Киевский эколого-культурный центр, 2001. – 544 с.

10. Про охорону природи Української РСР : Закон УРСР від 30 червня 1960 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. 1960. – № 23. – Ст. 175.

11. Про боротьбу з вовками / Постанова Президії ВУЦВК і РНК УРСР від 12 лютого 1921 р. // ЗУ УСРР. – 1921. – № 2. – Ст. 69.

12. Про знищення лисиць на території Української РСР / Постанова РМ УРСР від 14 жовтня 1958 р. // ЗУ УРСР. – 1958. – № 10. – Ст. 192–193.

REFERENCES

1. Arsentev, A.P. (1969). Leninskie printsipyi ohranyi prirodyi [The Leninist principles of nature protection]. *Obiedinennaya nauchnaya kooperatsiya posvyaschennaya 100-letiyu so dnya rozhdeniya V.I.Lenina – United scientific cooperation dedicated to the centenary of the birth of V.I. Lenin*, 19-25 [in Russian].

2. Kindiuk, B.V. (2011). *Istoriia ukrainskoho lisovoho zakonodavstva. Chasy vyzvolnykh zmahan ta period NEP 1917-1929 rr. [History of Ukrainian forest legislation. The times of the liberation struggle and the period of the NEP 1917-1929]*. Mariupol [in Ukrainian].

3. Kazantsev, N.D. (1970). Leninskie idei ob okhrane prirody i ikh otrazhenie v sovetskom zakonodatelstve [Lenin's ideas on the protection of nature and their reflection in Soviet legislation]. *Vestnik Moskovskogo universiteta – Bulletin of Moscow University*, *3*, 85-95 [in Russian].

4. Lenskii, L.M. (1947). *Materialy po istorii sotsialisticheskogo lesnogo zakonodatelstva (1917-1945 gg.) [Materials on the history of socialist forest legislation (1917-1945)]*. Leningrad: Goslestekhizdat [in Russian].

5. *Dekrety Sovetskoj vlasti [Decrees of the Soviet Government]*. (1968, 1971, 1973, 1975, 1978). (Vols. 4-7, 9). Moscow: Politizdat [in Russian].

6. Ivanytskyi, B.H. (1933). Piatyrichka i lisy Ukrainy [Five Years and Forests of Ukraine]. *Tryzub – Trident* [in Ukrainian].

7. Ivanytskyi, B.H. (1926). Obezlisnennia Ukrainy [Deforestation of Ukraine]. *Tryzub – Trident, 21,* 3-6 [in Ukrainian].

8. Dekret SNK Sovetskoi Rossii Ob okhrane pamiatnikov prirody sadov i parkov : ot 16 sentiabria 1921 g. № 492 [Decree of the Council of People's Commissars of Soviet Russia On the Protection of Natural Monuments, Gardens and Parks from September 16 1921, № 492]. (1921). *SU RSFSR – SS RSFSR*, 227 [in Russian].

9. Boreiko, V.E. (2001). *Istoriia okhrany prirody Ukrainy X vek – 1980 [History of nature protection of Ukraine 10th century – 1980]*. Kyiv: Kievskii ekologo-kulturnyi tsentr [in Ukrainian].

10. Zakon URSR Pro okhoronu pryrody Ukrainskoi RSR : vid 30 chervnia 1960 roku [Law of the USSR On the Protection of the Nature of the Ukrainian SSR from June 30 1960]. (1960). *Vidomosti Verkhovnoi Rady URSR – Information from the Verkhovna Rada of the USSR. 23,* Art. 175 [in Ukrainian].

11. Postanova Prezydii VUTsVK i RNK URSR Pro borotbu z vovkamy : vid 12 liutoho 1921 roku [Resolution of the Presidium of the VUTSVK and SNK of the UkrSSR on the fight against wolves from February 12 1921]. (1921). *ZU USRR – Laws of USPR, 2,* Art. 69 [in Ukrainian].

12. Postanova RM URSR Pro znyshchennia lysyts na terytorii Ukrainskoi RSR : vid 14 zhovtnia 1958 roku [Resolution of the U.S.R. RM On the Destruction of foxes on the territory of the Ukrainian SSR from October 14 1958]. (1958). *ZU USRR – Laws of USPR, 10,* Art. 192-193 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 16.03.1018

УДК 343.1, 347.9

Чудик Наталія Олегівна
доцент, кандидат юридичних наук
доцент кафедри кримінального права та процесу
юридичного факультету
Тернопільського Національного економічного університету
Natali_ternopil@ukr.net

РЕФОРМА СУДОЧИНСТВА – КЛЮЧОВІ НОВАЦІЇ

В статті розглянуто важливу проблему – законодавче забезпечення реформи системи судової влади в Україні. Вказано на недоліки прийнятих правових норм, що регулюють дане реформування і шляхи їх вирішення.

Ключові слова: судова влада, реформа, правосуддя, система судової влади, суд.

Chudyk N.O. LEGISLATIVE REFORM - KEY INNOVATIONS

Today, judicial reform is under way in Ukraine. This is one of the reforms in the country, which has a direct impact on the situation in the regions.

The results of the polls in 2015 and 2016 indicate that the opinion of the public opinion was and still persists in the necessity of lustration of judges. This position was shared by 85% of respondents in 2016 and 89% in 2015.

This is not surprising, since citizens' access to just and independent justice is one of the basic democratic values, which is implemented not without the recommendations of the European Union.

So, the Association Agreement between Ukraine and the EU contains a section entitled "Justice, Freedom and Security". Also, in the Association Agenda there are requirements to our state regarding the need to take further steps in the reform of justice, in particular by adopting, in accordance with European standards and in close cooperation with the Council of Europe / Venice Commission of the Strategy, judicial reform, including a detailed and comprehensive implementation plan.

As you know, on June 29, 2016, the Law of Ukraine "On Amendments to the Constitution of Ukraine (on Justice)" and the new Law "On the Judiciary and Status of Judges", which came into force on September 30, 2016, was adopted on June 29, 2016.

The law introduces a trilogue court system, which will include local courts, appellate courts and the Supreme Court, which will carry out the functions of the cassation instance. In order to consider certain categories of cases, higher specialized courts will operate in the court system. The Supreme Court will include the Grand Chamber of the Supreme Court, the Administrative Court of Cassation, the Economic Court of Cassation, the Cassation Criminal Court and the Cassation Court. The restructuring of the Supreme Court must be carried out within six months from the date of entry into force of the Law on the Judiciary.

Key words: judicial power, reform, justice, system of judicial power, court.

Постановка проблеми. Аналізуючи недавно прийняті законодавчі акти, що регулюють реформування системи судової влади в державі, зокрема Закон України «Про внесення змін до Конституції» від 2.06.2016 року та Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 2.06.2016 року автор виходить з того, що навіть якщо абстрактно вважати, що вже досягнуто головне завдання реформи – викоріненно корупцію в судовій системі і набрано нових суддів, які будуть ідеально відправляти правосуддя в нас залишається ще дуже багато проблем в судовій владі і як не парадоксально нові закони породили і нові проблеми.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. На жаль, з цього приводу є незначна кількість наукових публікацій, але разом з тим такі вчені як Р.Куйбіда, М.Хавронюк, М.Жернаков та інші в своїх публікаціях піднімають питання недоліків правового забезпечення судової реформи.

Формування цілей статті. Дослідити сутність проблем теорії та практики які вже виникли і можуть виникнути при впровадженні судової реформи.

Викладення основного матеріалу. Сьогодні в Україні триває судова реформа. Це одна з реформ в країні, що має безпосередній вплив на ситуацію в регіонах.

Результати опитувань 2015 та 2016 років показують, що домінантою громадської думки було і

© Н.О.Чудик, 2018

залишається переконання у необхідності проведення люстрації суддів. Таку позицію поділяли 85% опитаних у 2016 році і 89% у 2015 році.

Це й не дивно, адже доступ громадян до справедливого та незалежного правосуддя – одна з базових демократичних цінностей, яка впроваджується не без рекомендацій Європейського союзу.

Так, Угода про Асоціацію між Україною та ЄС містить цілий розділ під назвою «Юстиція, Свобода та Безпека». Також, в Порядку денному асоціації є вимоги до нашої держави щодо необхідності вжити подальших заходів реформи правосуддя, зокрема, шляхом прийняття, відповідно до європейських стандартів та в тісній співпраці з Радою Європи/Венеціанською комісією Стратегії, судової реформи, включаючи деталізований та всеохоплюючий план імплементації.

Як відомо, 2 червня 2016 року було ухвалено, а 29 червня 2016 було опубліковано Закон України "Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)" та новий Закон «Про судоустрій і статус суддів», який набув чинності з 30 вересня 2016 року.

Закон впроваджує триланкову систему судоустрою, до якої увійдуть місцеві суди, апеляційні суди та Верховний Суд, що здійснюватиме функції касаційної інстанції. Для розгляду окремих категорій справ, в системі судоустрою діятимуть вищі спеціалізовані суди. До складу Верховного Суду входитиме Велика Палата Верховного Суду, Касаційний адміністративний суд, Касаційний господарський суд, Касаційний кримінальний суд і Касаційний цивільний суд. Реструктуризація Верховного Суду має бути здійснена протягом шести місяців з дня набрання чинності Закону про судоустрій.

Законом передбачено оновлення і місцевих судів. Усі районні, міжрайонні, міські суди замінять окружні суди. Згідно із Законом про судоустрій, місцевими загальними судами є окружні суди, місцевими господарськими – окружні господарські суди, місцевими адміністративними – відповідні окружні суди. Апеляційні суди, які створюються в апеляційних округах, розглядають цивільні та кримінальні справи. Апеляційні господарські та адміністративні суди розглядають справи відповідних категорій. У складі апеляційного суду можуть утворюватися судові палати з розгляду окремих категорій справ.

В прикінцевих та перехідних положеннях ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» передбачена діяльність у перехідний період районних, міжрайонних, районних у містах, міських, міськрайонних судів, які продовжують здійснювати свої повноваження до утворення та початку діяльності місцевих окружних судів, юрисдикція яких розповсюджується на відповідну територію. Також, врегульована діяльність апеляційних судів, які продовжують здійснювати свої повноваження до утворення апеляційних судів у відповідних апеляційних округах.

За останні кілька місяців судову систему залишили близько 2000 суддів. Майже всі суди працювали із значним перевантаженням – і місцеві, і апеляційні. Наразі, майже 40 % посад суддів виключено з процесу здійснення правосуддя (або ці посади вакантні, або судді, які займають посади, не мають повноважень здійснювати правосуддя). Деякі суди взагалі не працюють – у їх складі не залишилося жодного судді. Десятки місцевих судів працюють у складі одного-двох суддів. Для таких суддів цифри середнього робочого навантаження взагалі не застосовуються – вони розглядають усі справи, що надходять до суду, -такі дані містяться в доповіді Голови Верховного Суду України Ярослава Романюка «Стан здійснення правосуддя у 2016 році», на XIV позачерговому з'їзді суддів України, що відбувся в середині березня 2017 р.

Цю інформацію підтверджує і співголова Ради Реанімаційного пакету реформ та співініціатор громадського руху "ЧЕСНО", Тарас Шевченко: «У зв'язку з масовим поданням суддів у відставку та звільненням за порушення присяги минулого року система частково пройшла очищення, однак на ці вакантні місця досі ніхто не прийшов. Таким чином, оновлення системи фактично не відбулося. Натомість з'явилася проблема недоукомплектованості судів, тобто Україні не вистачає близько 2,5 тисяч суддів».

3 квітня 2017 року Вища кваліфікаційна комісія суддів оголосила добір кандидатів на посаду судді місцевого суду. Претенденти, які виявили бажання взяти участь у конкурсі, мають пройти декілька етапів, зокрема навчання у Школі суддів та кваліфікаційне оцінювання. Загалом до місцевих судів планують набрати шість сотень суддів.

Згідно нового законодавства претендувати на посаду судді місцевого суду можуть особи віком від 30 до 65 років, які мають вищу юридичну освіту, 5 років стажу в сфері права і володіють державною мовою. Важливо, що у конкурсі до місцевих судів можуть брати участь юристи з-поза системи.

Охочі стати суддями мали два тижні, щоб зареєструватися на сайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів (ВККС). Тепер, протягом місяця, вони подаватимуть документи, щоб продовжити участь у конкурсі до місцевих судів. ВККС надає кандидатам допуск до конкурсу після розгляду їхніх документів. Далі претендентів на посаду судді чекає відбірковий іспит, а саме - анонімне тестування. Вища кваліфікаційна комісія одразу, в присутності кандидатів, перевіряє їхні роботи та визначає прохідний бал. Тих, хто набрав не менш як 75% максимальної кількості балів, зараховують до резерву (резерв формують за рейтингом). Після цього кандидатів чекає кваліфікаційний іспит - анонімне письмове тестування та письмове практичне завдання. Крім того, кандидати повинні пройти спеціальну підготовку в Національній школі суддів і спецперевірку, зокрема, з боку Нацагенства з питань запобігання корупції. Далі ВККС рекомендує Вищій раді правосуддя призначити на

посади суддів кандидатів із найвищим рейтингом з-поміж тих, що виявили бажання працювати у тому чи іншому суді. Вища рада правосуддя розглядає рекомендацію комісії і вносить подання Президентові. Президент призначає суддів своїм указом.

На сьогодні на 1 посаду судді місцевого суду претендують 15 осіб. За два тижні реєстрації бажаючих стати суддею місцевого суду Вищу кваліфікаційну комісію суддів про намір взяти участь у конкурсі повідомили 8970 осіб. Однак відібрати з них доведеться лише 600. Про це повідомили у ВККС.

Згідно з останнім звітом Європейської комісії з ефективності правосуддя, оприлюдненим наприкінці минулого року, середньоєвропейський показник кількості суддів на 100 тис. населення – 21. Показник України майже відповідає йому та становить 19. Водночас, більші показники й відповідно більшу кількість суддів мають, як правило, держави пострадянського простору, колишнього соціалістичного табору чи держави так званої молодої демократії (наприклад, Польща – 26, Угорщина, Чехія – 29, Болгарія – 31, Сербія – 38, Словенія – 45). Натомість європейські держави «старої демократії» демонструють значно нижчі середнього показники (наприклад, Бельгія та Нідерланди – 14, Швеція та Іспанія – 12, Італія й Норвегія – 11, Франція – 10, Данія – 6).

Сьогоднішня судова реформа в Україні має наблизити вигляд місцевих судів до типових європейських в умовах децентралізації. Наприклад, система Німеччини будується за принципом децентралізації. Відповідно до ст. 92 Конституції Німеччини, судова ланка передбачає 5 судових ієрархій із спеціалізацією юрисдикції. До того ж, компетенція федерального парламенту та уряду поширюється виключно на суди касаційної інстанції.

Судами першої інстанції є місцеві суди загальної юрисдикції, а також спеціалізовані трудові, адміністративні, фінансові та соціальні суди відповідно. У Німеччині, на цей момент, діє близько 700 місцевих судів загальної юрисдикції (Amtsgerichte), які розглядають цивільні, господарські, сімейні, земельні, кримінальні справи, а також справи, пов'язані із приватною власністю

Суди земель апеляційної інстанції вміщують Вищі регіональні суди та регіональні суди, які є судами загальної юрисдикції, а також Вищі трудові, адміністративні, фінансові та соціальні суди. Судами касаційної інстанції є Федеральний Верховний суд (Bundesgerichtshof), який є найвищим судом загальної юрисдикції, Федеральний суд із трудових спорів, Федеральний адміністративний, фінансовий та соціальний суди.

Варто додати, що Україна далеко не перша країна, що намагається здійснити судову реформу, пов'язану з очищенням цієї гілки влади.

Обговорення судової і загальної люстрації в Україні рясніє порівняннями з країнами Центральної Європи та їхнім люстраційним досвідом початку 1990-х. Експерти радять до порівняння та часткового наслідування брати Грузію, а також країни Балканського регіону.

У Грузії та Сербії, після падіння режимів Шеварднадзе і Мілошевича, метою люстрації було знищення системи попереднього режиму. В обох країнах судова влада цілеспрямовано та примусово стала об'єктом реформування. Нова влада запровадила процес переатестації суддів, що призвело до значної заміни кадрів на суддівських посадах.

У Грузії Саакашвілі досягнув певного успіху у підтримці початкової судової реформи і заміні більшості колишніх суддів. Ця країна спромоглася значно скоротити прояви корупції в судовій владі, як частини загального тренду контролю корупції. Наприклад, згідно з даними проекту "Правосуддя у світі" (World Justice Project), Грузія є лідером посткомуністичного світу у боротьбі з корупцією.

У Сербії демократична опозиція режиму Слободана Мілошевича спробувала очистити судову владу, але відразу ж зазнала поразки, тому що судова влада активно та ефективно протидіяла цій спробі. Судді саботували кожен крок процесу реформ. Багато звільнених суддів були поновлені на посадах після оскарження своїх звільнень у суді. За деякий час судова влада Сербії здобула політичну незалежність від посадових осіб. Проте судова корупція і досі залишається істотною проблемою в Сербії. Згідно з даними проекту "Правосуддя у світі", 60% суддів і посадовців Сербії є корумпованими.

В сьогоднішній судовій реформі в Україні багато сподівань на участь і контроль громадськості за процесом.

Закон України «Про судоустрій і статус суддів» передбачає роботу Громадської ради доброчесності. Вона утворюється з метою сприяння Вищій кваліфікаційній комісії суддів України у встановленні відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності для цілей кваліфікаційного оцінювання. Громадська рада доброчесності складається з двадцяти членів.

Громадська рада доброчесності збирає, перевіряє та аналізує інформацію щодо судді (кандидата на посаду судді) і надає Вищій кваліфікаційній комісії суддів України інформацію щодо судді (кандидата на посаду судді) або, за наявності відповідних підстав, висновок про невідповідність судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності, який додається до досьє кандидата на посаду судді або до суддівського досьє.

Якщо Громадська рада доброчесності у своєму висновку встановила, що суддя (кандидат на посаду судді) не відповідає критеріям професійної етики та доброчесності, то Вища кваліфікаційна комісія суддів України може ухвалити рішення про підтвердження здатності такого судді (кандидата на посаду судді) здійснювати правосуддя у відповідному суді лише у разі, якщо таке рішення підтримане не менше ніж одинадцятьма її членами з

шістнадцяти.

Також, на процес відбору суддів може вплинути будь який громадянин чи громадська організація, надіславши відповідне повідомлення.

Наприклад громадський Рух ЧЕСНО, в рамках кампанії ЧЕСНО.Фільтруй суд!, проаналізував усіх кандидатів та підготував аналітичні довідки про кожного із 653-х претендентів на крісла у Верховному Суді. У довідках була зібрана інформація із відкритих джерел про кар'єру, сумнівні судові рішення, статки, родинні зв'язки, причетність до корупційних справ та інші дані, які, на думку Руху ЧЕСНО, повинні бути відомими та використані у ході конкурсу у найвищу судову інстанцію України. Аналітичні довідки про кандидатів у Верховний Суд Рух ЧЕСНО передав Вищій кваліфікаційній комісії суддів та Громадській раді доброчесності для використання цієї інформації під час формування досьє кандидатів та висновків ГРД.

Висновки. Отже, на сьогоднішній день ми отримали прогресивний Закон України «Про судоустрій і статус суддів», який при цьому, звісно має певні вади змісту і створює потребу для подальшого реформування. Поряд з цим, необхідно визнати, що нескінченна, триваюча судова реформа в цілому відповідає нормі розвиненого суспільства.

Список використаних джерел:

1. Про судоустрій і статус суддів: Закон України // Офіційний вісник України. – 2016. №1402/1. – Ст. 1900.
2. Конституція України. Офіційний текст. – К., 2016. – С.15-16
3. Закон України «Про внесення змін до Конституції» від 2.06.2016 року. Офіційний сайт ВРУ. http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1402-19

REFERENCES

1. Zakon Ukrainy Pro sudoustrii i status suddiv : vid 2 chervnia 2016 roku № 1402-VIII [Law of Ukraine On the Judicial System and Status of Judges from June 2 2016, № 1402-VIII]. (2016). *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine,* Art. 1900 [in Ukrainian].
2. Konstytutsiia Ukrainy [Constitution of Ukraine]. (1996, June 28). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine, 30,* Art. 141 [in Ukrainian].
3. Zakon Ukrainy Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo pravosuddia) : vid 2 chervnia 2016 roku № 1401-VIII [Law of Ukraine On amendments to the Constitution of Ukraine (on Justice) from June 2 2016, № 1401-VIII]. (2016). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine, 28,* Art. 532 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 22.03.2018

УДК 37.091.4

Vladymyrova Valentyna Ivanivna
Associate Professor of Law Department
of Tsentralnoukrayinskyy
State Pedagogical University
named after Volodymyr Vynnychenko
vladimirovavalentina1947@gmail.com

LEGAL EDUCATION IN PEDAGOGICAL HERITAGE OF A.S.MAKARENKO

Significant influence on the formation and development of legal culture in general and in educational activities, in particular, were the scientific works, practical educational activities of our outstanding teacher A.S. Makarenko (1888-1939). In his writings, we find not so many pages devoted specifically to the problems of legal education. At the same time, his developed and implemented concept of practical educational activities of youth civic education in a new environment, children's collective education of the individual in the team demonstrates clear goals for the formation of an adequate level of the formation of a citizen's legal culture, education of a human citizen and a democrat who will practice and observe laws, a citizen who will adhere to norms and rules in society, that is, a person of high civil discipline. Without a clear legal framework, the teacher sought to develop and implement certain regulatory and legal documents in all parts of the colony. note the labor commune of. F. Dzerzhinsky, developed in 1928 by A.S. Makarenko and implemented in practice the "Constitution", which had seven sections: 1) the general part, 2) the general meeting, 3) the council of

© V.V.Vladimorova, 2018

commanders and subunits: 4) the working (consolidated) unit, 5) the duty, 6) the laws of the day; 7) orders and reports. This "Constitution" was, in fact, a legal document that regulated the activities and relationships of communists and teachers in the team.

Keywords: discipline, law, legal order.

Владимирова В.І. ПРАВОВА ОСВІТА У ПЕДАГОГІЧНІЙ СПАДЩИНІ А.С. МАКАРЕНКА

Значний вплив на формування і розвиток правової культури в цілому і в освітній діяльності, зокрема, були наукові роботи, практична освітня діяльність нашого видатного педагога А.С. Макаренко (1888-1939). В його працях ми знаходимо не так багато сторінок, присвячених конкретно проблем юридичної освіти. У той же час його розроблена і реалізована концепція практичної освітньої діяльності громадянської освіти в новому середовищі, дитяче колективне виховання особистості в команді демонструє чіткі цілі формування адекватного рівня формування правової культури громадянина, освіти громадянин-гуманіста і демократа, який буде практикувати і дотримуватися законів, громадянин, який буде дотримуватися норм і правил в суспільстві, тобто людина високої громадянської дисципліни.

Без чіткої законодавчої бази учитель прагнув розробити і впровадити у всіх частинах колонії певні нормативні та правові документи. відзначити трудову комуну ім. Ф. Дзержинського, розроблену в 1928 році А.С. Макаренко і реалізував на практиці «Конституцію», яка мала сім розділів 1) загальна частина, 2) загальні збори, 3) рада командирів і підрозділів: 4) робоча (консолідована) одиниця, 5) обов'язок, 6) закони дня; 7) накази і звіти. Ця «Конституція» була, по суті, юридичним документом, який регулював діяльність і взаємини комунарів і вчителів в команді.

Ключові слова: дисципліна, право, правовий порядок.

Formulation of the problem. Significant influence on the formation and development of the legal culture in general and in educational activities in particular, had research papers, practical educational activities of our outstanding educator AS. Makarenko (1888-1939). In his writings we find not so many pages devoted specifically to the problems of legal education. At the same time, his designed and implemented concept of practical educational activities of the younger generation civic education in the new environment, children's collective build education of the individual in the team demonstrates clear objectives of a citizen's adequate level of legal culture forming, education of the citizen-humanist and democrat who would practice and keep to the state legal laws, the citizen who would adhere to the norms and rules in the society, that is a man of high civic discipline. Without clear legislative framework, the teacher sought to develop and implement in all parts of the colony certain regulatory and legal documents In this regard, noteworthy is the labor commune named after F. Dzerzhinsky developed in 1928 by A.S. Makarenko and implemented in practice "Constitution' which had seven sections 1) general part; 2) general meeting; 3) council of commanders and units: 4) working (consolidated) unit; 5) duty; 6) the laws of the day; 7) orders and reports. This "Constitution" was, in fact, the legal document that regulated activity and relationship of communards and teachers in the team According to it 'a court of comrades" acted in the commune, which had the right to punish for some serious guilt. "A court of comrades" was elected by the general meeting for a term months and consisted of four pupils and one teacher in turn. In the role of "prosecutor" usually performed the Head, "defender" was one of the Communards, the trial was fair with the flag, the monitoring of made by "the court of comrades" Sentences relied on "bailiff", who was elected by the general meeting and the sentence of "court of comrades" was approved by the Head of commune (Chapter VII of the "Constitution").

Analysis of recent research and publications. In the history of pedagogical thought, the problem of formation humanistic values has always been relevant. During the analysis of scientific sources, the but that this issue was at the center of attention of many foreign and domestic scholars who looked at various aspects of this multifaceted problem. In particular, the ideas of humanization are formulated in the works of A. Distervega, Y. Komensky, A. Maslow, M. Montessori, S. Patterson, K. Rogers, J.-J. Russo, B. Spock, S. Frene, E. Fromm, R. Steiner and others.

Formation of the purposes of the article. The purpose of the paper is to uncover the activities of the outstanding teacher A.S. Makarenko, namely in the context of the problems of legal education.

Presentation of the main material. AS. Makarenko believed that normal pedagogy is an active and purposeful pedagogy; it can turn quickly the children's team on the common team if the development and formation of pupils are made according to the certain legal norms and rules of conduct. His scientific pedagogical work «Discipline, regime of punishment and encouragement» is devoted to this issue. In fact, it is legal document concerning the formation of legal culture, human behavior in society. Considering the discipline as a result and as a means of education. Considering discipline as full protection of the individual, as full confidence in his/her own right to a normal life and work, AS. Makarenko emphasized that those homeless people and offenders who were in his colony, often have been in these children's groups, where there was no discipline, and they experienced the "terrible burden of such undisciplined life", where "the power of individual leaders", "senior, stronger children" led to exploitation of other children, to coercion, theft,

hooliganism, etc. So discipline in the colony has become their "true salvation" real conditions of human life, which gave the right and the ability of the child to realize himself as a person [3]. So, discipline and the right A.S. Makarenko regarded in their close unity and interdependence, he didn't imagine any team without a clear legal discipline and believed that discipline decorates the team. But discipline must be based on specific state legal norms, so in the current context of human society we judge on the authority of any state from a position of civic discipline, order in compliance with legal regulations, laws, rules etc.

It is well known that violation of state law provides certain punishment. And in this case A.S. Makarenko during the period of the so-called "revolutionany legal consciousness" made his contribution and gave his understanding of punishment:"I am personally convinced that punishment is not such great good. But I am convinced that where they should be punished, the teacher has no right not to punish. Punishment is not only the right but also the duty in those cases, when the punishment is necessary [2]. In this sense the correct and appropriate use of punishment is very important. A good teacher can do a lot by the penalty system, but inept, stupid, mechanical application of penalties is harmful for our work you can not give a general recipe on the question of punishment, each act is always individual. In some cases the most correct is an oral objurgating even for the very serious actions, in other cases a person should be strictly punished for a little guilt. For the educator to apply penalties and other sanctions correctly, it is necessary to learn the principles of punishment. If he does not understand them, he can not be an educator «Our starting point is a collective punishment, either in the narrower sense of detachment. team, class, child care centers, or in the wider - the working class, the Soviet state. Collective interests, especially the interests of workers and the Soviet state are common interests. Who violates these interests who is going against the team, who is responsible to the team. Punishment is a form of team influence as its direct decisions, or as decisions of authorized, elected persons in the team for the sake of its inerest's protection.

Based on this guideline, our punishment should necessarily meet the following requirements:

a) it should not have purpose and not actually cause simple physical suffering;

b) it makes sense only if punished person realizes that the case is that the team defends the common interests;

c) punishment is needed if interests of the team indeed are violated and if the offender open and consciously is violating, ignoring the demands of team;

d) in some cases, the penalty should be abolished when the offender declares that he obeys to the team and is ready in the future not to repeat his mistakes;

e) punishment it is important not only the content of imposed procedures, but the very fact of its technique;

f) punishment should bring up. Punished person should know exactly why he is punished, and understand the meaning of penalty.

Acording to our understanding of penalty is very important its technique. Each penalty must be strictly individualized according to the case and to the pupil.

It is necessary that the of right to impose a punishment had only a teaching assistant or the head of the institution. No one else has the right to impose punishment. Penalties can be imposed on behalf of management and the government bodies: the collective Council, general meetings, but in all these cases all responsibility for penalty has the Head of the teaching part, no penalty should be imposed without his knowledge and advice and nobody should start imposing penalties if the teaching part Head does not agree to penalty.

The Head of the teaching part should know all the pupils, their position in the workplace, at school and the team. If the pupil has made fault, the previous history of the pupil in the team, his character, already used on him impact measures must be considered.

Anyway, before you punish, you need to talk with the pupil. All this talks and conversations can deal with pupil's behavior, but also gain the external forms of penalty [3].

A. S. Makarenko said that these conversations may have the following form:

a) The conversation immediately afterthe action in the presence of elder friends must be very short, serious and formal, has to require explanation. If these explanations are not satisfactory, the pupil must be simply told how to do;

b) Private conversation immediately after the action. It must be conducted in a more severe tone, accompanled by extensive analysis, but in the form of a reasoned protest on behalf of the team. It must be accompanied by pointing to the damage caused by violation, a political gap of the offender. It may be accompanied by the threat to refer the matter to the General Meeting;

c) Delayed conversation. It must be also conducted privately or in the presence of a small number of persons in the evening of the same day or the next day after violation. The vialator must know in advance that he was invited to talk at a certain time. Sometimes the invitation to talk should send him by a note so that only the offender should know about it. This form allows the offender who expects conversation and of course is worried, to think a lot about his behavior, tallk to friends. In this conversation should be explained to the pupil all the harmfulness of his behavior for himself and for the team.

Educator stressed that penalty should maily have the character of condemnation. This includes: reprimand at a general meeting, reprimand in order. Sometimes it is useful for the meeting to resolve: who did wrong, and indicate how to do properly .

A.S. Makarenko, highly appreciating the work of teaching, wrote: "our teacher faces the most honorable, difficult task, it holds hope the whole country, they must prepare people for life in a new society, and in a new culture teacher belongs the most honorable and most prominent place." [3].

Personality is the subject and object of public relations and belongs to its society and its activities should serve the interests of society as a strategic perspective. It is the sociazitation of the individual that is influenced by cultural factors. The leading role in the formation of personality belongs to the educator.

Therefore, the "Constitution" provided certain rightsand obligations of the Communards. At the general meeting of the commune named after F.E. Dzerzhinsky in the organs of self-administration, in home and practice during five of its work certain rules and regulations were elaborated that defined life way in communes and the rights and responsibilities were appointed to the pupils until they got the title of Communards. However, at a general meeting of the Communards every pupil participated with the right to vote. Council had the right to transfer the Communards to the status of pupil for misconduct, for violation of the commune interests, for any action which vilified Commune and Communards title. Any lawful ordershould be immediately executed by the Communard. AS. Makarenko considered discipline as a result of the educational process and the result of the collective efforts of the pupils seen in all spheres of life: industrial, household, school, cultural.

The most important quality of the individual A.S. Makarenko considered sense of responsibility and disdpline - as moral phenomenon. Educator concentrated attention on what discipline should be seen not only as a means of education, and as a result of the educational process. Discipline must be accompanied by consciousness, by complete understanding of discipline.

A.S. Makarenko emphasized that discipline is one of the process components of moral and legal education, which is the basis of personality formation.

Right is the idea that children need to get discipline skills not only as an integral part of legal education, but must discipline logic elements, namely:

a) the team needs the discipline to make it better and to reach its goal faster;

b) disdipline requires that each indlvidual was developed to a raised ability to overcome obstacles and perform heavy work and deeds, if it is necessary;

c) in any team discipline must be put above the interests of individual team members;

d) discipline beautifies the team and each team member;

e) discpline is freedom, it puts the person in a secure, free position and creates a complete confidence in his own right ways and opportunities specifically for each individual;

f) discipline is evident not when a person makes for himself something nice, but when a person does something dificult, unexpected, requiring significant stress. He/she makes it so that believes in the necessity and usefulness of this case for the whole team, the whole of Soviet society and the state [1].

The educator stressed, these points will not be useful unless they are not accompanied by a constant specifying the discipline examples in our society and if they are not accompanied by the experience of the team itself and permanent control.

Conclusions. The organization of such experience shall be expressed lin special forms that go beyond the usual daily practice in all areas of group life.

Social, public order and discipline are closely linked with such lergal categories as the legality and rule of law. Discipline as a regime of social relations under existing social norms, which is formed due to the implementation of all social subjects and is characterized by civil order.

A.S. Makarenko developed theoretical basis of legal education and proved them in educational activity and practice.

Thanks to his system of education the former homeless offenders became worthy citizens of our country and have worked in various areas of the economy.

References:

1.Makarenko A.C. Selected works: In 3 t. / Redcorn.: ND Yarmarchenko (cont.), Etc. - K.: Rad. school, 1983.

2. Makarenko AS Selected works: In 3 t. / Redcorn.: ND Yarmarchenko (cont.), Etc. - K.: Rad. school, 1984 - T. 2 - 574 pp.

3. Makarenko A.C. Ped.Socha: in 8 t. - M.: Pedagogics, 1983. - T.1. - 698 s.

4. Gritsenko L.I. Conception of education of A.S.Makarenko in the light of modern scientific knowledge [Electronic resource] / L.I. Gritsenko // Scientific Online Library Portal. - P. 89-96. Public Date 01.01.07. - Resource access mode: http://www.portalus.ru/ /modules/shkola/rus.

5. Bech I. D. Education of the person (in two books). - K.: Lybid, 2003. - T. 1. - 278 p.

REFERENCES

1. Makarenko, A.S., & Yarmarchenko, N.D. (Ed.). (1983). *Vybrani tvory [Selected works]*. (Vols. 1-3). Kyiv: Rad. shkola [in Ukrainian].

2. Makarenko, A.S., & Yarmarchenko, N.D. (Ed.). (1984). *Vybrani tvory [Selected works]*. (Vols. 2). Kyiv: Rad. shkola [in Ukrainian].

3. Makarenko, A.S., (1983). *Ped.Socha. [Ped.Socha.]*. (Vols. 1-8). Moscow: Pedahohika [in Russian].

4. Gritsenko, L.I. (2007). Kontseptsiia obrazovaniia A.S. Makarenko v svete sovremennykh nauchnykh znanii [Conception of education of A.S. Makarenko in the light of modern scientific knowledge]. *Nauchnyi internet-portal biblioteka – Scientific Online Library Portal*, 55-56. Retrieved from http://www.portalus.ru/ /modules/shkola/rus [in Russian].

5. Bekh, I.D. (2003). *Vykhovannia osobystosti [Education of the person]*. (Vols. 1-2). Kyiv: Lybid [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 14.03.2018

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.25

Богашов Олексій Анатолійович
кандидат юридичних наук, доцент, доцент
кафедри публічного та приватного права
Київського університету ім. Б. Грінченка
o.bohashov@kubg.edu.ua

НАДАННЯ МАТЕРІАЛЬНОЇ ДОПОМОГИ ТА ФІНАНСОВОЇ ПІДТРИМКИ ДЕПУТАТОМ КИЇВСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ – ПОЛІТИКО-ПРАВОВИЙ АТАВІЗМ МІСЦЕВОЇ ДЕМОКРАТІЇ

Стаття присвячена дослідженню політико-правової практики використання коштів міського бюджету міста Києві депутатами міської ради за Програмою вирішення Київським міським головою та депутатами Київської міської ради соціально-економічних проблем, вирішення передвиборчих програм та доручень виборців дивіться. Основною гіпотезою проведеного дослідження стало питання доцільності надання депутатам Київської міської ради права використовувати кошти місцевого бюджету. Вагомою частиною статті стала правова характеристика механізму виділення та використання коштів за цією бюджетною програмою. Важливою частиною проведеного дослідження стали матеріали практики застосування діючого законодавства у сфері місцевого самоврядування, фінансового та бюджетного законодавства.

Ключові слова: місцевий бюджет, фінансування, Київська міська рада, громадська приймальня депутата, виконання передвиборчих програм.

Bogashov O.A. MATERIAL ASSISTANCE AND FINANCIAL BACKING BY THE DEPUTY OF THE KYIV CITY COUNCIL AS A POLITICAL AND LEGAL ATAVISM OF LOCAL DEMOCRACY

The article deals with the research of political and legal practice of using the funds of the Kyiv City Council budget by deputies according to the Program of solving social and economic problems, the implementation of the election programmes and the assignment of the voters by the Kyiv City Mayor and deputies of the Kyiv City Council. The main hypothesis of the research was the issue of the relevance of granting the right for deputies of the Kyiv City Council to use the funds of the local budget. The legal characteristic of the allocation and use of funds mechanism according to this budget programme played a significant role in the article. The materials on the application practice of the current legislation in the field of local self-government, financial and budgetary legislation became an important part of the conducted research.

Key words: local budget, financial backing, Kyiv city council, public reception office of deputy, implementation of election programmes.

Постановка проблеми. Діяльність органів місцевого самоврядування та фінансування їх діяльність неодноразово ставало об’єктом досліджень у галузі права, політології та державного управління. Значна увага приділяється цим питанням з боку громадськості, які здійснюють громадсько-політичний моніторинг цих процесів. Посилення уваги до цього питання обумовлено курсом децентралізації влади, реформою місцевого самоврядування, боротьбою з корупцією, посиленням громадського контролю за діяльністю органів влади та курсом європейської інтеграції в Україні.

Діяльність депутатів місцевих рад є одним з найбільш дискусійним у сучасній науці муніципального права та практиці функціонування органів місцевого самоврядування. Це обумовлено, насамперед, виконанням депутатами своїх повноважень на «громадських засадах» - поєднання депутатської діяльності з виконанням виробничих або службових обов’язків та, відповідно, без оплати праці. При цьому депутати місцевих рад набувають статусу посадової особи, що перебуває на службі в органах місцевого самоврядування [1]. Зважаючи на

© О.А.Богашов, 2018

обов'язки покладені на депутата місцевої ради його діяльність однозначно потребує матеріально-фінансових гарантій [2]. У зв'язку з цим, закономірним є питання належного забезпечення ефективної діяльності цих посадових осіб та прозорого і ефективного використання коштів місцевого бюджету на ці потреби. Порядок фінансування діяльності депутатів місцевих рад та їх громадських приймальнь є комплексним питанням організаційно-правового, фінансового, політичного та адміністративно-територіального характеру. Крім того, суттєві відмінності можуть становити особливість бюджету, що потребує виокремлення окремого бюджетного періоду. Тому, у межах цієї статті предметом дослідження лише правовий порядок фінансування діяльності депутатів Київської міської ради у частині забезпечення ними виконання передвиборних програм у 2015 році.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Емпіричною базою проведеного дослідження стали акти національного законодавства, нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування міста Києва, матеріали практики застосування правових приписів, відповіді на інформаційні запити до органів вдали та місцевого самоврядування.

Формування цілей статті. Метою дослідження є здійснення характеристики правового регулювання порядку фінансування діяльності депутатів Київської міської ради у частині виконання передвиборчих програм у 2015 році.

Виклад основного матеріалу. У відповідності до рішення Київської міської ради від 28 січня 2015 року № 60/925 було затверджено бюджет міста Києва на 2015 рік (далі – бюджет) [3]. У межах бюджету було схвалено програму програми вирішення Київським міським головою та депутатами Київської міської ради соціально-економічних проблем, виконання передвиборних програм та доручень виборців. Згідно вказаного документу було виділено 16 698 800 грн з загального фонду та 24 000 000 грн зі спеціального фонду (разом 40 698 800 грн на 2015 рік). Крім того, 5 травня 2015 року Київська міська рада прийняла рішення про внесення змін до бюджету міста Києва та додатково включила до цієї програми 16 000 000 грн. Таким чином загальна сума витрат за цієї програмою у 2015 році склала 56 000 000 грн – 3 % бюджету міста.

Варто зазначити, що механізм виділення та використання коштів за Програмою вирішення Київським міським головою та депутатами Київської міської ради соціально-економічних проблем, вирішення передвиборчих програм та доручень виборців здійснюється за окремим положенням, яке щороку утверджується. У 2015 році таке положення було затверджено Розпорядженням заступника міського голови – секретаря Київської міської ради від 23.03.2015 року № 25 [4]. У цілому порядок використання коштів за цією програмою здійснювався на основі згаданих документів, а також рішення Київської міської ради «Про затвердження Положення про громадську приймальню депутата Київської міської ради» від 22.02.2007 року № 172/833 та розпоряджень заступника Київського міського голови «Про утворення громадської приймальні депутата Київської міської ради», а також розпоряджень Київського міського голови про виділення коштів з вказаної програми.

Механізм виділення та використання коштів місцевого бюджету за такою програмою потребує формально юридичного опису, що може стати підґрунтям для здійснення його юридично-наукової оцінки. У першу чергу варто розмежувати механізм виділення коштів та механізм їх використання.

Відповідно до згаданого вище розпорядженням заступника міського голови – секретаря Київської міської ради від 23.03.2015 року № 25 заявник, що потребує виділення коштів має звернутися до депутата Київської міської ради з листом-клопотанням у якому обґрунтовується необхідність вирішення питання з зазначенням напряму використання коштів. У положенні відсутнє визначення того хто може виступати заявником у цих правовідносинах. Розгляд змісту рішень Київського міського голови у 2015 році свідчить, що заявниками можуть виступати фізичні особи, громадські організації, комунальні установи та організації, а також комунальні підприємства. Депутат Київської міської ради розглянувши клопотання приймає дискреційне рішення про звернення до розпорядника місцевого бюджету стосовно виділення коштів. Звернення депутата адресується заступнику міського голови – секретарю Київської міської ради, до звернення депутат долучає клопотання заявника. У поданих документах має бути відображено напрями використання коштів, найменування юридичної особи, якій пропонується виділити кошти, обсяг асигнувань. На основі позитивного рішення секретарю Київської міської ради управління фінансового забезпечення та звітності секретаріату Київської міської ради готує проект розпорядження Київського міського голови про виділення коштів. Кошти виділяються при погодженні з постійною комісією Київської міської ради з питань бюджету та соціально-економічного розвитку. Згідно положення одержувачами коштів є громадські приймальні депутатів Київради [4].

У відповідності до муніципальних правових актів громадська приймальня депутата Київської міської ради є формою роботи депутатів Київради з громадянами, об'єднаннями громадян, трудовими колективами підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, органами державної влади та місцевого самоврядування, органами самоорганізації населення, розташованими на території міста Києва. Функції громадських приймалень виконують громадські організації які зареєстровані у встановленому порядку у секретаріаті Київської міської ради [5]. Таким чином, при виділенні коштів за Програмою вирішення Київським міським головою та депутатами Київської міської ради соціально-економічних проблем, вирішення передвиборчих програм та доручень виборців отримувачем коштів є саме громадська приймальня депутата Київської міської ради.

Для отримання коштів громадська приймальня депутата має відкрити казначейський рахунок на який перераховуються бюджетні кошти після прийняття рішення про їх виділення. Одержувачі бюджетних коштів мають складати плани використання бюджетних коштів, які погоджуються з розпорядником місцевого бюджету.

Відповідно до рішення Київської міської ради "Про бюджет міста Києва на 2015 рік" було визначено основні напрямки використання коштів програми вирішення Київським міським головою та депутатами Київської міської ради соціально-економічних проблем, виконання передвиборних програм та доручень виборців. Згідно додатку 12 бюджету видатки розділені на три види:

1. Видатки, які визначаються функціями держави і передані на виконання місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найбільш повного їх виконання на основі принципу субсидіарності (наближення до споживача соціальних послуг, гарантованих державною): державне управління; освіта; охорона здоров'я; соціальний захист та соціальне забезпечення; культура і мистецтво; фізична культура і спорт; інші видатки, пов'язані з виконанням делегованих повноважень.

2. Видатки на реалізацію прав та обов'язків органів місцевого самоврядування щодо забезпечення належного функціонування міського господарського комплексу та задоволення потреб жителів міста в сфері соціально-культурних, житлово-комунальних, побутових, торговельних, транспортних послуг і послуг зв'язку, інших заходів, робіт, послуг: позашкільна освіта; соціальний захист та соціальне забезпечення: а) заходи місцевого значення стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї; б) місцеві заходи соціального захисту окремих категорій населення; в) заходи щодо підтримки громадських організацій; місцеві заходи розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів; культурно-мистецькі заходи місцевого значення; підтримка кінематографії та засобів масової інформації місцевого значення; місцеві заходи з розвитку фізичної культури і спорту; утримання громадських приймалень; типове проектування, реставрація та охорона пам'яток архітектури місцевого значення; транспорт, дорожнє господарство.

3. Видатки на реалізацію додаткових прав Київської міської ради, пов'язані зі здійсненням містом Києвом столичних функцій та додаткових повноважень Київського міського голови: участь у вирішенні питань щодо розміщення та створення належних умов функціонування державних органів, представництв інших держав та міжнародних організацій, у протокольних заходах; участь у реалізації заходів загальнодержавних програм; участь у здійсненні заходів щодо збереження та відновлення пам'яток історії, культури, релігії, архітектури та містобудування, заповідних та природних зон і ландшафтів, що мають національне значення; інші видатки, пов'язані з виконанням додаткових повноважень Київського міського голови та Київської міської ради.

Окрема увага, у розпорядженні «Про організаційні заходи, щодо виділення та використання коштів Програми вирішення Київським міським головою та депутатами Київської міської ради соціально-економічних проблем, виконання передвиборчих програм та доручень виборців у 2015 році» приділена порядку виплати матеріальної допомоги. Документ передбачає, що за зверненням депутата Київської міської ради матеріальна допомога може надаватися малозабезпеченим мешканцям міста Києва. Для отримання цієї допомоги зацікавлена особа (заявник – фізична особа, що має державну реєстрацію за місцем проживання у місті Києві) має надати письмову заяву та додати визначені документи. Для підтвердження надання матеріальної допомоги у випадках настання непередбачуваних чи надзвичайних обставин (пожежа, стихійне лихо, смерть родичів, довготривала хвороба, необхідність проведення складного та дорогого лікування з хірургічним втручанням) заявник має додатково надати підтверджуючі документи (акт обстеження матеріально-побутових умов проживання, медична довідка про стан здоров'я особи, довідка про доходи усіх працездатних членів сім'ї заявника). Вказаний правовий акт визначає два механізми передачі коштів матеріальної допомоги: за відомостями (у готівковій формі); адресним поштовим переказом. Таким чином, одержувач таких коштів має перерахувати виділені суми з казначейського рахунку на поточний рахунок у банківській установі громадської організації, яка виконує функції громадської приймальні депутата.

Схарактеризоване положення про використання бюджетних коштів за цією програмою визначає, що контроль за використанням коштів несе Київський міський голова, секретар та депутати Київської міської ради. Поруч з цим відповідальність за цільове використання коштів несе одержувач коштів – громадська приймальня депутата Київської міської ради. При цьому, фактично слід звернути увагу, що керівником громадської приймальні є голова громадської організації на основі якої було відкрито громадську приймальню. Тому, саме ці особа є підписантом документів, щодо використанню бюджетних коштів.

Процедура використання коштів бюджету міста Києва громадськими приймальнями депутатів Київської міської ради має низку своїх особливостей та процедурних нюансів, які нажаль не можна у повній мірі відобразити у цій роботі. Залишаючись у межах предмету дослідження, нажаль не маємо можливості розглянути фінансово-правові, кримінально-правові, адміністративно-правові та інші аспекти схарактеризованих процедур. Однак, окремої уваги потребу відповідність подібної практики законодавству України про правовий статус депутатів місцевих рад.

У першу чергу, варто звернути увагу на правову природу мандата депутата місцевої ради, яка дозволить достеменно зрозуміти систему функціональних інструментів та завдання які стоять перед цією посадовою особою

місцевого самоврядування. Заслуговують уваги висновки досліджень Чернецької О. В., яка зазначає, що «депутат місцевої ради є повноважним представником територіальної громади в представницькому органі місцевого самоврядування». Автор зазначає, що «спеціально-юридичні гарантії являють собою сукупність правових норм, які гарантують та забезпечують діяльність депутатів місцевих рад як головних суб'єктів представницьких органів, щодо реалізації завдань та функцій місцевого самоврядування» [6, с. 163-164]. Таким чином, здійснення повноважень депутата місцевої ради має реалізовуватися через його участь у роботі колегіального органу та діяльність у виборчому окрузі. Депутат місцевої ради депутатів має здійснювати діяльність направлену на захист прав членів територіальної громади. Такий підхід демонструє неможливість здійснення депутатом діяльності виконавчо-розпорядчого характеру. На посилення цієї позиції звернемо увагу на твердження Л.Л. Лабенської, яка вказує, що депутат місцевої ради має посилювати зв'язок між радою і членами громади. Депутат має сприяти реалізації повноважень громади та сприяти здійсненню належного контролю за діяльністю ради, виконавчого комітету та голови села, селища, міста [7, с. 53-54]. З викладено слідує, що депутат місцевої ради має впливати на роботу виконавчих органів, а не підміняти своєю роботою їх функції.

Висновки. Схарактеризована система використання коштів місцевого бюджету має ознака політико-правового атавізму місцевої демократії, який полягає у формування правовими засобами «образу помічника та благодійника» у особі депутата Київської міської ради. Така практика була запроваджена у результаті використання коштів місцевого бюджету у попередні періоди. Несумісність поняття місцевої демократії та принципів використання бюджетних коштів (фінансів місцевої територіальної громади) стає очевидним після аналізу цілей їх використання. Інтенсивність спрямування фінансової допомоги напередодні чергових виборів, свідчать про можливі зловживання у частині цільового призначення і дотримання норм та принципів фінансування виборчої кампанії, зловживання адміністративними ресурсами та ін.

На підставі проведеного формально-юридичного аналізу змісту нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування та законодавства України було виявлено ряд механізмів, що можуть допускати зловживання чи отримання неправомірної вигоди. У зв'язку з цим пропонується внести відповідні зміни до чинних нормативно-правових актів, які сприятимуть зниженню ризиків корупції у схарактеризованій сфері правовідносин.

1. Запровадити систему пропорційного розподілу коштів Програмою вирішення Київським міським головою та депутатами Київської міської ради соціально-економічних проблем, вирішення передвиборчих програм та доручень виборців між депутатами міської ради з митою усунення дисбалансу використання бюджетних ресурсів у різних округах.

2. Встановити заборону використання коштів за Програмою вирішення Київським міським головою та депутатами Київської міської ради соціально-економічних проблем, вирішення передвиборчих програм та доручень виборців у період проведення будь-яких видів доборів на території м. Києва.

3. Запровадити систему адресної допомоги виборцям через уповноважені на те структурні підрозділи виконавчих органів Київської міської ради або через комунальні підприємства, що здатні надати необхідні послуги.

4. Внести зміни до положення про порядок фінансового звітування громадських приймалень депутатів Київської міської ради, як отримувачів бюджетних коштів. Запровадити окрему форму розгорнутого звіту про використані кошти з прикріпленням відповідних супровідних документів, які складалися та візувалися у процесі їх виділення та використання.

Список використаних джерел:

1. Про службу в органах місцевого самоврядування: закон України: Закон України від 07.06.2001 № 2493-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33. – ст. 175.

2. Про статус депутата місцевої ради: Закон України від 11.07.2002 № 93-IV // Відомості Верховної Ради України – 2002. – № 40. – ст.290.

3. Про бюджет міста Києва на 2015 рік: рішення Київської міської ради від 28 січня 2015 року № 60/925 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/l_docki2.nsf/alldocWWW/4BD07617E61E6724C2257DDD006DF017?OpenDocument

4. Про організаційні заходи, щодо виділення та використання коштів Програми вирішення Київським міським головою та депутатами Київської міської ради соціально-економічних проблем, виконання передвиборчих програм та доручень виборців у 2015 році: Розпорядженням заступника міського голови – секретаря Київської міської ради від 23.03.2015 року № 25 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://kmr.gov.ua/uk/file/1429/download?token=Clj69zMWWHCizVKTFEOrF2Z-TIUHYzfAMRuaBuNR4LM

5. Про затвердження Положення про громадську приймальню депутата Київської міської ради: рішення Київської міської ради від 22.02.2007 року № 172/833 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.uazakon.com/documents/date_6x/pg_gewgwt.htm

6. Чернецька О.В. Конституційно-правовий статус депутатів місцевих рад в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня к.ю.н. : спец. 12.00.02 – конституційне право / О.В.Чернецька. – Київ, 2006. – 19 с.

7. Лабенська Л.Л. Проблемні питання виконання повноважень депутата місцевої ради в роботі з виборцями / Л.Л. Лабенська, А.А.Бабоян // Право і суспільство. – 2010. – № 4. – С. 48 – 54.

REFERENCES

1. Zakon Ukrainy Pro sluzhbu v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia : vid 7 chervnia 2001 roku № 2493-III [Law of Ukraine on service in local self-government bodies from June 7 2001, № 2493-III]. (2001). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Information from the Verkhovna Rada of Ukraine, 33,* Art. 175 [in Ukrainian].

2. Zakon Ukrainy Pro status deputata mistsevoi rady : vid 11 lypnia 2002 № 93-IV [Law of Ukraine on the status of deputy of the local council from Jule 11 2002, № 93-IV]. (2002). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Information from the Verkhovna Rada of Ukraine, 40,* Art. 290 [in Ukrainian].

3. Rishennia Kyivskoi miskoi rady Pro biudzhet mista Kyieva na 2015 rik [The decision of the Kiev city council About the budget of the city of Kiev for 2015]. (2015, January 28). *kmr.ligazakon.ua*. Retrieved from http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/l_docki2.nsf/alldocWWW/4BD07617E61E6724C2257DDD006DF017?OpenDocument [in Ukrainian].

4. Rozporiadzhennia zastupnyka miskoho holovy – sekretaria Kyivskoi miskoi rady Pro orhanizatsiini zakhody, shchodo vydilennia ta vykorystannia koshtiv Prohramy vyrishennia Kyivskym miskym holovoiu ta deputatamy Kyivskoi miskoi rady sotsialno-ekonomichnykh problem, vykonannia peredvyborchykh prohram ta doruchen vybortsiv u 2015 rotsi [By the decree of the deputy mayor - the secretary of the Kyiv city council On organizational measures regarding the allocation and use of the Program of Resolution by the Kyiv mayor and deputies of the Kyiv City Council for social and economic problems, the implementation of election programs and instructions of voters in 2015]. (2015, March 23). *kmr.gov.ua.* Retrieved from http://kmr.gov.ua/uk/file/1429/download?token=Clj69zMWWHCizVKTFEOrF2Z-TIUHYzfAMRuaBuNR4LM [in Ukrainian].

5. Rishennia Kyivskoi miskoi rady Pro zatverdzhennia Polozhennia pro hromadsku pryimalniu deputata Kyivskoi miskoi rady [Decision of the Kyiv City Council On Approval of the Regulation on the Public Reception of a Member of the Kyiv City Council]. (2007, February 22). *uazakon.com*. Retrieved from http://www.uazakon.com/documents/date_6x/pg_gewgwt.htm [in Ukrainian].

6. Chernetska, O.V. (2006). Konstytutsiino-pravovyi status deputativ mistsevykh rad v Ukraini [Constitutional and legal status of deputies of local councils in Ukraine]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].

7. Labenska, L.L., & Baboian, A.A. (2010). Problemni pytannia vykonannia povnovazhen deputata mistsevoi rady v roboti z vybortsiamy [Problematic issues of exercising the powers of the deputy of the local council in work with voters]. *Pravo i suspilstvo – Law and Society, 4,* 48-54 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 14.03.2018

ЦИВІЛЬНЕ ТА ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО

УДК 346.2

Рябова Катерина Олексіївна
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри господарського,
повітряного та космічного права
Навчально-наукового юридичного інституту
Національного авіаційного університету
k.riabova@ukr.net

ПРАВОВА ОСНОВА КОРПОРАТИЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО АКЦІОНЕРНОГО ПІДПРИЄМСТВА «УКРЗАЛІЗНИЦЯ» В КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ ЗАЛІЗНИЧНОЇ ГАЛУЗІ

Стаття присвячена аналізу позитивних та негативних рис реформування залізничної галузі та аналізу правового становища Публічного акціонерного товариства «Українська залізниця». Проаналізовано підходи різних вчених щодо реорганізації Державної адміністрації залізничного транспорту – «Укрзалізниця» в ПАТ «Укрзалізниця».

Ключові слова: транспорт, залізничний транспорт, підприємства залізничного транспорту, реформування залізничного сектору

Ryabova K. A. LEGAL BASIS OF CORPORATION OF UKRAINIAN PUBLIC JOINT STOCK COMPANY IN THE CONTEXT OF RAILWAY REFORM

The article is devoted to the analysis of positive and negative features of railway industry reform and analysis of the legal status of Public Joint Stock Company "Ukrainian Railways". The approaches of different scientists concerning the reorganization of the State Administration of Railway Transport - "Ukrzaliznytsya" into PJSC "Ukrzaliznytsya" are analyzed.

It is noted that the concept of railway reform is significantly different from similar processes in European countries. The planned steps to reform the industry will not achieve the main goal - increasing the competitiveness of Ukrainian enterprises in the field of international transport. Moreover, such a goal as reducing the cost of rail transport services will also not be achieved, since the replenishment of the authorized capital of PJSC "Ukrzaliznytsia" due to the introduction of property complexes of railway companies with their infrastructure is not sufficient in this direction.

Keywords: transport, railway transport, rail transport enterprises, railway sector reform

Постановка проблеми. Реформування залізничного сектору і реорганізація ДАЗТ «Укрзалізниця» в ПАТ «Укрзалізниця» шляхом корпоратизації є важливим кроком у зміні підходів до надання послуг залізничних перевезень. Дослідження правового статусу такого новоствореного підприємства є надважливим враховуючи його монополістичне становище на ринку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Даною проблематикою займаються наступні вчені Полтавська О.С., Тесленко Т., Буга С.П., Рудяга І.М. та ін.

Формування цілей статті. Метою статті є аналіз чинного законодавства, що регулює правове становище ПАТ «Укрзалізниця» та наукових досліджень з метою виявлення прогалин і проблемних моментів, що підлягають доопрацюванню в контексті реформування залізничного сектору і корпоратизації підприємства-монополіста ПАТ «Укрзалізниця».

Виклад основного матеріалу. Розвиток і вдосконалення транспорту здійснюються відповідно до національної програми з урахуванням його пріоритету та на основі досягнень науково-технічного прогресу і забезпечуються державою [1].

Питання визначення шляхів приведення залізничної галузі до конкурентоспроможного і прибуткового

© К.О.Рябова, 2018

рівня постає не тільки в Україні. В деяких країнах Європейського Союзу цю проблему намагаються вирішити за рахунок збільшення кількості і підвищення сервісного рівня перевезень. Так, високошвидкісні залізниці LGV Великобританії, Франції, Німеччини, Бельгії, Голландії, Іспанії та Італії, прокладені протягом останніх 30 років, мають проектну швидкість лінії 300км/год або більше. Французька національна залізниця є світовим рекордсменом зі швидкості із зареєстрованою швидкістю 575 км/год на показовому пробігу по лінії LGV Est у 2007 році між Парижем та Страсбургом [2].

Реформування Укрзалізниці може відбутися за однією з трьох моделей. Перша модель – європейська – передбачає, що вагонами і локомотивами володіють приватні компанії, що конкурують між собою. Шляхами, вокзалами та іншою інфраструктурою володіє держава або держкомпанія, така як Укрзалізниця. Оператори-приватники платять за використання державної інфраструктури. З 1991 року в Європейському союзі послідовно проводилася лібералізація ринку залізничних перевезень. Від 2010 р. вільну конкуренцію встановлено на ринку пасажирських перевезень. Тоді ж стали з'являтися перші приватні пасажирські поїзди і почалося проникнення на сусідні ринки (наприклад, німецьких перевізників – у Польщу та Францію). Перевізники самі встановлюють тарифи і залучають клієнтів. Наглядає за свободою конкуренції держава. Однак, враховуючи українські реалії, є ризик дискримінації одних компаній на користь інших. Друга модель передбачає, що держава володіє й інфраструктурою, і рухомим складом, але на ринок залізничних перевезень допускаються приватні компанії, щоб завдяки конкуренції підвищити якість обслуговування. Третя модель реалізована у США, Канаді, Бразилії та Мексиці. Вона передбачає існування кількох залізничних компаній, подібних Укрзалізниці. Тобто в їхньому володінні перебувають шляхи і поїзди, а конкурують вони між собою внаслідок того, що пропонують перевезення за альтернативними маршрутами (з точки А в точку Б можна проїхати різними дорогами) [3].

Залізничний транспорт України є провідною галуззю в дорожньо-транспортному комплексі країни, який забезпечує 82% вантажних і майже 50% пасажирських перевезень, здійснюваних всіма видами транспорту [4].

За розмірами, обсягами перевізної роботи залізниці України займають друге місце на просторі колії 1520 мм. За обсягами вантажних перевезень залізниці України займають четверте місце на Євразійському континенті, поступаючись лише залізницям Китаю, Росії та Індії. Вантажонапруженість українських залізниць (річний обсяг перевезень на 1 км) у 3-5 разів перевищує відповідний показник розвинених європейських країн. За обсягом пасажирських перевезень Україна займає 2-е місце в СНД і 4-е місце в Європі [5].

Підготовка до структурної реформи залізниць України відбувається вже декілька років. Так, протягом 2006 – 2009 рр. була подана ціла низка ґрунтовних документів. У 2006 р. – розроблена і схвалена розпорядженням КМУ № 651-р від 27 грудня 2006 р. Концепція державної програми реформування залізничного транспорту; у 2008 р. – перший проект «Державної програми реформування залізничного транспорту»; 16 грудня 2009 р. була затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 1390 Державна цільова програма реформування залізничного транспорту на 2010 – 2019 рр., а з часом доповнена Постановою Кабінету Міністрів України від 26.10.2011 р. № 1106 «Про внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів від 16.12.2009 р. №1390»; у 2010 р. – Програма економічних реформ України на 2010–2014 рр. щодо розвитку транспортної інфраструктури «Багате суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» і Транспортна стратегія України на період до 2020 р., затверджена Кабінетом Міністрів України розпорядженням від 20 жовтня 2010 р. № 2174 [6].

Міністерство інфраструктури зазначає, що метою проведення структурної реформи ПАТ «Укрзалізниця» (в ракурсі виконання актів законодавства ЄС) є організаційне та фінансове розділення оператора інфраструктури та перевізника всередині Товариства. Це – найперша умова справедливого доступу до інфраструктури. Також трансформація державної залізничної компанії за видами бізнесу дозволить забезпечити прозорість фінансових потоків всередині товариства, підвищити якість управління кожним видом діяльності. Це дозволить Товариству підготуватися до появи приватних конкурентів на ринку залізничних перевезень. ПАТ «Укрзалізниця» утворено 5 функціональних філій: «Пасажирська компанія», «Воєнізована охорона», «Центр будівельно-монтажних робіт та експлуатації будівель і споруд», «Енергоремтранс», «Центр діагностики залізничної інфраструктури», а також представництво Товариства в Польщі та Словенії [7].

До проведення корпоратизації ПАТ «Укрзалізниця» управління залізничним транспортом загального користування здійснювала Державна адміністрація залізничного транспорту – "Укрзалізниця". До структури "Укрзалізниця" входили різнопрофільні підприємства: власне залізниці – статутні територіально-галузеві об'єднання, які, при централізованому управлінні, здійснювали перевезення пасажирів та вантажів у визначеному регіоні транспортної мережі, спеціалізовані підприємства (Український державний центр "Укрспецвагон", Український державний центр залізничних рефрижераторних перевезень (Укррефтранс), Український центр механізації колійних робіт), вагоноремонтні заводи, підприємства по забезпеченню системи управління, експедування транзитних вантажів (Державне транспортно-експедиційне підприємство "Інтертранс" Український держаний центр транспортного сервісу "Ліски"), матеріально-технічному забезпеченню, розрахункові центри, науково-дослідні та навчальні заклади, соціально- культурні заклади [8].

Метою реформи на залізницях є створення нової організаційно-правової та економічної моделі управління залізничним транспортом, нової структури ринку залізничних перевезень [5]. В свою чергу, створення ПАТ

«Українська Залізниця» в процесі корпоратизації мало на меті зміну організаційної структури; прийняття нового Закону «Про залізничний транспорт України»; побудову ефективної і прозорої системи закупівель; зміну тарифної системи.

Реформування залізничного транспорту відбувається в т.ч. на підставі Директив європейського парламенту та Ради ЄС (які були затверджені розпорядженнями Кабінету Міністрів України від 11.06.2008 р. № 821-р та від 15.04.2009 р. № 408-р), а також рекомендацій Всесвітнього банку, Європейського банку реконструкції та розвитку, інших донорів і приватних інвесторів та знаходилося під постійним моніторингом цих організацій (наприклад, Європейської бізнес асоціації). На затвердження цих рекомендацій в Програмі економічних реформ на 2010-2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» від 02.06.2010 р. було зазначено, що «мета реформи полягає в тому, щоб поліпшити якість наявних і здійснити будівництво нових об'єктів транспортної інфраструктури для забезпечення потреб економічного розвитку й підвищення якості життя громадян». Зокрема, було встановлено, що необхідними кроками для поліпшення управління в залізничному секторі є: функціональний поділ державних активів Укрзалізниці, створення на їхній базі акціонерних товариств; підвищення ефективності корпоративного управління; продаж непрофільних активів і подальша часткова або повна приватизація сегментів, які не є природними монополіями; забезпечення недискримінаційного доступу приватних операторів до інфраструктурної мережі [9, с. 80]

Інфраструктурою загального користування опікуватиметься оператор інфраструктури (публічне акціонерне товариство «Українська залізниця»), за яким інфраструктуру закріплено на праві господарського відання. Роботу з перевезень забезпечуватимуть: перевізник – публічне акціонерне товариство «Українська залізниця»; перевізники, що мають свій рухомий склад (локомотиви або локомотиви та вагони), та оператори залізничного рухомого складу, які вже сьогодні працюють на залізницях [5].

ПАТ «Укрзалізниця» як монополіст об'єктів інфраструктури, що забезпечують рух залізничного транспорту загального користування, впливає на тарифоутворення під час використання вказаної інфраструктури в процесі перевезень пасажирів та вантажу [10, с. 221].

Разом з тим, в літературі висловлюються думки проти перетворення ДАЗТ України «Укрзалізниця» на публічне акціонерне товариство (ПАТ), що на 100% знаходитиметься у власності держави, його реорганізацію у вертикально інтегровану структуру (холдинг із дочірніми компаніями за сферами діяльності) і наділення винятково функціями оперативного господарювання. Так, на думку Сичова В.О., в результаті Укрзалізниця повинна одержати право самостійно розподіляти фінансові ресурси на необхідні проекти, ліквідувати перехресне субсидування, підвищувати рентабельність і налагоджувати співробітництво з міжнародними фінансовими структурами в питанні щодо одержання кредитів. Головна мета реформи – підвищення прибутковості Укрзалізниці, яка поступово призведе до пропорційного росту обсягів виробництва, заробітних плат працівників компанії, збільшення відрахувань до держбюджету тощо. Закон надає право майбутньому ПАТ створювати й виділяти зі свого складу певні активи, які не підпадають під обмеження. Це в першу чергу підприємства непрофільних видів діяльності, вони можуть бути акціоновані й продані. Але головним є те, що після реформи ця компанія буде зовсім іншою структурою, яка володітиме винятково інфраструктурою, системами сигналізації, зв'язку, вокзалами, будівлями, розташованими по коліях, інженерними спорудженнями й т. ін., тобто принципово неприбутковими, але необхідними об'єктами, утримання яких потребує значних капіталовкладень. І сьогодні ця державна частина Укрзалізниці поки не планується до приватизації. А от усі інші активи, насамперед рухомий склад (спочатку вагони, а потім і локомотивний парк), більшою мірою вже зараз передаються або плануються до передачі приватним компаніям із метою створення конкурентного середовища. Тим самим турбота про розвиток і модернізацію винятково витратної та практично неприбуткової частини компанії – інфраструктури – залишається за державою, а найбільш прибуткові активи будуть контролюватися приватними компаніями [11].

Одночасно законодавець змінює абзац 8 пункту г) ч. 2 ст. 5 Закону України «Про приватизацію державного майна», і вказує, що не підлягають приватизації «магістральні залізничні лінії загального користування та розміщені на них технологічні споруди, передавальні пристрої, що безпосередньо використовуються для забезпечення процесу перевезень, а саме: залізничні станції та колії загального користування, тягові підстанції, контактна мережа та інші пристрої технологічного електропостачання, системи сигналізації, централізації, блокування та управління рухом поїздів, об'єкти і майно, призначені безпосередньо для виконання аварійно- відновлювальних робіт». Це майно залишається державною власністю та закріплюється за Товариством на праві господарського відання. Проте в основному це активи, які пов'язані з функціями держави щодо забезпечення безпеки та регулювання дорожнього руху, що не дають швидкого прибутку при використанні та потребують великих капіталовкладень. При цьому законодавчо закріплено можливість приватизувати об'єкти освіти, майно яких внесено до статутного капіталу публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування (абзац 10 пункту б) ч. 2 ст. 5 Закону України «Про приватизацію державного майна»). Одночасно вказаним Законом виключили з переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, «майнові комплекси підприємств залізничного транспорту з їх інфраструктурою на території України», загальною кількістю 29 об'єктів, серед яких всі 6 залізниць України, державні проектно-вишукувальні

інститути залізничного транспорту, вагоноремонтні заводи та ін. [9, с. 82].

Відповідно до Закону України «Про особливості утворення акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування» товариство утворюється як акціонерне товариство, 100 відсотків акцій якого закріплюються в державній власності, на базі Державної адміністрації залізничного транспорту України, а також підприємств, установ та організацій залізничного транспорту загального користування, які реорганізовуються шляхом злиття. Товариство є правонаступником усіх прав і обов'язків Державної адміністрації залізничного транспорту України та підприємств залізничного транспорту. Засновником Товариства є держава в особі Кабінету Міністрів України.

У державній власності перебуває 100 відсотків акцій Товариства, які забороняється відчужувати, передавати в управління, заставу, використовувати для формування статутного (складеного) капіталу суб'єктів господарювання та вчиняти щодо них інші правочини, наслідком яких може бути їх відчуження з державної власності. Управління корпоративними правами держави стосовно Товариства здійснює Кабінет Міністрів України. Управління корпоративними правами держави, переданими до статутного капіталу Товариства, здійснює Товариство.

Магістральні залізничні лінії загального користування та розміщені на них технологічні споруди, передавальні пристрої, що безпосередньо використовуються для забезпечення процесу перевезень, а саме: залізничні станції та колії загального користування, тягові підстанції, контактна мережа та інші пристрої технологічного електропостачання, системи сигналізації, централізації, блокування та управління рухом поїздів, об'єкти і майно, призначені безпосередньо для виконання аварійно-відновлювальних робіт, є державною власністю та закріплюються за Товариством на праві господарського відання.

Майнові комплекси підприємств залізничного транспорту з їх інфраструктурою, які виключаються з переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, та переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, але можуть бути корпоратизовані, використовуються виключно для їх внесення до статутного капіталу Товариства відповідно до Закону України «Про особливості утворення акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування».

Висновки. Проведений аналіз свідчить про те, що концепція реформування залізничної галузі суттєво відрізняється від аналогічних процесів в країнах Європи. Намічені кроки до реформування галузі не досягнуть основної мети – підвищення конкурентоздатності українських підприємств на ниві міжнародних перевезень. Більше того, така мета як зниження вартості послуг підприємств залізничного транспорту також не буде досягнута, оскільки поповнення статутного капіталу ПАТ «Укрзалізниця» за рахунок внесення до нього майнових комплексів підприємств залізничного транспорту з їх інфраструктурою не є достатнім в даному направленні.

Список використаних джерел:

1. Про транспорт: Закон України № 232/94-ВР від 10 листопада 1994 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1994, N 51, ст.446

2. Полтавська О.С. Світовий досвід розвитку залізничного транспорту та перспективи його розвитку в Україні / О.С. Полтавська // http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/25405/1/63-470-476.pdf

3. Кореспондент. И помчат поезда. Чего ждать от реформирования железнодорожной отрасли / И. Кореспондент // [Електронний ресурс]. – Режим доступа : http://korrespondent.net/business/3392689-korrespondent-y-pomchat-poezda-cheho-zhdat-otreformyrovanyia-zheleznodorozhnoi-otrasly

4. Міністерство інфраструктури України // [Електронний ресурс]. – Режим доступа: https://mtu.gov.ua/timeline/Zaliznichniy-transport.html

5. Про затвердження Стратегічного плану розвитку залізничного транспорту на період до 2020 року: наказ Міністерства інфраструктури України № 547 від 21 грудня 2015 року [Електронний ресурс]- Режим доступа: rada.gov.ua

6. Тесленко Т. Основні аспекти реформування залізниць України / Т. Тесленко // [Електронний ресурс] - Режим доступа: http://eadnurt.diit.edu.ua:8080/jspui/bitstream/123456789/2869/1/Teslenko2.pdf

7. Міністерство інфраструктури України // [Електронний ресурс]. – Режим доступа: https://mtu.gov.ua/content/reformi-zaliznichnogo-transportu.html

8. Окландер М.А. Концептуальні особливості маркетингової системи підприємства залізничного транспорту / М.А.Окландер, І.О. Жарська // [Електронний ресурс]. – Режим доступа: http://dspace.oneu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/2400/1.pdf

9. Буга С.П. Щодо реформи «Укрзалізниці» / С.П. Буга // Правова держава. – 2015. – 19. – С. 80-83.

10. Рудяга І.М. Залізничний транспорт України як суб'єкт природної монополії : господарсько-правовий аспект / І.М. Рудяга // Економічна теорія та право. – 2016. – № 2 (25). – С. 216-227.

11. Сичов Валерій Олександрович Залізнична реформа: веління часу або Європи? / В.О.Сичов // [Електронний ресурс]. – Режим доступа: http://n-uditor.com.ua/uk/component/na_archive/267?view=material

12. Про особливості утворення акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування: Закон України № 4442-VI від 23 лютого 2012 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2012, № 49, ст.553

REFERENCES

1. Zakon Ukrainy Pro transport : vid 10 lystopada 1994 roku № 232/94-VR [Law of Ukraine on Transport from November 10 1994, № 232/94-VR]. (1994). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Information from the Verkhovna Rada of Ukraine, 51,* Art. 446 [in Ukrainian].
2. Poltavska, O.S. Svitovyi dosvid rozvytku zaliznychnoho transportu ta perspektyvy yoho rozvytku v Ukraini [World experience of development of railway transport and prospects of its development in Ukraine]. (n.d.). *ena.lp.edu.ua*. Retrieved from http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/25405/1/63-470-476.pdf [in Ukrainian].
3. Korespondent. Y pomchat poezda. Cheho zhdat ot reformyrovanyia zheleznodorozhnoi otrasly [Correspondent. And the trains will be rushing. What to expect from the reform of the railway industry]. (n.d.). korrespondent.net. Retrieved from http://korrespondent.net/business/3392689-korrespondent-y-pomchat-poezda-cheho-zhdat-otreformyrovanyia-zheleznodorozhnoi-otrasly [in Ukrainian].
4. Ministerstvo infrastruktury Ukrainy [Ministry of Infrastructure of Ukraine]. (n.d.). *mtu.gov.ua*. Retrieved from https://mtu.gov.ua/timeline/Zaliznichniy-transport.html [in Ukrainian].
5. Nakaz Ministerstva infrastruktury Ukrainy № 547 Pro zatverdzhennia Stratehichnoho planu rozvytku zaliznychnoho transportu na period do 2020 roku [The Order of the Ministry of Infrastructure of Ukraine № 547 On Approval of the Strategic Plan for the Development of Rail Transport for the period up to 2020]. (2015, December 21). *rada.gov.ua*. Retrieved from http://www.rada.gov.ua [in Ukrainian].
6. Teslenko, T. Osnovni aspekty reformuvannia zaliznyts Ukrainy [The main aspects of reforming the railways of Ukraine]. (n.d.). *eadnurt.diit.edu.ua.* Retrieved from http://eadnurt.diit.edu.ua:8080/jspui/bitstream/123456789/2869/1/Teslenko2.pdf [in Ukrainian].
7. Ministerstvo infrastruktury Ukrainy [Ministry of Infrastructure of Ukraine]. (n.d.). *mtu.gov.ua*. Retrieved from https://mtu.gov.ua/content/reformi-zaliznichnogo-transportu.html [in Ukrainian].
8. Oklander, M.A., & Zharska, I.O. Kontseptualni osoblyvosti marketynhovoi systemy pidpryiemstva zaliznychnoho transportu [Conceptual features of the marketing system of the enterprise of railway transport]. (n.d.). *dspace.oneu.edu.ua*. Retrieved from http://dspace.oneu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/2400/1.pdf [in Ukrainian].
9. Buha, S.P. (2015). Shchodo reformy «Ukrzaliznytsi» [Regarding the Ukrzaliznytsia reform]. *Pravova derzhava – Constitutional state, 19,* pp. 80-83 [in Ukrainian].
10. Rudiaha, I.M. (2016). Zaliznychnyi transport Ukrainy yak subiekt pryrodnoi monopolii : hospodarsko-pravovyi aspect [Railway transport of Ukraine as a subject of a natural monopoly: economic and legal aspect]. *Ekonomichna teoriia ta pravo – Economic theory and law*, *2 (25)*, 216-227 [in Ukrainian].
11. Sychov, V.O. Zaliznychna reforma: velinnia chasu abo Yevropy? [Rail Reform: Time Or Europe?]. (n.d.). *n-uditor.com.ua*. Retrieved from http://n-uditor.com.ua/uk/component/na_archive/267?view=material [in Ukrainian].
12. Zakon Ukrainy Pro osoblyvosti utvorennia aktsionernoho tovarystva zaliznychnoho transportu zahalnoho korystuvannia : vid 23 liutoho 2012 roku № 4442-VI [Law of Ukraine on the peculiarities of creating a joint-stock company of general-purpose railway transport from February 23 2012, № 4442-VI]. (2012). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Information from the Verkhovna Rada of Ukraine, 49,* Art. 553 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 15.03.2018

УДК 347.626.

Леонідова Олена Олексіївна
кандидат юридичних наук, доцент
завідувач кафедри правознавства
Центральноукраїнського інституту ПрАТ «ВНЗ «МАУП»
leonidova84@mail.ru

ШЛЮБНИЙ ДОГОВІР: ПИТАННЯ СЬОГОДЕННЯ

У статті досліджено поняття шлюбного договору, порядок укладення шлюбного договору та здійснена порівняльно-правова характеристика щлюбного договору в окремих країнах Європи. При цьому основну увагу приділено характеристиці новел Сімейного кодексу України щодо шлюбного

© О.О.Леонідова, 2018

договору та визначено пропозиції щодо вдосконалення інституту шлюбного договору в Україні.

Ключові слова: *шлюбний договір, шлюб, Сімейний кодекс, подружжя, майно, договір.*

Leonidova O. A. MARRIAGE CONTRAKT: THE QUESTION OF THE PRESENT

The article deals with the concept of a marriage contract, the procedure for the conclusion of a marriage contract and the comparative legal characterization of a comprehensive agreement in other European countries. At the same time, the main attention is paid to the characterization of the short stories of the Family Code of Ukraine regarding the marriage contract and the proposals concerning the improvement of the institution of a marriage contract in Ukraine are determined.

It is proposed, firstly, in the marriage contract, if necessary, to indicate the non-property, but also the moral and ethical responsibilities of each spouse for the easier residence of each spouse, which will give a full picture of their rights and responsibilities and reduce the number of divorces in general. Thus, the marriage contract will not only be a solution to the property issues of the spouses, but also relations in general. Secondly, at the request of one of the spouses, the marriage contract may be terminated by a court decision on grounds of material importance, in particular, in the event of impossibility of its implementation.

Key words: marriage contract, marriage, family code, marriage, property, contract.

Постановка проблеми. За роки своєї незалежності українське законодавство зазнало чималих змін. В період українського реформування усіх сфер життєдіяльності в суспільстві, значним кроком стало удосконалення правової системи країни. Цей процес торкнувся і такої важливої, на наш погляд, галузі, як сімейне право. З прийняттям Сімейного кодексу активно почали говорити про шлюбний договір, який на теперішній час не є новинкою, проте являється і не таким вдосконаленням, як у інших країнах Європи.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Чималу увагу, присвячену проблематиці шлюбного договору спостерігаємо у працях українських і російських вчених-юристів радянського і сучасного періодів в галузі загальної теорії права, цивільного та сімейного права: Ч.Н.Азімова, С.С.Алексєєва, М.В.Антокольської, С.М.Братуся, Є.М.Ворожейкіна, Д.В.Генкіна, В.С. Гопанчука, К.А. Граве, О.В.Дзери, А.С.Довгерта, О.О. Єрошенко, Н.М.Єршової, І.В.Жилінкової, О.М.Калітенко, В.М. Коссака, Н.С. Кузнєцової, Р.П. Мананкової, В.П. Маслова, Г.К. Матвєєва та багато інших.

Формування цілей статті. Метою статті є аналіз норм чинного законодавства, що регулюють відносини в сфері сімейного права, а саме ті, що пов'язані з укладанням шлюбного договору та вироблення рекомендацій щодо вдосконалення інституту шлюбного договору в Україні.

Виклад основного матеріалу. В теорії сімейного законодавства України шлюбний договір – це цивільний правочин, що базується на домовленості наречених або подружжя відносно встановлення майнових прав та обов'язків подружжя на період існування та припинення шлюбу [2].

Так, І. Жилінкова визначає шлюбний договір як згоду наречених або подружжя щодо встановлення майнових прав та обов'язків подружжя, пов'язаних з укладенням шлюбу, його існуванням та припиненням [3, с. 124].

Ю. Шемшученко визначає шлюбний договір як укладену в установленому законом порядку письмову і нотаріально посвідчену угоду осіб, які подали заяву про реєстрацію шлюбу, а також подружжя щодо врегулювання майнових відносин між ними [4, с. 685].

Ю.В.Гофман вважає шлюбний договір особливим різновидом цивільно-правового правочину зі специфічними ознаками, притаманними сімейно-правовому правочину, а саме: а) шлюбний договір має специфічний суб'єктний склад. Його учасниками можуть виступати особи, які вже перебувають у шлюбі (подружжя), а також ті, які подали заяву про реєстрацію шлюбу (наречені); б) об'єктом шлюбного договору виступає не лише те майно, яке подружжя має на момент укладення договору, а й майно, яке буде придбане подружжям у майбутньому; в) шлюбний договір має комплексний характер. Так, ця угода може містити положення, які стосуються не лише правового режиму майна, а й умови про надання утримання подружжям, а також умови щодо утримання дитини й виплати аліментів [5, с.289].

На теперішній час чимала кількість країн світу визнали важливість інституту шлюбного договору, вважаючи єдиною метою якого надання подружжю право на свій розсуд змінити правовий режим майна, що автоматично вступає у дію, при укладенні шлюбу і самостійно визначити характер майнових відносин у шлюбі. Тоді як серед українців побутує думка, що шлюбний договір укладають ті, хто ще не одружившись, вже думає про розлучення. Це твердження, посеред того, має право на існування, дивлячись на статистику розлучень в Україні. За даними Держкомстату, на 295 тисяч укладених шлюбів в Україні припадає 130,7 тисяч розлучень, тобто розлучаються 44,3 % подружніх пар [6].

Слід зазначити те, що небажання українців укладати шлюбнийдоговір може бути пов'язане не стільки з

його правовою проблематикою, а морально-ідеологічною сферою. Не поширюваність серед українців укладання такого виду договору може бути спричинене наявністю відповідного менталітету, малограмотність населення, особливо тих, хто проживає в сільській місцевості. Окрім цього, незабезпеченість, адже укладення шлюбного договору передбачає відповідно значну кількість грошей.

Серед основних аспектів-характеристик шлюбного договору, визначених Сімейним кодексом, розрізняють наступні:

- шлюбний договір може бути укладено особами, які подали заяву про реєстрацію шлюбу, а також подружжям. На укладення шлюбного договору до реєстрації шлюбу, якщо його стороною є неповнолітня особа, потрібна письмова згода її батьків або піклувальника, засвідчена нотаріусом;

- шлюбним договором регулюються майнові відносини між подружжям, визначаються їхні майнові права та обов'язки. Ним можуть бути визначені майнові права та обов'язки подружжя як батьків. Шлюбний договір не може регулювати особисті відносини подружжя, а також особисті відносини між ними та дітьми;

- шлюбний договір укладається у письмовій формі і нотаріально посвідчується. Якщо шлюбний договір укладено до реєстрації шлюбу, він набирає чинності у день реєстрації шлюбу, якщо ж подружжям, то він набирає чинності у день його нотаріального посвідчення;

- у шлюбному договорі може бути встановлено загальний строк його дії, а також строки тривалості окремих прав та обов'язків. Також може бути встановлена чинність договору або окремих його умов і після припинення шлюбу;

- одностороння зміна умов шлюбного договору не допускається, при цьому він може бути змінений подружжям. Угода про зміну шлюбного договору нотаріально посвідчується. Водночас, на вимогу одного з подружжя шлюбний договір за рішенням суду може бути змінений, якщо цього вимагають його інтереси, інтереси дітей, а також непрацездатних повнолітніх дочки, сина, що мають істотне значення;

- одностороння відмова від шлюбного договору не допускається. Подружжя має право відмовитися від нього, у цьому випадку за вибором подружжя, права та обов'язки, встановлені шлюбним договором, припиняються з моменту його укладення або в день подання нотаріусу заяви про відмову від нього;

- на вимогу одного з подружжя шлюбний договір може бути розірваний за рішенням суду з підстав, що мають істотне значення, зокрема в разі неможливості його виконання;

- шлюбний договір на вимогу одного з подружжя або іншої особи, права та інтереси якої цим договором порушені, може бути визнаний недійсним за рішенням суду з підстав, встановлених Цивільним кодексом України [2].

Отож, суб’єктами шлюбного договору можуть бути дві категорії осіб: які подали до державного органу РАЦС заяву про реєстрацію шлюбу (наречені) та які зареєстрували шлюб (подружжя).

Із специфікою суб’єктного складу пов’язані й особливості дії шлюбного договору у часі. Дія шлюбного договору, який було укладено до реєстрації шлюбу, починається з моменту реєстрації шлюбу. Якщо шлюбний договір укладено подружжям, він набирає чинності у день його нотаріального посвідчення. За бажанням сторін шлюбний договір, укладений до реєстрації шлюбу, може поширюватись на відносини, які виникнуть не з моменту реєстрації шлюбу, а пізніше, наприклад, через п’ять років після реєстрації шлюбу. Немає перешкод для того, щоб шлюбний договір, укладений в період шлюбу, за бажанням сторін поширював свою дію на відносини, що виникли раніше – з моменту реєстрації шлюбу. Такий договір не буде суперечити закону.

Згідно з міжнародним законодавством і СКУ (ст. 93) шлюбним договором регулюється тільки майнові відносини між подружжям. Особисті відносини цим договором регулюватися не можуть. Це могло б призвести до порушення прав людини. Шлюбним договором не може бути передбачено: яке прізвище обере кожен з наречених при реєстрації шлюбу, яке прізвище і ім'я буде надано дітям, які народяться у подружжя; пріоритет чоловіка або жінки у вирішенні питань сім'ї, ці питання повинні вирішуватись спільно чоловіком і жінкою; обмеження у праві кожного подружжя стосовно навчання і закінченим того чи іншого навчального закладу; обов'язок одного з подружжя щодо прийняття тієї чи іншої віри; обов'язок вінчання після реєстрації шлюбу; працю на присадибній або дачній ділянці; обмеження кількості дітей у подружжя; обмеження жінки, яка має дитину (дітей), у праці або громадській діяльності; обов'язок жінки (чоловіка) вступати у шлюбні відносини [2].

В теперішній час шлюбний контракт найбільш поширений у країнах Західної Європи, в Америці та Канаді. Таку популярність він отримав завдяки потужним феміністичним рухам і боротьбі жінок за свої права. Найчастіше шлюбний контракт укладають люди з, скажімо, достатнім матеріальнним становищем – бізнесмени, політики, співаки, актори. У зарубіжних країнах, крім майнових питань, угода між подружжям обов’язково регламентує й інші права та обов’язки подружжя, чого, на жаль, не побачимо в українських шлюбних договорах. Кожен із подружжя може передбачити у контракті покарання в разі зради, написати, скільки разів на тиждень кожен з подружжя буде мити посуд, ходити в магазин, тощо. Невиконання умов контракту виливається в гучні скандали і судові процеси, які мають кінцеве рішення. На теперішній час в Україні Сімейним кодексом дане питання навіть не визначене.

Для кращого бачення застосування шлюбних договорів на практиці проаналізуємо німецьке законодавство

про шлюб і зазначимо, що в Федеративній Республіці Німеччини найважливішим документом, який зробив значний вплив в цій сфері стало Німецьке Цивільне Уложення 1896 року, а самеIV книга, в якій викладені основні права і особливості регламентації сімейно-шлюбних відносин. У IV книзі Німецького Цивільного Уложення можна знайти ряд обов'язків майбутнього подружжя, а також інші статей, які докорінно відрізняються від звичних для нас положень.

Наприклад, в § 1298 «Обов'язок відшкодування при розірванні заручення» зазначено, що «…Якщо заручений розриває заручини, він зобов'язаний відшкодувати іншому заручини і його батькам, а також третім особам, що діяли замість батьків, збитки, що виникли в результаті того, що вони в очікуванні укладення шлюбу понесли витрати або взяли на себе зобов'язання. Він також зобов'язаний відшкодувати іншому заручених збитки, понесені останнім внаслідок того, що він в очікуванні укладення шлюбу вчинив дії щодо свого майна і джерела доходу.2. Збитки підлягають відшкодуванню лише остільки, оскільки понесені витрати, взяті зобов'язання та інші заходи відповідали обставинам, що склалися. 3. Обов'язок відшкодування збитків відсутня, якщо для розірвання заручин була серйозна причина…».

У § 1300 «Статевий зв'язок» визначено: …Якщо невинна наречена вступила в статевий зв'язок з нареченим, то вона має право, за наявності умов, зазначених у § 1298 або § 1299, зажадати справедливого відшкодування в грошовому вираженні шкоди, не пов'язаної з матеріальними збитками. § 1301 «Повернення подарунків» зазначено, що дана вимога не підлягає передачі і не переходить до спадкоємців, за винятком випадків, коли це передбачено договором або коли вимога було прийнята до судового провадження [7].

Отже, у XIX Французький цивільний кодекс (кодекс Наполеона), Німецьке Цивільне Уложення та інші цивільні кодекси, нові редакції яких діють і сьогодні, та кількість варіантів правового регулювання, яка була властива західноєвропейському цивільному праву, повністю проявилася в регулюванні відносин власності подружжя. Під варіантністю правового регулювання розуміють існування правових норм, які дозволяють по-різному регулювати одні і ті самі відносини. Кожний кодекс визначив легальний режим подружжя, який діяв за відсутності шлюбного договору і запропонував подружжю декілька інших режимів, один з яких вони могли вибрати для себе замість легального шляхом укладення шлюбного договору.

Довгий час в Казахстані, як і інших країнах бувшого СРСР, особи, які вступали до шлюбу, стверджували, що запропонувати партнеру укласти шлюбний договір є абсолютно неприпустимим. Вважалося, що таким чином у подружжя проявляється недовіра один до одного, відносини недостатньо міцні та надійні, і вкінці-кінців підсилює в подальшому можливість розлучення. Але з ускладненням майнових відносин між подружжям, які не змогли не виникнути у зв'язку з переходом до командної радянської економіки, особи, що бажали одружитися, стали уважніше відноситися до своїх матеріальних прав та обов'язків у відношенні один до одного. Особливістю шлюбного договору в Казахстані є те, що в договорі визначені майнові права дітей. Окрім цього, він може торкатися речей, які ще не придбані.

В Республіці Білорусь шлюбний договір отримав наймінімальніше регулювання серед інших країни СНД. Він регулюється ст.13 Кодексу про шлюб та сім'ю Білорусії. Законодавець ввів даний інститут в сімейне право, тим самим реалізуючи соціальний напрямок держави – з метою підвищення подружньої відповідальності.

Що ж до Франції, то довгий час там мала місце істотна рівноправність статі – влада чоловіка над дружиною та дітьми в значній мірі була необговорюваною. Але поряд з тим, можливість укладення шлюбного договору в цій країні існувала з 1804 року, коли був прийнятий Цивільний кодекс, що існує і до сих пір. Також, які і ФРН, у Франції немає окремого акту, який би регулював тільки сімейні відносини.

Варто зазначити, що громадяни США, на відміну від громадян України та Франції, шлюбний договір вважають обов'язковим моментом при укладанні шлюбу. Коло положень, які можуть бути включені в договір в США надзвичайно великий.Окрім майнових та немайнових відносин можуть бути також врегульовані і особисті. Головне правило – обізнаність про це подружжя, що підкріплюється їх підписами.

Аналізуючи шлюбний договір в країнах мусульманської правової системи можна дійти висновку, що особливістю їх укладання являється те, що такий договір є обов'язковою основою шлюбу. Ціль договору – не врегулювання майнових інтересів подружжя, а укладання подружнього союзу для створення сім'ї. Така концепція існує у Сирії, Йорданії та інших арабських країнах.

Повертаючись до шлюбного договору в Україні, зазначаємо, що відповідно до ч. 2 ст. 238 ЦКУ не допускається укладання шлюбного договору через представника правочину, який за своїм характером може бути бути укладено лише особисто. Проте, слід зазначити, що багато вчених з України наводять аргументацію щодо несправедливості такого бачення, мотивуючи це тим, що існують чималі обставини, які унеможливлюють підписання шлюбного договору внаслідок відпустки. І пропонують перейняти досвід країн Європи, де запроваджений інститут представництва у шлюбному договорі [8].

Висновки. Підсумовуючи вище зазначене, пропонуємо, по-перше, в шлюбному договорі у разі потреби зазначати немайнові, а й морально-етичні обов'язки кожного із подружжя для більш полегшеного проживання кожного із подружжя, що надасть повну картину їхніх прав та обов'язків та зменшить кількість розлучень взагалі. Таким чином, шлюбний договір стане не тільки вирішенням майнових питань подружжя, а й відносин взагалі. По-

друге, на вимогу одного з подружжя шлюбний договір може бути розірваний за рішенням суду з підстав, що мають істотне значення, зокрема в разі неможливості його виконання. Слід визначити законодавцем, які саме причини можуть стати наслідком розірвання шлюбного договору одним із подружжя. На нашу думку, це може бути, наприклад, хвороба одного із подружжя. По-третє, слід збільшити число суб'єктів офіційної реєстрації шлюбних договорів (наприклад, органам реєстрації актів цивільного стану) для більшої відкритості такого виду договору для різного роду населення.

Список використаних джерел:

1. Конституція України. Прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — №30.

2. Сімейний кодекс України: чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 5 лют. 2016 р.: (ОФІЦ.ТЕКСТ). – К.: ПАЛИВОДА А.В. , 2016. – 104 с.

3. Жилінкова І. Концепція шлюбного договору за новим Сімейним кодексом України / І. Жилінкова // Вісник Академії правових наук України. – 2002. – № 3. – С. 124.

4. Шемшученко Ю.С. Юридична енциклопедія : в 6 т. Ю.С. Шемшученко. – Т.6 : Т-Я. – К. : Укр. Екцикл., 2008. – 768 с.

5. Гофман Ю.В. Шлюбний договір як різновид цивільних договорів у сімейному праві України / Ю.В.Гофман // Актуальні проблеми держави і права: зб.наук.пр. – 2014. – Вип. 74. – С.287-292.

6. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://expres.ua/main/2015/08/23/148726-ukrayina-pershomu-misciyevropi-kilkistyu-rozluchen.

7. Дахно І. І. Німецьке цивільне уложення (Bürgerliches Gesetzbuch) // Юридична енциклопедія: В 6-ти тт. – Т. 4: Н – П. – К., 2002. – 720 с.

8. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://processrazvoda.ru/brachnyiy-dogovor/za-rubezhom.html.

REFERENCES

1. Konstytutsiia Ukrainy [Constitution of Ukraine]. (1996, June 28). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine, 30,* Art. 141 [in Ukrainian].

2. Simeinyi kodeks Ukrainy [Family Code of Ukraine]. (2016, February 5). Kyiv: PALYVODA [in Ukrainian].

3. Zhylinkova, I. (2002). Kontseptsiia shliubnoho dohovoru za novym Simeinym kodeksom Ukrainy [Concept of a marriage contract under the new Family Code of Ukraine]. *Visnyk Akademii pravovykh nauk Ukrainy – Herald of the Academy of Legal Sciences of Ukraine, 3,* 124 [in Ukrainian].

4. Shemshuchenko, Yu.S. (2008). *Yurydychna entsyklopediia [Legal Encyclopedia]*. (Vols. 1-6). Kyiv: Ukr. Ektsykl. [in Ukrainian].

5. Hofman, Yu.V. (2014). Shliubnyi dohovir yak riznovyd tsyvilnykh dohovoriv u simeinomu pravi Ukrainy [Marriage contract as a kind of civil contracts in the family law of Ukraine]. Aktualni problemy derzhavy i prava: zb.nauk.pr. – *Actual problems of state and law: a collection of scientific works, 74,* 287-292 [in Ukrainian].

6. Retrieved from http://expres.ua/main/2015/08/23/148726-ukrayina-pershomu-misciyevropi-kilkistyu-rozluchen [in Ukrainian].

7. Dakhno, I. I. (2002). Nimetske tsyvilne ulozhennia (Bürgerliches Gesetzbuch) [German Civil Code (Bürgerliches Gesetzbuch)]. *Yurydychna entsyklopediia – Legal Encyclopedia* (Vols. 4). (p. 165). Kyiv [in Ukrainian].

8. Retrieved from http://processrazvoda.ru/brachnyiy-dogovor/za-rubezhom.html [in Russian].

Стаття надійшла до редакції 17.03.2018

ТРУДОВЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.2

Поляруш Світлана Іванівна
кандидат історичних наук, доцент
доцент кафедри державно-правових дисциплін
та адміністративного права
Центральноукраїнського державного
педагогічного університету імені Володимира Винниченка
sv_polyarush@ukr.net

УМОВИ ТРУДОВОГО ДОГОВОРУ: ПОСТУПОВЕ ЗБЛИЖЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО І УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА

У статті висвітлюється процес імплементації норм Європейського Союзу, що регулюють трудові відносини, у законодавство України. Автор здійснив спробу аналізу норм законодавства ЄС, що містяться в Європейській Соціальній Хартії, Директивах ЄС, Рекомендаціях Європарламенту, Стратегії "Європа 2020", і регулюють основні умови трудового договору, та законодавства України. Відзначено зміни, що були внесені до українського трудового законодавства після підписання Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом і вказано на юридичні колізії, яких необхідно позбавитися у найближчий час.

Ключові слова: умови трудового договору, трудове законодавство, Європейський Союз, Україна.

Poliarush S. TERMS OF AN EMPLOYMENT CONTRACT: GRADUAI CONVERGENS OF EUROPEAN AND UKRAINIAN LEGISLATION

The article covers the process of implementation of the norms of the European Union regulating labor relations in the legislation of Ukraine. The author attempted to analyze the norms of the EU legislation contained in the European Social Charter, the EU Directives, the European Parliament's recommendations, the Europe 2020 strategy and regulate the basic conditions of the labor the contract, and the legislation of Ukraine.The changes made to the Ukrainian labor legislation after the signing of the Association Agreement between Ukraine and the European Union and the legal conflicts that need to get rid of in the near future are noted.

Key words: terms of an employment contract, labor law, the European Union, Ukraine.

Постановка проблеми. Джерелом економічного зростання будь-якої держави є праця її громадян. Ефективна організація процесу праці стимулює ділову активність працівників. Поглиблене вивчення трудового законодавства Європейського Союзу (ЄС) та України дає можливість виявити спільні і відмінні підходи до проблеми стимулювання ефективності праці громадян.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Українські вчені просунулись досить далеко у теоретичній розробці проблеми удосконалення національного трудового законодавства у зв'язку з євроінтеграційним вектором розвитку нашої держави. Наводимо неповний перелік дослідників вказаної проблеми: Д.М.Величко, В.С.Венедіктов, Л.П.Гаращенко, С.І.Горденко, М.М.Грекова, М.О.Данилова, О.М.Дарморіс, А.Ю.Денисевич, А.І.Дмитрієв, Т.В.Дубас, Т.А.Занфірова, Ю.Ю.Івчук, Т.М.Кириченко, В.С.Клімов, І.І.Корякіна, С.С.Лукаш, К.В.Мельник, О.Л.Омельченко, Н.М.Пархоменко, В.В.Пелих, О.Г.Середа, М.Л.Смолярова, О.А.Телічко, Ф.А.Цесарський, Ю.Шемшученко та інші. Вони здійснюють правовий аналіз трудового законодавства України та Європейського Союзу, виявляють колізійні норми двох систем права і визначають шляхи їх вирішення. Більшість дослідників розробляють понятійний апарат проблеми. Значна частина з них схиляється до думки, що у ЄС правовій регламентації підлягають лише найважливіші питання трудових відносин. Основна увага у трудовому

© С.І.Поляруш, 2018

законодавстві ЄС приділена таким інститутам, як 1) трудовий договір; 2) захист прав працівників під час реструктуризації підприємства; 3) участь працівників в управлінні підприємством; 4) робочий час і час відпочинку; 5) охорона праці [1, с. 69].

Формування цілей статті. Порівняти правове регулювання окремих інститутів трудового договору у європейському і українському законодавстві.

Виклад основного матеріалу. Переважна частина норм трудового права ЄС міститься як у первинних джерелах права ЄС (установчі договори та конвенції), так і у вторинних джерелах (директивах, регламентах, рекомендаціях). Останні приймаються інституціями ЄС і, хоча не мають обов'язкового характеру, проте ставлять для усіх країн-учасниць ЄС спільні завдання, координують діяльність держав у сфері праці. Особливо це стосується видів і умов *трудового договору*. Правове регулювання останнього характеризується значною диференціацією норм, що пояснюється специфікою праці окремих категорій працівників, різними умовами праці, різноманіттям форм зайнятості та іншими чинниками.

Директива Ради ЄС від 14.10.1991 р № 91/533/ЄЕС "Про обов'язок роботодавця інформувати своїх працівників про умови, що застосовуються до трудового договору чи трудових відносин" статтями 2 і 3 закріплює положення, за яким усі трудові відносини мають бути формалізовані у письмовій формі та доведені до відома працівників. Вказана інформація може міститися як у письмовому трудовому договорі, так і в листі про найм (наказ, розпорядження тощо), або в декількох письмових документах. Роботодавець зобов'язаний інформувати працівників фактично про умови трудового договору протягом двох місяців від дати початку трудових відносин. Якщо ж необхідна для працівника інформація підлягає зміненню, то він повинен отримати повідомлення про це не пізніше місяця після цих змін. На думку Ф.А.Цесарського, цей акт віддзеркалює розуміння європейською спільнотою того, що угода про найману працю має ефективно виконувати функцію інформування працівника про основні умови роботи, відображати зміст трудової функції та часові рамки її реалізації (початок та закінчення терміну дій угоди, характеристика робочого часу, відпочинку, відпусток тощо) [2, с. 206].

Наведені у Директиві норми вже відображені у ст. 29 Кодексу законів про працю України (КЗпП) та у ст. 56 проекту Трудового кодексу України (реєстраційний № 1658 від 27.12.2014 р.). Окрім того, на думку дослідників Л.П.Гаращенко та О.С.Мегедь, необхідно у нормативному порядку закріпити поняття "час початку роботи" у ст. 24 та 57 КЗпП [3, с. 100].

Директива Ради ЄЕС від 15.12.1997 № 97/81/ЄЕС щодо рамкової угоди про неповну зайнятість, укладена Європейською конфедерацією профспілок (ETUC), Союзом конфедерації промисловців та роботодавців Європи (UNICE) та Європейським центром підприємств з публічною участю (CEEP), встановила європейські стандарти праці за неповним робочим часом. Рамкова угода заборонила відмову працівника переходити з неповного робочого часу на повний або навпаки використовувати як підставу для припинення з ним трудових відносин.

Поки-що вказані норми не прописані в українському законодавстві. Навіть навпаки, за ч.3, 4 ст.32 та п.6 ст. 36 КЗпП якщо колишні істотні умови трудового договору (у тому числі встановлення чи скасування неповного робочого часу) не можуть бути збережені, а працівник не згоден продовжувати роботу в нових умовах, то трудовий договір припиняється. У проекті Трудового кодексу України (реєстраційний № 1658) у ст.132 формулюється узагальнене правило: " Встановлення неповного робочого часу не тягне за собою будь-яких обмежень обсягу трудових прав працівників".

На рубежі 1990-20000-х років розпочинається правове регулювання нетипових форм праці. 22 листопада 2006 р. Європейська Комісія відкрила суспільні дебати щодо модернізації трудового законодавства ЄС. Причиною такого кроку стало зростання частки трудових договорів нового типу: строкові договори, робота з частковою зайнятістю, договори фрілансерів, які охопили 25% робочої сили Європи [4, с. 113-114]. Першою спробою урегулювати нові явища у трудових відносинах стали Конвенція Міжнародної організації праці (далі – МОП) № 181 про приватні агентства зайнятості, а у 2008 р. Директива ЄС № 2008/104/ЄС про працю в агентствах тимчасової зайнятості. У цих двох документах прописана функція агентства зайнятості пропонувати послуги, що становлять найм працівників з наміром надання їх у розпорядження третій стороні (підприємству-користувачеві). В даній ситуації запозичений (залученій) до праці працівник, залишаючись оформленим в одного роботодавця, передається в розпорядження іншого. На сьогодні в межах запозиченої праці виокремлюють аутсорсинг, аутстафінг та лізинг персоналу. Аутсорсинг – це передання окремих (непрофільних) функцій підприємства іншій (зовнішній) компанії (аутсорсеру), яка є спеціалістом у цій галузі, для обслуговування на тривалий строк. Аутстафінг – це виведення працівників зі штату роботодавця- користувача і оформлення їх у штат іншого роботодавця (провайдера), при цьому працівники залишаються працювати на попередньому робочому місці і виконувати попередні обов’язки, а обов’язки роботодавця стосовно них виконує вже провайдер (приватні агентства зайнятості, кадрові агентства). Лізинг персоналу – вид запозиченої праці, за якого працівники відповідної кваліфікації та профілю тимчасово залучаються до виконання певних видів завдань (проектів) іншої компанії (фактичного роботодавця) [5].

У контексті сказаного, слушним буде зауваження, що Законом України "Про зайнятість населення" від 5.07.2012 р. (ч.1 ст. 36) зроблено спробу нормативного закріплення запозиченої праці в національному законодавстві.

Ще одним видом нестандартної зайнятості є дистанційна або телеробота. У Європейському Союзі 16.07.2002 р. прийнята Рамкова угода про телероботу, на міжнародному рівні вказана проблема унормована Конвенцією МОП № 177 про надомну працю від 20.06.1996 р., Конвенцією МОП № 189 про гідну працю домашніх працівників від 16.06.2011 р. та Рекомендацією МОП № 201. У Рамковій угоді відзначено, що дистанційні працівники користуються тими ж правами, що і звичайні працівники. Одним із способів імплементації Європейської рамкової угоди про телероботу стало укладення внутрішньодержавних угод на національному та міжгалузевому рівнях (Австрія, Бельгія, Данія, Франція, Люксембург, Німеччина, Греція, Італія та Іспанія). Наступний спосіб полягав у виробленні різних заходів, таких як: спільні керівні принципи, кодекси поведінки та рекомендації щодо телероботи, що базувалися на пропозиціях, викладених в угоді про телероботу (Ірландія, Латвія, Нідерланди, Швеція і Великобританія). А от Чеська Республіка, Угорщина, Польща, Португалія, Словаччина і Словенія з метою сприяння поширенню телероботи та забезпеченню високого соціального захисту дистанційним працівникам, прийняли спеціальне законодавство [6, с. 35]. Думається, положення нового Трудового кодексу України повинні врегульовувати цілу низку нових правовідносин між працівником і роботодавцем, які уже врегульовані у ЄС.

Директивами Ради ЄС регулюється також питання обмеження звільнення працівників. Так, Директива Ради № 98/59/ЄЕС від 20.07.1998 про наближення законодавств держав-членів щодо колективного звільнення та Директива Ради № 2001/23/ЄС від 12.03.2001 про наближення законодавств держав-членів, що стосуються охорони прав працівників у випадку передачі підприємств, бізнесових структур або частин підприємств або бізнесових структур, змушують Україну внести зміни до свого трудового законодавства. Зокрема, на думку Ф.А.Цесарського, необхідно визначитися з терміном "масове звільнення", встановити 30-денний мінімальний термін повідомлення компетентного органу про заплановане колективне звільнення [7]. Зауважимо, що у п. 1 ст. 40, ст. 42, 42-1, 49-2 КЗпП згадується про масове звільненні і строк попередження працівників – два місяці, а у проекті Трудового Кодексу України, зареєстрованому у Верховній Раді України під № 1658 у ст.89 говориться про масове звільнення, однак, термін не роз'яснюється.

Зазначимо ще той факт, що у додатку XL до глави 21 Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом від 21 березня 2014 р., яка набула чинності у повному обсязі з 1 вересня 2017 р., встановлені терміни впровадження названих Директив в українське законодавство – 3-4 роки з дати набрання чинності цієї Угоди[8]. У той же час, відкладена імплементація такої Директиви ЄС, як № 2003/88/ЄС від 4.11.2003 р. про деякі аспекти організації робочого часу. Частина її норм врахована у законодавстві України, та у проекті Трудового кодексу. Зокрема, у Трудовому кодексі чітко прописаний понятійний апарат "робочий час", "період відпочинку", "нічний час", "нічний працівник", "позмінна робота", хоча немає таких понять як "мобільний працівник", "офшорна робота". Не відображені поки-що в чинному законодавстві України норми ст. 3 вказаної вище Директиви про право працівника на мінімальний щоденний відпочинок тривалістю 11 годин, ст. 7 про щорічну оплачувану відпустку тривалістю чотири тижні (28 календарних днів), положення ст. 9 Директиви про забезпечення права нічних працівників на безкоштовний медичний огляд.

Ще однією умовою трудового договору є оплата праці. За ст. 4 Європейської Соціальної Хартії з метою забезпечення права трудящих на справедливу винагороду, на держави – учасниці Ради Європи покладаються обов'язки, щодо забезпечення визнання на внутрішньодержавному рівні права працівників на винагороду, що забезпечує самим працівникам та членам їх сім'ї гідний рівень життя; запровадження підвищених ставок винагороди для найманих працівників за виконання роботи в надурочний час; забезпечення визнання на внутрішньодержавному рівні рівності прав чоловіків та жінок на рівну винагороду за працю рівної цінності; забезпечення дотримання вимоги щодо можливості здійснення відрахувань із заробітної плати виключно на підставі приписів закону, положень колективного договору або арбітражних рішень. Крім того, за Договором про заснування Європейського Союзу та Директивою № 75/11/ЄЕС від 10 лютого 1975 р., ухвалені принципові положення щодо регулювання винагороди за працю. Зокрема, передбачено встановлення мінімальної заробітної плати, розмір якої має становити 2-2,5 прожиткових мінімуми (європейські країни підняли мінімальну заробітну до 35-40 % середньої заробітної плати); встановлено принцип дотримання рівності чоловіків та жінок у винагороді за працю, згідно з яким визначення оплати за відрядну роботу має здійснюватись на підставі тих самих одиниць виміру, так само як і оплата за почасову роботу повинна бути однаковою за однаковий обсяг роботи. Дослідниця І.Л.Шашкова-Журавель виділяє такі напрямки правового впливу міжнародного співтовариства на внутрішньодержавне законодавство країн ЄС з метою забезпечення права найманих працівників на гідну винагороду за працю: а/забезпечення захисту мінімальної заробітної плати; б/забезпечення суворої регламентації порядку та підстав здійснення відрахувань із заробітної плати; в/встановлення відповідальності роботодавців за несвоєчасну виплату заробітної плати працівникам; г/забезпечення принципу

рівної оплати за рівну працю без дискримінації за будь-якими ознаками. У той же час, рівень зарплат обумовлений рівнем економічного розвитку окремої держави [9, с.108-113].

Науковець Т.А.Занфірова відмічає, що ціна праці в Україні є критично низькою [10]. Вона наводить невтішні цифри. За даними рейтингу Федерації європейських працедавців, Україна займає 44 місце серед 46 країн за рівнем заробітної платні. Починаючи з 2016 р. Уряд України запроваджує заходи для покращення ситуації з оплатою праці. Кабінетом Міністрів України прийнято постанову від 28.12.2016 р. № 1039 "Про оплату праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери", де передбачено, перш за все, підвищення мінімальної заробітної платні. З Міжнародною організацією праці 07.04.2016 р. підписано "Меморандум про взаєморозуміння щодо реалізації Програми Гідної праці для України на період 2016-2019 р.". Названа Програма базується на трьох основних пріоритетах: сприяння зайнятості та розвитку сталого підприємництва, сприяння ефективному соціальному діалогу та покращення соціального захисту і умов праці [11].

Важливим елементом трудових відносин є створення безпечних умов праці для працівника. За Додатком XL до ст. 21 Угоди між Україною та ЄС про асоціацію, нашій державі необхідно імплементувати 27 Директив Ради Європи щодо здоров'я та безпеки праці. Серед досить великого масиву охоронних норм дослідник Д.В.Зеркалов виділяє сім напрямків охорони праці: загальні принципи профілактики та основи охорони праці (на зразок Директиви № 89/391/ЄЕС від 12.06.89 про встановлення заходів із заохочення поліпшення охорони здоров»я та безпеки праці працівників); вимоги охорони праці для робочого місця (Директива Ради № 89/654/ЄЕС від 30.11.89 року про мінімальні вимоги стосовно безпеки і охорони здоров'я на робочому місці); вимоги охорони праці під час використання обладнання (Директива № 2001/45/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 27.06.2001, що вносить зміни та доповнення до Директиви Ради № 89/655/ЄЕС про мінімальні вимоги щодо безпеки і захисту здоров'я при застосуванні працівниками знарядь праці під час роботи); вимоги охорони праці під час роботи з хімічними, фізичними та біологічними речовинами (Директива № 2004/37/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 29.04.2004 про захист працівників від ризиків, пов'язаних зі впливом канцерогенів або мутагенів на роботі); захист на робочому місці певних груп працівників (Директива Ради № 92/104/ЄЕС від 3 грудня 1992 року про мінімальні вимоги щодо поліпшення безпеки і захисту здоров'я працівників видобувних підприємств з підземним і відкритим способами видобування); положення про робочий час; вимоги до обладнання, машин, посудин під високим тиском [12, с. 20].

Вчені констатують той факт, що в Україні розпочався процес оновлення й актуалізації нормативно-правової бази з питань охорони праці і одночасна їх адаптація до вимог законодавства ЄС. У той же час, необхідно ввести такий механізм управління охороною праці, щоб роботодавцям було економічно невигідно мати шкідливі і небезпечні умови виробництва [13].

Ще одним інститутом у трудовому праві є інститут відповідальності за порушення законодавства про працю. Значний масив норм вказаного інституту міститься у Директиві Європарламенту та Ради № 2002/73 / ЄС від 23.09.2002 р., яка змінює Директиву Ради № 76/207/ ЄЕС "Про імплементацію принципу рівності чоловіків і жінок у питаннях працевлаштування, професійного навчання, просування по службі та умовах праці". Вона передбачає, що за порушення принципу гендерної рівності до роботодавця застосовується, зокрема, матеріальна відповідальність. Крім того, Рамкова Директива Ради № 89/391/ЄЕС від 12.06.1989 р. "Про введення заходів, що сприяють поліпшенню безпеки й здоров'я працівників на робочому місці" закріплює відповідальність роботодавця. Директива № 2009/52/ЄС Європейського парламенту і Ради від 18.06.2009 р. "Про забезпечення мінімальних стандартів щодо санкцій та заходів до роботодавців незаконно перебуваючих громадян третіх країн" теж передбачає різні види відповідальності роботодавців та їх посадових осіб за порушення приписів вказаного вище документу. Директива № 2014/66/ ЄС Європейського Парламенту та Ради від 15.05.2014 р. "Про встановлення умов в'їзду і перебування громадян третіх країн в рамках внутрішньофірмового переводу" також містить норми про відповідальність роботодавців за порушення приписів Директиви.

Дослідник Д.С.Овсянко висловлює думку, що джерела права ЄС, що регулюють питання трудової відповідальності виконують наступні ролі: 1/ забезпечують реалізацію трудових прав громадян однієї держави-учасниці ЄС при перебуванні на території іншої держави щодо притягнення до юридичної відповідальності; 2/ сприяють усуненню недоліків внутрішнього законодавства шляхом встановлення переважно імперативних норм; 3/ ініціюють колективне виконання учасниками ЄС міжнародно-правових зобов'язань у сфері трудового права та прав людини загалом; 4/ слугують орієнтиром при обранні методів правового регулювання іншими державами трудових відносин [14, с. 102]. Ще один науковець О.Є.Костюченко приходить до висновку, що трудове законодавство ЄС закріплює відповідальність за порушення норм трудового права як на договірному рівні, так і на рівні державного примусу. При цьому європейським законодавством, як наднаціональною системою законодавства, передбачається варіативність заходів впливу на порушника норм трудового права [15].

Ціла низка норм у Директивах ЄС має на меті подолання дискримінаційних явищ у трудових відносинах. Так, у 2017 р. у Німеччині різниця в оплаті праці протилежних статей становить 21%, а середній показник по ЄС

різниці в оплаті праці чоловіків та жінок дорівнює 16,5% (за даними 2015 р.). Цей же показник в Україні становить 29% [16].

У згадуваному Додатку XL до ст. 21 Угоди про асоціацію визначені шість Директив ЄС, які необхідно імплементувати в українське законодавство.

І.О.Гуменюк пропонує об'єднати Директиви про заборону дискримінації у три групи: акти ЄС, що стосуються недискримінації за ознаками расового та етнічного походження (Директива Ради № 2000/43/ЄС від 29.06.2000 р. про реалізацію принципу рівного ставлення незалежно від расового та етнічного походження); акти недискримінації за ознаками релігії, переконань, інвалідності, віку чи сексуальної орієнтації (Директива Ради № 2000/78/ЄС від 27.11.2000 р. про встановлення загальної системи рівного ставлення у сфері зайнятості та професійної діяльності); акти забезпечення рівних прав чоловіків і жінок в професійній сфері (джерела первинного права ЄС та вторинні на зразок Директиви Ради 79/7/ЄЕС про поступове запровадження принципу рівного ставлення до чоловіків та жінок у сфері соціального забезпечення [17].

Одна з базових Директив Ради Європи – Директива № 75/117/ЄЕС від 10.02.1975 р. про наближення законодавства держав-учасниць до засад рівної оплати праці чоловіків та жінок запроваджує принцип рівної оплати за рівноцінну працю. У контексті вимог названої Директиви, автор згаданої вище праці розкритикував ст. 2-1 Кодексу законів про працю, ч. 2 ст.7 Закону "Про колективні договори і угоди", ч. 3 ст. 21 Закону "Про оплату праці" за їх декларативність і запропонував внести зміни до законодавства з огляду на принцип рівної оплати за рівноцінну працю. Крім того, за Директивою № 76/207/ЄЕС від 9.02.1976 р. про імплементацію принципу рівності чоловіків і жінок у питаннях працевлаштування, професійного навчання, просування по службі та умовах праці, допускається встановлення різних правових режимів для професій, де стать має визначальне значення та встановлюються недискримінаційні норми для вагітних жінок та матерів. Попередня Директива була доповнена Директивою № 2002/73/ЄС від 23.09.2002 р. з п. 8 та 9 про обов'язок роботодавців та осіб, які організують професійне навчання, вжити заходів для попередження "домагання і статевого домагання на робочому місці".

Торкаючись українського законодавства про працю, зазначимо, що таке поняття, як "сексуальні домагання" у нас зазначене в Законі "Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків" від 8.09.2005 р., однак, не прописано механізму боротьби з ним. За ст. 1 вказаного Закону сексуальні домагання – дії сексуального характеру, виражені словесно (погрози, залякування, непристойні зауваження) або фізично (доторкання, поплескування), що принижують чи ображають осіб, які перебувають у відносинах трудового, службового, матеріального чи іншого підпорядкування. Крім того, у ст. 17 цього ж Закону на роботодавця покладається обов'язок вживати заходів щодо унеможливлення випадків сексуальних домагань. А от економічно розвинуті країни світу досить активно користуються таким терміном, як "харассмент", який означає поведінку, що принижує гідність людини, порушує недоторканність її приватного життя. Юристи-практики розглядають його як різновид гендерної дискримінації у трудових відносинах і часто пов'язують його із посадовими злочинами. Розроблені покрокові інструкції поведінки особи, яка зазнає харассменту на робочому місці. Ведеться просвітницька робота з працівниками. В Україні поки-що здійснюються одноразові публічні акції, які лише привертають увагу суспільства до вказаної проблеми, але не запобігають і не борються з явищем харассменту.

Ще одним проявом дискримінації працівників є мобінг. Це психологічний терор, під яким розуміє "систематично повторюване вороже і неетичне ставлення однієї чи декількох людей до іншої людини". Розробник цієї проблеми Х. Лейман визначив 45 варіацій поведінки, типової для мобінгу: обмеження доступу до виробничої інформації, соціальна ізоляція, наклепи, постійна критика, розповсюдження пліток, висміювання [18].

У Європейській соціальній хартії, прийнятій 3 травня 1996 р., у ст. 26 зазначено, що з метою забезпечення ефективного здійснення права всіх працівників на захист їхньої гідності на роботі Сторони зобов'язуються, консультуючись з організаціями роботодавців і працівників, поглиблювати поінформованість, поширювати інформацію про систематичні непорядні або явно негативні та образливі дії щодо окремих працівників на робочому місці або у зв'язку з виконанням роботи, сприяти запобіганню таким діям і вживати всіх відповідних заходів для захисту працівників від такої поведінки.

У Хартії основних прав Європейського Союзу, прийнятій 7 грудня 2000 р., є статті, дотичні до висвітлюваної проблеми, зокрема, це ст. 1, 3 та 21. У ст. 1 говориться про недоторканність гідності людини, яку необхідно поважати і захищати. У ст. 3 проголошується психічна недоторканність людини. У ст. 21 забороняється будь-яка дискримінація.

Антимобінгове законодавство вже існує у Швеції, Данії, Норвегії, Італії, Франції та Німеччині, активну позицію займають з вказаної проблеми профспілки.

Думається, що в найближчому майбутньому українські законотворці змушені будуть чітко врегулювати питання мобінгу. Цікавими у контексті сказаного є пропозиції Д.Федорової щодо внесення змін у Закони України "Про колективні договори і угоди" та "Про професійні спілки, їх права і гарантії діяльності" [19, с. 91-92].

У той же час, необхідно відмітити, що в Україні вже створена досить пристойна комплексна антидискримінаційна законодавча база, що має на меті запобігання і боротьбу з дискримінаційними проявами в усіх сферах життя суспільства. Маються на увазі Закони України "Про забезпечення рівних прав та можливостей

жінок і чоловіків" від 8.09.2005 р. та "Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні" від 6.09.2012 р. Однак, є і негативна сторона такого комплексного підходу. На думку І.О.Гуменюк, відкладається на невизначений час прийняття спеціального Закону про заборону дискримінації у сфері праці [20].

У сучасних умовах на думку аналітиків Світового банку, 80% ВВП розвинених країн безпосередньо залежить від якості трудового потенціалу і лише 20 % припадає на його виробничу складову [21]. Таким чином питання підвищення кваліфікації та професійного зростання працівників набули стратегічного значення для роботодавців усього світу.

У Конвенції МОП № 142 "Про професійну орієнтацію і професійну підготовку у сфері розвитку людських ресурсів", ратифікованій Україною ще у 1979 р., зазначено, що кожен член вказаної міжнародної організації зобов'язаний розширювати, пристосовувати і гармонізувати системи професійної підготовки для задоволення потреб як молоді, так і кваліфікованих працівників протягом усього їх життя, в усіх секторах економіки, на всіх рівнях кваліфікації.

У Рекомендації Європейського Парламенту і Ради № 2008/ С 111/01 "Про встановлення Європейської кваліфікаційної структури для можливості отримати освіту протягом усього життя" від 23.04.2008 р. зазначено, що розширення та визнання набутих знань, професійних навичок та рівня компетентності громадян мають важливе значення для розвитку особистості, конкурентоспроможності, підвищення рівня зайнятості та соціальної згуртованості в рамках Співтовариства.

У 2010 р. країни ЄС затвердили Стратегію для розумного, сталого та всеохоплюючого зростання "Європа 2020", де серед пріоритетних напрямків діяльності названий "План з розвитку нових здатностей та збільшення кількості робочих місць". У Плані зазначено, що отримання нових знань породжує нові можливості та полегшує адаптацію працівників до змін умов на ринку праці і призводить до зростання продуктивності праці та зменшення безробіття. У ЄС планується до 2020 р. досягти рівня вищої освіти молоді не менше 40% [22].

Науковець Н.М.Вапнярчук зауважує, що міжнародна практика показує необхідність створення спеціальних установ, які продукували б стратегію й координували всю діяльність із профпідготовки кадрів. Скажімо, при МОП існує Міжнародний центр сучасного технічного й професійного навчання; держави-члени ЄС мають Європейський центр розвитку професійної освіти [23]. Провідні зарубіжні компанії витрачають на професійний розвиток персоналу і підготовку кадрів на виробництві від 2% до 10 % від фонду оплати праці, тоді як в Україні ця цифра становить лише 0,2 % [24].

В Україні 12.01.2012 р. прийнятий Закон "Про професійний розвиток працівників". Він унормовує систему професійного навчання працівників на виробництві із врахуванням перспективного європейського досвіду у цій сфері. Державна політика у сфері професійного розвитку працівників формується за принципами доступності професійного розвитку працівника, врахування інтересів роботодавця та працівника та безперервності процесу професійного розвитку працівників. У ст. 6 названого Закону вказано, що організація професійного навчання працівників здійснюється роботодавцями з урахуванням потреб власної господарської або іншої діяльності відповідно до вимог законодавства. Проте, на практиці є ціла низка чинників, які гальмують реалізацію норм закону. Серед таких причин М.Д.Геммою названі: складна, тривала і витратна процедура отримання дозволів на надання освітніх послуг на виробництві; недостатня мотивація працівників; недостатня зацікавленість роботодавців у вкладенні коштів у вказану сферу і т.д.[25]. Для вирішення вказаних проблем буде доречним вивчення досвіду країн ЄС з організації професійного навчання працівників в окремих сферах суспільного життя.

Висновки. Підсумовуючи усе вищесказане, зазначимо, що трудове законодавство України відзначається досить високим ступенем соціального захисту працівників. Це стосується і максимальної тривалості робочого часу (до 40 годин на тиждень, а в ЄС – від 35,6 (Франція) до 40 годин), і соціальних відпусток. За останні чотири роки значних змін зазнало трудове законодавство України., удосконалюється проект Трудового кодексу. У той же час, правове регулювання частини інститутів трудового права нашої держави все ще вимагає модернізації і узгодження його із законодавством Європейського Союзу. Значну роботу цьому контексті проводить Кабінет Міністрів України, який розробив і втілює у практику План заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони на 2014-2017 роки[26], Стратегію державної міграційної політики України на період до 2025 р. Є надія, що для реалізації вказаних нововведень будуть розроблені механізми втілення їх у життя і вистачить коштів на модернізацію економіки.

Список використаних джерел:

1. Данилов М.О. Значення імплементації європейських норм права про трудовий договір у трудове право України / М.О.Данилов // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО. – 2014. – Випуск 29. – Т. 4/1. – Ч. 2. – С. 68-72.

2. Цесарський Ф.А. Еволюція правової доктрини з питань договірної регламентації оплачуваної праці: дис. … доктора юридичних наук: 12.00.01 / Цесарський Фелікс Анатолійович. – К., 2017. – 454 с.

3. Гаращенко Л.П. Реформування інституту трудового договору в контексті інтеграції України до Європейського Союзу / Л.П.Гаращенко, О.С.Мегедь // Юридичний вісник. – 2015. – № 4(37). – С. 99-103.

4. Середа О.Г. Європейські стандарти організації праці / О.Г.Середа // Право та інновації. – 2015. - № 4 (12). – С. 110-117.

5. Кохан В.П. Нестандартна зайнятість в Україні: виклики часу // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2013/04/Kokhan.pdf

6. Бойко А.К. Правові аспекти розуміння дистанційної праці як засобу забезпечення трудової зайнятості молоді / А.К.Бойко // Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г.С.Сковороди. «ПРАВО». – 2016. – Вип. 24. – С. 32-36.

7. Цесарський Ф.А. До питання адаптації інституту трудового договору в Україні до європейської практики регулювання трудових відносин. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: essuir.sumdu.edu.ua

8. Угода про асоціацію між Україною з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Ратифікована 16.09.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/984_a11/paran8#n8

9. Шашкова-Журавель І.О. Міжнародні та порівняльно-правові аспекти системи нормативно-правового регулювання оплати праці / І.О.Шашкова-Журавель // Наукові праці Міжрегіональної академії управління персоналом. – 2014. – Вип. 42 (3). – С. 108-113.

10. Занфірова Т.А. Чинники імплементації норм міжнародного трудового права в національне трудове законодавство: до постановки проблеми. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zdr.knu.ua/images/libraryfiles/B_RMV_06_2016_Zanfirova_T._A..pdf

11. Програма Гідної праці Міжнародної організації праці для України на 2016-2019 роки //[Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/genericdocument/wcms_470684.pdf

12. Зеркалов Д.В. Охорона праці в галузі: загальні вимоги. Навч.посібн. / Д.В. Зеркалов. – К.: Основа, 2011. – 551 с.

13. Івчук І.І. Державна політики України у сфері охорони праці: вплив правових стандартів ЄС / І.І.Івчук // Право та інноваційне суспільство. – 2015. - № 1. – С. 135. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pric_2015_1_21

14. Овсянко Д.С. Роль та значення джерел права Європейського Союзу про відповідальність у трудовому праві / Д.С.Овсянко // Науковий вісник публічного та приватного права. – 2016. – Вип. 3. – С. 99-103.

15. Костюченко О.Є. Правове регулювання матеріальної відповідальності роботодавця: сучасний стан та перспективи розвитку. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2016/05/Kostyuchnko13.pdf

16. Держстат: чоловіки в Україні заробляють на третину більше, ніж жінки// [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://economics.unian.ua/finance/2277791-derjstat-choloviki-v-ukrajini-zaroblyayut-mayje-na-tretinu-bilshe-nij-jinki.html

17. Гуменюк І.О. Інститут заборони дискримінації в соціальному законодавстві ЄС: досвід для України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: file:///D:/%D0%9C%D0%BE%D0%B8%20%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/Downloads/Nzizvru_2014_3_13.pdf

18. Дэвэнпорт Н.Эмоциональное насилие на работе: молчаливое увлечение? // [Електронний ресурс]. – Режим доступу:http:// mobbingu.net/articles/detail/17

19. Федорова Д.О. Проблеми протидії мобінгу в трудових відносинах в Україні та шляхи їх вирішення / Д.О.Федорова // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія Юридичні науки. – 2015. - Випуск 2. – Т. 2. – С. 88-92.

20. Гуменюк І.О. Вказ.праця.

21. Вакуленко О. Набув чинності Закон України "Про професійний розвиток працівників" // Довідник кадровика: журнал. – 2012. – № 3. – Режим доступу: http://www.kadrovik.ua/content/nabuv-chinnost-zakon-ukra-ni-pro-profes-inii-rozvitok-prats-vnik-v

22. Колядич О.І., Погорєлов С.Б. Європейські орієнтири розвитку сфери зайнятості та боротьба з бідністю у Стратегії "Європа 2020"//[Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://stvttp_2014_2_71.pd

23. Вапнярчук Н.М. Інвестування в систему освіти, підготовку та перепідготовку кадрів // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2014/01/Vapnyarchuk.pdf

24. Гемма М.Д. Проблеми розвитку професійного навчання персоналу на виробництві на сучасному етапі становлення України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.irbis-nbuv.gov.ua/.../cgiirbis_64.exe?..

25. Гемма М.Д. Вказ.праця.

26. План заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони на 2014-2017 рр.: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.09.2014 р. //[Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-%D1%80

REFERENCES

1. Danylov, M.O. (2014). Znachennia implementatsii yevropeiskykh norm prava pro trudovyi dohovir u trudove pravo Ukrainy [The significance of the implementation of European norms of labor contract law in the labor law of Ukraine]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Seriia PRAVO – Scientific herald of Uzhgorod National University. LAW series, 29 (2),* 68-72 [in Ukrainian].

2. Tsesarskyi, F.A. (2017). Evoliutsiia pravovoi doktryny z pytan dohovirnoi rehlamentatsii oplachuvanoi pratsi [Evolution of legal doctrine on contractual regulation of paid work]. *Doctor's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].

3. Harashchenko, L.P., & Mehed, O.S. (2015). Reformuvannia instytutu trudovoho dohovoru v konteksti intehratsii Ukrainy do Yevropeiskoho Soiuzu [Reforming the Institute of Labor Contract in the Context of Ukraine's Integration into the European Union]. *Iurydychnyi visnyk – Legal Bulletin, 4 (37),* 99-103 [in Ukrainian].

4. Sereda, O.H. (2015). Ievropeiski standarty orhanizatsii pratsi [European standards of labor organization]. *Pravo ta innovatsii – Law and Innovation, 4 (12),* 110-117 [in Ukrainian].

5. Kokhan, V.P. Nestandartna zainiatist v Ukraini: vyklyky chasu [Non-standard employment in Ukraine: the challenges of time]. (n.d.). *ndipzir.org.ua*. Retrieved from http://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2013/04/Kokhan.pdf [in Ukrainian].

6. Boiko, A.K. (2016). Pravovi aspekty rozuminnia dystantsiinoi pratsi yak zasobu zabezpechennia trudovoi zainiatosti molodi [Legal aspects of understanding distance work as a means of ensuring employment of young people]. *Zbirnyk naukovykh prats Kharkivskoho natsionalnoho pedahohichnoho universytetu imeni H.S. Skovorody. «PRAVO» – Collection of scientific works of the Kharkiv National Pedagogical University named H.S. Skovoroda. «LAW», 24,* 32-36 [in Ukrainian].

7. Tsesarskyi, F.A. Do pytannia adaptatsii instytutu trudovoho dohovoru v Ukraini do yevropeiskoi praktyky rehuliuvannia trudovykh vidnosyn [On the question of the adaptation of the Institute of Labor Contract in Ukraine to the European practice of regulation of labor relations]. (n.d.). *essuir.sumdu.edu.ua.* Retrieved from http://essuir.sumdu.edu.ua [in Ukrainian].

8. Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu z odniiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony [Agreement on Association between Ukraine on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, on the other hand]. (2014, September 16). *zakon4.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/984_a11/paran8#n8 [in Ukrainian].

9. Shashkova-Zhuravel, I.O. (2014). Mizhnarodni ta porivnialno-pravovi aspekty systemy normatyvno-pravovoho rehuliuvannia oplaty pratsi [International and comparative legal aspects of the system of legal regulation of wages]. *Naukovi pratsi Mizhrehionalnoi akademii upravlinnia personalom – Scientific works of the Interregional Academy of Personnel Management, 42 (3),* 108-113 [in Ukrainian].

10. Zanfirova, T.A. Chynnyky implementatsii norm mizhnarodnoho trudovoho prava v natsionalne trudove zakonodavstvo: do postanovky problem [Factors of the implementation of international labor law in national labor legislation: to the problem]. (n.d.). *zdr.knu.ua*. Retrieved from http://zdr.knu.ua/images/libraryfiles/B_RMV_06_2016_Zanfirova_T._A..pdf [in Ukrainian].

11. Prohrama Hidnoi pratsi Mizhnarodnoi orhanizatsii pratsi dlia Ukrainy na 2016-2019 roky [The decent work program of the International Labor Organization for Ukraine for 2016-2019]. (n.d.). *ilo.org.* Retrieved from http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/genericdocument/wcms_470684.pdf [in Ukrainian].

12. Zerkalov, D.V. (2011). Okhorona pratsi v haluzi: zahalni vymohy [Labor protection in the industry: general requirements]. Kyiv: Osnova [in Ukrainian].

13. Ivchuk, I.I. (2015). Derzhavna polityky Ukrainy u sferi okhorony pratsi: vplyv pravovykh standartiv YeS [State policy of Ukraine in the field of labor protection: the impact of EU legal standards]. *Pravo ta innovatsiine suspilstvo – Law and innovative society,* 1, 135. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/pric_2015_1_21 [in Ukrainian].

14. Ovsianko, D.S. (2016). Rol ta znachennia dzherel prava Yevropeiskoho Soiuzu pro vidpovidalnist u trudovomu pravi [The role and importance of European Union law sources of labor law responsibility]. Naukovyi visnyk publichnoho ta pryvatnoho prava – Scientific Bulletin of Public and Private Law, 3, 99-103 [in Ukrainian].

15. Kostiuchenko, O.Ie. Pravove rehuliuvannia materialnoi vidpovidalnosti robotodavtsia: suchasnyi stan ta perspektyvy rozvytku [Legal regulation of employer's liability: current state and development prospects]. (n.d.). *ndipzir.org.ua*. Retrieved from http://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2016/05/Kostyuchnko13.pdf [in Ukrainian].

16. Derzhstat: choloviky v Ukraini zarobliaiut na tretynu bilshe, nizh zhinky [Gosstat: Men in Ukraine earn one third more than women]. (n.d.). *economics.unian.ua.* Retrieved from https://economics.unian.ua/finance/2277791-derjstat-choloviki-v-ukrajini-zaroblyayut-mayje-na-tretinu-bilshe-nij-jinki.html [in Ukrainian].

17. Humeniuk, I.O. Instytut zaborony dyskryminatsii v sotsialnomu zakonodavstvi YeS: dosvid dlia Ukrainy [Institute for the Prohibition of Discrimination in EU Social Law: Experience for Ukraine]. (n.d.). Retrieved from file:///D:/%D0%9C%D0%BE%D0%B8%20%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1

%82%D1%8B/Downloads/Nzizvru_2014_3_13.pdf [in Ukrainian].

18. Devenport, N. Emotsionalnoe nasilie na rabote: molchalivoe uvlechenie? [Emotional violence at work: silent interest]. (n.d.). *mobbingu.net.* Retrieved from http://mobbingu.net/articles/detail/17 [in Ukrainian].

19. Fedorova, D.O. (2015). Problemy protydii mobinhu v trudovykh vidnosynakh v Ukraini ta shliakhy yikh vyrishennia [Problems of counteracting mobing in labor relations in Ukraine and ways of their solution]. *Naukovyi visnyk Khersonskoho derzhavnoho universytetu. Seriia Yurydychni nauky – Scientific Herald of Kherson State University. Series Law Sciences, 2,* 88-92 [in Ukrainian].

20. Humeniuk, I.O. Instytut zaborony dyskryminatsii v sotsialnomu zakonodavstvi YeS: dosvid dlia Ukrainy [Institute for the Prohibition of Discrimination in EU Social Law: Experience for Ukraine]. (n.d.). Retrieved from file:///D:/%D0%9C%D0%BE%D0%B8%20%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/Downloads/Nzizvru_2014_3_13.pdf [in Ukrainian].

21. Vakulenko, O. (2012). Nabuv chynnosti Zakon Ukrainy "Pro profesiinyi rozvytok pratsivnykiv" [Entered into force the Law of Ukraine "On the professional development of workers"]. Dovidnyk kadrovyka: zhurnal – Personnel Directory: Journal, 3. *www.kadrovik.ua.* Retrieved from http://www.kadrovik.ua/content/nabuv-chinnost-zakon-ukra-ni-pro-profes-inii-rozvitok-prats-vnik-v [in Ukrainian].

22. Koliadych, O.I., & Pohorielov S.B. Yevropeiski oriientyry rozvytku sfery zainiatosti ta borotba z bidnistiu u Stratehii "Ievropa 2020" [European orientation of employment and poverty alleviation in the Strategy "Europe 2020"]. (n.d.). Retrieved from http://stvttp_2014_2_71.pdf [in Ukrainian].

23. Vapniarchuk, N.M. Investuvannia v systemu osvity, pidhotovku ta perepidhotovku kadriv [Investing in the system of education, training and retraining of personnel]. (n.d.). *ndipzir.org.ua*. Retrieved from http://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2014/01/Vapnyarchuk.pdf [in Ukrainian].

24. Hemma, M.D. Problemy rozvytku profesiinoho navchannia personalu na vyrobnytstvi na suchasnomu etapi stanovlennia Ukrainy [Problems of professional training of personnel at work at the present stage of Ukraine's formation]. (n.d.). *www.irbis-nbuv.gov.ua*. Retrieved from www.irbis-nbuv.gov.ua/.../cgiirbis_64.exe?.. [in Ukrainian].

25. Hemma, M.D. Problemy rozvytku profesiinoho navchannia personalu na vyrobnytstvi na suchasnomu etapi stanovlennia Ukrainy [Problems of professional training of personnel at work at the present stage of Ukraine's formation]. (n.d.). *www.irbis-nbuv.gov.ua*. Retrieved from www.irbis-nbuv.gov.ua/.../cgiirbis_64.exe?.. [in Ukrainian].

26. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy "Plan zakhodiv z implementatsii Uhody pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym Spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony na 2014-2017 rr.". [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine "Action Plan for the Implementation of the Association Agreement between Ukraine and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, on the other hand for 2014-2017"]. (2014, September 17). *http://zakon2.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-%D1%80 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 15.03.2018

УДК 349.222.2

Свічкарьова Ярослава Віталіївна
кандидат юридичних наук, доцент
доцент кафедри трудового права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
Yarik2791@rambler.ru

ЩОДО ПОВІДОМЛЕННЯ ПРО ВИКЛИК В ДОГОВОРІ ПРО РОБОТУ ЗА ВИКЛИКОМ

Стаття присвячена визначенню правового механізму такої важливої умови договору про роботу за викликом, як повідомлення про виклик; проаналізовані дослідження науковців та зроблені висновки щодо удосконалення чинного законодавства.

Ключові слова: нетипова зайнятість, трудовий договір, повідомлення про виклик, робота за викликом, договір «мінімум-максимум», працівник, роботодавець.

Svichkarova Y.V. IN RELATION TO REPORT ABOUT CALL IN AGREEMENT ABOUT

© Я.В.Свічкарьова, 2018

WORK ON CALL

The article is devoted determination of legal mechanism of such important condition of agreement about work after a call, as a report about a call; the analysed researches of research workers and done conclusions are in relation to the improvement of current legislation. It is noted that the form and procedure for notifying a worker of a call to work is one of the most important terms of the contract for work on a call. The timely receipt of a call by the employee and his release to work depends on the performance of a specific production task. Failure to follow the same procedure deprives the employer of the opportunity to bring the employee to disciplinary liability, and also imposes on the employer certain difficulties, such as the rapid search for another employee to perform work.

It has been determined that the employer and the employee in the employment contract should identify the detailed conditions for the notification of each call to work, namely how (in what time frame and by means of which communications the worker should be informed).

Key words: off type employment, labour contract, report, about a call, work after a call, agreement «minimum-maximum», worker, employer.

Постановка проблеми. У зв'язку з глобалізацією суспільства, стрімким розвитком комунікаційних та інформаційних технологій відбуваються зміни на ринку праці. Роботодавці намагаються мінімізувати свої витрати на утримання робочих місць, а тому знаходять нові шляхи організації трудового процесу та розподілу робочого часу. Як наслідок, відбуваються зміни й у соціально-трудовій сфері: постійна зайнятість змінюється на тимчасову, робота безпосередньо у виробничих приміщеннях – роботою за гнучким графіком або вдома, а це, в свою чергу, призводить до появи нових «нетипових» форм зайнятості.

Крім того, нестабільність економічної ситуації, що викликана кризовими явищами в економіці, призводить до скорочення обсягів виробництва та масових звільнень.

Необхідність використання трудового потенціалу для працівників знаходиться в залежності від економічної моделі попиту та пропозиції. Тому працівники погоджуються на форми праці, які є доступними на ринку «тут і зараз». «Хоча такі форми праці не завжди нормативно закріплені у законодавстві, проте є дійовими. У зв'язку з цим можна навести висловлювання голландського вченого П. ван дер Хей-Дена про те, що «трудовий договір із його більш-менш взаємно встановленими правами та обов'язками поступово трансформується в більш відкриті, вільні, постійно змінні юридичні відносини» [1, с.155]. Зокрема, поширюються нові нестандартні форми зайнятості й моделі робочого часу, посилюється диференціація сегментів ринку праці та підвищується їх гнучкість, що призводить до застосування нетипових трудових договорів (контрактів) [2, с.139].

Фахівці відзначають, що підприємства найчастіше вдаються до таких гнучких форм зайнятості як-то: вимушена неповна зайнятість (часткове безробіття); нетипові режими зайнятості (неповний робочий час); нестандартні організаційні форми зайнятості: тимчасові роботи, вторинна зайнятість (сумісництво), дистанційна зайнятість, «запозичена праця» (аутсорсінг, аутстаффінг, лізинг персоналу); нестандартні робочі місця: надомна праця,працівники за викликом; гнучкі (нестандартні) режими робочого часу, які можуть застосовуватись як за повного, так і неповного робочого часу [2, с.138]. Для національного ринку праці застосування нетипової зайнятості є певним організаційно-правовим засобом пом'якшення безробіття. Слушною є думка експертів МОП про те, що «… надати людям можливість повернутися до трудової діяльності – це одне із завдань подолання критичного становища на ринку праці, що пов'язане з кризою» [3].

Дійсно, застосування нестандартних форм зайнятості дозволяє посилювати гнучкість ринку праці, але це відбувається, переважно, за рахунок погіршення умов праці та зменшення соціальної захищеності працівників.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням правової регламентації нетипової зайнятості приділяли увагу такі вчені-правознавці, як: С. Головіна, І. Кисельов, А. Лушніков, М.Лушнікова, Д. Морозов, О.Моцна, Н. Нікітіна, О. Процевський, Б. Римар, О. Римкевич, В. Сойфер, О. Ярошенко. Робота за викликом була предметом дисертаційних досліджень зарубіжних фахівців М.Шабанової та О. Коркіна. Нещодавно з'явилося перше в Україні комплексне дослідження О.Прилипко, присвячене проблемам нестандартних трудових договорів. Водночас існує низка проблем, які не мають достатнього висвітлення, серед яких питання щодо юридичного механізму повідомлення про виклик при укладанні договорів про роботу за викликом.

Слід вказати, що на сьогодні у вітчизняній та й у зарубіжній науковій літературі робота за викликом залишається майже однією з малодосліджених форм нетипової зайнятості. В жодній країні пострадянського простору робота за викликом не була законодавчо регламентована.

Формування цілей статті. При написанні статті автор ставить за мету проаналізувати дослідження науковців щодо правового механізму повідомлення про виклик, як однієї із найважливіших умов договору про роботу за викликом та зробити власні висновки щодо удосконалення чинного законодавства.

Виклад основного матеріалу. Отже, одним із видів нетипових трудових договорів є договір, який

опосередковує роботу за викликом. На практиці така робота набуває стрімкого поширення серед юристів, аудиторів, страхових агентів, дизайнерів, екскурсоводів, працівників експресс-пошти, тренерів тощо.

Сутність роботи за викликом полягає в тому, що «…передбачається можливість наймача притягувати працівника за викликом у випадку необхідності із вказівкою або без вказівки тривалості робочого дня» [4, с.198]. Таке визначення можна пояснити тим, що «…виконання роботи працівниками в цілому залежить від ступеня завантаженості роботодавця, його потреби у додатковій робочій силі, передбачити яку заздалегідь часом буває неможливо» [5, с.119]. О. Прилипко визначає роботу за викликом як «…працю особи за попередньо обумовленою трудовою функцією, що виконується нею періодично – за викликом роботодавця в разі виникнення в нього необхідності такого виклику» [6, с.11].

Особливість трудового договору з працівником за викликом обумовлена видозмінами організаційного критерію, який виявляється у встановленні «достатньо своєрідного» режиму робочого часу. Тобто дата, час початку та закінчення, тривалість роботи при кожному виклику не встановлені заздалегідь. Як наслідок, чітко виражена залежність працівника від роботодавця послабляється. Правила внутрішнього трудового розпорядку, що діють на підприємстві, не поширюються на такого працівника взагалі, або поширюються з певним винятком, а розподілення та облік робочого часу та часу відпочинку відрізняються істотною специфікою [7, с. 232].

Договори про роботу за викликом поділяються на два вида. Першим є так звані «угоди мінімум-максимум» (min-max contracts). У даному випадку встановлюється нижча межа робочого часу, відпрацювання якої повинен забезпечити роботодавець, а також верхня межа робочих годин, яку зобов'язаний відпрацювати працівник за наявності виклику. У разі, якщо роботодавець притягує працівника до роботи, яка є меншою ніж мінімальна межа, працівникові повинна бути виплачена така винагорода, яка була б виплачена, якщо працівник відпрацював би встановлений мінімум часу.

Другий вид отримав назву договір «нуль годин» (zero-hours contract), сутність якого полягає в тому, що за його умовами роботодавець не зобов'язаний надати працівникові роботу та не несе відповідальність (наприклад, у вигляді виплати визначеної компенсації) за її ненадання [8, с.61]. При цьому ні мінімальна тривалість робочого часу, ні режим роботи сторонами не узгоджуються. Можливо, робота не буде надана зовсім, що позбавляє працівника гарантій зайнятості та отримання заробітної плати.

В свою чергу, договори «нуль годин» поділяються на два різновиди: відповідно до першого різновиду – працівник зобов'язаний виконувати роботу за викликом роботодавця, другий – передбачає можливість працівника відмовитися від такої роботи.

В даній статті вважаємо за доцільне розглянути питання правового механізму повідомлення про виклик стосовно договорів «нуль годин» без права працівника відмовитися від роботи, а також договорів «мінімум-максимум». Справа в тому, що при укладанні таких договорів у працівника виникає обов'язок виконувати роботу у разі його виклику роботодавцем. Якщо працівник не вийде на роботу без поважних причин, у роботодавця виникне право притягнути працівника до дисциплінарної відповідальності за невиконання трудових обов'язків. Саме тому питання щодо форми, строків та порядку повідомлення працівника про виклик набуває особливої актуальності.

Не виникає сумнівів в тому, що форма повідомлення про виклик повинна бути письмовою із вказівкою дати, часу виходу на роботу, тривалістю роботи та місця її виконання. Таке повідомлення повинно бути отримано працівником особисто під підпис. Час, на протязі якого буде отримано таке повідомлення, залежить від місця перебування працівника під час очікування виклику.

Так, Судом Європейського союзу у 2002-2003 роках для визначення правової природи «часу очікування» (та питань, пов'язаних з оплатою такого часу), був застосований наступний підхід: «…якщо працівник має право обирати своє місцезнаходження, то такий час не включається у робочий та не оплачується; якщо ж працівник повинен бути присутнім у приміщеннях роботодавця або в іншому місці за його вказівкою, то відповідний час визнається робочим та оплачується відповідно» [8, с.62].

Отже, виходячи з практики укладання договорів про роботу за викликом в країнах Європи, можна зробити висновок про те, що під час очікування працівник або зобов'язаний знаходитися у приміщеннях роботодавця, або має право перебувати в будь-якому місці на свій власний розсуд, однак бути «доступним» до роботодавця та готовим стати до виконання своїх трудових обов'язків.

Вочевидь, що не буде виникати труднощів з врученням повідомлення про виклик особисто працівнику під підпис у тому разі, якщо останній перебуває у приміщеннях роботодавця. А якщо ні? У даному випадку постає низька питань, а саме:

- яким чином, за допомогою яких засобів зв'язку роботодавцю повідомити працівника про вихід на роботу?;
- як довести той факт, що працівник дійсно був повідомлений про виклик?;
- за який час працівник повинен бути повідомлений про виклик?

В даному випадку повинно враховуватися час прибуття працівника до місця виконання роботи; час підготовки до роботи, а також ймовірна можливість того, що працівник не зможе стати до роботи (хвороба або інші поважні причини) та виникне необхідність заміни працівника іншим працівником.

З приводу вказаних питань у науковців існують наступні погляди: так, О. Прилипко вважає, що «…найшвидше можна встановити зв'язок за допомогою телефону або електронної пошти, у разі неможливості здійснення такого зв'язку працівника слід повідомити письмово поштою про необхідність виходу на роботу» [6, с.163]. М Шабанова пропонує наступне: «…попередження (виклик на роботу) повинен оформлятися в письмовому вигляді і направлятися працівникові не пізніше 7 днів до передбачуваної дати початку роботи. Попередження може бути передано працівнику (його законному представнику) особисто під розписку або іншим способом, що підтверджує факт і дату його отримання. У разі, якщо зазначеними способами попередження вручити неможливо, воно повинно надсилатися поштою рекомендованим листом. Попередження в цьому випадку вважається отриманим після закінчення шести днів з дати направлення рекомендованого листа» [5, с.138].

Підсумовуючи викладені вище погляди, зазначимо, що повідомлення працівника про виклик на роботу може бути здійсненим за допомогою:

а) поштового зв'язку;

б) доставки кур'єром (особисте вручення працівникові під підпис);

в) засобів мобільного зв'язку або електронної пошти.

На нашу думку, повідомлення про виклик на роботу дійсно може бути здійсненим за допомогою кур'єрської доставки, поштового зв'язку електронної пошти або мобільного зв'язку. Однак, вважаємо, що більш доцільним було б встановити зв'язок за допомогою все ж таки мобільного зв'язку. Оскільки якщо працівник може знаходитися у час очікування виклику у будь-якому місці, то висока ймовірність того, що кур'єр не зможе застати працівника за місцем мешкання; поштове повідомлення також може бути своєчасно і не отримано працівником.

Працівник не завжди може мати доступ до своєї електронної пошти або може бути відсутній вихід у мережу Інтернет. Тому на нашу думку, елемент «доступності» працівника можна вказати в договорі шляхом встановлення умови щодо «часу перебування на зв'язку» або «контрольного дзвінку» у визначений час (наприклад, з 9.00 до 10.00 годин ранку та з 17.00 до 18.00 годині у вечорі). Однак при виході на роботу працівник повинен власно підписати повідомлення про такий виклик.

Що ж стосується часу, за який працівник повинен бути повідомлений про виклик, слід погодитися з думкою О. Прилипко, яка вважає що, «…працівник повинен отримати виклик завчасно, до виходу на роботу, тому в договорі має бути така обов'язкова умова, як строк, за який працівник отримує виклик на роботу. Строк повинен встановлюватися з урахуванням виду роботи, необхідністю працівника підготуватись до роботи та спланувати заздалегідь свій час» [6, с.163].

Викликає сумнів думка М.Шабанової про те, що «…виклик на роботу повинен направлятися працівникові не пізніше 7 днів до передбачуваної дати початку роботи. Якщо попередження направляється поштою рекомендованим листом, то воно вважається отриманим по закінченню 6 днів з дати направлення рекомендованого листа» [5, с.138]. На нашу думку, термін шість або сім днів є достатньо довгим та спростовує саму сутність роботи за викликом, яка передбачає доступність контакту з працівником та швидку готовність останнього стати до роботи.

Висновки. Отже, форма та порядок повідомлення працівника про виклик на роботу є однією із найважливіших умов договору про роботу за викликом. Від своєчасного отримання виклику працівником та виходу його на роботу залежить виконання певного виробничого завдання. Недотримання ж такого порядку позбавляє роботодавця можливості притягнути працівника до дисциплінарної відповідальності, а також накладає на роботодавця певні складнощі, наприклад швидкого пошуку іншого працівника для виконання роботи.

В умовах відсутності спеціального законодавства, що регламентує працю працівників за викликом, основними регуляторами взаємовідносин таких працівників та роботодавців є локальне та індивідуальне регулювання. Однак, правила внутрішнього трудового розпорядку, що діють на підприємстві, установі, організації не поширюються в повному обсязі на таких працівників, оскільки їх режим роботи має певну специфіку.

Таким чином, питання щодо порядку повідомлення про виклик працівників можна віднести цілком до індивідуального регулювання.

Саме тому, в трудовому договорі про роботу за викликом роботодавцю та працівнику слід визначити детальні умови повідомлення про кожний виклик на роботу, а саме, яким чином (в який строк та за допомогою яких засобів зв'язку повинен бути повідомлений працівник).

Список використаних джерел:

1. Морозов С.В. Гнучкість ринку праці та його перспективні форми в умовах реформування законодавства про працю / С.В. Морозов // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія Юридичні науки. Випуск 2. Том.1. – 2016. – С.154-159.

2. Рудакова С.Г. Проблеми використання гнучких форм зайнятості в Україні / С.Г. Рудакова // Соціально-трудові відносини: теорія та практика. – 2012. – №1(3). – С.135.

3. Браун Е.А. Понятие нетипичной занятости и классификация ее видов / Е.А. Браун // Предпринимательство и право. Информационно-аналитический портал [Електронний ресурс] – Режим доступа: http:/ lexandbusiness.ru

4. Киселев И.Я. Сравнительное трудовое право: учебник для ВУЗов / И.Я.Киселев.– М, Велби: Проспект,

2005. – 360 с.

5. Шабанова М.А. Особенности правового регулирования нетипичных трудовых договоров: Диссертация на соискание ученой степени канд. юрид. наук:12.00.05 / М. А. Шабанова. – Ярославль, 2008. – 221 с.

6. Прилипко О.С. Юридична природа і зміст нестандартних трудових договорів : автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук: 12.00.05 / О. С. Прилипко. – Харків, 2014. – 20 с.

7. Никитина Н.Р. Режим гибкого рабочего времени / Н.Р. Никитина // Российский ежегодник трудового права. – СПб.: Санкт-Петербургский гос. ун-т, 2009. – № 5. – С. 231-244.

8. Коркин А.Е. Нетипичные трудовые отношения: заемный труд, телеработа и работа по вызову: правовая природа, зарубежное законодательство и российские перспективы: / А.Е. Коркин. – М.: Инфотропик Медиа, 2013.– 208 с.

REFERENCES

1. Morozov, S.V. (2016). Hnuchkist rynku pratsi ta yoho perspektyvni formy v umovakh reformuvannia zakonodavstva pro pratsiu [Flexibility of the labor market and its promising forms in the context of reforming labor legislation]. *Naukovyi visnyk Khersonskoho derzhavnoho universytetu. Seriia Yurydychni nauky – Scientific Herald of Kherson State University. Series Law Sciences, 2,* 154-159 [in Ukrainian].

2. Rudakova, S.H. (2012). Problemy vykorystannia hnuchkykh form zainiatosti v Ukraini [Problems of using flexible forms of employment in Ukraine]. *Sotsialno-trudovi vidnosyny: teoriia ta praktyka – Social-Labor Relations: Theory and Practice, 1 (3),* 135 [in Ukrainian].

3. Braun, E.A. Poniatie netipichnoi zaniatosti i klassifikatsiia ee vidov [The concept of atypical employment and the classification of its types]. (n.d.). *Predprinimatelstvo i pravo. Informatsionno-analiticheskii portal – Entrepreneurship and law. Informational and analytical portal.* Retrieved from http://lexandbusiness.ru [in Russian].

4. Kyselev, Y.Ia. (2005). *Sravnytelnoe trudovoe pravo [Comparative labor law]*. Moscow: Prospekt [in Russian].

5. Shabanova, M.A. (2008). Osobennosti pravovogo regulirovaniia netipichnykh trudovykh dogovorov [Features of legal regulation of atypical labor contracts]. *Candidate's thesis.* Iaroslavl [in Russian].

6. Prylypko, O.S. (2014). Yurydychna pryroda i zmist nestandartnykh trudovykh dohovoriv [Legal nature and content of non-standard labor contracts]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kharkiv [in Ukrainian].

7. Nikitina. N.R. (2009). Rezhim gibkogo rabochego vremeni [Flexible working time mode]. *Rossiiskii ezhegodnik trudovogo prava – Russian Yearbook of Labor Law, 5,* 231-244 [in Russian].

8. Korkin, A.E. (2013). *Netipichnye trudovye otnosheniia: zaemnyi trud, telerabota i rabota po vyzovu: pravovaia priroda, zarubezhnoe zakonodatelstvo i rossiiskie perspektivy [Atypical labor relations: borrowed labor, telework and work on a call: legal nature, foreign legislation and Russian prospects]*. Moscow: Infotropik Media [in Russian].

Стаття надійшла до редакції 4.03.2018

ЗЕМЕЛЬНЕ, АГРАРНЕ, ЕКОЛОГІЧНЕ, ПРИРОДО-РЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 340.13:[(349.6:504.4)+(349.6:630)](094.4)(477)

Патлачук Олександр Васильович
кандидат юридичних наук,
викладач Краматорського
економіко-гуманітарного інституту
kxenon7@mail.ru

ОСОБЛИВОСТІ ЮРИДИЧНОЇ ТЕХНІКИ ВОДНОГО (1995 р.) ТА ЛІСОВОГО (1994 р.) КОДЕКСІВ УКРАЇНИ

В статті розглянуто особливості юридичної техніки на підставі структурних, мовних, формальних правил, соціальної адекватності, логіки. Виконані розрахунки кількісних показників Водного кодексу 1995 р. та Лісового кодексу 1994 р., за допомогою яких проаналізовано розподілення матеріалу, структура та їх конструкція. Показано, що пріоритетними напрямками правового регулювання обох кодексів були питання використання цих природних ресурсів. Доводиться недостатня увага законодавця до юридичної відповідальності за правопорушення, пов'язані з цими природними ресурсами.

Ключові слова: Водний кодекс, Лісовий кодекс, юридична техніка, пріоритетні напрямки, логічні, структурні, формальні правила.

Patlachuk A. V. FEATURES OF LEGAL TECHNIQUE OF WATER (1995) AND FORESTRY (1994) CODES OF UKRAINE

The article deals with the features of legal technique on the basis of structural, linguistic, formal rules, social adequacy and logic. The calculations of the quantitative indicators of the Water Code of 1995 and the Forest Code of 1994 were carried out with the help of which the distribution of material, structure and their design were analyzed. It was shown that the priority directions of legal regulation of both codes were questions of the use of these natural resources. There is insufficient attention of the legislator to legal liability for offenses related to these natural resources.

Keywords: Water code, Forest code, legal technique, priority directions, logical, structural, formal rules.

Постановка проблеми. Актуальність теми роботи пов'язана з виключним значенням водних та лісових ресурсів в системі правової охорони природи України. На сьогодні склалась критична ситуація, яка пов'язана з тим, що водні об'єкти, розташовані на території України, зазнають засмічення, забруднення від скидання виробничих, побутових, радіоактивних та інших видів відходів і сміття. Такий стан призводить до зменшення рибних запасів, погіршення водопостачання та умов існування диких тварин, зниження родючості земель та інших несприятливих явищ. Одночасно з цим фіксується зміна фізичних і хімічних властивостей водних об'єктів, зменшення їх здатності до природного очищення, порушення гідрологічного та гідрогеологічного режимів. Кризова ситуація спостерігається також у сфері лісокористування з причини незаконних рубок, захоплення лісових земель, знищення цінних порід дерев. Загальна площа лісів в Україні складає приблизно 10 млн га, що становить 15,9% її території. В цілому, Україна є малолісистою країною, тому представляють значний інтерес дослідження, пов'язані з розробкою правових доктрин зі збереження лісів. Такий стан речей призводить до необхідності удосконалення діючого законодавства, що може бути виконано за допомогою використання правил юридичної техніки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз публікацій показує, що питання водного законодавства досліджувались в роботах Б. Б. Гавриленка, Л. М. Горбача, В. І. Гордєєва, Ю. П. Кулаковського, А. А. Сисуєвої,

© О.В.Патлачук, 2018

М. А. Хвесика, О. М. Шумила, В. О. Джуган та ін. В свою чергу, правова охорона лісів розглядалася в роботах В.П. Печуляка, О.І. Логвиненко, С.Б. Гавриша, В. М. Попревича, Р. В. Челпана, Б. В. Кіндюка. Значний внесок у вирішення цієї проблеми зробив В. Л. Мунтян, який видав монографію «Правова охорона лісів Української РСР» у 1960 р. Один з розділів цієї праці присвячувався питанням відповідальності за лісопорушення, які зафіксовані в змісті статей Закону «Про ліси УСРР» 1923 р., Кримінального кодексу УСРР 1927 р., Кримінального кодексу УРСР 1960 р., Адміністративного кодексу УСРР 1928 р. та в інших нормативно-правових актах. В пізніше проведених дослідженнях В. Л. Мунтян продовжував розробки даної теми та видав цілу низку монографій та статей, в яких знайшли відображення особливості юридичної техніки у радянському законодавстві. На сьогодні в Україні питання юридичної техніки природоохоронних нормативно-правових актів є малодосліджуваною темою та потребують своєї подальшої розробки.

Формування цілей статті. Метою роботи є дослідження особливостей юридичної техніки Водного та Лісового кодексів України.

Виклад основного матеріалу. Необхідно розпочати з використання методики розрахунку кількісних показників та правил юридичної техніки. Така методика, запропонована О. Л. Копиленком та Б. В. Кіндюком, ґрунтується на розрахунках таких характеристик, як загальна сума знаків нормативно-правового акту – $\sum x_i$, їх кількість у розділах, главах, статтях – N в абсолютних і відносних величинах (%), розподілення матеріалу по розділах та виділення тих питань, яким законодавець приділив найбільшу увагу [1]. Під поняттям «юридична техніка», як зазначає В. М. Головчук, розуміється процес та засоби здійснення окремої роботи в рамках нормопроектування, а саме підготовка проекту нормативно-правового акта та його структурна побудова; тобто нормопроектування є формою прояву (використання, застосування) певних технічних засобів юридичного характеру, що уніфікують і вдосконалюють цю діяльність і водночас є критерієм якості проектів нормативно-правових актів [2]. Правила юридичної техніки мають універсальний характер, що дає змогу застосовувати їх як у рамках стадії нормопроектування, так і під час інших стадій правотворчого процесу та правозастосовної діяльності.

Юридична техніка є сукупністю певних правил (вимог), які обумовлюють певні характерні аспекти вдосконалення юридичної техніки через неухильне дотримання певних принципів (правил). До їх змісту можна віднести наступні п’ять правил: 1) досягнення соціальної адекватності; 2) забезпечення логіки; 3) структурні; 4) мовні; 5) формальні правила. На їх основі в роботі проведено розгляд змісту Водного (далі – ВК) та Лісового (далі – ЛК) кодексів України.

І. Перше правило – досягнення соціальної адекватності – включає до себе співвідношення між змістом та причинами його підготовки. Розглядаючи історію створення ВК, необхідно зазначити, що перші спроби кодифікації радянського водного права були зроблені в 20-і рр. минулого століття. В рамках виконання цієї програми були прийняті Водно-меліоративний кодекс Білоруської РСР 1928 р. і Земельно-водні кодекси Туркменської і Узбецької РСР 1929 р. Одночасно з цим, як вказує О. С. Колбасов, йшла підготовка проекту Водного кодексу Української РСР, яка не була доведена до практичного результату [3]. Наступним етапом кодифікації стало прийняття у 1970 р. Основ водного законодавства Союзу РСР і союзних республік, на підставі яких був підготовлений Водний кодекс Української РСР, прийнятий 9 червня 1972 р. Даний документ базувався на виключній державній власності на водні ресурси, державному характері управління та охороні водних об’єктів. Поява незалежної, демократичної України призвела до необхідності врегулювання суспільних відносин в сфері використання та охорони вод, тому 6 червня 1995 р. був прийнятий ВК. Основним завданням цього кодексу була систематизація законодавства та захист водних об’єктів від засмічення, забруднення та незаконного використання. На противагу цьому історія кодифікації лісового законодавства мала більш тривалий та складний характер. Першим таким документом став Лісовий статут 1802 р., який постійно реформувався, після чого приймались в 1842, 1857, 1876, 1893 і 1905 рр. нові редакції. В радянській Україні Закон «Про ліси УСРР» був прийнятий 4 листопада 1923 р., який діяв до 1979 р., коли був прийнятий Лісовий кодекс УРСР. В незалежній Україні ЛК був прийнятий 21 січня 1994 р., а основним завданням даного акту було вирішення питань з відтворення, охорони та захисту лісів від противоправних посягань.

ІІ. Правила забезпечення логіки. Низький рівень юридичної техніки ЛК доводить відсутність в ньому систематизованого переліку термінів, які використовуються в ньому. Законодавець частково вирішив цю проблему за допомогою пояснень термінів, які входять до змісту деяких статей документу. Натомість, у ВК Глава 1 «Основні положення» включає ст. 1, в якій міститься перелік термінів даного кодифікованого акту. До правил логіки відноситься узгодженість між собою різних частин документу. Обидва кодифікованих акти будуються за досить близькою логічною схемою.

Загальні положення ⟶ Державне управління ⟶ Питання використання цих природних ресурсів ⟶ Охорона ⟶ Спори, пов’язані з цими природними ресурсами ⟶ Відповідальність за правопорушення ⟶ Міжнародні відносини

Рис.1. Логічна схема побудови кодифікованих актів.

Така послідовність викладення матеріалу забезпечує виконання такого логічного правила, як послідовність рішення проблеми охорони, використання та відтворення цих природних ресурсів. Тобто на першому місті іде система державного управління, на другому – умови використання, на третьому – питання охорони природних об'єктів. Розгляд змісту двох кодифікованих актів показує відсутність протиріч між розділами та главами даних актів. За допомогою поділення цих актів на розділи виділяються підгалузі лісового та водного права, а за допомогою глав визначають інститути права. Наприклад, у ВК Глава 23 присвячена інституту відповідальності за порушення водного законодавства, а у ЛК Глава 3 – інституту державного управління в галузі охорони, захисту, використання та відтворення лісів.

III. Структурні правила полягають у тому, що кодифікований акт повинен бути систематизований з метою недопущення дублювання різними частинами однакових питань. Інтерес викликає відсутність преамбули у ЛК та її наявність у ВК, в якій викладені мета, цілі та завдання, які ставляться перед кодифікованим актом.

IV. Мовні правила забезпечують у нормативно-правовому акті точність, ясність, зрозумілість змісту. До їх числа відносяться відсутність подвійного сенсу, не використання в тексті різних складних конструкцій у реченні, а також дієприкметникових і дієприслівникових зворотів. Розгляд змісту кодифікованих актів показує невиконання мовних правил авторами документу, доказом чого є складні конструкції, які застосовані в ст. ст. 37, 105, 108 та ін. ВК України 1995 р. Аналогічним чином, мовні правила порушені в ЛК України 1994 р., в якому також ст. ст. 9, 23, 34, 36, 44, 47, 53, 88, 93 та ін. характеризуються наявністю складних речень, дієприкметникових і дієприслівникових зворотів.

V. Формальні правила включають в себе положення стосовно того, що обидва документа мають назву, яка є його ідентифікатором, реквізити, які включають вид документу, дату прийняття, реєстраційний номер.

З метою більш детального аналізу структури, конструкції та побудови кодифікованих актів був використаний метод кількісних показників. Проведені розрахунки показали, що ВК мав чотирьохрівневу структуру «Кодекс–Розділ–Глава–Стаття», включав в себе преамбулу – 805 зн., загальна кількість знаків становила 91858. Документ мав 6 розділів, 24 глави та 112 статей, які включали в себе групу інститутів, пов'язаних з державним управлінням, водокористуванням, охороною вод, відповідальністю за правопорушення, міжнародними відносинами (табл. 1).

Таблиця 1.

Структура Водного кодексу України 1995 р.

Розділи	Кількість			
	знаків	глав	статей	
I. Загальні положення	14530	1	11	5,8
II. Державне управління і контроль у галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів	22567	7	30	4,5
III. Водокористування	31291	9	41	4
IV. Охорона вод	18611	4	24	0,2
V. Спори з питань використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів. Відповідальність за порушення водного законодавства	3673	2	3	,9
VI. Міжнародні відносини	255	1	1	,2

Розгляд проведених розрахунків показує, що найбільша кількість знаків припадає на Розділ III «Водокористування», який має найбільшу кількість глава – 9 та найбільшу кількість статей. На другому місті знаходиться Розділ II, який регламентує питання державного управління та контролю, в якому міститься 24,5% загальної кількості матеріалу, 7 глав та 30 статей. Найменшим за обсягом є Розділ VI «Міжнародні відносини», який складається з однієї глави, однієї статті та має 0,2% зн. від загальної кількості матеріалу. Питання, пов'язані з відповідальністю за порушення водного законодавства, регламентуються Главою 23, яка має 2 статті та 2668 зн., чи 2,9% від загальної кількості матеріалу. Такий незначний обсяг актового матеріалу свідчить про недостатню увагу законодавця до питань, пов'язаних з порушенням водного законодавства. Природоохоронні норми знайшли своє відображення в Розділі IV, який складається з 18611 зн. чи 20,2% від загального обсягу матеріалу, має 4 глави та 24 статті. Так, Глава 18 даного розділу регламентує питання користування землями водного фонду, земельними ділянками дна річок, озер, водосховищ, морів та іншими водними об'єктами, ст. 87 визначає правовий режим водоохоронних зон, ст. 91 – смуг відведення, ст. 92 – берегових смуг водних шляхів, ст. 93 – зон санітарної

охорони. До змісту Глави 19 увійшли питання, пов'язані з охороною об'єктів природо-заповідного фонду, Глава 20 регламентує питання охорони вод від забруднення, засмічення і вичерпання, а також запобігання шкідливим діям та аваріям на водних об'єктах і ліквідація їх наслідків. Згідно зі ст. 110, порушення водного законодавства тягне за собою дисциплінарну, адміністративну, цивільно-правову або кримінальну відповідальність згідно з законодавством України. При порушенні водного законодавства внаслідок дії непереборних сил природи та воєнних дій водокористувач звільняється від відповідальності. Недоліком юридичної техніки даного акту є відсутність поняття «водної політики», тому доцільно заповнити цю прогалину та закріпити дане поняття у змісті ст. 1 ВК. Іншим недоліком документу є відсутність поняття та змісту договорів користування водними об'єктами на умовах оренди. З метою виправлення такої ситуації до змісту ВК України повинні бути включені такі умови, як об'єкт (його частина), умови використання та цільового призначення, орендна плата, права та обов'язки сторін, строк дії, порядок повернення водного об'єкта (його частини), обмеження та припинення договору, відповідальність сторін та ін.

Ліси України є її національним багатством і за своїм призначенням та місцерозташуванням виконують водоохоронні, захисні, санітарно-гігієнічні, оздоровчі, рекреаційні, естетичні, виховні, інші функції та є джерелом для задоволення потреб суспільства в лісових ресурсах. Виходячи з цього, 21 січня 1994 р. Верховна Рада України прийняла Лісовий кодекс України. Кодифікований акт також мав чотирьохрівневу структуру «Кодекс–Розділ–Глава–Стаття», складається з 73110 зн., 10 розділів, 23 глав та 103 статей, має наскрізну нумерацію (табл. 2). Розподілення сум знаків у розділах носило нерівномірний характер з причини того, що найбільшим був Розділ І «Загальні положення», який складався з 17454 зн. чи 23,8% від загальної кількості, 2 глав та 22 статей. На другому місті за своїм обсягом знаходиться Розділ IV, який складався з 17061 зн. чи 23,3%, мав 3 глави та 33 статті. Нерівномірний характер розподілення статей у нормативно-правовому акті показує також їх розподілення у відсотках від загальної кількості матеріалу з причини того, що найбільша кількість – 33 – припадає на Розділ IV, а найменша – на Розділ X «Міжнародні відносини» – одна стаття, яка мала також найменшу кількість знаків – 244 зн. чи 0,3% (табл. 2).

Таблиця 2

Структура Лісового кодексу України

Розділи	Кількість			%
	знаків	Глав	Статей	
І. «Загальні положення»	17454	2	22	23,8
ІІ. «Державне управління і державний контроль у галузі охорони, захисту, використання та відтворення лісів»	8052	3	10	11
ІІІ. «Організація лісового господарства»	11625	4	15	15,9
IV. «Використання лісових ресурсів і користування земельними ділянками лісового фонду»	17061	3	33	23,3
V. «Відтворення лісів і підвищення їх продуктивності»	2627	2	4	3,5
VI. «Охорона і захист лісів, служба лісової охорони»	3985	2	4	5,4
VII. «Плата за використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду. Економічне стимулювання охорони, захисту, раціонального використання та відтворення лісів»	3622	2	4	4,9
VIII. «Лісовпорядкування, державний облік лісового фонду, державний лісовий кадастр»	3443	2	4	4,7
IX. «Спори у галузі охорони, захисту, використання та відтворення лісів. Відповідальність за порушення лісового законодавства»	4863	2	6	6,6
X. «Міжнародні відносини»	244	1	1	0,3

Природоохоронні питання містились у Розділі VI «Охорона і захист лісів, служба лісової охорони», до якого увійшло 3985 зн. чи 5,4%, 2 глави та 4 статі. Згідно зі ст. 88, ЛК встановлює основні права і обов'язки лісової охорони. Так, службові особи державної лісової охорони, лісової охорони інших постійних лісокористувачів мають право: давати обов'язкові для виконання вказівки (приписи) про усунення порушень лісового законодавства, встановленого порядку використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду, інших порушень, що можуть завдати шкоди лісу. До обов'язків службових осіб лісової охорони належать: запобігати порушенням правил охорони і захисту лісів; здійснювати заходи щодо підвищення протипожежної стійкості насаджень; запобігати виникненню, розповсюдженню лісових пожеж та їх ліквідація, а також захист лісів від шкідників і хвороб; сприяти лісокористувачам, яким надані земельні ділянки лісового фонду для потреб

мисливського господарства, у здійсненні заходів щодо організації мисливського господарства, охорони і розведення диких звірів і птахів. Згідно зі ст. 98, порушення лісового законодавства тягне за собою дисциплінарну, адміністративну, цивільно-правову або кримінальну відповідальність згідно із законодавством України.

У ЛК-1994 зберігалася наступність розвитку лісового права, пов'язана з наявністю норм, що закріплюють українську традицію з відтворення лісів, підвищення їх продуктивності, лісорозведення. У Кодексі знайшли відображення ринкові відносини, пов'язані з удосконаленням оплати за використання лісових ресурсів, наявністю положень щодо стимулювання раціонального лісокористування та відтворення лісів. Ця обставина привела до появи ст. 7, у якій зафіксовано, що ліси можуть перебувати в державній, комунальній та приватній власності, і ст. 12, яка закріплює права громадян і юридичних осіб мати в приватній власності земельні лісові ділянки площею до 5 га.

Наступним етапом дослідження було проведення компаративного аналізу двох нормативно-правових актів, яке показало, що загальна кількість знаків у ВК складає 91858 зн., а в Лісовому – 73110 зн. Такий результат свідчить про більш значну увагу законодавства до питань, пов’язаних з використанням, відтворенням та охороною водних об’єктів (табл. 3).

Таблиця 3.

Компаративний аналіз ЛК 1994 р. та ВК 1995 р.

Кодифіковані акти	Кількість				Природоохоронні норми		
	знаків	розділів	глав	статей	Зн.	%	Ст.
Лісовий кодекс 1994 р.	73110	10	23	103	3985	5,4	4
Водний кодекс 1995 р.	91858	6	24	112	18611	20,2	24

З іншого боку, кількість розділів, які увійшли до змісту ЛК, складає 10, а у ВК їх число значно менше – 6, одночасно з цим кількість глав у обох кодифікованих актів являє собою достатньо близькі величини (табл. 3). До змісту методики, запропонованої О.Л. Копиленком та Б.В. Кіндюком, входить таке поняття, як пріоритетний напрямок, під яким розуміється розділ, до змісту якого входить найбільша кількість знаків. Проведені розрахунки показали, що у ВК пріоритетним напрямком є Розділ ІІІ «Водокористування», який складає 24,5% від загального обсягу документу, а у ЛК – Розділ І «Загальні положення», який складає 23,8%.

Висновки. За результатами проведеного дослідження можна зробити наступні висновки.

І. Юридична техніка двох кодифікованих актів відрізняється логічністю, наявністю формальних ознак, структурністю, послідовністю викладення матеріалу. До числа її недоліків відносяться порушення мовних правил з причини застосування складних речень, дієприкметникових і дієприслівникових зворотів.

ІІ. Пріоритетним напрямком у ВК є Розділ ІІІ «Водокористування», у Лісовому – Розділ І «Загальні положення» та в обох актах недостатня увага приділяється питання юридичної відповідальності.

Список використаних джерел:

1. Копиленко О. Теоретичні засади використання кількісних показників у дослідженнях пам’яток права / О.Копиленко, Б.Кіндюк // *Юридична Україна*. – 2016. – № 7–8. – С. 4–12.

2. Головчук В.М. Юридична техніка нормопроектування / В.М. Головчук // Юридична техніка і технологія: теорія та практика застосування: тези доп. та повідомл. учасн. ІІ Всеукр. наук. – практ. конф. (м. Львів, 24–25 листоп. 2016 р.) за заг.ред. І.Д. Шутака. – Х. : Право, 2016. – С. 44–47.

3. Колбасов О. С. Развитие кодификации советского законодательства. – М. : "Юридическая литература", 1968. – 246 с.

REFERENCES

1. Kopylenko, O., & Kindiuk, B. (2016). Teoretychni zasady vykorystannia kilkisnykh pokaznykiv u doslidzhenniakh pamiatok prava [Theoretical principles of the use of quantitative indicators in the research of monuments of law]. *Yurydychna Ukraina – Legal Ukraine, 7-8*, 4-12 [in Ukrainian].

2. Holovchuk, V.M. (2016). Yurydychna tekhnika normoproektuvannia [Legal technique of normative design]. I.D. Shutak (Eds.). *Yurydychna tekhnika i tekhnolohiia: teoriia ta praktyka zastosuvannia – Law machinery and technology: theory and practice of application:* Abstracts of Papers and Proceedings of the 2nd All-Ukrainian Scientific and Practical Conference, (pp. 44-47). Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].

3. Kolbasov, O.S. (1968). *Razvitie kodifikatsii sovetskogo zakonodatelstva [Development of the codification of Soviet legislation]*. Moscow: Iuridicheskaia literatura [in Russian].

Стаття надійшла до редакції 17.03.2018

УДК 341

Sokurenko Olena Anatoliivna
Candidate of Juridical Sciences,
Senior Lecturer of the Department of
Branch-specific Legislation
Volodymyr Vynnychenko
Central Ukrainian State
Pedagogical University
elena-ljashenko4@rambler.ru

INTERNATIONAL EXPERIENCE IN THE FIELD OF PROVIDING OF ENVIRONMENTAL LEGAL ORDER

The stydy considers international experience in the field of environmental law enforcement and ways of improving administrative and legal implementation of this area.

It is noted that international legal norms in the field of environmental protection are the basis of international environmental law and order.

International cooperation should be carried out on an equal and mutually beneficial basis. With regard to environmental issues, this means, in particular, the intensification of the trade exchange of environmentally friendly technology and technics, the sale of patents and licenses related to environmental protection, taking into account the experience of industrialized countries, assisting to countries, that are developing, in the choice of such ways and forms of economic development that does not cause a deterioration of the environment.

It is more correct to say that international ecological law-enforcement as a legal phenomenon is formed on the basis of international legal documents, that guides countries, other subjects of international law to ensure a favorable environment and rational using of nature for the benefit of present and future generations.

It was emphasized on the necessity of systematization of environmental legislation and proposed some changes in the current normative legal acts.

Key words: ecological law-enforcement, economic safety, administrative-legal support, ecological legislation, ecological policy.

Сокуренко О.А. МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД У СФЕРІ У ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВОПОРЯДКУ

У дослідженні розглядається міжнародний досвід у сфері забезпечення екологічного правопорядку та шляхи вдосконалення його адміністративно-правового забезпечення.

Зазначено, що міжнародно-правові норми у сфері охорони навколишнього середовища є основою міжнародного екологічного правопорядку.

Міжнародна співпраця має здійснюватися на рівноправній і взаємовигідній основі. Стосовно проблем навколишнього середовища це означає, зокрема, активізацію торгового обміну екологічно безпечною технікою і технологією, продаж патентів і ліцензій, пов'язаних з охороною навколишнього середовища, врахування досвіду промислово розвинених країн, надання допомоги державам, що розвиваються, у виборі таких шляхів і форм економічного розвитку, які не викликають погіршення стану навколишнього середовища.

Коректніше сказати, що міжнародний екологічний правопорядок як юридичне явище формується на базі міжнародно-правових документів, які орієнтують держави, інших суб'єктів міжнародного права на забезпечення сприятливого навколишнього середовища та раціональне природокористування на благо теперішнього і майбутніх поколінь.

Наголошено, на необхідності систематизації екологічного законодавства та запропоновано деякі зміни у чинних нормативно правових актах.

Ключові слова: екологічний правопорядок, економічна безпека, адміністративно-правове забезпечення, екологічне законодавство, екологічна політика.

© O.A.Sokurenko, 2018

Formulation of the problem. International legal norms in the field of environmental protection are the basis of international environmental law and order. However, norms are implemented in the behavior of subjects of international environmental law.

Even preamble and principles of the Stockholm Declaration of 1972 note that the protection and improvement of the environment, in which a person lives, is one of the most important problems that directly affects the prosperity of peoples and the economic development of the entire world. Also, the declaration reveals the content of the principle of cooperation: "International problems related to the protection and improvement of the environment, should be solved in the spirit of cooperation of all countries, large and small, on an equal basis [1, p. 120].

International cooperation should be carried out on an equal and mutually beneficial basis. With regard to environmental issues, this means, in particular, the intensification of the trade exchange of environmentally friendly technology and technics, the sale of patents and licenses related to environmental protection, taking into account the experience of industrialized countries, assisting to countries, that are developing, in the choice of such ways and forms of economic development that does not cause a deterioration of the environment.

Analysis of recent research and publications. The research of the problems of environmental law was carried out by such scientists as V.I. Andreytsev, A.I. Forbillov, SB Gavrish, VI Iwakina, S. M. Kravchenko, V.L. Muntyan, N.I. Titova, Yu.S. Shemshuchenko et al.

Formation of the purposes of the article. The purpose of the paper is to study the international legal norms of environmental protection as the basis of international environmental law and order. However, norms are implemented in the behavior of subjects of international environmental law.

Presentation of the main material. Depending on specific problems, environmental cooperation can be attributed to the sphere of political, economic, scientific-technical or legal cooperation of states.

If we take into account an overview of the tendencies of European countries' environmental policies in the first quarter of the XXI century, they indicate a dramatic evolution of public opinion on the importance of the natural environment as the primary source of economic and social development [2, p. 198].

We can better see this if we look at the evolution of the ecological regulatory framework in Europe, one of the key elements of which, in addition to the directives, is the ecological action plans of the European Union (EU). The first ecological action plan of the EU was adopted in 1973, immediately after the conference in Stockholm. It was aimed at achieving limited environmental objectives, namely on: prevention and reduction, where possible harmful effects of pollution on the environment; promotion of ecologically sound management, stopping of exhausting exploitation of natural resources and violation of ecological balance; improvement of living conditions of people through improvement of the ecological state of the environment; integration of environmental factors into urban planning and land use; development of mechanisms for solving environmental problems with the smallest economic and social costs.

Based on the above goals and recommendations, conceptual foundations for practical activity for 20 years have been developed. A large-scale process of creating ecological public and non-governmental organizations, ministries of ecology has begun.

The main regulatory instruments for environmental policy began to be implemented and applied, with the help of which three main directions of activity were provided: the scientific substantiation of environmental programs and measures through the accumulation, analysis and systematization of environmental monitoring data; formulation of policies and strategies in a complex with the development of concrete measures; in particular, the development and implementation of environmental standards and the practical application of the «polluter pays» principle through fines for environmental pollution; the formation and implementation of relevant state institutions. In the 80 years of the 20th century environmental policy began to be filled with real content [2, p. 199].

At present, the wide and consistent implementation of such important requirements has started at the national and international levels, such as: integration of environmental and sectoral policies; compulsory application of Environmental Impact Assessment Procedures (EIAP) at all levels of using; public participation in such procedures; implementation of environmentally friendly technologies for preventing harmful transboundary environmental impacts through international cooperation.

It is logical that in the 80's of the 20th century such instruments of ecological policy began to come to the fore: payments for the using of natural resources and pollution of the environment; subsidies for the introduction of environmentally friendly and environment-friendly technologies; environmental insurance.

Since 1992, the countries has officially introduced the term «sustainable development » and seeked to build their lives in accordance with the principles enshrined in the Rio Declaration of 1992. The Rio Declaration on Environment and Development of 1992 states: caring for a person is a leading player in sustainable development.

The next important step in the implementation of the concept of sustainable development was the The World Summit is Sustainable Development in Johannesburg of 2002 [3, p.135]. The concept of liberalism is now virtually indistinguishable in the world market. The process of finding the golden mean between the application of the concepts of liberalism and sustainable development continues. It will be long, but productive, since the ecological component of the concept of sustainable development does not in any way imply additional obstacles to international trade (Principle 12 of

the Rio Declaration of 1992). It is only about the necessity of maximally taking into account environmental requirements in the course of economic activity, recognition of environmental problems of the general and the establishment of cooperation between the states in their solution.

With regard to the possible interpretation of the concept of sustainable development for providing comprehensive economic assistance to developing countries from developed countries, as their additional obligation, it do not find confirmation in life. The duty of developed countries to assist developing countries exists to the extent that they voluntarily undertake such commitments.

Consequently, on the one hand, after the 1992 Rio Conference, countries recognized the present danger to the future of mankind and expressed their readiness to agree on solving common problems and even on the partial delegation of their sovereign rights. However, at the same time, there are other trends. At the special session of the UN General Assembly in June 1997, devoted to the fifth anniversary of the UN Conference on Environment and Development, it was determined that the economic, social, technical development of society on Earth continues with a minus sign in relation to the environment, in essence leads to an ecological catastrophe [3, p. 145]. What does not allow states to solve these global issues that prevented the achievement of common goals? To find answers to these questions, one should consider the legal aspects of the problem.

In general, sustainable development of society is possible only in the world order, which requires a comprehensive security system that includes military, political, economic, environmental and legal security. At the same time, if it is a question of military, political and economic security that has long been known, its international legal principles are well known, then environmental safety is mostly a slogan.

It is more correct to say that international ecological law-enforcement as a legal phenomenon is formed on the basis of international legal documents orienting the state, other subjects of international law to ensure a favorable environment and rational nature using for the benefit of present and future generations. At the same time, it is important to understand that this problem can not be solved within the same region for a comprehensive approach, the achievement of a favorable environment for the sustainable development of all humanity. In this sense, at present, the question of the presence in developed countries of the obligation to provide effective assistance to developing countries is increasingly being raised. This duty is enshrined in many documents related to the field of the environment.

With regard to environmental human rights, at the present stage of the greatest progress in monitoring their provision at the international level, the European Court of Human Rights has come to the conclusion that, in the absence of a special article, it accepts and examines complaints on environmental issues, guided by Art. 8. The next important step in protecting environmental human rights within Europe was the order of Art. 37 of the European Union Charter of Fundamental Rights of 2000, as well as the adoption in 1998 of the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters. However, in general, there are problems applying the Charter, assessing the legal force of its provisions, as well as the fact that in Art. 37 are not fixed specific environmental rights. The absence of a special article on environmental rights can be found in the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms 1950 [5, p. 67].

Consequently, in the context of sustainable development, the problem of ensuring international environmental legal order is important, because it is defined as a system of legal relations, which are drawn up in accordance with the norms of international law, designed to promote the rational use of natural resources and the provision of a favorable environment for the life of present and future generations. International ecological law-enforcement as an integral structure has its basic principles and principles.

In our opinion, the most important sources of international environmental law are the UN Declaration on Environment, adopted in 1972 at the UN World Conference on Environmental Issues (Stockholm, Sweden); World Conservation Strategy, adopted by IUCN (1980), "Declaration of Rio", which was approved by the International Conference on Environment and Development in 1992. (Rio de Janeiro, Brazil) [6].

The specialized organizations called the United Nations Environment Program (UNEP) and other United Nations bodies (UNESCO, FAO, WHO, IAEA) play a significant role in implementing the provisions of these instruments and other international conventions.

The solution of the current environmental problems in Ukraine is possible only in the context of wide and active international cooperation of all countries in this area. This is primarily due to the following circumstances: the global nature of environmental problems; transboundary nature of environmental pollution; the international obligations of Ukraine regarding the protection of the natural environment; the necessity for an international exchange of experience and technology, the possibility of attracting foreign investment [6].

Ukraine is a member of more than 20 international conventions and bilateral agreements related to the protection of the environment. Ukraine's international commitments to the natural environment, the use of natural resources and the provision of environmental safety are derived from the provisions already ratified, as well as those under consideration of conventions and agreements.

Ukraine's compliance with the obligations arising from the above-mentioned multilateral agreements requires bringing domestic legislation in line with international law and taking into account existing international practice when

drafting new legislative acts.

Along with the fulfillment of Ukraine's obligations stemming from multilateral agreements in the field of environmental protection and environmental safety, in the long run, it is important to further expand international cooperation in the following areas:

- cooperation with international organizations of the UN system in the field of environmental protection (UNEP - United Nations Environment Program, UNECE - UN Economic Commission for Europe, UNDP - United Nations Development Program, IAEA - UN International Nuclear Energy Agency, FAO - Food Organization Agriculture, Center for Human Settlements, Commission on Sustainable Development, Global Environment Facility, etc.);
- participation in regional environmental events;
- participation in international programs for the elimination of the consequences of the Chernobyl accident (problems of waste, transport of air and water pollution, etc.).

In general, in our opinion, the environmental policy of Ukraine is the basis for creating prerequisites for sustainable development of the country.

The draft Strategy for National Environmental Policy for the period up to 2020, developed in 2008, is based on a complex of administrative, economic, social and environmental measures. At the same time, the concept of the national strategy of environmental policy requires taking into account modern international principles of coexistence of mankind and the environment, based on world experience, perspectives and contradictions of the implementation of environmental policy by governments of world powers, international organizations, and current trends in overcoming environmental threats.

The first steps in creating mechanisms for protecting against environmental threats at the level of international cooperation have already been made. Under the auspices of the United Nations, a number of measures have been taken, among which:

- in the 1992 UN Conference on Environment and Development in Rio de Janeiro, the "Agenda for the 21st Century" was adopted;
- The Kyoto Protocol adopted in 1997 at the Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change, which stipulates the commitment of developed industrialized countries to limit the levels of greenhouse gas emissions in order to avoid a dangerous violation of the climate system; [7, p. 37];
- the outcome of the Summit in Johannesburg in 2002 was the adoption of "Declaration on Sustainable Development". It identifies key tasks for strengthening the foundations of sustainable development, its economic, social and environmental components. One of the ways to overcome global environmental safety problems is the necessity to change the pattern of consumption and production, ensuring the protection and rational using of the natural resource base [8].

The evolution of the European Union's environmental policy has formed clear approaches to environmental issues, has contributed to the establishment of the EU as an influential subject of international environmental policy. Between 1973 and 2000, five European Environmental Action Programs were introduced. The Sixth Action Program (2001-2010) was adopted on the eve of the large-scale EU enlargement. The program provides: coordination of environmental measures not only of Member States and candidate countries and other European countries, but also international environmental organizations; development and adoption of seven thematic strategies related to air pollution, protection of the marine environment, sustainable using of resources, prevention of waste generation and disposal, sustainable using of pesticides, soil protection, and protection of the urban environment [11, p. 156].

The main members in initiating and implementing the EU environmental policy are:

- The European Commission - the main participant in the process of policy development in the field of environmental protection. Since 1992, non-governmental organizations have gained significant influence in environmental policy.
- Council of the EU. Ecological ministers, who have greater freedom of action at EU level, often manage to adopt legislative acts that would hardly be supported by national governments.
- The European Parliament, unlike many parliaments of the Member States, has a much greater impact on the Community's environmental policy.
- The European Environment Agency was created in accordance with the EU Council of Ministers resolution of May 1990 as an independent body with the objective of protecting and improving the environment in accordance with the provisions of the Treaty and the Community Environmental Action Programs.
- The EU Court plays an important role in deciding which environmental measures are permissible in the context of a single internal market, and which potential claimants have the right to challenge environmental decisions. The EU Court upheld EU environmental protection policy even in the absence of a proper legal base in Community treaties over a period of time [10].

The modern environmental initiatives of the European Union testify to the EU's readiness to assume leadership in combating global climate changing.

From the beginning of the 21st century, European climate change policies focused on harm reduction measures

and attempts to persuade international partners to sign the Kyoto Protocol. However, global climate challenges have prompted EU politicians to adopt in June 2007 the first program document - the Green Paper "Adapting to Climate Change in Europe - Options for EU Action" [11, p. 245]. The European Commission document states that in order to address global warming, steps must be taken to adapt to changing climatic conditions, along with measures to reduce greenhouse gas emissions. The Green Paper gives an exact definition of the strategy of adaptation as a set of measures to combat the effects of climate change - an increase in temperature, a decrease in water resources in case of their occurrence and prediction of possible changes in the future. Adaptation should include national and regional strategies, adaptation measures can be of a preventive or reactive nature.

Taking into account the global nature of environmental problems, the establishment and implementation of a national environmental strategy and environmental law enforcement are impossible without using international experience. At the same time, attempts to overcome global ecological crises have shaped the approaches of the world community in which the implementation of any specialized programs is activated with the participation of national governments. Therefore, Ukraine today has a unique opportunity to highlight its vision of global environmental security, become an active participant in the formation of international strategies in this area. In particular, the need to publicly publish at the international level its position on rehabilitation and adaptation of affected Chernobyl territories on the basis of biological, medical, socio-psychological data of profile departments and ministries with the view of further coordination of efforts of our state and the international community in solving the ecological perspective of these lands are very relevant.

An indication of contemporary world environmental strategies is the priority of the problem of global warming. Among the measures to reduce the negative impact of emissions into the atmosphere, the emission trading system is considered to be a cost-effective system.

The commercialization of the idea of combating global warming carries risks in the form, first, of the probability of the concentration of environmentally harmful production on the territory of countries that save their emissions, and secondly, to lead to one-dimensional solution of environmental problems without taking into account other constituent threats the environment - soil contamination by heavy metals, water areas of the oceans and seas with waste, etc. Therefore, Ukraine may act as an initiator of additional and voluntary restrictions on harmful emissions in addition to those already stipulated by international agreements.

Conclusions. In our opinion, the national ecological strategy at the present stage should create the preconditions for solving a complex of problems in the field of the environment. Strategic planning of environmental law policy should be based on the principles: political priority of solving environmental safety issues; integration of the ecological component in sectoral policies - economic, social; environmental responsibility of the subjects of the industrial sphere; balancing and mutually supplemented national and regional environmental priorities; scientific and expert substantiation of means for effective overcoming of environmental threats.

Also, in our opinion, the draft National Ecological Policy Strategy of Ukraine until 2020 should be supplemented: an analysis of the possibilities of implementing environmentally-friendly technologies in industrial production; forecasting of economic efficiency of ecologically pure agricultural production; conclusions on creation of a favorable investment climate for eco-innovation development; in part as regards the scientific support of the national environmental policy to submit expert assessments of scientific developments of domestic scientists to consider the prospects of creating an eco-innovation market, the national base of scientific inventions, technologies, projects, programs.

Creation of the concept of international environmental safety is a logical response of humanity to aggravating the threats of the global ecological crisis. The implementation of international environmental safety consists in the creation of a system of state-legal measures aimed at limiting the negative human impact on the environment, and, in the future, on achieving a balance between the use of human resources and the restoration of natural resources. The achievement of harmonious coexistence of man and nature - it is the ultimate goal of international environmental safety. The construction of the system of international ecological security combines elements of regulation of the using of natural resources, economic development, socio-cultural progress of humanity and many other factors.

References:

1. Lukashuk Y. Y. Mezhdunarodnoe pravo. Obshchaia chast:Uchebnyk. — M.: VEK, 1996.— 171 s.
2. Shmandii V.M., Soloshych I.O.Upravlinnia pryrodookhoronnoiu diialnistiu:Navchalnyi posibnyk.-Kyiv:Tsentr navchalnoi literatury,2004.-296 s.
3. Mezhdunarodnoe pravo : Uchebnyk / Otv. red. Yu. M. Kolosov, Э. S. Kryvchykova.— M.: YuRLITYZDAT, 2007. — 700 s.
4. Mezhdunarodnoe pravo: Uchebnyk / Otv. red. E.T. Usenko, H. H. Shynkaretskaia.— M.: Yuryst, 2003.— 393 s.
5. Buromenskyi M.V., Kudas I.B., Maievska A.A., Semenov B.S., SteshenkoB. C. Mizhnarodne pravo: Navch. posibnyk / M.V. Buromenskyi (zah. red.). — K.: Yurinkom Inter, 2005. — 336 s.
6. Mizhnarodne ekolohichne pravo i spivrobitnytstvo Ukrainy v ekolohichnii sferi [Elektronnyi resurs] // Rezhym dostupu : https://goo.gl/yb8Yhu.

7. Bulhakova M. H. Uchast Ukrainy u mizhnarodnykh perehovorakh z pytan zminy klimatu: ekonomiko-pravovi ta ekoloho-politychni aspekty / M.H. Bulhakova // Visnyk Natsionalnoho universytetu vodnoho hospodarstva ta Pryrodokorystuvannia 1(57) 2012 r. – S. 37-43

8. Pozytsiia delehatsii Ukrainy na 17-y Konferentsii Storin RKZK OON ta 7-y Zustrichi Storin Kiotskoho protokolu. [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: https://goo.gl/DV7rnc.

9. Kravchenko S. Vsesvitnii sammit z pytan staloho rozvytku: dumky ta vrazhennia uchasnyka /S. Kravchenko// Visnyk ekolohichnoi advokatury # 19, Lito – 2002.- S. 5-7

10. Stratehiia ekolohichnoi bezpeky Ukrainy u konteksti mizhnarodnoho [Elektronnyi resurs] // Rezhym dostupu: https://goo.gl/vz9rGH.

11. Mykiievych M.M., Andrusevych N.I., Budiakova T.O.Yevropeiske pravo navkolyshnoho seredovyshcha. / M.M. Mykiievych, N.I. Andrusevych, T.O. Budiakova//Navchalnyi posibnyk. Lviv, 2004. — 256 s.

12. Zelena knyha Ukrainy /pid zahalnoiu redaktsiieiu chlena-korespondenta NAN Ukrainy Ya.P. Didukha – K.: Alterpres, 2009. – 448 s.

13. Problemy systematyzatsii ekolohichnoho, zemelnoho ta ahrarnoho zakonodavstva Ukrainy: naukovyi pohliad [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: https://goo.gl/fka9bD.

14. Кулинич П. Кодифікація земельного законодавства України: ретроспектива та перспектива [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://goo.gl/jNkQuM.

15. Законодавство України та шляхи його вдосконалення [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://goo.gl/VSWfrD.

16. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Кодекс України, Закон від 07.12.1984 № 8073-X / Відомості Верховної Ради УРСР від 18.12.1984 - 1984 р., № 51, стор. 1122.

17/ Konstytutsiia Ukrainy. — Redaktsiia vid 26 chervnia 1996 r. za # 254k/96-VR // Vidomosti Verkhovnoi Rady. — 1996. — # 30. — St. 141.

18. Moskalenko S.I Perspektyvy rozvytku rehuliuvannia administratyvno-pravovoi vidpovidalnosti u sferi ekolohichnoi bezpeky [Elektronnyi resurs] // Rezhym dostupu: https://goo.gl/QWyFJz.

REFERENCES

1. Lukashuk, Y.Y. (1996). *Mezhdunarodnoe pravo [International law]*. Moscow: VEK [in Russian].

2. Shmandii, V.M., & Soloshych, I.O. (2004). *Upravlinnia pryrodookhoronnoiu diialnistiu [Management of environmental activities]*. Kyiv: Tsentr navchalnoi literatury [in Ukrainian].

3. Kolosov Yu. M., & E.S. Kryvchykova (Eds.). (2007). *Mezhdunarodnoe pravo [International law]*. Moskow: YuRLITYZDAT [in Russian].

4. Usenko, E.T., & Shynkaretskaia H.H. (Eds.). (2003). Mezhdunarodnoe pravo [*International law*]. Moscow: Yuryst [in Russian].

5. Buromenskyi, M.V., Kudas, I.B., Maievska, A.A., Semenov, B.S., & Steshenko, B.C. (2005). *Mizhnarodne pravo [International law]* M.V. Buromenskyi (Ed.). Kyiv: Yurinkom Inter [in Ukrainian].

6. Mizhnarodne ekolohichne pravo i spivrobitnytstvo Ukrainy v ekolohichnii sferi [International ecological law and cooperation of Ukraine in the ecological sphere]. (n.d.). *goo.gl*. Retrieved from https://goo.gl/yb8Yhu [in Ukrainian].

7. Bulhakova, M.H. (2012). Uchast Ukrainy u mizhnarodnykh perehovorakh z pytan zminy klimatu: ekonomiko-pravovi ta ekoloho-politychni aspekty [Ukraine's participation in international talks on climate change: economic and legal and environmental and political aspects]. *Visnyk Natsionalnoho universytetu vodnoho hospodarstva ta Pryrodokorystuvannia – Bulletin of the National University of Water Management and Nature Management, 1 (57),* 37-43 [in Ukrainian].

8. Pozytsiia delehatsii Ukrainy na 17 Konferentsii Storin RKZK OON ta 7 Zustrichi Storin Kiotskoho protokolu [The position of the delegation of Ukraine at the 17th Conference of the Parties to the UNFCCC and 7 Parties of the Kyoto Protocol]. (n.d.). *goo.gl*. Retrieved from https://goo.gl/DV7rnc [in Ukrainian].

9. Kravchenko, S. (2002). Vsesvitnii sammit z pytan staloho rozvytku: dumky ta vrazhennia uchasnyka [World Summit on Sustainable Development: A Participant's Attitude and Impression]. *Visnyk ekolohichnoi advokatury – Journal of Environmental Advocacy, 19*, 5-7 [in Ukrainian].

10. Stratehiia ekolohichnoi bezpeky Ukrainy u konteksti mizhnarodnoho [Ukraine's ecological safety strategy in the context of international]. (n.d.). *goo.gl*. Retrieved from https://goo.gl/vz9rGH [in Ukrainian].

11. Mykiievych, M.M., Andrusevych, N.I., & Budiakova, T.O. (2004). *Yevropeiske pravo navkolyshnoho seredovyshcha [European environmental law]*. Lviv [in Ukrainian].

12. Didukh Ya.P. (Ed.). (2009). *Zelena knyha Ukrainy [Green book of Ukraine]*. Kyiv: Alterpres [in Ukrainian].

13. Problemy systematyzatsii ekolohichnoho, zemelnoho ta ahrarnoho zakonodavstva Ukrainy: naukovyi pohliad [Problem of systematization of ecological, land and agrarian legislation of Ukraine: a scientific view]. (n.d.). *goo.gl*. Retrieved from https://goo.gl/fka9bD [in Ukrainian].

14. Kulynych, P. Kodyfikatsiia zemelnoho zakonodavstva Ukrainy: retrospektyva ta perspektyva [Codification of Land Legislation of Ukraine: A retrospective and prospect]. (n.d.). *goo.gl*. Retrieved from https://goo.gl/jNkQuM [in

Ukrainian].

15. Zakonodavstvo Ukrayiny ta shlyakhy yoho vdoskonalennya [Legislation of Ukraine and ways to improve it]. (n.d.). *goo.gl*. Retrieved from https://goo.gl/VSWfrD [in Ukrainian].

16. Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia [Code of Ukraine on Administrative Offenses]. (1984, December 7). *Vidomosti Verkhovnoi Rady URSR – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine, 51,* Art. 1122 [in Ukrainian].

17. Konstytutsiia Ukrainy [Constitution of Ukraine]. (1996, June 28). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine, 30,* Art. 141 [in Ukrainian].

18. Moskalenko, S.I. Perspektyvy rozvytku rehuliuvannia administratyvno-pravovoi vidpovidalnosti u sferi ekolohichnoi bezpeky [Prospects for development of regulation of administrative and legal responsibility in the field of environmental safety]. (n.d.). *goo.gl*. Retrieved from https://goo.gl/QWyFJz [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 15.03.2018

АДМІНІСТРАТИВНЕ, ІНФОРМАЦІЙНЕ, ФІНАНСОВЕ ТА ПОДАТКОВЕ ПРАВО

УДК 352

Ярослав Добковскі
габілітований доктор права (доктор права),
професор, завідувач Кафедри адміністративного права
і науки про адміністрацію
Вармінсько-Мазурського університету
в Ольштині (Республіка Польща)

GOOD ADMINISTRATION VERSUS MALADMINISTRATION

Добковскі Я. ДОБРА (НАЛЕЖНА) АДМІНІСТРАЦІЯ VERSUS ПОГАНА (НЕНАЛЕЖНА) АДМІНІСТРАЦІЯ.

У статті розкрито сутність та особливості функціонування доброї (належної) адміністрації (good administration) та поганої (неналежної) адміністрації (maladministration), що є предметом дослідження європейської адміністративно-правової доктрини. Встановлено, що добра (належна) адміністрація, як суб'єктивне право, надає підстави для ефективного забезпечення реалізації прав приватних осіб. Водночас погана (неналежна) адміністрація знаходить свій прояв у функціональній площині, тобто сферах діяльності національних, регіональних і місцевих омбудсманів та Європейського омбудсмана з громадянських прав. Констатовано, що означені поняття є базовими для європейського і глобального адміністративного права.

Ключові слова: публічна адміністрація, добра (належна) адміністрація, погана (неналежна) адміністрація, європейське адміністративне право, глобальне адміністративне право.

Dobkowski J. GOOD ADMINISTRATION VERSUS MALADMINISTRATION

The article reveals the essence and peculiarities of the functioning of good administration and maladministration, which is the subject of the study of European administrative law doctrine. It has been established that the good administration, as a subjective right, provides grounds for the effective enforcement of the rights of individuals. At the same time, the maladministration is manifested in a functional sphere - the spheres of activity of national, regional and local ombudsmen and the European Civil Rights Ombudsman. It is stated that these concepts are basic for European and global administrative law.

Key words: public administration, good administration, maladministration, European administrative law, global administrative law.

W nawiązaniu do rozwoju prawa administracyjnego można rozpatrywać uniwersalne idee dobrego rządzenia (good governance) oraz dobrego zarządzania (good government) i dobrej administracji (good administration). Antonimem tej ostatniej pozostaje niewłaściwe (złe) administrowanie (maladministration) [1, c. 193]. Malaadministration może być tłumaczone jako „złe zarządzanie" [2, c. 259; 3, c. 3], „wadliwa działalność" [4, c. 94], „niewłaściwa działalność" [5, c. 71], „nieudolność administracji" [6, c. 7], „zła administracja" [7, c. 217]. Pojęcia te pod względem prawnoustrojowym i procesowym pozostają w ścisłym relacjach, przy tym nie tylko z punktu widzenia związków logiczno-językowych, ale przede wszystkim więzi funkcjonalnych.

Bezpośrednich korzeni idei dobrej administracji można bowiem doszukiwać się w zmianach organizacji prawnej systemu kontroli administracji w Anglii, związanych z powołaniem wyspecjalizowanej władzy państwowej w postaci Komisarza parlamentu do spraw administracji.

W 1961 roku Sekcja Brytyjska Międzynarodowego Komitetu Prawników, na podstawie dwuletnich badań porównawczych i prac studialnych co do możliwości adaptacji do potrzeb Wielkiej Brytanii – rozpowszechniającej się w państwach skandynawskich [8, c. 667] – koncepcji ombudsmana, opublikowała raport [9], w którym postulowano

© Я.Добковскі, 2018

wprowadzenie powoływanego przez Parlament komisarza, wzorowanego na instytucji norweskiego ombudsmana (Parlamentarny Ombudsman). Kryterium kontroli miało być jednak inne [10, c. 285]. Brytyjski Komisarz parlamentu do spraw administracji miał rozpatrywać skargi na niewłaściwe administrowanie (maladministration) [11, c. 187; 12, c. 399].

W światowej nauce prawa administracyjnego z uwagą odnotowano fakt poszukiwania na wyspach brytyjskich nowych form obrony praw obywatelskich wobec administracji [13, c. 664; 14, c. 50]. Powyższa koncepcja spotkała się z uznaniem czynników politycznych i w 1965 roku „nowy" gabinet ogłosił zamiar utworzenia odrębnego urzędu parlamentarnego komisarza, który miałby podejmować działania w przypadku, gdy obywatel będzie czuł się pokrzywdzony z powodu niesprawiedliwości, wynikającej ze złej administracji [15, c. 3; 16, c. 1027].

Ustawą The Parliamentary Commissioner Act z 1967 roku wprowadzono powoływanego przez monarchę, Komisarza parlamentu do spraw administracji (Parliamentary Commissioner for Administration), rozpatrującego skargi z powodu złej administracji w wykonaniu władz rządowych [17, c. 91; 18, c. 23].

Ustawa nie zawierała jednak definicji maladministration i nie dookreślała choćby opisowo, co należy przez nią rozumieć, blankietowo odsyłając w tym zakresie do przyszłego orzecznictwa sądowego i wytworzonej w późniejszym czasie praktyki. Traktowała pojęcie niewłaściwego administrowania jako klauzulę generalną, stanowiącą ogólną normę kompetencyjną Komisarza parlamentu do spraw administracji.

Niemniej, w toku prac parlamentarnych przyjmowano, że maladministration wiązać się będzie ze stronniczością, zaniedbaniami, opóźnieniami, niekompetencją, brakiem racjonalności i zaufania, podłością, samowolą. Wymienione wyróżniki dystynktywne niewłaściwego administrowania znane są pod nazwą „Crossman catalogue", od nazwiska Richarda Crossmana, ówczesnego przewodniczącego Izby Gmin, który sformułował je podczas debaty parlamentarnej [19, c. 42-172].

Ustawą The Local Goverment Act z 1974 roku utworzono Komisję do spraw administracji lokalnej, składającą się z Komisarza parlamentu do spraw administracji oraz nowo powołanych komisarzy lokalnych dla Anglii (w liczbie trzech) i Walii [20, c. 538], rozpatrujących skargi z powodu złej administracji władz lokalnych [21, c. 71]. Uzasadnieniem ustanowienia komisarzy lokalnych, a wcześniej komisarza parlamentarnego było dążenie do ograniczenia dyskrecjonalności organów władzy publicznej, przy poszanowaniu jednak pierwszeństwa kognicji sądów powszechnych w sytuacjach naruszenia ultra vires.

Realizując swoje cele ustawowe w zakresie identyfikowania, diagnozowania i oceny zjawisk administracyjnych oraz konsultacji wspomniana Komisja do spraw administracji lokalnej podjęła próbę określenia przykładowych cech maladministration [22, c. 187; 23, c. 149], nie ingerując jednak w dotychczasową strukturę normatywną tej generalnej klauzuli kompetencyjnej.

Niemniej jednak, Cecil Montacute Clothier, Komisarz parlamentarny w latach 1979-1984 przyczynił się do stworzenia pierwszego Kodeksu dobrej administracji [24, c. 97; 25, c. 2.24; 26, c. 1]. Kodeks ten wskazywał na pewne reguły ogólne. Według E. Nowackiej Kodeks zawierał następujące podstawowe zasady: wcześniejsze zawiadomienie o przygotowywanej decyzji; lex retro non agit; podejmowanie decyzji na podstawie zidentyfikowanego materiału faktycznego sprawy; wszystkie uzasadnione prośby o udostępnienie informacji do organów publicznych powinny być uwzględnione; uzasadnienie decyzji sporządzane jest, jeśli wymagają tego procedury prawne; zawiadomienie o decyzji osób, których decyzje te dotyczą [27, c. 110].

Obecnie w zakres dobrej administrację w Wielkiej Brytanii wchodzą następujące zasady: Getting it right, Being customer focused, Being open and accountable, Acting fairly and proportionately, Putting things right, Seeking continuous improvement [28]. Oznacza to, że choć zakres działania brytyjskich ombudsmanów wyznaczony jest nadal klauzulą generalną, to doszło tam do dookreślenia maladministration w sposób negatywny. Nie wskazuje się bowiem, czym jest niewłaściwe administrowanie, ale to czym być nie powinno. Formułuje się przy tym pewne pryncypia i wartości preferowane. Nawiązując do klasycznych definicji administracji publicznej tzw. wielkiej reszty, można zatem skonstatować, że w maladministration mieści się to wszystko co nie może zostać uznane za good administration. Niemniej pojęcie maladministration stanowi słowo-klucz przy rozpatrywaniu zagadnienia funkcji i zakresu działania brytyjskich komisarzy ds. administracji. Jest to jednak formuła odmienna od przyjętej np. Holandii.

W połowie lat osiemdziesiątych zaczęto podnosić możliwości przeniesienia idei dobrej administracji na porządek prawny Wspólnot Europejskich, zwłaszcza że była ona w żywa od dość dawna orzecznictwie luksemburskim [29, c. 269]. Dla przykładu, już w wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 1969 roku w sprawie Stauder v. miasto Ulm użyto pojęcia „dobrej administracji", jednakże w kontekście konkretnej i indywidualnej sytuacji prawnej jednostki [30, c. 69].

Na mocy art. 138e traktatu z Maastricht z 1992 roku został ustanowiony Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich. Mimo, iż zakres jego właściwości został określony przez klauzulę maladministration [31, c. 138]. Zgodnie ze stanowiskiem Parlamentu Europejskiego „…maladministration powinno być szeroko interpretowane w celu objęcia nie tylko czynności administracyjnych naruszających normy i zasady prawne określone na mocy traktatów lub przepisów prawa wtórnego, ale także na przykład przypadków, w których władze administracyjne podjęły zobowiązania np. przyjmując kodeks dobrego postępowania administracyjnego lub przypadków, gdy przyjęta strategia polityczna lub deklaracje natury politycznej wzbudziły słuszne i uzasadnione oczekiwania obywateli" [32]. Wcześniejsze subiektywistyczne podejście do pojęcia „dobrej administracji" pozostało dalej w bieżącym użyciu [33, c. 454]. Niemniej

decyzja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 marca 1994 r. w sprawie przepisów i ogólnych warunków regulujących wykonywanie funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich nie zawierała żadnych wskazań co do rozumienia niewłaściwego administrowania [34]. Nie odnosiła się też do dobrej administracji w kontekście praw podmiotowych.

Po 1995 roku pod wpływem inicjatywy Roya Perry'ego na rzecz ustanowienia Kodeksu dobrej administracji, Komisja Europejska [35] i inne instytucje wspólnotowe podjęły próbę opracowania katalogu dobrych praktyk na swoje potrzeby, choć z wielu wcześniejszych orzeczeń Trybunału Luksemburskiego można było ustalić treść ogólnego prawa do dobrej administracji [36, c. 127; 37, c. 100]. Stąd też projekt unijnego ombudsmana z 1998 roku, wobec ujawnienia nadużyć w Komisji Europejskiej przez zespół J. Santera [38, c. 148], poparty rezolucjami Parlamentu [39], mógł zostać zrealizowany już trzy lata później w postaci Europejskiego kodeksu dobrej praktyki administracyjnej, choć formalnie niewiążącego, ale o szerokim zastosowaniu w sferze deontologii urzędniczej i aksjologii administracyjnej.

Akt ten jest związany z treścią Karty praw podstawowych [40], która w art. 41 uznaje prawo do dobrej administracji za prawo podstawowe obywatela europejskiego [41, c. 87; 42, c. 289]. Prawo to wyraża subiektywistyczne podejście do pojęcia „dobrej administracji". Funkcjonalnie akt ten jest również związany z prawem do składania do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich skarg dotyczących niewłaściwego administrowania w instytucjach i organach Unii, o której mowa w art. 43 Karty praw podstawowych.

Kodeks pełni wiele funkcji w zakresie etyki służby publicznej i postępowania administracyjnego, ale przede wszystkim określa katalog wartości preferowanych w sferze istotnej części administracji UE, stanowiąc kryterium kontroli ze strony Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Stąd funkcjonuje on potocznie pod nazwą Kodeks Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Innymi słowy, ma na celu bardziej szczegółowe wyjaśnienie czym powinna być dobra administracja oraz co w praktyce oznacza zawarte w Karcie prawo do dobrej administracji. Daje zatem ombudsmanowi europejskiemu możliwości oceny poszczególnych przypadków.

Trochę inaczej jest ujmowana idea dobrej administracji w ramach Rady Europy. Jest to organizacja międzynarodowa, budowana na kanwie trzech podstawowych wartości współczesnej społeczności europejskiej (prawa człowieka, pluralistyczna demokracja oraz rządy prawa) [43]. Jest ona forum zacieśniania współpracy państw na płaszczyźnie politycznej, gospodarczej, kulturalnej i prawnej dla osiągnięcia większej jedności. Węzłowym aktem prawnym w systemie Rady Europy pozostaje Europejska konwencja praw człowieka [44] jest zasadniczym spełnieniem postanowień Statutu Rady Europy. Pozostała jej działalność jest raczej pochodna [45, c. 97], a dalsze zobowiązania traktatowe mają charakter „ramowy". Konwencja ramowa wiąże stronę w odniesieniu do rezultatu, który ma zostać osiągnięty, pozostawiając organom państwa swobodę wyboru formy i środków. Stąd też prawa człowieka II generacji – tzw. pozytywne (socjalno-ekonomiczne i kulturalno-edukacyjne) oraz prawa człowieka III generacji – tzw. prawa solidarnościowe czy kolektywne nie dają podstaw do roszczeń jednostki względem państwa i nie są objęte kognicją Trybunału Strasburskiego.

Tego typu prawa przekładają się na funkcje państwa i jego obowiązki w zakresie prawidłowego działania. Z perspektywy prawa administracyjnego są w mniejszym stopniu chronione proceduralnie i sądowo, a bardziej wykorzystuje się mechanizmy prawa administracyjnego ustrojowego. Jakiekolwiek zaniechania w tym zakresie lub nienależyte wykonywanie zadań będą przejawami niewłaściwej administracji, to w tego typu sprawach ombudsmani pełnią bardziej rolę mediatorów, aniżeli obrońców praw [46, c. 86].

Choć rekomendacji № R(85)13 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie instytucji ombudsmana (przyjętej w dniu 23 września 1985 r. na 388. zebraniu Zastępców Ministrów) nie odniesiono się experssis verbis do pojęcia maladministration, jednakże jest tam mowa o podważanych błędach lub innych niedociągnięciach władz administracyjnych. Widoczny jest związek pomiędzy działalnością instytucji ombudsmana a poprawą funkcjonowania administracji publicznej, zwłaszcza na płaszczyźnie przestrzegania praw i wolności człowieka i obywatela.

W pierwszej ogólniejszej konstatacji prac integracyjnych Rady Europy w dziedzinie prawa i postępowania administracyjnego: The Administration and You: Principles of Administrative Law Concerning the Relations between Administrative Authorities and Private Persons a Handbook jest mowa zarówno o niewłaściwej, jak i dobrej administracji [47, c. 277]. Dobra administracja nie jest tam rozumiana jako samodzielna wartość, ale raczej jako kategoria zbiorcza, stanowiąca podsumowanie sporej aktywności Rady Europy na rzecz tworzenia standardów administracyjnych [48, c. 672], które były przyjmowane w formie rezolucji i rekomendacji Komitetu Ministrów.

Dalsze impulsy do rozwoju idei dobrej administracji w ramach Rady Europy pochodziły od Zgromadzenia Parlamentarnego. W rekomendacji 1615 (2003) z 8 września 2003 r. w sprawie instytucji ombudsmana podkreślono konieczność powołania krajowych rzeczników praw obywatelskich dla respektowania standardów dobrej administracji i przeciwdziałania niewłaściwej administracji.

Rekomendacja 1615 (2003) była skierowana do Komitetu Ministrów, który jako jedyny organ Rady Europy ma prawo uchwalać zalecenia dla państw członkowskich i choć nie uzyskała jego formalnej akceptacji w zakresie standaryzacji instytucji ombudsmana krajowego, to sprawa dobrej administracji nie upadła. Przekazano ją Europejskiemu Komitetowi Współpracy Prawnej (CDCJ), który sporządzenie wykazu zasad dobrej administracji powierzył Grupie Prawa Administracyjnego (CJ-DA). Jest to Komitet Ekspertów, odpowiedzialny za prowadzenie działań standaryzacyjnych Rady Europy w dziedzinie prawa administracyjnego i wymiaru sprawiedliwości.

W czasie III Szczytu Rady Europy w maju 2005 roku podpisano Deklarację Warszawską, w której zaakcentowano, że „efektywna demokracja i dobre rządzenie na wszystkich szczeblach są istotne dla zapobiegania konfliktom i dla promowania stabilizacji, ułatwiania postępu gospodarczego i społecznego, tworzenia w ten sposób zrównoważonych społeczności, w których ludzie chcą żyć i pracować, teraz i w przyszłości" [49]. W czasie tego szczytu przyjęto także Plan Działania, którego realizacja ma zmierzać do wzmocnienia aktywności RE w czterech obszarach: promowanie wspólnych wartości podstawowych: praw człowieka, rządów prawa i demokracji; poprawa bezpieczeństwa obywateli europejskich; budowanie Europy bliższej ludziom, Europy włączenia społecznego; rozwój współpracy z innymi organizacjami i instytucjami europejskimi; wdrażanie planu działań: przejrzysta i skutecznie działająca Rada Europy.

W ramach pierwszego priorytetu jako cel wyznaczono wzmacnianie demokracji, dobrego rządzenia i rządów prawa w Państwach Członkowskich. Aby go urzeczywistnić Rada Europy uruchomiła specjalny program, w którym zakładano przyjęcie Kodeksu dobrej administracji. Miało to wzmocnić ramy prawne dobrej administracji jako podstawowego elementu good governance.

W tym celu oraz z myślą o promowaniu obszaru wspólnych standardów prawnych w całej Europie, po przebadaniu możliwości i celowości, przy uwzględnieniu warunków odniesienia w latach 2004-2006, grupa robocza CJ-DA z udziałem przedstawiciela Komisji Europejskiej wypracowała wstępny projekt zalecenia, wraz ze skonsolidowanym modelowym Kodeksem dobrej administracji [50]. Obok takich zasad dobrej administracji jak: legalność, równość, bezstronność, proporcjonalność, pewność prawna, rozsądny czas podejmowania działań, partycypacja, poszanowanie prywatności, przejrzystość, skoncentrowano się także na procedurze podejmowania i wydawania szeroko rozumianych decyzji oraz środków prawnych od nich przysługujących i odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej. Na potrzeby przygotowywanego kodeksu dobrej administracji przyjęto francuski podział na decyzje generalne i inne Wszystko to miało przeciwdziałać przypadkom niewłaściwego administrowania.

Został on przyjęty przez Komitet Ministrów 20 czerwca 2007 r. № 999 posiedzeniu zastępców ministrów jako Rekomendacja dla Państw Członkowskich № R (2007) 7. Z tej racji idea dobrej administracji w ramach Rady Europy nie może być traktowana w kategoriach praw człowieka [51, c. 145]. Zarówno w systemie uniwersalnym (ONZ), jak i systemach regionalnych wymaga się bowiem formy umowy międzynarodowej. Ponadto, Kodeks jest adresowany do rządów państw członkowskich Rady Europy, które to właśnie kierują lub nadzorują funkcjonowanie krajowej administracji publicznej. Kodeks pozostaje bez związku z funkcjonowaniem powołanego w 1999 r. urzędu Komisarza Rady Europy ds. Praw Człowieka (art. 1 i n. rezolucji (99)50 Komitetu Ministrów o Komisarzu Praw Człowieka Rady Europy, przyjęta 7 maja 1999 r. podczas 104 sesji w Budapeszcie).

Od strony treści można jednak traktować powyższe ujęcie dobrej administracji w formie Kodeksu Rady Europy w kategoriach praw podmiotowych, których źródłem nie jest – co prawda – przyrodzona i niezbywalna godność istoty ludzkiej, ale kanon demokratycznego państwa prawnego [52, c. 205].

W podsumowaniu, można stwierdzić, że o ile dobra administracja rozumiana w kategoriach podmiotowych daje podstawy do wyodrębniania prawa jednostki do dobrej administracji, o tyle niewłaściwa administracja i jej antonim w postaci dobrej administracji rozumianej przedmiotowo stanowią o funkcjach i zakresie działania niektórych krajowych, regionalnych i lokalnych ombudsmanów oraz Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Choć nie jest to jedynie wytwór doktryny anglosaskiej, albowiem na gruncie francuskim od wielu lat jest obecna za sprawą przywołanego wyżej G. Langroda la mauvaise administration, to jednak funkcje i zakres działania ombudsmanów mogą być wyznaczane także innymi kryteriami, takimi jak: prawa człowieka, walka z korupcją, ochrona humanitarna, arbitraż i mediacje pomiędzy obywatelami i władzami publicznymi w sprawach spornych, reprezentacja praw i interesów grupowych w odniesieniu do poszczególnych dziedzin, sprawy dzieci czy kwestie wojskowe. Niemniej jednak tytułowe pojęcia należą już do terminologii europejskiego, a może nawet globalnego prawa administracyjnego [53, c. 24].

Список використаних джерел:

1. Wojtaszek-Mik E. Traktaty europejskie / Wojtaszek-Mik E., Mik C. – Kraków: Zakamycze, 2000. – 375 s.
2. Przyborowska-Klimczak A. Dokumenty europejskie / A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska. – T. IV. – Lublin, 2003. – 566 s.
3. E. Popławska, Złe zarządzanie przez instytucje Wspólnoty Europejskiej / E. Popławska // Jurysta. – 1998. – № 12. – S. 2-9.
4. Galster J. Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego : Zarys wykładu / J. Galster, C. Mik. – Toruń, 1996. – 298 s.
5. Emmert F. Prawo europejskie / F. Emmert, M. Morawiecki. – Warszawa-Wrocław, 2000. – 583 s.
6. Gebethner S. Sejmowy rzecznik praw obywatelskich (rozważania de lege ferenda) / S. Gebethner // Państwo i Prawo. – 1986. - № 11. – S. 3-11.
7. Collin P. H. Słownik prawa / H. Collin, K. Bartnicki. –Warszawa, 2001. – 1110 p.
8. Langrod G. Le contrôle parlementaire de l'administration dans les pays nordiques: le role du Ombudsman en Suède, en Finlande et en Dannemarck / G. Langrod // La Revue Administrative. – 1959. № 72. – P. 661-669.
9. Whyatt J. The citizen and the administration: the redress of grievances. A report by Justice / Whyatt J. – London, 1961. – 67 p.

10. Addink G. H. The Ombudsman as the fourth power. On the foundations of Ombudsman law from a comparative perspective / G. H. Addink // Judicial Lawmaking and Administrative Law ; pod red. F. Stroinka, E. van der Lindena. – Antwerpen, 2005. – 556 p.

11. Iserzon E. Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje / E. Iserzon. – Warszawa, 1968. – 432 s.

12. Pollard D. Constitutional and administrative law / D. Pollard, N. Parpworth, D. Hughes ; Ext. with materials. – Oxford, 2007. – 988 p.

13. Langrod G. «The Whyatt report» – La Grande Bretagne à la recherche de nouvelles formes de défense des droits du citoyen à l'encontre de l'Administration / Langrod G. // La Revue Administrative. – 1961. - № 84. – S. 660-680.

14. Langrod G. A la recherche de nouvelles formes de contrôle de l'administration publique y auratil un „Ombudsman" britannique? / Langrod G. // Stato Sociale. – 1961. - № 4. – S. 44-56.

15. Bar L. Nowe instytucje w angielskim prawie administracyjnym / L. Bar // Państwo i Prawo. – 1968. – T. 3. – S. 466-476.

16. Komisarz Parlamentu do Spraw Administracji w Wielkiej Brytanii (o kontroli administracji) // Państwo i Prawo. – 1966. – T. 6. – S. 1021-1029.

17. Lang J. Jurysdykcja Parlamentarnego Komisarza do Spraw Administracji w Wielkiej Brytanii / Lang J. // Państwo i Prawo. – 1972. – T. 1. – S. 90-99.

18. Uwagi o działalności ombudsmana w Wielkiej Brytanii w świetle Parliamentary Commissioner Act 1967 oraz wybranych raportów // AUWr. Przegląd Prawa i Administracji. – 1974. – T. 5. – 755 s.

19. Parliamentary Commissioner Bill. – HC Deb 18 October 1966. – V. 734. –. P. 42-172.

20. Langrod G. Le nouvel Ombudsman britannique pour l'Administration locale / G. Langrod // La Revue Administrative. – 1976. – № 173. – S. 538-544.

21. Supernat J. W Anglii / J. Supernat // Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej ; J. Jeżewski (red.). – Wrocław, 1991. – 566 s.

22. Kowalski P. Instytucja Komisarzy ds. administracji lokalnej („ombudsmanów lokalnych") w Anglii i Walii / P. Kowalski // Problemy rad narodowych: studia i materiały. – T. 69. – Warszawa, 1987. – 899 s.

23. Seneviratne M. Ombudsmen: Public Services and Administrative Justice / M. Seneviratne. – Cambridge : Univ. Press, 2002. – 567 p.

24. Page A. The Citizens Charter and Administrative Justice / A. Page // Administrative Justice in the 21st Century ; M. Harris, M. Partington (red.). – Hart Publ., 1999. – 446 p.

25. Administrative Justice. Some Necessary Reforms. Report of the Committee of the Justice – All Souls Review of Administrative Law in the United Kingdom. – Oxford, 1988. – para 2.24.

26. Callaghan A. J. Maladministration / A. J. Callaghan // Ombudsman Journal. – 1988. - № 7. – P. 1-18.

27. Nowacka E. Reformy samorządu terytorialnego w Polsce, Wielkiej Brytanii i USA / E. Nowacka. – Poznań-Wrocław, 2002. – 410 s.

28. The Parliamentary and Health Service Ombudsman: Principles of Good Administration. – London, 2007. – 34 p.

29. Usher J. The "Good Administration" of European Community Law / J. A. Usher // Current Legal Problems. – V. 38. – London, 1985. – 657 p.

30. Jackiewicz A. Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych / Jackiewicz A. // Państwo i Prawo. – 2003. – № 7. – S. 67-76.

31. Mielnik B. Obywatelstwo Unii Europejskiej / B. Mielnik // Prawo. – T. CCLXXI. – Wrocław, 2000. – 256 s.

32. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 23 października 2008 r. w sprawie sprawozdania rocznego z działalności Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2007 // 2008/2158 (INI).

33. Ehlermann C. D. The European Administration and the Public Administration of Member States with regard to Competition Law / C. D. Ehlermann // European Competition Law Review. – 1995. – № 8. – P. 451-467.

34. Decyzja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 marca 1994 r. w sprawie przepisów i ogólnych warunków regulujących wykonywanie funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich 94/262/EWWiS. – WE. – Euratom.

35. Kodeks dobrego postępowania administracyjnego personelu Komisji Europejskiej w ich kontaktach ze społeczeństwem, stanowiący załącznik do Regulaminu Komisji Europejskiej przyjętego przez nią 29 listopada 2000 roku C(2000) 3614 // Dz. Urz. – WE № L 308/26. – 8 grudnia 2000 r.

36. Bałaban A. Prawo do dobrej administracji / Bałaban A. // Administracja publiczna i prawo administracyjne wobec integracji europejskiej ; J. Sługocki (red.). – Szczecin, 2003. – 444 s.

37. Usher J. A. General Principles of European Community Law / Usher J. A. – London-New York, 1998. – 160 p.

38. Kańska K. Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe o randze konstytucyjnej / K. Kańska // Współczesne wyzwania europejskiej przestrzeni prawnej ; A. Łazowski, R. Ostrihansky (red.). – Kraków : Zakamycze, 2005. – 746 s.

39. C4-0270/98 // Dz. Urz. WE Nr C 292/168. – 21 września 1998 r.; C4-0138/99 // Dz. Urz. WE № C 219/456. – 30 lipca 1999 r.

40. Europejski kodeks dobrych praktyk administracyjnych, przyjęty przez Parlament Europejski w formie rezolucji w dniu 6 września 2001 r. // Dz. Urz. WE № C 72 E/331. – 21 marca 2002 r.

41. Szydło M. Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe w unijnym porządku prawnym / M. Szydło // Studia Europejskie. – 2004. – № 1. – S. 84-89.

42. Janczak J. Prawo do dobrej administracji w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej / J. Janczak // Prawa podmiotowe. Pojmowanie w naukach prawnych ; J. Ciapała, K. Flaga-Gieruszyńska. – Szczecin, 2006. – 675 s.

43. Bojarski Ł. The Charter of Fundamental Rights as a Living Instrument : Manual / Bojarski Ł., D. Schindlauer, K. Wladasch. – Rome–Warsaw–Vienna, 2014. – 146 p.

44. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności // Dz. U. – 1993 r. – № 61. – poz. 284 ze zm.

45. Jasudowicz T. Kilka uwag o europejskich standardach administracyjnych – ze szczególnym uwzględnieniem służby cywilnej – w świetle europejskich standardów praw człowieka / T. Jasudowicz // Księga Pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego. – Toruń, 1999. – 478 s.

46. Strembowicz J. Od ombudsmana do mediatora. O nietradycyjnej i pozajurysdykcyjnej metodzie ochrony praw obywatelskich / J. Strembowicz // Miesięcznik Literacki. – 1973. - № 12. – S. 86-92.

47. Council of Europe Pub. – 1996. – 277 p.

48. Váczi P. The institution of Good Administration in the Council of Europe / P Váczi // Europeanization of the national law, the Lisbon Treaty and some other legal issues. – Brno, 2008. – 819 p.

49. Trzeci Szczyt Szefów Państw i Rządów Rady Europy. – Warszawa, 16-17 maja 2005 r. – Deklaracja Warszawska. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.coe.org.pl

50. CJ-DA-GT. – 2005. – 34 p.; CJ-DA-GT. – 2006. – 43 p.

51. Miaskowska-Daszkiewicz K. Prawo do dobrej administracji – uwagi na tle Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy CM/Rec (2007)7 / K. Miaskowska-Daszkiewicz // Standardy wykonywania władzy publicznej ; K. Miaskowska-Daszkiewicz, R. M. Pal (red.). – Lublin-Stalowa Wola, 2008. – 344 s.

52. Lang W. Prawa podmiotowe i prawa człowieka / W. Lang // Księga Jubileuszowa Profesora Tadeusza Jasudowicza ; J. Białocerkiewicz (red.). –Toruń, 2004. – 544 s.

53. Poplik-Chorąży K. „Dobra" i „niewłaściwa administracja" w doktrynie i praktyce europejskiej (zagadnienia wybrane) / K. Poplik-Chorąży, P. Sadowski // Casus. – 2008. – № 4. – S. 23-27.

REFERENCES

1. Wojtaszek-Mik E., & Mik, C. (2000). *Traktaty europejskie [European treaties]*. Kraków: Zakamycze [in Polish].

2. Przyborowska-Klimczak, A. & Skrzydło-Tefelska, E. (2003). Dokumenty europejskie [European documents]. Lublin [in Polish].

3. Popławska, E. (1998). Złe zarządzanie przez instytucje Wspólnoty Europejskiej [Bad management by European Community institutions]. *Jurysta – Jurist, 12*, 2-9 [in Polish].

4. Galster J., & Mik. C. (1996). *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego : Zarys wykładu [The basics of European Community law: Outline of the lecture]*. Toruń [in Polish].

5. Emmert, F. & Morawiecki, M. (2000). *Prawo europejskie [European law]*. Warszawa-Wrocław [in Polish].

6. Gebethner, S. (1986). Sejmowy rzecznik praw obywatelskich (rozważania de lege ferenda) [Parliamentary Ombudsman (considerations de lege ferenda)]. *Państwo i Prawo – State and Law, 11,* 3-11 [in Polish].

7. Collin, P.H. & Bartnicki, K. (2001). *Słownik prawa [Dictionary of law]*. Warszawa [in Polish].

8. Langrod, G. (1959). Le contrôle parlementaire de l'administration dans les pays nordiques: le role du Ombudsman en Suède, en Finlande et en Dannemarck [Parliamentary control of the administration in the Nordic countries: the role of the Ombudsman in Sweden, Finland and Dannemarck]. *La Revue Administrative – The Administrative Review, 72,* 661-669 [in French].

9. Whyatt, J. (1961). *The citizen and the administration: the redress of grievances. A report by Justice.* London [in English].

10. Addink, G.H. (2005). *The Ombudsman as the fourth power. On the foundations of Ombudsman law from a comparative perspective. Judicial Lawmaking and Administrative Law*. Antwerpen [in English].

11. Iserzon, E. (1968). *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje [Administrative law. Basic institutions]*. Warszawa [in Polish].

12. Pollard, D. et. al. (2007). *Constitutional and administrative law*. Oxford [in English].

13. Langrod, G. (1961). «The Whyatt report» – La Grande Bretagne à la recherche de nouvelles formes de défense des droits du citoyen à l'encontre de l'Administration ["The Whyatt report" – Britain seeks new forms of citizen's rights defense against the Administration]. *La Revue Administrative – The Administrative Review, 84,* 660-680 [in French].

14. Langrod, G.A. (1961). la recherche de nouvelles formes de contrôle de l'administration publique y auratil un „Ombudsman" britannique? [Will the search for new forms of control of the public administration have a British "Ombudsman"?]. *Stato Sociale – Social State, 4,* 44-56 [in French].

15. Bar, L. (1968). Nowe instytucje w angielskim prawie administracyjnym [New institutions in English administrative law]. *Państwo i Prawo – State and Law, 3*, 466-476 [in Polish].

16. Komisarz Parlamentu do Spraw Administracji w Wielkiej Brytanii (o kontroli administracji) [Commissioner of Parliament for Administration in Great Britain (on administration control)]. *Państwo i Prawo – State and Law, 6,* 1021-1029 [in Polish].

17. Lang, J. (1972). Jurysdykcja Parlamentarnego Komisarza do Spraw Administracji w Wielkiej Brytanii [Jurisdiction of the Parliamentary Commissioner for Administration in Great Britain]. *Państwo i Prawo – State and Law, 1,* 90-99 [in Polish].

18. *Uwagi o działalności ombudsmana w Wielkiej Brytanii w świetle Parliamentary Commissioner Act 1967 oraz wybranych raportów [Comments on the ombudsman's activity in Great Britain in the light of the Parliamentary Commissioner Act 1967 and selected reports]*. (1974). AUWr. Przegląd Prawa i Administracji [in Polish].

19. *Parliamentary Commissioner Bill. HC Deb 18 October 1966, 734*, 42-172 [in English].

20. Langrod, G. (1976). Le nouvel Ombudsman britannique pour l'Administration locale [The new British Ombudsman for Local Government]. *La Revue Administrative – The Administrative Review, 173,* 538-544 [in French].

21. Supernat, J.W. & Anglii, J. Supernat. (1991). *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej [Local government and administration in selected countries. Municipality in Western European countries]*. J. Jeżewski (Ed.). Wrocław [in Polish].

22. Kowalski, P. (2002). Instytucja Komisarzy ds. administracji lokalnej („ombudsmanów lokalnych") w Anglii i Walii [Institution of Commissioners for Local Government ("local ombudsmen") in England and Wales]. *Problemy rad narodowych: studia i materiały – Problems of national councils: studies and materials, 69* [in Polish].

23. Seneviratne, M. (2002). *Ombudsmen: Public Services and Administrative Justice*. Cambridge: Univ. Press [in English].

24. Page, A. (1999). *The Citizens Charter and Administrative Justice*. M. Harris, M. Partington (Ed.). Hart Publ. [in English].

25. *Administrative Justice. Some Necessary Reforms. Report of the Committee of the Justice – All Souls Review of Administrative Law in the United Kingdom*. (1988). Oxford [in English].

26. Callaghan, A.J. (1988). Maladministration. *Ombudsman Journal*, 7, 1-18 [in English].

27. Nowacka, E. (2002). *Reformy samorządu terytorialnego w Polsce, Wielkiej Brytanii i USA [Territorial government reforms in Poland, Great Britain and the USA]*. Poznań-Wrocław [in Polish].

28. *The Parliamentary and Health Service Ombudsman: Principles of Good Administration*. (2007). London [in English].

29. Usher, J. (1985). *The "Good Administration" of European Community Law. Current Legal Problems*. London [in English].

30. Jackiewicz, A. (2003). Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych [The right to good administration in the light of the Charter of Fundamental Rights]. *Państwo i Prawo – State and Law, 7,* 67-76 [in Polish].

31. Mielnik, B. (2000). *Obywatelstwo Unii Europejskiej [Citizenship of the European Union]*. Wrocław: Prawo [in Polish].

32. *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 23 października 2008 r. w sprawie sprawozdania rocznego z działalności Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2007. 2008/2158 (INI) [European Parliament resolution of 23 October 2008 on the annual report on the European Ombudsman's activities for 2007. 2008/2158 (INI)]*. [in Polish].

33. Ehlermann, C.D. (1995). The European Administration and the Public Administration of Member States with regard to Competition Law. *European Competition Law Review, 8,* 451-467 [in English].

34. *Decyzja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 marca 1994 r. w sprawie przepisów i ogólnych warunków regulujących wykonywanie funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich 94/262/EWWiS [Decision of the European Parliament of 9 March 1994 on the regulations and general conditions governing the performance of the functions of the Ombudsman 94/262 / ECSC]*. WE. Euratom [in Polish].

35. *Kodeks dobrego postępowania administracyjnego personelu Komisji Europejskiej w ich kontaktach ze społeczeństwem, stanowiący załącznik do Regulaminu Komisji Europejskiej przyjętego przez nią 29 listopada 2000 roku C(2000) 3614 [Code of good administrative behavior of the staff of the European Commission in their contacts with the public, annexed to the Rules of Procedure of the European Commission, adopted by her on November 29, 2000, C (2000) 3614]*. (2000, December 8). Dz. Urz [in Polish].

36. Bałaban, A. (2003). *Prawo do dobrej administracji. Administracja publiczna i prawo administracyjne wobec integracji europejskiej [The right to good administration. Public administration and administrative law towards European integration]*. J. Sługocki (Ed.). Szczecin [in Polish].

37. Usher, J.A. (1998). *General Principles of European Community Law*. London-New [in English].

38. Kańska, K. (2005). *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe o randze konstytucyjnej [The right to good administration as a fundamental right with a constitutional rank]*. A. Łazowski, R. Ostrihansky (Ed.). Kraków: Zakamycze [in Polish].

39. C4-0270/98. Dz. Urz. WE Nr C 292/168. 21 września 1998 r.; C4-0138/99. Dz. Urz. WE № C 219/456. 30 lipca 1999 r. [in Polish].

40. *Europejski kodeks dobrych praktyk administracyjnych, przyjęty przez Parlament Europejski w formie rezolucji w dniu 6 września 2001 r. [The European Code of Good Administrative Behavior adopted by the European Parliament in the form of a resolution on 6 September 2001]*. (2002, March 21). Dz. Urz. [in Polish].

41. Szydło, M. (2004). Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe w unijnym porządku prawnym [The right to good administration as a fundamental right in the EU legal order*]. Studia Europejskie – European Studies, 1*, 84-89 [in Polish].

42. Janczak, J. (2006). *Prawo do dobrej administracji w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej [The right to good administration in the Charter of Fundamental Rights of the European Union]*. Szczecin [in Polish].

43. Bojarski, Ł. (2014). *The Charter of Fundamental Rights as a Living Instrument : Manual*. Rome–Warsaw–Vienna [in English].

44. *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności [Convention on the protection of human rights and fundamental freedoms]*. (1993). [in Polish].

45. Jasudowicz, T. (1999). *Kilka uwag o europejskich standardach administracyjnych – ze szczególnym uwzględnieniem służby cywilnej – w świetle europejskich standardów praw człowieka [A few comments on European administrative standards - with particular reference to the civil service - in the light of European human rights standards]*. Toruń [in Polish].

46. Strembowicz, J. (1996). Od ombudsmana do mediatora. O nietradycyjnej i pozajurysdykcyjnej metodzie ochrony praw obywatelskich [From ombudsman to mediator. On the non-traditional and non-jurisdictional method of civil rights protection]. *Miesięcznik Literacki – Literary monthly, 12,* 86-92 [in Polish].

47. Council of Europe Pub. (1996). [in English].

48. Váczi, P. (2008). *The institution of Good Administration in the Council of Europe*. Brno [in English].

49. Trzeci Szczyt Szefów Państw i Rządów Rady Europy. Warszawa, 16-17 maja 2005 r. Deklaracja Warszawska [Third Summit of Heads of State and Government of the Council of Europe. Warsaw, May 16-17, 2005. Declaration of Warsaw]. (n.d.). *www.coe.org.pl.* Retrieved from www.coe.org.pl [in Polish].

50. CJ-DA-GT. 2005. 34 p.; CJ-DA-GT. 2006. 43 p. [in English].

51. Miaskowska-Daszkiewicz, K. (2008). *Prawo do dobrej administracji – uwagi na tle Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy CM/Rec [The right to good administration - comments against the Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe CM / Rec]*. K. Miaskowska-Daszkiewicz, R. M. Pal (Ed.). Lublin-Stalowa Wola [in Polish].

52. Lang, W. (2004). *Prawa podmiotowe i prawa człowieka [Subjective rights and human rights]*. J. Białocerkiewicz (Ed.). Toruń [in Polish].

53. Poplik-Chorąży, K. (2008). „Dobra" i „niewłaściwa administracja" w doktrynie i praktyce europejskiej (zagadnienia wybrane) ["Good" and "improper administration" in European doctrine and practice (selected issues)]. *Casus – Spy, 4,* 23-27 [in Polish].

Стаття надійшла до редакції 5.03.2018

УДК 342.9

Гриценко Володимир Григорович
доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри галузевого права
та правоохоронної діяльності
Центральноукраїнського державного
педагогічного університету
імені Володимира Винниченка,
заслужений юрист України
lsibirceva10@gmail.com

КОМПЕТЕНЦІЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

Статтю присвячено визначенню та розмежуванню компетенції правоохоронних органів України як головних суб'єктів правоохоронної системи. Проаналізовано й досліджено співвідношення поняття "компетенція правоохоронних органів" із "юрисдикцією". Автором запропоновано власне визначення даного поняття та охарактеризовано юрисдикційні, неюрисдикційні та дискреційні повноваження правоохоронних органів.

Ключові слова: компетенція, повноваження, правоохоронний орган, юрисдикція.

Hrytsenko V. H. COMPETENCE OF LAW ENFORCEMENT BODIES

The article is devoted to the definition and delineation of the competence of law-enforcement bodies of Ukraine as the main subjects of the law-enforcement system. The relationship between the concept of "competence of law enforcement bodies" and "jurisdiction" is analyzed and researched. The author proposes the proper definition of this concept and describes the jurisdictional, non-jurisdiction and discretion powers of law enforcement agencies.

Key words: competence, powers, law enforcement body, jurisdiction.

Постановка проблеми. Демократію та права людини називають одними із найцінніших досягнень людства та цивілізації. Ці поняття є фундаментальними для політики, економіки і права, а зокрема управлінської діяльності, в межах якої основною метою правоохоронних органів повинно виступати забезпечення демократичного розвитку держави, підтримання її авторитету в очах громадян. Це пояснює аналіз повноважень правоохоронних органів у забезпеченні, гарантуванні та охороні прав і свобод людини, які на конституційному рівні визначені як вища соціальна цінність.

В сучасних умовах реформування української системи права, коли відбувається посилення стимулюючо-виховної та превентивної функцій правоохоронних органів, суттєво зростає значення останніх як суб'єктів забезпечення і захисту прав і свобод. При цьому таке забезпечення здійснюється в межах компетенції, якою наділяються правоохоронні органи в цілісній системі правового регулювання. Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу однією з пріоритетних сфер реформування визначає розширення компетенції правоохоронних органів, в частині забезпечення конституційних прав людини і громадянина і звуження її компетенції в частині охорони державних інтересів.

Актуальність дослідження виявляється у необхідності внутрішнього розмежування повноважень правоохоронних органів в Україні, визначення їх складових і суті з метою подальшого вдосконалення законодавства України, розробки нового плану визначення уповноважених органів по реалізації відповідних функцій. Крім цього, необхідність дослідження обумовлена переходом від концепції поліцейської держави до держави соціального добробуту, що забезпечуватиметься в тому числі і реалізацією правоохоронними органами своїх повноважень.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питаннями компетенції правоохоронних органів займалися такі науковці, як В. Б. Авер'янов, А. М. Бандурка, В. Д. Басай, І. В. Берестовський, В. П. Діхтієвський, О. С. Захарова, О. В. Іваненко, О. М. Капля, В. С. Ковальський, О. І. Кудерміна, Д. В. Лісний, В. С. Лукомський, І. Є. Марочкін, М. І. Мельник, В. А. Молдован, П. В. Онопенко, П. П. Підюков, Н. В. Сибільова, О. М. Толочко, М. І. Хавронюк та багато інших.

Однак, незважаючи на результати досліджень зазначених вчених-правників, залишається потребою розподіл повноважень у правоохоронній сфері і охоплення ними усіх функцій, які по своїй правовій природі

© В.Г.Гриценко, 2018

повинні бути притаманними правоохоронним органам.

Виклад основного матеріалу. Для забезпечення даного дослідження певними вихідними основами, варто розглянути поняття ”компетенція”, співвідношення його з поняттям ”юрисдикція” і ”повноваження”. У довідкових виданнях, зокрема у Тлумачному словнику української мови під поняттям” компетенція” розуміється: 1) добра обізнаність із чим-небудь; 2) коло повноважень якої-небудь організації, установи, особи [14, с. 250].

Тобто, компетенція по-суті ототожнюється за розумінням даного словника із колом повноважень. У словнику іншомовних слів поняття ”компетенція” (лат. competentia, від competo – взаємно прагну; відповідаю, підходжу) розглядається як коло повноважень якої-небудь організації, установи або особи; коло питань, в яких дана особа має певні повноваження, знання, досвід [10, с. 299]. У даному випадку увага звертається на сфери, з якими пов'язані ці повноваження.

В іншому словнику щодо розкриття значення цього поняття вживається наступне пояснення - це коло повноважень, сфера питань, явищ, які підпадають під чиюсь сферу діяльності [7, с. 186]. Не зовсім логічним видається співставлення явищ і питань як одно порядкових елементів.

Отже, у довідкових виданнях під компетенцією розуміють переважно коло чи сферу повноважень, коло питань, які підпадають під вплив якогось суб'єкта, що здатен їх вирішити. Таке довідкове значення компетенції не слід плутати із компетентністю, що і розглядається як певна обізнаність із чимось, однак у деяких словниках часто ототожнюється з компетенцією, що на наш погляд, не є виправданим.

Правова природа поняття ”компетенція” є набагато більше дискусійною, аніж його довідкові значення. Так, у Юридичній енциклопедії під даним поняттям розглядається сукупність встановлених в офіційній юридичній чи неюридичній формі прав і обов'язків, тобто повноважень будь-якого органу або посадової особи, які визначають можливості цього органу або посадової особи приймати обов'язкові до виконання рішення, організовувати та контролювати їх виконання, вживати у необхідних випадках заходи відповідальності тощо [16, с. 373].

Тобто, з цього випливає, що компетенція має спеціально визначатися у певних актах нормативного характеру, пов'язуватися із конкретними правами уповноважених органів, кожен з яких має свою сферу відання. Така сфера охоплює як коло прав, так і коло обов'язків, які характеризують здатність особи чи органу приймати юридично значущі рішення.

Водночас у юридичній літературі констатується, що правовий зміст поняття ”компетенція” включає в себе такі елементи: предмети відання (коло тих об'єктів, явищ, дій на які поширюються повноваження); права та обов'язки, повноваження органу або особи; відповідальність; відповідність поставленим цілям, завданням і функціям [9, с. 47-48].

Аналізуючи вище вказане зазначимо, що компетенція в правовому розумінні пов'язується передусім з діяльністю державних органів і ґрунтується на відповідності меті, завданням і функціям, як вихідним пунктам її остаточного нормативного формування. Разом із тим існують концепції компетенції органів і осіб, які і диференціюють поняття компетенції в межах приватного і публічного права.

Так, приватно-правова компетенція формується як правосуб'єктність юридичної особи, що визначається на момент реєстрації і може змінюватися в процесі діяльності. Другий аспект цього виду компетенції – це спеціальна компетенція, що полягає у праві в певних межах провадити професійну діяльність. Спеціальна компетенція комерційної організації виявляється у праві провадити професійну підприємницьку діяльність з метою одержання прибутку, а органів об'єднань громадян – для виконання своїх статутних завдань [8, с. 57]. Тож, вона не має юридично-владного характеру і відповідного державно-примусового забезпечення, а також пов'язується із задоволенням суто приватно-правового інтересу як складової функціонування правової сфери. Така приватно-правова компетенція визначається в актах локального регулювання і рідко встановлює права і обов'язки для суб'єктів поза внутрішньою структурою підприємства, установи, організації.

Компетенція публічно-правова (компетенція державного органу) полягає у спеціальній правосуб'єктності державного органу як колективного суб'єкта правовідносин. Це закріплена законом (або іншим нормативно-правовим актом) сукупність його владних повноважень (прав і обов'язків), юридичної відповідальності і предмета відання. Обсяг компетенції конкретних державних органів та їх посадових осіб залежить від місця, яке посідає той чи інший орган або посадова особа в ієрархічній структурі відповідних органів. Своїм змістом і спрямованістю компетенція державних органів та їх посадових осіб розрізняється залежно від гілки державної влади, до якої належить відповідний орган або посадова особа [3, с. 134].

Правоохоронні органи так чи інакше діють в підсистемі публічного права, для якого є характерним імперативний метод юридичної субординації та підпорядкованості, в той час як основний метод приватно-правової компетенції – це координаційний метод. У процесі діяльності державного характеру реалізується публічний державний інтерес, виражати який можуть лише суб'єкти, які діють від імені держави і є носіями державно-владних повноважень. Саме в правоохоронних відносинах однією зі сторін виступає уповноважений суб'єкт влади (правоохоронний орган чи посадова особа), який здатен реалізувати правоохоронні та правозастосовні функції.

Щодо співвідношення поняття ”компетенція правоохоронних органів” із ”юрисдикцією” зазначимо наступне. С. М. Гусаров вказує, що своїм головним призначенням адміністративна юрисдикція вбачає правовий захист адміністративно-правових відносин. Як спосіб вирішення правових конфліктів юрисдикція передбачає необхідність ухвалення остаточного рішення - акту застосування норм права до конкретного випадку [5, с. 13-16]. Ю. П. Битяк розглядає адміністративну юрисдикцію як таку, що полягає у розгляді адміністративно-правових спорів, справ про адміністративні правопорушення в установленій законом адміністративно-процесуальній формі спеціально-уповноваженими на те органами (посадовими особами), яких наділено правом розглядати спори та накладати адміністративні стягнення [1, с. 196]. Тобто, з наведеного випливає, що обов'язковість прийняття юридично значущих рішень є однією із властивостей адміністративної юрисдикції, а також втілення останньої в порядку здійснення правоохоронними органами відповідних дозволених законом дій.

В. Т. Маляренко вказує, що юрисдикція правоохоронних органів полягає в повноваженнях, які делеговано державою та які встановлюють обсяг їхньої компетенції, способи розгляду й прийняття рішень, порядок їхнього оскарження. А призначення правоохоронної діяльності склалося історично, воно функціонально визначено межами компетенції правоохоронних органів і посадових осіб [15, с. 10, 18].

Наведене свідчить про те, що юрисдикція є більш ширшим поняттям до компетенції і передбачає розмежування повноважень правоохоронних та інших (законодавчого, інших виконавчих) органів в українській правовій системі. І саме субординаційні відносини є домінуючими у визначенні компетенції того чи іншого органу, адже тільки спираючись на владу, виявляється можливим здійснювати державно-управлінський вплив. На наш погляд, помилковим буде трактування, згідно з яким визначальною ознакою даного співвідношення буде застосування правоохоронними органами в межах своєї компетенції засобів державного примусу, на що акцентується увага вітчизняними представниками науки адміністративного права. Посилюється значення стимулювання створення для суб'єктів умов із дотримання законодавства (превентивна, профілактична функція).

На підставі вище викладеного видається можливим сформулювати наступне визначення компетенції правоохоронних органів. Компетенція правоохоронних органів – це сукупність передбачених нормативно-правовими актами прав та обов'язків (повноважень), які реалізовують уповноважені органи та/або їх посадові особи, що виконують правоохоронні та правозастосовні функції у сфері охорони державного ладу, громадського порядку, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, та відповідальність, яку несуть ці органи у зв'язку із покладенням на них відповідних обов'язків.

Сформулювавши дефініцію компетенції правоохоронних органів, необхідно також розглянути види таких компетенцій в межах досліджуваних адміністративних правовідносин. Так, В. Л. Грохольський та Л. В. Грохольська визначають, що компетенція правоохоронних органів може класифікуватися за повноваженнями, що вони здійснюють на: правотворчі, розпорядчо-організаційні, контрольно-наглядові, виконавчі, повноваження з притягнення порушників до відповідальності [4, с. 13]. Однак, поза цим переліком залишаються превентивні, профілактичні повноваження правоохоронних органів.

В. П. Діхтієвський класифікує такі повноваження на наступні групи: а) повноваження щодо охорони і забезпечення громадського порядку; б) повноваження щодо запобігання правопорушенням та їх припинення; в) повноваження, пов'язані з виявленням, розкриттям і розслідуванням злочинів, спрямованих проти особистих прав громадян; г) повноваження щодо виконання правових актів як загального, так і індивідуального порядку; ґ) повноваження щодо забезпечення прав громадян при здійсненні оперативно-розшукової діяльності; д) повноваження у сфері забезпечення національної безпеки та інші повноваження [6, с. 84-87].

Аналізуючи даний перелік видів повноважень зазначимо, що позитивним кроком є розширювальний характер цього переліку – до нього можуть бути включені у перспективі певні види правоохоронної діяльності. Однак, якщо повноваження є правами і обов'язками, то компетенція правоохоронних органів не зводиться лише до них, а передбачає окремо додатково до повноважень відповідальність і сферу (предмет) відання.

М. І. Бойчук, характеризуючи повноваження органів внутрішніх справ, виділяє у сфері здійснення правоохоронної діяльності за критерієм характеру повноважень: 1) власне правоохоронні повноваження; 2) правозастосовні повноваження; 3) дискреційні повноваження даного органу [2]. Вважаємо, що така класифікація доцільна і у межах дослідження компетенції правоохоронних органів, адже відтворює правові засади функціонування їх на основі принципів верховенства права і законності, демократизму, гласності і справедливості.

Ще одну класифікацію компетенції правоохоронних органів запропонував В. Т. Маляренко. Він зазначає, що за критерієм меж здійснення таких повноважень компетенція правоохоронних органів буває загальна (в межах держави), територіальна (в межах окремих адміністративно-територіальних утворень) та відомча (щодо визначення компетенції, здійснення повноважень в межах самого органу) [15, с. 18].

На нашу думку такий критерій повинен грунтуватися на субординації і координації, що існують між управлінцем та тим, хто підпадає під його сферу впливу. Також неможливо визначити чи загальна, чи територіальна компетенція поширюється на межі певних областей. Так, очевидно варто перейменувати загальну компетенцію в межах цієї класифікації на всеукраїнську. В дану класифікацію також не включена міжвідомча

компетенція.

Одним із головних підрозділів системи органів внутрішніх справ, що здійснюють охорону громадського порядку та безпеки, боротьбу зі злочинністю в Україні, є поліція. Правовою основою її діяльності є Закон України ”Про Національну поліцію” [12].

На наш погляд, до юрисдикційних дій органів внутрішніх справ можна віднести такі повноваження, як виявлення фактів вчинення правопорушень (адміністративно-правовий і кримінально-правовий блоки), розслідування і розкриття злочинів, застосування санкцій до суб'єктів, надання відповідей на запити про інформацію відповідно до Закону України ”Про доступ до публічної інформації” [11].

Що стосується дискреційних повноважень органів внутрішніх справ, то М. І. Бойчук зазначає, що дискреційними повноваженнями є такі права і обов'язки правоохоронного органу, за якими він з поміж декількох запропонованих законодавством варіантів, або на власний розсуд, якщо це встановлено у відповідному нормативному приписі, може обирати найбільш прийнятний варіант поведінки [2].

Прикладами прояву дискреційних повноважень органів внутрішніх справ можна визначити адміністративний розсуд органів внутрішніх справ, який надає можливість останньому прийняти юридично значиме рішення з огляду на врахування конкретних обставин справи і меж застосування розсуду для задоволення публічного інтересу, що визначені у чинному законодавстві України.

Неюрисдикційність повноважень полягає у тому, що вони здійснюються з метою реалізації іншими правоохоронними органами своєї адміністративної юрисдикції. Наприклад після складання протоколу про адміністративне правопорушення, орган внутрішніх справ передає такі матеріали до суду для реалізації останнім своїх повноважень.

Отже, юрисдикційні, дискреційні та неюрисдикційні повноваження органів внутрішніх справ складають цілісну систему компетенції і створюють правове поле для впливу на суб'єктів, що порушують режим законності та розбалансовують систему правопорядку в суспільстві і державі.

Повноваження суду у правоохоронній сфері переважно зводяться до правозастосування і досить рідко до власне правоохорони. Як правильно вказує С. М. Гусаров, юрисдикція суду виникає тоді, коли необхідно вирішити спір про право або у зв'язку з порушенням чинних правових норм [5, с. 12].

Адміністративне судочинство не можна розглядати, на відміну від провадження в органах внутрішніх справ, як форму управлінської діяльності, оскільки суд не виступає органом управління. Застосовуючи адміністративне стягнення за адміністративні правопорушення, суддя здійснює не управлінську (виконавчо-розпорядчу) діяльність, а функції правосуддя. Розгляд адміністративного делікту протікає у відповідній процесуальній формі. Як правосуддя слід розглядати і діяльність суду у вирішенні скарг на неправомірні рішення, дії чи бездіяльність органів і посадових осіб, що порушили права громадян.

Ще одне важливе юрисдикційне повноваження суду – ухвалення рішення по справі (акт застосування норм права у кожному конкретному випадку). Юрисдикційний акт щодо конкретної адміністративної справи означає, по суті, вирішення правового спору. Якщо ж ідеться про порушення, в такому акті повинно бути передбачено санкції.

Щодо дискреційних повноважень суду зазначимо, що їх наявність дозволяє з'ясовувати обставини справи і оцінювати докази за своїм власним переконанням. Однак, межі такої дискреції в правоохоронній діяльності повинні бути чітко виражені. Так, О. С. Захарова вказує, що правосуддя є квінтесенцією регулятивної та охоронної функцій держави, які доповнюють одна одну, оскільки в них втілено охорону Конституції, суб'єктивного права, відновлення порушеного права, підтримання правопорядку і законності [15, с. 22-23].

Щодо неюрисдикційних повноважень суду. Прикладом таких повноважень є постановлення судом окремої ухвали у випадку, якщо під час розгляду справи суд виявить порушення прав, свобод людини і громадянина і таким чином надасть можливість іншим органам реалізувати свою адміністративну юрисдикцію.

Розглядаючи повноваження прокуратури у сфері правоохоронної діяльності зазначимо, що наразі відповідно до нового Закону України ”Про прокуратуру” [13] органи прокуратури позбавлені контрольно-наглядових повноважень в частині здійснення загального нагляду (з юрисдикційних повноважень відповідно залишається представництво інтересів громадянина і держави, підтримання державного обвинувачення, нагляд за дотриманням прав засуджених в установах виконання покарань та ін.). Однак, проблема невизначеності підпорядкування прокуратури створює проблеми правозастосування відповідних положень, що стосуються загального нагляду.

Такі проблеми полягають в тому, що органи прокуратури не позбавляються фактичної можливості здійснювати загальний нагляд у випадку виявлення підстав для необхідності представництва інтересів громадян або держави у суді, а також у випадках здійснення перевірки після спеціально уповноваженого органу. Оскільки прокуратура контролюється не зовнішніми, а внутрішніми структурними утвореннями, належне позбавлення цього органу функції загального нагляду фактично не здійснено.

Важливе значення в межах даних юрисдикційних повноважень прокуратури як правоохоронного органу, на наш погляд, є здійснення ними профілактики (запобігання) вчинення злочинів шляхом безпосередньої участі у

відповідних заходах, а також роз'яснення застосування законодавства.

Щодо інших спеціальних органів зазначимо, що їх специфічні повноваження викладені у положеннях, які затверджені Постановами Кабінету Міністрів України, та відображають головне призначення усіх правоохоронних органів – охорона громадського порядку і державного ладу, забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Висновки. Таким чином, на підставі вище викладеного можна стверджувати про особливий характер діяльності правоохоронних органів, що передбачає спеціальну правосуб'єктність, яка застосовується для визначення правового статусу конкретного правоохоронного органу та фактично означає встановлення обсягу компетенції, що йому належить. Юрисдикційні, неюрисдикційні, дискреційні повноваження правоохоронних органів визначають його компетенцію, яка у досліджуваній сфері є дуже розпорошеною по різним нормативно-правовим актам, що не сприяє ефективному виконанню комплексу завдань і функцій, як первинної ланки структури адміністративно-юрисдикційних відносин. Публічно-правова компетенція правоохоронних органів передбачає чітку регламентацію на підставі чого і в якому порядку їм діяти з метою відповідності свого призначення.

Список використаних джерел:

1. Битяк Ю. П. Адміністративне право України: підручник для юрид. вузів і фак./ [В. В. Богуцький, В. М. Гаращук та ін.]; за заг. ред. Ю. П. Битяка. – Х.: Право,2001. – 528 с.

2. Бойчук М. І. Дискреційні повноваження органів внутрішніх справ: правова природа та умови ефективного застосування / М. І. Бойчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://radnuk.info/statti/565-pranoohor/15149-2011-0121-08-28-26.html.

3. Голосніченко Д. І. Повноваження міліції, їх законодавче регулювання та вивчення / Д.І.Голосніченко // Адміністративне право і процес: науково-практичний журнал. – Київ, 2013. – №2 (4). – С. 133-38.

4. Грохольський В. Л. Удосконалення нормативно-правового забезпечення управління органами внутрішніх справ України / В.Л.Грохольський, Л.В.Грохольська // Вісник Академії управління МВС, 2007. – №2-3. – С. 12-19 с.

5. Гусаров С. М. Організаційно-правові засади адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ України. – Х.: ТД «Золота миля», 2009. – 408 с.

6. Діхтієвський В. П. Захист прав, свобод та законних інтересів громадян України у процесі здійснення правоохоронної діяльності: монографія / Діхтієвський В. П., Безчасний В. М., Філонов В. П., Філонов О. В., Коваль М. В., Кременовська І. В., Субботін В. М. За заг. ред. д.ю.н., проф. В. П. Діхтієвського. – Донецьк» Видавництво «Ноулідж» (донецьке відділення), 2009. – 219 с.

7. Караванський С. Практичний словник синонімів української мови. – К., Українська книга, 2000. – 480 с.

8. Корж І. Ф. Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері державної безпеки України: Монографія. – В.: ТОВ «Нілан-ЛТД», 2013. – 384 с.

9. Крупчан О. Компетенція центральних органів виконавчої влади / О.Крупчан // Вісник Академії правових наук України: Збірник наукових праць. – Харків, 2002. – №2. – С. 47-59.

10. Морозов С. М., Шкарапута Л. М. Словник іншомовних слів / Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Український мовно-інформаційний фонд НАН України. – К. : «Наукова думка», 2000. – 686 с.

11. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України від 12.08.2011. – №32. – стор.1491. – стаття 314.

12. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19

13. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 №3541 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1697-18

14. Словник української мови в 11 томах. За ред. І. К. Білодіда, А. А. Бурячок та ін. Т. 4. «І-М». – К.: Наукова думка, 1973. – 741 с.

15. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України: Підручник / МОНіНУ; Авт.:Білоус В. Т., Захарченко О. С., Ковальський В. С., Лукомський В. С., Маляренко В. Т. та ін.; відп. ред. В. Т. Маляренко. – 3-є вид., перер. і доп. – Київ: Юрінком Інтер, 2007. – 352 с.

16. Юридична енциклопедія: В 6-ти томах / Нац.акад.наук України; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАНУ; Гол. ред.: Шемшученко Ю. С., Зяблюк М. П., Горбатенко В. Д. та ін. – Київ: Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана. – Т.3:К-М. – 2001. – 792 с.

REFERENCES

1. Bytiak, Yu.P., Bohutskyi V.V., Harashchuk, V.M. et al. (2009). *Administratyvne pravo Ukrainy [Administrative Law of Ukraine]*. Yu.P. Bytiak (Ed.). Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].

2. Boichuk, M.I. Dyskretsiini povnovazhennia orhaniv vnutrishnikh sprav: pravova pryroda ta umovy

efektyvnoho zastosuvannia [Discretionary powers of the law enforcement bodies: legal nature and conditions of effective application]. (n.d.). *radnuk.info*. Retrieved from http://radnuk.info/statti/565-pranoohor/15149-2011-0121-08-28-26.html [in Ukrainian].

3. Holosnichenko, D.I. (2013). Povnovazhennia militsii, yikh zakonodavche rehuliuvannia ta vyvchennia [Police powers, their legislative regulation and study]. *Administratyvne pravo i protses: naukovo-praktychnyi zhurnal – Administrative law and process: scientific and practical journal, 2 (4),* 133-138 [in Ukrainian].

4. Hrokholskyi, V.L., & Hrokholska L.V. (2007). Udoskonalennia normatyvno-pravovoho zabezpechennia upravlinnia orhanamy vnutrishnikh sprav Ukrainy [Improvement of regulatory and legal support of the bodies of internal affairs of Ukraine]. *Visnyk Akademii upravlinnia MVS – Bulletin of the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs, 2-3,* 12-19 [in Ukrainian].

5. Husarov, S.M. (2009). *Orhanizatsiino-pravovi zasady administratyvno-yurysdyktsiinoi diialnosti orhaniv vnutrishnikh sprav Ukrainy [Organizational and legal bases of administrative and jurisdictional activity of the bodies of internal affairs of Ukraine]*. Kharkiv: TD «Zolota mylia» [in Ukrainian].

6. Dikhtiievskyi, V.P., Bezchasnyi, V.M., Filonov, V.P., Filonov, O.V., Koval, M.V., Kremenovska, I.V., & Subbotin, V.M. (2009). *Zakhyst prav, svobod ta zakonnykh interesiv hromadian Ukrainy u protsesi zdiisnennia pravookhoronnoi diialnosti [Protection of the rights, freedoms and legitimate interests of Ukrainian citizens in the process of law enforcement activities]*. V.P. Dikhtiievskyi (Ed.). Donetsk: Vydavnytstvo «Noulidzh» [in Ukrainian].

7. Karavanskyi, S. (2000). *Praktychnyi slovnyk synonimiv ukrainskoi movy [Practical dictionary of synonyms of the Ukrainian language]*. Kyiv: Ukrainska knyha [in Ukrainian].

8. Korzh, I.F. (2013). *Administratyvno-pravove rehuliuvannia vidnosyn u sferi derzhavnoi bezpeky Ukrainy [Administrative-legal regulation of relations in the sphere of state security of Ukraine]*. Vinnytsia: TOV «Nilan-LTD» [in Ukrainian].

9. Krupchan, O. (2002). Kompetentsiia tsentralnykh orhaniv vykonavchoi vlady [Competence of central executive bodies]. *Visnyk Akademii pravovykh nauk Ukrainy: Zbirnyk naukovykh prats – Bulletin of the Academy of Legal Sciences of Ukraine: Collection of scientific works, 2,* 47-59 [in Ukrainian].

10. Morozov, S.M., & Shkaraputa, L.M. (2000). Slovnyk inshomovnykh sliv [Dictionary of foreign words]. Kyiv: Naukova dumka [in Ukrainian].

11. Zakon Ukrainy Pro dostup do publichnoi informatsii: vid 13.01.2011 № 2939-VI [Law of Ukraine on access to public information from January 13 2011 № 2939-VI]. (2011). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Information from the Verkhovna Rada of Ukraine, 32,* Art. 1491 [in Ukrainian].

12. Zakon Ukrainy Pro Natsionalnu politsiiu [Law of Ukraine On National Police]. (2015, July 2). *zakon3.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19 [in Ukrainian].

13. Zakon Ukrainy Pro prokuraturu [Law of Ukraine on the prosecutor's office]. (2014, October 14). *zakon3.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1697-18 [in Ukrainian].

14. Bilodid, I. K., & Buriachok, A.A. (Ed.). (1973). *Slovnyk ukrainskoi movy [Dictionary of the Ukrainian language]*. (Vols. 1-11). Kyiv: Naukova dumka [in Ukrainian].

15. Bilous, V.T., Zakharchenko, O.S., Kovalskyi, V.S., Lukomskyi, V.S., Maliarenko, V.T. et al. (2007). *Sud, pravookhoronni ta pravozakhysni orhany Ukrainy [Court, law enforcement and human rights organizations of Ukraine]*. V. T. Maliarenko (Ed.). Kyiv: Yurinkom Inter [in Ukrainian].

16. Shemshuchenko, Yu.S., Ziabliuk, M.P., Horbatenko, V.D. et al. (Eds.). (2001). *Iurydychna entsyklopediia [Legal Encyclopedia]*. (Vols. 1-6). Kyiv: In-t derzhavy i prava im. V. M. Koretskoho NANU [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 22.03.2018

УДК 342.9

Литвиненко Віктор Іванович
доктор юридичних наук, професор
директор Навчально-наукового
інституту права ім. князя Володимира Великого
ПрАТ «ВНЗ «МАУП»,
Заслужений юрист України
victor.rovnuy.ta@gmail.com

ПРОБЛЕМИ ПРИВАТНОЇ ДЕТЕКТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ ВІТЧИЗНЯНОГО ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ

Статтю присвячено сучасним проблемам функціонування правоохоронної системи України. Автор наголошує на доречності, нагальності прийняття Закону України "Про приватну детективну (розшукову) діяльність", який ось уже 2 роки не може пройти процесуальних перепон.

В ході дослідження доведено необхідність подолання політичних, особистих та інших причин протидії прийняттю згаданого закону з боку органів державної влади, консолідації всіх зусиль з метою захисту прав та законних інтересів громадян, в тому числі – шляхом створення такого інституту як приватний детектив.

Ключові слова: приватна детективна діяльність, правоохоронна діяльність, права та інтереси людини і громадянина, законотворчий процес.

Litvinenko V. I. PROBLEMS OF PRIVATE DETENTIONAL ACTIVITY AT THE MODERN STAGE OF DOMESTIC ENVIRONMENT

The article is devoted to modern problems of the functioning of the law enforcement system of Ukraine. The author insists on the appropriateness and urgency of the adoption of the Law of Ukraine "On Private Detective (Search Activity)", which has been unable to pass procedure obstacles for 2 years already.

The research proves the need to overcome political, personal and other reasons for opposing the adoption of this law by state authorities, consolidating all efforts to protect the rights and legitimate interests of citizens, including by creating such an institution as a private detective.

Key words: private detective activity, law enforcement activity, human rights of a person and citisen, law-making process.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку України, перед нашою державою постало ряд гострих питань, які потребують нагального вирішення, оскільки їх ігнорування загрожує щонайменше системною кризою, а в найбільш песимістичних моделях розвитку подій – цілковитим занепадом нашого суспільства, зникненням українського народу як такого. На фоні економічної кризи, демографічної катастрофи, військового протистояння, нагнітання агресивних настроїв серед населення, зневіри молоді у майбутті, значною мірою посилилась діяльність криміналітету, дедалі більше зростає привабливість протиправних діянь, ставляться під сумнів основні цінності правової держави.

Вкрай непроста ситуація на сьогодні склалася в сфері захисту прав і законних інтересів особи, майна фізичних та юридичних осіб. Незважаючи на досить оптимістичну "публічну" статистику та надзвичайно високу активність політиків у засобах масової інформації, соціальних мережах, де можна почути про перемогу закону, добра і справедливості, процвітання, мир і злагоду в Україні, реальність свідчить про відверто незадовільну роботу правоохоронних органів. В кращому випадку розкривається тільки кожен десятий злочин. Можна констатувати, що права людини майже не захищені. На мій погляд, проблема полягає в неефективності самої системи правоохоронних органів, які знаходяться в стадії постійного реформування, що, на жаль, не поліпшило ситуацію протидії криміналітету в Україні, а виключно погіршило. Про це свідчить дуже низький рівень розкриття резонансних вбивств, крадіжок із квартир, угонів і крадіжок автотранспорту, пограбування та розбійних нападів на громадян, рейдерських нападів на підприємства. Особливо можна виділити негативний вплив на дану ситуацію корупційної складової. Все це не найкращим чином позначається не лише на рівні життя українців, породжуючи в них відчуття незахищеності, відсутність довіри до влади, але й катастрофічно принижує міжнародний імідж України як держави.

© В.І.Литвиненко, 2018

Альтернативою бездіяльності держави по захисту своїх громадян, їх власності, в якійсь мірі, могло би стати використання світового досвіду створення приватних детективних структур, які зарекомендували себе позитивно в більшості розвинених країн світу. Така ініціатива громадян, які, маючи бажання та професійні навики, могли би знайти свою зайнятість, особливо актуальна в умовах реформи правоохоронної системи, що лишила "за бортом" велику кількість людей з досвідом роботи та високим рівнем професійної майстерності. Адже якщо колишні правоохоронці реалізують себе в сфері приватної детективної діяльності, це сприятиме інтересам українського народу значно більше, ніж їх вливання в кримінальні структури.

Формування цілей статті. Метою дослідження є аналіз сучасних проблем вітчизняної правоохоронної системи крізь призму процесу розгляду проекту Закону України "Про приватну детективну діяльність".

Виклад основного матеріалу. Більшістю дослідників приватна детективна діяльність визначається, як надання на відшкодувальній договірній основі послуг фізичним і юридичним особам в цілях захисту їх законних прав і інтересів [1].

На жаль, як це традиційно складається в Україні, дане питання своєчасно не вирішується в правовому полі. Так, Закон "Про приватну детективну діяльність", прийнятий Верховною Радою України, був заветований Президентом. При цьому в якості аргументу такого рішення наголошується на завищених заявлених повноваженнях приватного детектива. Такі дії керівництва держави явно не спрямовані на захист українців та посилення правової системи України. На мою думку, створення приватно-детективних структур безумовно дозволило би населенню України посилити свій захист.

Спробуємо розглянути процес розгляду даного законопроекту детальніше. 28 грудня 2015року на розгляд Верховної Ради України було подано проект закону "Про приватну детективну (розшукову) діяльність", який був прийнятий Верховною Радою України 13 квітня 2017 року [2]. Однак, вже 3 червня 2017 року проект закону було повернуто Президентом України для повторного розгляду, з пропозицією "узгодити його положення з нормами законодавчих актів, які є базовими у відповідних сферах правового регулювання". Так, зокрема, Президент звернув увагу на те, що "за відсутності чіткої конкретизації в Законі відомостей чи даних, які дозволяється збирати, фіксувати та досліджувати суб'єктам приватної детективної (розшукової) діяльності, фактично допускається можливість збирання такими суб'єктами доказів для розгляду справ у кримінальному судочинстві" [3]. Такий підхід, на думку Глави держави, суперечить нормам Кримінального процесуального кодексу України, зокрема зважаючи на статтю 86, в якій зазначено наступне: "доказ визнається допустимим, якщо він отриманий у порядку, встановленому цим Кодексом. Недопустимий доказ не може бути використаний при прийнятті процесуальних рішень, на нього не може посилатися суд при ухваленні судового рішення", та на частину першу статті 93, яка зазначає, що "збирання доказів здійснюється сторонами кримінального провадження, потерпілим, представником юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження, у порядку, передбаченому цим Кодексом" [4, с. 51-53].

Наступне суттєве зауваження Президента стосується невідповідності переліку приватних детективних (розшукових) послуг пов'язаних із забезпеченням захисту інформації з обмеженим доступом (комерційної, промислової, професійної таємниці) (пункт 11 частини третьої статті 12), нормам законів України "Про інформацію" та "Про доступ до публічної інформації", за якими до інформації з обмеженим доступом належить конфіденційна, таємна та службова інформація [5; 6].

Третє зауваження Глави держави стосується особливостей одержання свідоцтва про право на зайняття приватною детективною (розшуковою) діяльністю. Зокрема, згідно з проектом закону "Про приватну детективну (розшукову) діяльність", таке свідоцтво видається на платній основі (стаття 8) [2], однак у згаданій статті не визначено розмір плати за видачу такого свідоцтва та порядок її справляння, як того вимагає Закон України "Про адміністративні послуги" (частина третя статті 11) [7].

Опираючись на вищенаведені зауваження, Президент України застосував право вето та повернув проект закону України "Про приватну детективну (розшукову) діяльність" на повторний розгляд.

Перелічені зауваження Президента України були проаналізовані Головним науково-експертним управлінням, що знайшло своє відображення у відповідному "Висновку на Пропозиції Президента України до Закону України "Про приватну детективну (розшукову) діяльність" від 3 липня 2017 року [8]. Головне науково-експертне управління, вивчивши зауваження і пропозиції Президента України, частково погодилось з ними, проте, звернуло увагу на ряд моментів. Зокрема, зауваження Глави держави щодо невідповідності проекту закону Кримінальному процесуальному кодексу, в аспекті збирання доказів, Головне науково-експертне управління вважає недостатньо переконливим, адже:

- по-перше, у проекті закону йдеться про надання права приватним детективам збирати лише *відомості та дані*;
- по-друге, на думку експертів не можна позбавляти підозрюваного, обвинуваченого, потерпілого, адвоката можливості звернутись за допомогою до приватних детективів на договірних засадах, як це робиться у багатьох країнах (наприклад, в США, де приватною детективною діяльністю займаються, за різними оцінками, від 1 до 2 мільйонів осіб, а також Великобританії, Франції, Німеччини та ін.) [8].

Викликає деякі сумніви експертів і зауваження президента щодо невідповідності переліку приватних детективних (розшукових) послуг пов'язаних із забезпеченням захисту інформації з обмеженим доступом (комерційної, промислової, професійної таємниці), нормам законодавства, зокрема законів України "Про інформацію" та "Про доступ до публічної інформації", за якими до інформації з обмеженим доступом належить конфіденційна, таємна та службова інформація. Зокрема, Головне науково-експертне управління вважає, що "у пункті 11 частини третьої статті 12 Закону йдеться не про класифікацію інформації з обмеженим доступом, а про інформацію, яка має захищатись приватним детективом (зокрема, комерційна, промислова та професійна)" [8]. Крім того, експерти вважають, що терміни "*комерційна таємниця*" та "*професійна таємниця*" достатньо законодавчо визначені ст. 505 Цивільного кодексу України [9], та ст. 22 Закону України "Про адвокатуру та адвокатську діяльність" [10] відповідно. При цьому, з огляду на відсутність законодавчого визначення "промислової таємниці", а відтак і її режиму захисту, експерти вважають за доцільне слова "промислова таємниця" із пункту 11 частини третьої статті 12 Закону вилучити.

Єдине зауваження Глави держави, яке знайшло повну підтримку Головного науково-експертного управління стосується узгодження порядку одержання свідоцтва про право на зайняття приватною детективною (розшуковою) діяльністю, з частиною третьою статті 11 Закону України "Про адміністративні послуги" (щодо визначення розміру плати за видачу такого свідоцтва та порядку її справляння). Зокрема, експертами пропонується "або привести вказану норму у відповідність з положеннями Закону України "Про адміністративні послуги" (як це пропонується Главою держави), або передбачити, що свідоцтво на право зайняття приватною детективною (розшуковою) діяльністю має видаватись на безоплатній основі, як, наприклад, свідоцтво про право на заняття адвокатською діяльністю та посвідчення адвоката України (див. статтю 12 Закону України "Про адвокатуру та адвокатську діяльність")" [8]. Тобто, такий незначний процесуальний момент, як порядок оплати свідоцтва на право зайняття приватною детективною (розшуковою) діяльністю по суті стає на заваді захисту прав та законних інтересів громадян України.

На наш погляд, наведені факти переконливо вказують не лише на відсутність політичної волі в прийнятті закону "Про приватну детективну діяльність". Вивчення процесу процедури проходження відповідного проекту закону через комітети ВРУ, АП, що триває понад 2 роки, свідчить про відверте й демократичне небажання відповідних посадових осіб приймати цей закон. Такий стан справ можна пояснити тільки тим, що органи влади з політичних, можливо корисливих та інших інтересів не бажають створення такого інституту як приватний детектив, і (починаючи від АП і закінчуючи ВР, МВС, МінЮсту) чинять всілякі перепони в процесі його прийняття, при цьому цинічно прикриваючись процесуальними механізмами. Безумовно, мотиви високопосадовців можна зрозуміти. Їх життя, здоров'я, честь і гідність охороняються на належному рівні. Значна частина дій правоохоронних органів спрямована на захист безцінних персон "слуг народу". На крайній випадок такі діячі мають достатні кошти для користування послугами приватних охоронних структур, та й самі цілком законно озброєні до зубів. А у випадку, коли все це не допомагає, такі люди можуть скористатися корупційними механізмами, чи просто "лояльністю до своїх". Преса подеколи майорить такими випадками як стрілянина з боку суддів [11], народних депутатів, які чомусь не покладаються на правоохоронні органи, а у випадку мінімальної загрози своїй дорогоцінній особі захищають себе всіма доступними їм способами. А в цей же час рядові громадяни України лишаються беззахисними перед всезростаючим валом злочинності, змушені в ролі жертви спостерігати за криміналізацією суспільства. Невже хтось справді думає, що таке зверхнє ставлення до народу підвищує довіру людей до влади?

Висновки. В умовах низької ефективності системи правоохоронних органів, ефективним заходом могло би стати використання світового досвіду створення приватних детективних структур, які зарекомендували себе позитивно в більшості розвинених країн світу.

На жаль, вкрай актуальний проект Закону України "Про приватну детективну діяльність" ось уже 2 роки не може подолати перепон процесуального характеру. Проаналізувавши ключові етапи цього процесу, ми дійшли висновку, що органи влади з політичних, можливо корисливих та інших інтересів не бажають створення такого інституту як приватний детектив

Особливої гостроти ця проблема набуває нині з огляду на наближення виборів Президента України. Невдовзі ми будемо бачити і чути ще більше пропаганди, ще більше обіцянок і гарантій нашого процвітання у віддаленому "світлому" майбутньому. Натомість у кризовому сьогоденні чомусь лишаються неприйнятими чимало актуальних законопроектів, серед яких – проект закону України "Про приватну детективну (розшукову) діяльність".

Список використаних джерел:

1. Організаційно-правове забезпечення діяльності приватних детективів в Україні: курс лекцій / Низенко Е. І., Заросило В. О., Пригунов П. Я., Литвиненко В. І., Лужанський М. В. К. : «МП Леся», 2016. 192 с.

2. Про приватну детективну (розшукову) діяльність: проект закону України / База даних «Законодавство України» URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57580

3. Пропозиції до Закону України "Про приватну детективну (розшукову) діяльність"/ База даних

«Законодавство України» URL: w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=57580&pf35401=425603

4. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України № 4651-VI від 13 квітня 2012р./ База даних «Законодавство України» URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4651-17

5. Про інформацію: Закон України № 2657-XII від 02 жовтня 1992р. / База даних «Законодавство України» URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2657-12

6. Про доступ до публічної інформації: Закон України № 2939-VI від 13 січня 2011р./ База даних «Законодавство України» URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2939-17

7. Про адміністративні послуги: Закон України № 5203-VI від 06 вересня 2012р./ База даних «Законодавство України» URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17

8. Висновок Головного науково-експертного управління URL: w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=57580&pf35401=374040

9. Цивільний кодекс України: Закон України № 435-IV від 16 січня 2003р. / База даних «Законодавство України» URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15

10. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України № 5076-VI від 05 липня 2012р./ База даних «Законодавство України» URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5076-17

11. Суддю, що після хабаря стріляв у детективів НАБУ, випустили із СІЗО URL: http://expres.ua/news/2018/02/06/283207-suddyu-habarya-strilyav-detektyviv-nabu-vypustyly-sizo

REFERENCES

1. Nyzenko, E.I., Zarosylo, V.O., Pryhunov, P.Ya., Lytvynenko, V.I., & Luzhanskyi, M.V. (2016). *Orhanizatsiino-pravove zabezpechennia diialnosti pryvatnykh detektyviv v Ukraini: kurs lektsii [Organizational and legal support of activity of private detectives in Ukraine: a course of lectures]*. Kyiv: «MP Lesia» [in Ukrainian].

2. Proekt zakonu Ukrainy Pro pryvatnu detektyvnu (rozshukovu) diialnist [Draft Law of Ukraine on private detective (wanted) activity]. (n.d.). *w1.c1.rada.gov.ua.* Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57580 [in Ukrainian].

3. Propozytsii do Zakonu Ukrainy "Pro pryvatnu detektyvnu (rozshukovu) diialnist" [Proposals to the Law of Ukraine "On Private Detective (wanted) Activity"]. (n.d.). *w1.c1.rada.gov.ua.* Retrieved from http:// w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=57580&pf35401=425603 [in Ukrainian].

4. Kryminalnyi protsesualnyi kodeks Ukrainy [Criminal Procedural Code of Ukraine]. (2012, April 13). *zakon5.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4651-17 [in Ukrainian].

5. Zakon Ukrainy "Pro informatsiiu" [Law of Ukraine "On information"]. (1992, October 2). *zakon2.rada.gov.ua.* Retrieved from http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2657-12 [in Ukrainian].

6. Zakon Ukrainy "Pro dostup do publichnoi informatsii" [Law of Ukraine "On access to public information"]. (2011, January 13). zakon5.rada.gov.ua. Retrieved from http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2939-17 [in Ukrainian].

7. Zakon Ukrainy "Pro administratyvni posluhy" [Law of Ukraine "On Administrative Services"]. (2012, Sptember 6). *zakon2.rada.gov.ua.* Retrieved from http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17 [in Ukrainian].

8. Vysnovok Holovnoho naukovo-ekspertnoho upravlinnia [Conclusion of the Main Scientific and Expert Department]. (n.d.). *w1.c1.rada.gov.ua*. Retrieved from w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=57580&pf35401=374040 [in Ukrainian].

9. Tsyvilnyi kodeks Ukrainy [The Civil Code of Ukraine]. (2003, January 16). *zakon2.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15 [in Ukrainian].

10. Zakon Ukrainy "Pro advokaturu ta advokatsku diialnist" [Law of Ukraine "On Advocacy and Advocacy"]. (2012, July 5). *zakon2.rada.gov.ua.* Retrieved from http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5076-17 [in Ukrainian].

11. Suddiu, shcho pislia khabaria striliav u detektyviv NABU, vypustyly iz SIZO [The judge, who after the bribe shot at the detectives of NABU, was released from jail]. (n.d.). *expres.ua.* Retrieved from http://expres.ua/news/2018/02/06/283207-suddyu-habarya-strilyav-detektyviv-nabu-vypustyly-sizo [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 13.03.2018

УДК 342.7

Petkov Sergey
Prof., DrSc., Dr.h.c.,
honor. prof. academ.MKA,
expert EEDA, Vicepresident EIDV
svpetkov@ukr.net

Zolotarova Mariia
Cand. of legal Sciences,
Kiyiv National Economic University
named after Vadym Hetman
mokiya@i.ua

ON SEPARATE ISSUES OF JUDICIAL PROTECTION IN AFFAIRS ASSOCIATED WITH DISCRIMINATION BY AUTHORITIES

The article analyzes the separate issues of judicial protection in affairs associated with discrimination by authorities. The practice of the European Court of Human Rights related the prohibition of discrimination is considered. The administrative courts domestic judicial practice concerning the recognition the unlawfulness of decisions, actions or inactivity of authorities and obligations to perform specific actions as a result of committing by them the acts of discriminatory nature is described.

Key words: administrative courts, discrimination, authorities, non-discrimination principle, the European Court of Human Rights

Петков С.В., Золотарьова М.К. ОКРЕМІ ПИТАННЯ СУДОВОЇ ЗАХИЩЕНОСТІ У СПРАВАХ, ПОВ'ЯЗАНИХ З ДИСКРИМІНАЦІЄЮ ОРГАНІВ ВЛАДИ

У статті аналізуються окремі питання судової охорони у справах, пов'язані з дискримінацією влади. Розглянута практика Європейського суду з прав людини щодо заборони дискримінації. Описано національну судову практику адміністративних судів щодо визнання незаконності рішень, дій чи бездіяльності органів влади та зобов'язань щодо виконання конкретних дій у результаті вчинення ними дискримінаційних дій.

Ключові слова: адміністративні суди, дискримінація, органи влади, принцип недискримінації, Європейський суд з прав людини

Problem statement. Signs of discrimination in various spheres of social life, including relationship "authorities-citizen" is a complex issue that is mentioned at various levels, however it is too early yet to speak about implementation of effective actions in the state aimed at preventing it. The list of international legal acts directed at elimination of all forms of discrimination become a part of domestic legislation, a specialized anti-discrimination law has been adopted, yet,in fact, a paradoxical situation has arisen when legal mechanism introduced against social inequality does not allow an ordinary citizen to effectively protect his rights, including when applying to court instances. In confirmation, particularly, we will quote a statement of the European Court of Human Rights about refusal to consider 12 143 applications from "Chernobyl victims", the nature of wich is referrence of complainants to the violation in terms of payment of the corresponding compensations, despite court decisions on their recovery. The European Court of Justice noted that such a case had already been considered within the framework of the pilot decision in the case "Yuriy Mykolayovych Ivanov v. Ukraine" (Petition N 40450/04) [1] and the court is taking a risk of becoming a part of the Ukrainian judicial system and replacing the Ukrainian authorities. And in the future, settlement of such cases should be covered by follow-up activities that shall be implemented by Ukraine under supervision of the Cabinet of Ministers of the Council of Europe [2]. Fair enough the rhetorical question arises: whether non-fulfillment of court decisions adopted towards a separate category of citizens is discrimination on the part of state?

Analysis of recent publications on issues. The issue of prevention of various forms of discrimination, including on the part of state authorities and self-governing authorities is a study subject for such domestic scholars as: N.P. Korobenko, A.M.Kutsa, I.V. Lagutina, S.M. Prylypko, I.S.Saharchuk, O.V. Tyshchenko, M.V. Chichkan, L.P. Shumna and others.

Separate aspects of implementation of antidiscrimination administrative legal measures in the light of implementation of

© S.Petkov, M.Zolotarova, 2018

basic principles of the law, rights and freedoms of man and citizen were considered by many scholars, such as: V.B. Averyanov, O.F. Andriyko, S.M. Alfyorov, V.M. Bevzenko, Y.P. Bytyak, I.L. Borodin, G.V.Gryanka, V.O. Ivantsov, V.L. Kovalenko, T.O. Kolomoyets, V.K. Kolpakov, A.T. Komzyuk, O.V. Kuzmenko.

The statement of basic materials. At the legislative level the definition of discrimination is enshrined in the Law of Ukraine "About the principles of prevention and counteraction of discrimination in Ukraine", where it means " the situation when person and/or group of persons on the basis of their signs of race, skin colors, political, religious and other convictions, gender, age, disability, ethnic and social origin, nationality, marital and property status, residence, language or other signs which were,are,may be valid or implied experiences restrictions in recognition, realization or use of the rights and freedoms in any manner prescribed by this Law except cases when such restriction has a legitimate, objectively reasonable goal, the methods of which are proper and necessary [3]. In addition the definition of discrimination on the basis of gender, both action or inaction that express any distinction, exception or privilege on the basis of gender status, in case they are aimed at restricting or preventing the recognition, use or enjoyment of rights and freedoms on equal grounds for women and men is specifically provided by the Law of Ukraine "About ensuring equal rights and opportunities for women and men" [4]. As to discrimination of business entities, there are references in the Commercial Code of Ukraine [5] and determination principles of tax discrimination are set by the Tax Code of Ukraine [6].

The domestic legislation, in general terms, provides a conceptual framework of discrimination wich is based on international law acts ratified by Ukraine. However, it is worth noting that legislation in this area is not particularly dynamic. For around two years the draft Law about amendments to certain legislative acts of Ukraine (regarding harmonization of legislation in the field of prevention and counteraction of discrimination with the European Union law) (adopted in the first reading on Feb. 16, 2016) No. 3501 dd 20.11. 2015 [7] is under consideration in the Verkhovna Rada of Ukraine. This draft Law is, in a certain way, aimed at driving from the dead-lock the issue of elimination of actual gaps in the legislation associated with the liability for violation of legislation in the area of prevention and counteraction of discrimination in Ukraine, introduction of administrative liability for violations related to discrimination, against the background of decriminalization of corresponding actions.

The realities of today show that discrimination by the authorities can be considered as a systemic problem faced by more and more segments of the population. In the general context, the causes of discrimination have different backgrounds. In particular, it is a neglect of principle of legal certainty, the approach to which is defined by the practice of the European Court of Human Rights. This principle has different manifestations. In particular, it is one of the defining principles of "good governance" and "proper administration" (establishment of the procedure and compliance to it), partly coincides with the principle of legality (clarity and foreseeability of the law, requirements to the "quality" of the law) [8, p.62]. Based on the constitutional principle of equality of all before the law, failure to ensure conditions of certainty, clarity and unambiguity of the legal norm, that prompts unlimited discretion of the authorities in the process of law enforcement, is a prerequisite, including for discriminatory acts. On the other hand, regulatory legal act themselves may have discriminatory provisions, despite obligation of conducting an anti-discriminatory examination of draft regulatory legal acts.In turn, the prosecution of discriminatory acts, currently, has no its applicational significance due to absence of viable legal regulation.

The prohibition of discrimination is, undoubtedly, recognized as a general principle (measure), which is the basis for relevant regulatory directions and the practice of their implementation. However, at practical level, issues of proper jurisdictional protection against discrimination are of primary importance.

According to the Article 14 of the Law of Ukraine "About principles of prevention and counteraction of discrimination in Ukraine" it is formally stated that a person who presumes that there has been discrimination in relation to him/her, has a right to address the complaint to state authorities, authorities of the Autonomous Republic of Crimea, local self-governing authorities and their officials, Authorized Representative of the Verkhovna Rada of Ukraine for Human Rights and/or to the court in the manner prescribed by the Law; the enforcement of this right can not be a ground for a biased attitude and also can not cause any negative consequences for the person that has used this right, as well as other persons [3]. Quite simplified, as we can see, is the approach in determining the principles of appealing decisions, action or inaction on issues of discrimination from the point of view of obligations assumed by the state on introduction of remedies for discrimination that would meet the criteria of "efficiency" in the sense of Article 13 of the Convention about protection of human rights and fundamental freedoms (hereinafter - the Convention) [9], both from practical and legal point of view.

At present, judicial protection is actually the only effective way of protecting against discrimination in the field of public relations. An existing institute of the Authorized Representative of human rights of the Verhovna Rada of Ukraine, established as an independent and autonomous, state specialized agency that shall complement the existing means of protecting the constitutional rights and freedoms of man and citizen through implementation of set specific forms of response to the facts of violations in the part of human rights and freedoms by representatives of the state, does not play a significant role today, since it does not have the appropriate administrative powers. At that, arises situation when most domestic regulatory legal acts provide for prohibition of discrimination, a specialized law is in force, but in fact the whole legal mechanism of countering inequality in society in the analyzed sphere is of formalized character. Authorized human rights Representative of the Verkhovna Rada of Ukraine, Authorized Representative of the President of Ukraine on

the rights of people with disabilities and the Governmental Commissioner on the rights of persons with disabilities basically perform a monitoring function and organize a certain interaction with the public authorities [10, p.155].

Analyzing the practice of the European Court of Human Rights, we will note, that the European Court substantiates whether the differences were lawful, permissible and whether it can be argued that there was discrimination and inappropriate attitude [11, p. 662]. Thus, as to non-discrimination principle important is a case law pointing to the fact that the European Court of Human Rights adopts a decision on violation of non-discrimination in the presence of combination of the following factors:

- committed violation is within the scope of the conventional law;
- indeed, there are differences in the attitude towards subjects that are in the same situation;
- inadmissibility of waiving the right of being free from discrimination;
- provided no evidences of objective causes that would justify differences in the use of rights by different persons in the same situation [12, p.80-81]

According to the results of the analysis of the administrative courts domestic judicial practice,there is a dynamics of increase in the number of decisions on recognition the unlawfulness of decisions, actions or inactivity of authorities and obligations to perform specific actions as a result of committing by them the acts of discriminatory nature. In most cases it goes about indirect discrimination and mainly relates to settlement of disputes about calculation, setting,recomputation, payment, provision, receipt of pension benefits, social benefits for disabled citizens and other social benefits, in particular, based on appeals from internally displaced persons, former employees of Internal Affairs Agencies, persons discharged from military service, persons with disabilities.

In this case the study conducted allows to define the following characterisctics of judicial practice with regard to application of non-discrimination principle in the following category of disputes:

- fairly large number of suchlike disputes;
- along with the application, when substantiating, the norms of direct effect of the Constitution of Ukraine, the use of judicial practice of the European Court of Human Rights as a source of law;
- provided a subsidiary nature of discrimination norms taken with the reference to the Article 1 of the First Protocol to the Convention, which states that every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions. No one shall be deprived of his possessions except in the public interest and subject to the conditions provided for by law and by the general principles of international law [9];
- when ascertaining discrimination there is no requirement for a " standard for comparison", as is apparent from the practice of the European Court of Human Rights;
- There are numerous examples of formal use of the practice of the European Court of Human Rights without considering subsidiary nature of norms about non-discrimination. A showcase decision, in this context, is the decision of Prymorskyi District Court of Mariupol city in Donetsk region in the case № 266/4932/17 dd Dec.26,2017, in which the court, justifying the legality of claims of the person classified as internally displaced, about recognizing unlawful the actions of Pension fund agency and the obligation to undertake specific actions on restoration of the right for payment of old-age pension, made, in particular, the following conclusions: "From the analysis of resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine № 365 dd Jun. 08, 2016, № 509 dd Oct.01,2014, № 637 dd Nov.05,2014, № 595 dd Nov. 07,2014 it follows that they have established a special procedure for payment of insurance benefits for persons that have temporarily moved from the area of anti-terrorist operation, i.e. the peculiarities of pension payment for internally displaced persons.

However, specified government rules and regulations are not the laws, and therefore they can not change to narrower side the rights of citizens, which are established by regulatory legal acts of higher legal force ... "

Subsequently, the court refers to the practice of the European Court of Human Rights in cases on prohibition of discrimination and emphasizes the necessity in implementation of such decisions by Ukraine. And as a result, the following was stated: "The description given testifies that sub-s 2 of s.2 about The procedure for monitoring the implementation of social payments to internally displaced persons at the place of their actual residence / stay, approved by the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine # 365 dd Jun.08,2006, does not contribute to the fulfillment by the state of a positive obligation to pay pensions due to citizens or other types of social payments and benefits at a level not lower than minimum subsistence amount established by the law, but, on the contrary, it prevents it. Under such circumstances, the plaintiff as an internally displaced person residing in the territory of Prymorskyi District of Mariupol city in Donetsk region (this fact is supported by the relevant certificate), has the right to renew the payment of old-age pension [13]."

Conclusion. It is worth mentioning that at present it is impossible to speak about existence of consistent judicial practice of administrative courts in terms of development of the same approach towards examining the cases related to discrimination committed by authorities. This circumstance may be explained by insufficiency and vagueness of relevant legal regulation, current absence of case law analysis in the category of cases, inability to properly provide factual grounds for legal claims by practicing lawyers. At the same time, fundamental changes to the current administrative-procedural legislation, and particularly the establishment of the institute of typical and model cases in force from Dec.15,2017, may become a step towards ensuring effective judicial protection of individuals and / or groups that have experienced discrimination on the part of public authorities or local self-government.

References:

1. Case "Yuriy Mykolayovych Ivanov v. Ukraine" (Petition N 40450/04) [Electronic resource]. – Access mode : http://zakon3.rada.gov.ua/ laws/show/974_479.
2. Strike-out and transmission to the Committee of Ministers of more than 12,000 Ukrainian cases : press release issued by Registrar of the Court [Electronic resource]. – Access mode: file:///C:/Users/HP/Downloads/Grand%20Chamber%20Judgment%20Burmych%20and%20Others%20v.%20Ukraine%20-%20strike-out%20and%20transmission%20to%20the%20Committee%20of%20Ministers%20(2).pdf
3. About the principles of prevention and counteraction of discrimination in Ukraine: the Law of Ukraine of September 6, 2012 No 5207-VI // Verkhovna Rada Journal (VRJ), 2013, No. 32, art.412.
4. About ensuring equal rights and opportunities for women and men : the Law of Ukraine of September 8, 2005 No 2866-IV // Verkhovna Rada Journal (VRJ), 2005, No 52, art. 5611.
5. Commercial Code of Ukraine: the Law of Ukraine of January 16, 2003 No 436-IV // Verkhovna Rada Journal (VRJ), 2003, No18, 19–20,21–22, art. 144.
6. Tax Code of Ukraine: the Law of Ukraine of December 2, 2010 No 2755-VI // Відомості Верховної ради України. – 2011. – № 13-14, № 15-16, № 17. – Ст. 112.
7. Draft Law about amendments to certain legislative acts of Ukraine (regarding harmonization of legislation in the field of prevention and counteraction of discrimination with the European Union law) [Electronic resource]. – Access mode: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57162.
8. Fuley T.I. Application of the Practice of European Court of Human in the administration of justice : scientific and methological aid for judges. – 2-d edition. – K., 2015. – 208 p.
9. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of November 4, 1950 [Electronic resource]. – Access mode: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf
10. Mhytaryan A.M. Legal and administrative means of impeding of discrimination on the ground of disability in Ukraine: PhD thesis: 12.00.07 / Mhytaryan Armen Maratovich. – K., 2017. – 211 p.
11. Shevchuk S. Judicial protection of human rights: the practice of the European Court of Human rights in the context of Western legal tradition / S. Shevchuk. – 2d edition. – K., 2007. – 848 p.
12. Ravlinko Z.P. The prohibition of discrimination: general theoretical study PhD thesis: 12.00.01 / Ravlinko Zoryana Petrivna.- Lviv, 2016.- 201 p.
13. The decision of Prymorskyi District Court of Mariupol city in Donetsk region in the case № 266/4932/17 dd Dec.26,2017 [Electronic resource]. – Access mode: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/71233396.

REFERENCES

1. Sprava “Iurii Mykolaiovych Ivanov proty Ukrainy” (klopotannia N 40450/04) [Case “Yuriy Mykolayovych Ivanov v. Ukraine” (Petition N 40450/04)]. (n.d.). *zakon3.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon3.rada.gov.ua/ laws/show/974_479 [in Ukrainian].
2. Vykliuchennia ta peredacha Komitetu ministriv ponad 12 000 ukrainskykh sprav: pres-reliz, vydanyi Sekretarem Sudu [Strike-out and transmission to the Committee of Ministers of more than 12,000 Ukrainian cases: press release issued by Registrar of the Court]. (n.d.). Retrieved from file:///C:/Users/HP/Downloads/Grand%20Chamber%20Judgment%20Burmych%20and%20Others%20v.%20Ukraine%20-%20strike-out%20and%20transmission%20to%20the%20Committee%20of%20Ministers%20(2).pdf [in Ukrainian].
3. Zakon Ukrainy Pro pryntsypy zapobihannia ta protydii dyskryminatsii v Ukraini: vid 6 veresnia 2012 roku № 5207-VI [The Law of Ukraine on Principles of Prevention and Counteraction of Discrimination in Ukraine from September 6 2012 № 5207-VI]. *Visnyk Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine, 32,* Art. 412 [in Ukrainian].
4. Zakon Ukrainy Pro zabezpechennia rivnykh prav ta mozhlyvostei zhinok i cholovikiv : vid 8 veresnia 2005 № 2866-IV [Law of Ukraine On ensuring equal rights and opportunities for women and men from September 6 2012 № 2866-IV]. *Журнал Верховної Ради – Verkhovna Rada Journal, 52*, Art. 5611 [in Ukrainian].
5. Hospodarskyi kodeks Ukrainy [Commercial Code Ukraine]. (2003, January 16). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine, 18, 19–20,21–22,* Art. 144 [in Ukrainian].
6. Podatkovyi kodeks Ukrainy [Tax Code of Ukraine]. (2010, December 2). *Vidomosti Verkhovnoi rady Ukrainy – Information from the Verkhovna Rada of Ukraine, 13-14, № 15-16, 17*, Art. 112.
7. Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy (shchodo harmonizatsii zakonodavstva u sferi zapobihannia ta protydii dyskryminatsii z pravom Yevropeiskoho Soiuzu) [Draft Law on amendments to certain legislative acts of Ukraine (regarding harmonization of legislation in the field of prevention and counteraction of discrimination with the European Union law)]. (n.d.). *w1.c1.rada.gov.ua*. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57162 [in Ukrainian].

8. Fulei, T.I. (2015). *Zastosuvannia praktyky Yevropeiskoho sudu u spravakh pravosuddia: naukova ta metodolohichna dopomoha suddiam [Application of the Practice of European Court of Human in the administration of justice : scientific and methological aid for judges]*. Kyiv: [in Ukrainian].

9. Konventsiia pro zakhyst prav liudyny ta osnovnykh svobod [Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms]. (1950, November 4). *www.echr.coe.int*. Retrieved from https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf [in Ukrainian].

10. Mkhytarian, A.M. (2017). Pravovi ta administratyvni zasoby, shcho pereshkodzhaiut dyskryminatsii na pidstavi invalidnosti v Ukraini [Legal and administrative means of impeding of discrimination on the ground of disability in Ukraine]. *Candidate's thesis* [in Ukrainian].

11. Shevchuk, S. (2007). *Sudovyi zakhyst prav liudyny: praktyka Yevropeiskoho sudu z prav liudyny v konteksti zakhidnoi pravovoi tradytsii [Judicial protection of human rights: the practice of the European Court of Human rights in the context of Western legal tradition]*. Kyiv [in Ukrainian].

12. Ravlinko, Z.P. (2016). Zaborona dyskryminatsii: zahalne teoretychne doslidzhennia [The prohibition of discrimination: general theoretical study]. *Candidate's thesis. Lviv* [in Ukrainian].

13. Rishennia Prymorskoho raionnoho sudu mista Mariupol u Donetskii oblasti u spravi № 266/4932/17 [Decision of Prymorskyi District Court of Mariupol city in Donetsk region in the case № 266/4932/17]. (2007, December 26). *www.reyestr.court.gov.ua.* Retrieved from http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/71233396 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 11.03.2018

УДК 321

Золотоноша Олег Вікторович
кандидат юридичних наук,
Начальник ГУНП в Запорізькій області
mors200708@ukr.net

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОЇ САМОСТІЙНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

У статті досліджено цілі та завдання системи місцевих фінансів. Розкрито основні принципи їх організації, які закріплені в нормах Бюджетного кодексу України, Конституції України, Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Європейській хартії про місцеве самоврядування. Розглянуто інститути даної системи, до яких слід віднести громадські послуги, місцеві бюджети, інститут місцевого оподаткування, цільові фонди, комунальний кредит, комунальну форму власності, фінанси комунальних підприємств.

Ключові слова: місцеві органи влади, місцеве самоврядування, фінанси, бюджети, оподаткування.

Zolotonosha O. V. ORGANIZATIONAL AND LEGAL SUPPLY OF FINANCIAL AND ECONOMIC SELF-GOVERNMENTALITY OF LOCAL AUTHORITIES IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION

The article explores the goals and objectives of the local finance system. The basic principles of their organization, which are enshrined in the norms of the Budget Code of Ukraine, the Constitution of Ukraine, the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine" and the European Charter on Local Self-Government, are disclosed. The institutions of this system are considered, which should include public services, local budgets, local taxation institute, trust funds, municipal loans, communal ownership forms, finances of communal enterprises.

Key words: local authorities, local self-government, finance, budgets, taxation.

Постановка проблеми. Соціально-економічні і політичні трансформації, які розпочались в Україні з проголошенням незалежності, сприяли активізації процесу демократизації суспільства та держави. У результаті даних перетворень було почато розбудову європейської моделі місцевого самоврядування, яка є інструментом розв'язання локальних проблем, надання суспільних благ та послуг, реалізації інтересів територіальних громад.

© О.В.Золотоноша, 2018

Місцеве самоврядування виступає основним принципом, що забезпечує зв'язок громадян з державою та гарантує можливість їх участі в державному управлінні.

Досвід усіх розвинених держав світу переконливо свідчить про те, що саме місцеве самоврядування зміцнює основи народовладдя, створюючи необхідні умови для життєдіяльності місцевих співтовариств, стабілізує політичну систему в цілому, виступаючи важливим механізмом забезпечення єдності країни та цілісності держави.

Вирішальне значення в забезпеченні функціонування органів місцевого самоврядування відводиться місцевим фінансам, що являють собою самостійний структурний рівень фінансової системи держави.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. У науковій літературі проблеми формування та використання місцевих бюджетів досліджуються в працях провідних вітчизняних вчених: В.Бодрова, Т.Бондарук, М. Деркача, В. Зайчикової, О. Кириленко, І.Когут, Т. Косової, В. Кравченка, Л. Лисяк, І.Луніної, А.Лучки, Ц. Огонь, К. Павлюк, С.Пипко, Н. Рекової, С. Слухая, Н.Старостенко, О.Сунцової, Г.Тельнової.

Формування цілей статті. Мета статті полягає у комплексному дослідженні організаційно-правового забезпечення фінансово-економічної самостійності місцевих органів влади, шляхом розкриття основних принципів та інститутів цієї системи.

Виклад основного матеріалу. Місцеві фінанси забезпечують органи місцевого самоврядування достатнім обсягом фінансових ресурсів; сприяють розподілу дохідних джерел між рівнями влади, галузями економіки, домогосподарствами з метою досягнення соціально-економічного ефекту на рівні адміністративно-територіальних одиниць.

Тобто, місцеві фінанси стимулюють зростання фінансового потенціалу територій, є підґрунтям фінансової незалежності органів місцевого самоврядування, а також націлені на забезпечення громадян якісними суспільними послугами.

Протягом останніх років близько 10 % вартості валового внутрішнього продукту України перерозподіляється через систему місцевих фінансів, слід зауважити, що значна частина цих коштів акумулюється у місцевих бюджетах [1, с. 40]. Крім того, приблизно третина бюджетних ресурсів країни зосереджена саме в місцевих бюджетах [2, с. 363].

Можливість формування місцевих бюджетів дає змогу органам місцевого самоврядування мати фінансову базу для реалізації повноважень, визначених Конституцією України, законами та іншими нормативно-правовими актами.

Згідно з положеннями Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцевий бюджет - це план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування [3].

Наведене визначення достатньо обмежено розкриває сутність та значення даної категорії, адже характеризує місцеві бюджети лише за формою. Розглядаючи місцеві бюджети як об’єктивну економічну категорію, провідні вітчизняні науковці зазначають, що місцеві бюджети відіграють ключову роль у формуванні системи фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування.

У сучасних підходах вітчизняних науковців щодо визначення сутності місцевих бюджетів чітко простежується орієнтація на посилення процесів децентралізації та демократизації влади в країні.

Об’єктом організаційної структури та реальним вираженням місцевих фінансів є фінансові ресурси органів місцевого самоврядування. На наш погляд, фінансові ресурси органів місцевого самоврядування слід розглядати як матеріальні носії фінансових відносин, а саме: конкретні фонди грошових коштів, які знаходяться в розпорядженні місцевої влади певної територіальної одиниці та використовуються на розвиток цієї території. Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування перебувають як у фондовій, так і не фондовій формах. Призначенням фінансових ресурсів є забезпечення відтворювального процесу на рівні адміністративно-територіальних одиниць.

Структура фінансових ресурсів місцевих органів самоврядування тією чи іншою мірою визначена в конституціях більшості країн або в інших законодавчих актах [4, с. 61]. Згідно зі ст. 142 Конституції України матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об’єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад [5].

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» було охарактеризовано фінансові основи місцевого самоврядування, а саме: визначено умови формування місцевих бюджетів, створення цільових фондів, участь органів місцевого самоврядування у фінансово-кредитних відносинах та окреслено право комунальної власності [3].

Нормами Бюджетного кодексу України [6] деталізовано особливості формування фінансових основ органів місцевого самоврядування. Таким чином, місцеві фінанси охоплюють дві сфери, а саме: економічні відносини, пов’язані з формуванням і використанням централізованих фінансових ресурсів акумульованих у місцевих бюджетах та цільових фондах органів місцевого самоврядування, що є структурною складовою місцевих бюджетів; економічні відносини, пов’язані з формуванням та використанням фінансових ресурсів підприємств, та

організацій комунальної форми власності. Відповідна значна частка фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування акумулюється безпосередньо у місцевих бюджетах.

Щодо суб'єктів фінансових відносин, то на місцевому рівні вони представлені органами законодавчої та виконавчої влади, а також органами оперативного управління бюджетом. Правовий статус суб'єктів системи місцевих фінансів закріплено в Конституції України.

Формування дієвої системи фінансового забезпечення місцевих органів самоврядування передбачає досягнення стратегічних та тактичних цілей.

Як зазначає І. Копитіна «метою фінансової діяльності місцевих органів влади є задоволення суспільних інтересів і потреб та сприяння соціально- економічному розвитку регіону» [7, с. 261]. Тобто, стратегічною метою місцевих фінансів є забезпечення соціально-економічного розвитку територій з урахуванням потреб та інтересів членів територіальних громад.

Досягнення стратегічних цілей можливо лише за умов реалізації тактичних цілей, а саме: забезпечення збалансованості доходів і видатків місцевих бюджетів, формування фінансово стійких бюджетів та досягнення певного рівня їх фінансової самостійності.

Відповідно до зазначених цілей перед системою місцевих фінансів постає ряд завдань: визначення суми коштів необхідних для забезпечення членів територіальних громад мінімальним обсягом суспільних благ та послуг; формування доходів місцевих бюджетів; ефективний розподіл фінансових ресурсів у відповідності до власних та делегованих повноважень.

Наступною структурною складовою системи місцевих фінансів є принципи їх організації. Принципи організації місцевих фінансів тісно пов'язані з принципами організації бюджетної системи країни, оскільки основна частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування перебуває у фондовій формі.

Принципи організації бюджетної системи закріплено в нормах Бюджетного кодексу України, Конституції України, Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Європейській хартії про місцеве самоврядування. Відповідно, спираючись на наукові розробки основоположників вітчизняної науки про місцевіфінанси та враховуючи складність та багатогранність системи місцевих фінансів виділимо наступні принципи її організації:

Принцип самофінансування та принцип самозабезпечення. Їх особливість проявляється в забезпеченні фінансової самостійності органів місцевого самоврядування як у формуванні, так і використанні фінансових ресурсів, що акумулюються в місцевих бюджетах.

Принцип державної фінансової підтримки передбачає забезпечення централізованої фінансової підтримки органів місцевого самоврядування з метою зниження або ліквідації дисбалансів в соціально-економічному розвитку територій.

Принцип економічності та раціональності. Даний принцип передбачає забезпечення виваженої бюджетної політики органів місцевого самоврядування відносно розподілу та перерозподілу фінансових ресурсів.

Принцип відкритості, гласності і прозорості.

На сьогоднішній день не менш важливими є інститути даної системи до яких слід віднести громадські послуги, місцеві бюджети, інститут місцевого оподаткування, цільові фонди, комунальний кредит, комунальну форму власності, фінанси комунальних підприємств. Таким чином розглянемо деякі з них.

Так, зарубіжний досвід демонструє, що ключовим інститутом у системі місцевих фінансів є інститут громадських послуг. Інститут громадських послуг визначає модель системи місцевих фінансів [8, с. 112]. Проте, вітчизняні вчені зазначають, що даний інститут перебуває в стадії теоретичного осмислення [9, с. 28] або знаходиться в зародковому стані [10, с. 16], або зовсім не враховується як складова місцевих фінансових інститутів. Дані твердження, ще раз свідчать про те, що в сучасних наукових дослідженнях пов'язаних з місцевими фінансами не враховуються, особливості які притаманні функціонуванню даного інституту в умовах ринкової економіки. Адже саме за умов ринкової економіки державні та місцеві органи влади повинні забезпечувати надання громадянам тих видів благ та послуг, які не мають бажання забезпечувати, або виробництво яких є не рентабельними для комерційних підприємств [11, с. 48].

Згідно з теоретичною концепцією, державні послуги – це такі види суспільних послуг, джерелом забезпечення яких є кошти органів державної влади. Надання суспільних благ забезпечується функціонуванням держави [12, с. 90].

Основною властивістю суспільних благ, що виступає провідною ознакою розмежування завдань між різними рівнями виконавчої влади є неподільність. Неподільність суспільних благ означає, що вони можуть використовуватися всіма членами суспільства тільки спільно, ізольоване споживання виключається. Відповідно суспільні блага, які не мають означеної властивості, визначаються як подільні блага, або такі, що використовуються членами суспільства різною мірою. У ринкових країнах подільні блага надаються передусім територіальними громадами та органами представництва інтересів територіальних громад і класифікуються як громадські послуги [13, с. 7–8].

Отже, інститут громадських послуг функціонує в Україні. По-перше, це зумовлено тим, що основною функцією місцевої влади є надання суспільних благ, які відповідно до зарубіжної практики можна визначити як громадські послуги. По-друге, наявність та функціонування комунального сектора економіки забезпечує надання ряду громадських послуг. По-третє, нормами ст. 119 та ст. 143 Конституції України за місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування передбачається закріплення ряду функцій та компетенції з надання суспільних благ.

Якість та ефективність надання громадських послуг істотно впливають на рівень добробуту членів територіальної громади.

Наступним фінансовим інститутом, який виділяють в організаційній побудові місцевих фінансів є місцеві бюджети. Як зазначалось вище, саме місцеві бюджети відіграють ключову роль в системі місцевих фінансів, виступають фінансовим підгрунтям у діяльності та функціонуванні органів місцевого самоврядування. За рахунок фінансових ресурсів, що акумулюються в місцевих бюджетах забезпечується соціально-економічний розвиток територіальних громад.

Місцеві бюджети є самостійними, вони не включаються до Державного бюджету України, бюджету АРК та інших місцевих бюджетів [3].

Згідно з Бюджетним кодексом України бюджети формуються з двох частин, а саме із загального та спеціального фондів. Загальний фонд бюджету включає надходження, що визначені для забезпечення загальних виплат та не призначаються на конкретні цілі. Даний фонд є джерелом забезпечення більшості видатків бюджету. Спеціальний фонд місцевих бюджетів формується з конкретно визначених джерел надходжень і використовується на фінансування чітко визначених цілей.

Розглядаючи місцеві бюджети як фінансовий план, слід зазначити, що в результаті внесення змін до Бюджетного кодексу України, в рамках реалізації реформи міжбюджетних відносин, передбачено формування єдиного кошика доходів загального фонду. Наявність єдиного кошика доходів місцевих бюджетів передбачає зміцнення їх фінансових основ, а також стимулювання органів місцевого самоврядування до нарощення їх доходної бази. Крім того, в результаті реалізації бюджетної та податкової реформ було розширено дохідну базу загального фонду місцевих бюджетів при одночасному скороченні доходів спеціального фонду.

До 2015 р. дохідна частина місцевих бюджетів формувалась за рахунок доходів, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховувались при визначені міжбюджетних трансфертів або кошик І; доходів, що не враховувались при визначені обсягу міжбюджетних трансфертів або кошик ІІ; міжбюджетних трансфертів.

Так, І кошик являв собою сукупність дохідних джерел, що були закріплені на постійній основі за місцевими бюджетами та суму надходжень, які враховувались при визначені міжбюджетних трансфертів. Характерною особливістю доходів І кошику було те, що зосереджувались вони виключно в загальному фонді місцевих бюджетів.

У свою чергу, доходи місцевих бюджетів, що не враховувались при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, які формували ІІ кошик, зараховувались як до загального, так і спеціального фондів місцевих бюджетів.

Також, місцеві бюджети поділяються на дві функціональні складові, а саме: поточний бюджет та бюджет розвитку [3].

Фінансові ресурси, які акумулюються в поточному бюджеті спрямовуються на фінансування установ і закладів виробничої і соціальної інфраструктури, що утримуються за рахунок бюджетних асигнувань, а також на фінансування заходів щодо соціального захисту населення. Тобто поточний бюджет є бюджетом споживання.

Щодо бюджету розвитку, то його кошти спрямовуються на реалізацію програм соціально-економічного розвитку відповідної території, пов’язаних здійсненням інвестиційної та інноваційної діяльності, на фінансування субвенцій та інших видатків, пов’язаних з розширеним відтворенням [3].

Бюджет розвитку є виключно складовою спеціального фонду місцевих бюджетів, джерела формування та напрями використання фінансових ресурсів якого чітко окреслені в Бюджетному кодексі України.

Бюджет розвитку є основою фінансового забезпечення соціально- економічного розвитку місцевих органів самоврядування. Проте у рамках реалізації бюджетної реформи з метою посилення фінансової самостійності місцевих бюджетів з бюджету розвитку було передано до загального фонду податкові надходження, а саме єдиний податок та податок на майно. У результаті дохідна частина бюджетів розвитку місцевих бюджетів формується за рахунок не стабільних та не значних дохідних джерел. На наш погляд, даний перерозподіл дохідних джерел між загальним фондом та бюджетом розвитку місцевих бюджетів, навіть у короткостроковому періоді, негативно позначиться на якості громадських благ та послуг, а з часом призведе до посилення фінансової залежності органів місцевого самоврядування від фінансової допомоги органів влади вищого рівня на розвиток інфраструктури адміністративно-територіальних одиниць.

Наступною складовою, яку слід виділити в організаційній структурі місцевих фінансів є інститут місцевого оподаткування. Саме інститут місцевого оподаткування покликаний зміцнювати місцеві бюджети, розширювати

їхню фінансову незалежність. Ефективне використання місцевих податків і зборів сприяє акумуляції фінансових ресурсів, необхідних для розвитку територіальних громад, оскільки згідно з досвідом розвинутих країн є стабільним і самостійним джерелом доходів до місцевих бюджетів.

Згідно з твердженням С. Бейлі: «Податок є місцевим за умов, якщо місцева влада визначає податкові надходження, встановлюючи ставки або/чи визначаючи податкову базу, при цьому витрачаючи отримані податкові надходження на місцеві потреби» [14, с. 152]. Відповідно, до місцевих податків, окрім загальних принципів оподаткування, висувається низка характерних вимог, які зумовлені їх особливим значенням у складі фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, забезпеченні соціально-економічного розвитку територій, найбільш повному задоволені потреб населення.

Висновки. Таким чином, система місцевого оподаткування повинна передбачати такі підходи до вибору місцевих податків.

- забезпечення достатніх обсягів та справедливого розподілу коштів. Надходження від місцевих податків і зборів мають бути відчутними у загальному обсязі фінансових ресурсів місцевих органів влади, а потреби місцевого бюджету повинні задовольнятися переважно за рахунок надходжень місцевих податків і зборів;
- незначні адміністративні та виконавські витрати. Істотного зниження адміністративних витрат можна досягти за допомогою використання єдиного фіскального апарату, спільних форм і баз оподаткування при справлянні загальнодержавних та місцевих податків;
- вплив місцевих податків на соціальну поведінку громадян не повинен бути суттєвим, місцеві податки не повинні сприяти переміщенню податкових баз. У зв'язку з цим найбільш доцільними місцевими податками є майнові податки та податки з доходів. Обсяг місцевих податків має бути безпосередньо пов'язаний з рівнем надання місцевих послуг;
- рівень ефективності витрат означає, що місцеве оподаткування має сприяти досягненню оптимального рівня видатків органів місцевого самоврядування.

Список використаних джерел:

1. Місцеві фінанси: підручник / [О. Р. Квасовський, А. В. Лучка, Б. С. Малиняк та ін.] / За ред. О. П. Кириленко. – К.: Знання, 2006. – 677 с.
2. Косова Т. Д. Податкова віддача регіонів України: проблеми і перспективи / Т. Д. Косова, О. Ю. Тімарцев // Бізнес Інформ : наук. Журнал. – 2014. № 4. – С. 361 – 365.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-вр зі змінами і доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр.
4. Руденко І. В. Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування: поняття та сутність / І. В. Руденко // Наукові праці НДФІ. – 2003. - № 2 (21). – С. 120–127.
5. Конституція України від 28.06.1996 № 254К/96 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр.
6. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. №2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : //zakon1.rada.gov.ua/lows/show/2456-17.
7. Копитіна І. В. Проблеми та перспективи формування місцевих бюджетів враховуючи економічний розвиток країни / І. В. Копитіна // Зб. наук. прац. Уманського нац-го ун-ту садівництва / Уман. нац. ун-т садівництва. – № 85.– С. 260–264.
8. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України [Текст] : дис. д-ра екон. наук: 08.04.01 / В. І. Кравченко ; Київський ун-т ім.. Т. Шевченка. К., – с. 391.
9. Владимиров К. М. Місцеві фінанси: навч. посіб. / К. М. Владимиров, Н. Г. Чуйко, О. Ф. Рогальський – Херсон: Олді-плюс; 2006. – 352 с.
10. Сазонець І. Л. Управління місцевими фінансами: навч. посіб. / І. Л. Сазонець, Т. В. Гринько, Г. Ю. Придатко – К.: Центр навчальної літератури, 2006. – 264 с.
11. Суховірська О. Б. Фінансові ресурси місцевих органів влади / О. Б. Суховірська // Фінанси України. – 2002. - №11. - С. 61–67.
12. Барецький В. І. Проблеми фінансового забезпечення розвитку адміністративно-територіальних утворень у контексті Європейської хартії місцевого самоврядування / В. І. Барецький // Наукові праці НДФІ. – 2005. - Вип. 1 (30). – С. 90–95.
13. Регулювання міжбюджетних відносин: Україна і європейський досвід: монографія / [В. Г. Бодров, О. П. Кириленко, Н. І. Балдич та ін.] ; за ред. В. Г. Бодрова. – К.: Вид-во НАДУ, 2006. – 296 с.
14. Bailey S. J. Local Government Economics: Principles and Practice. / S. J. Bailey – London: Macmillan press ltd, 1999. – 359 p.

REFERENCES

1. Kvasovskyi, O.R., Luchka, A.V., Malyniak, B.S. et. al. (2006). *Mistsevi finansy [Local finance]*. O. P. Kyrylenko (Ed.). Kyiv: Znannia [in Ukrainian].

2. Kosova, T.D. & Timartsev, O.Yu. (2014). Podatkova viddacha rehioniv Ukrainy: problemy i perspektyvy [Tax returns of Ukrainian regions: problems and prospects]. *Biznes Inform – Business Inform, 4,* 361-365 [in Ukrainian].

3. Zakon Ukrainy "Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini" [Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine"]. (1997, May 21). *zakon5.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr [in Ukrainian].

4. Rudenko, I.V. (2003). Finansovi resursy orhaniv mistsevoho samovriaduvannia: poniattia ta sutnist [Financial resources of local self-government bodies: concept and essence]. *Naukovi pratsi NDFI – Scientific works of NDFI, 2 (21),* 120-127 [in Ukrainian].

5. Konstytutsiia Ukrainy [Constitution of Ukraine]. (1996, June 28). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine, 30,* p. 141 [in Ukrainian].

6. Biudzhetnyi kodeks Ukrainy [Budget Code of Ukraine]. (2010, July 8). *zakon1.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon1.rada.gov.ua/lows/show/2456-17 [in Ukrainian].

7. Kopytina, I.V. Problemy ta perspektyvy formuvannia mistsevykh biudzhetiv vrakhovuiuchy ekonomichnyi rozvytok krainy [Problems and prospects of forming local budgets taking into account economic development of the country]. (n.d.). *Zb. nauk. prats. Umanskoho nats-ho un-tu sadivnytstva – Collection of scientific works of the Uman National University of Horticulture, 85,* 260-264 [in Ukrainian].

8. Kravchenko, V. I. Mistsevi finansy Ukrainy [Local Finances of Ukraine]. (n.d.). *Doctor's thesis.* Kyiv [in Ukrainian].

9. Vladymyrov, K.M. (2006). *Mistsevi finansy [Local Finances]*. Kherson: Oldi-plius [in Ukrainian].

10. Sazonets, I.L., Hrynko, T.V., & Prydatko, H.Yu. (2006). *Upravlinnia mistsevymy finansamy [Local finance management]*. Kyiv: Tsentr navchalnoi literatury [in Ukrainian].

11. Sukhovirska, O.B. (2002). Finansovi resursy mistsevykh orhaniv vlady [Financial resources of local authorities]. *Finansy Ukrainy – Finance of Ukraine, 11,* 61-67 [in Ukrainian].

12. Baretskyi, V.I. (2005). Problemy finansovoho zabezpechennia rozvytku administratyvno-terytorialnykh utvoren u konteksti Yevropeiskoi khartii mistsevoho samovriaduvannia [Problems of financial provision of development of administrative-territorial entities in the context of the European Charter of Local Self-Government]. *Naukovi pratsi NDFI – Scientific works of NDFI, 1,* 90-95 [in Ukrainian].

13. Bodrov, V. H., Kyrylenko, O. P., Baldych, N. I. et. al. (2006). *Rehuliuvannia mizhbiudzhetnykh vidnosyn: Ukraina i yevropeiskyi dosvid [Regulation of intergovernmental relations: Ukraine and European experience]*. V. H. Bodrov (Ed.). Kyiv: Vyd-vo NADU [in Ukrainian].

14. Bailey, S. J. (1999). *Local Government Economics: Principles and Practice.* London: Macmillan press ltd [in English].

Стаття надійшла до редакції 12.03.2018

УДК 342.951

Кондратенко Віталій Миколайович
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри галузевого права та правоохоронної діяльності
Центральноукраїнського державного педагогічного
університету імені Володимира Винниченка
kondratenkovitals@gmail.com

УМОВИ ОПТИМІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАЙНЯТОСТІ ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ

У статті здійснено теоретико-правовий аналіз змісту системи адміністративно-правових засобів забезпечення зайнятості осіб з інвалідністю. Розглянуто наступні юридичні засоби: а) юридичні засоби організаційного характеру щодо впорядкування форми, змісту та порядку складання трудових договорів і контрактів; здійснення повідомної реєстрації колективних договорів і угод; б) юридичні засоби фінансового характеру щодо порядку компенсації роботодавцям витрат за робочі місця осіб з інвалідністю, а також реалізації дозвільних процедур в частині отримання права користування пільгами з оподаткування; в) юридичні засоби контрольного характеру, у тому числі інспекційні відвідування та невиїзні інспектування; складання протоколів про адміністративні правопорушення та накладення

 © В.М.Кодратенко, 2018

штрафів у сфері зайнятості осіб з інвалідністю. Зроблено висновки на рахунок недієвості окремих зі вказаних юридичних засобів, тому запропоновано певні законодавчі зміни щодо поліпшення даної ситуації.

Ключові слова: адміністративно-правові засоби, зайнятість, органи публічної адміністрації, особи з інвалідністю, роботодавці, трудовий договір, штрафні санкції.

Kondratenko V. M. TERMS OF OPTIMIZATION OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL FACILITIES OF EMPLOYMENT OF PERSONS ARE WITH DISABILITY

In the article the theoretical analysis of maintenance of the system of administrative and legal backer-ups of employment of persons is carried out with disability. Next legal facilities are considered: a) legal facilities of organizational character in relation to organization of form, maintenance and order of stowage of labor contracts and contracts; realization of registration of collective agreements and agreements; b) legal facilities of financial character in relation to the order of indemnification to the employers of charges for the workplaces of persons with disability, and also realization of permissive procedures in part of taking title of using privileges from taxation; c) legal facilities of control character, including inspection visits and not departure inspections; stowage of protocols about administrative crimes and impositions of fines in the field of employment of persons with disability. Drawn conclusion on the account of ineffectiveness of separate from the indicated legal facilities that is why it is offered legislative changes are certain in relation to the improvement of this situation.

Key words: administrative and legal facilities, employment, organs of public administration, person with disability, employers, labor contract, penalty approvals.

Постановка проблеми. Працевлаштування осіб з інвалідністю відіграє важливу роль у їхньому житті. Разом із тим, створення роботодавцем спеціальних умов на робочих місцях відповідно до медичних рекомендацій та належне адміністративно-правове забезпечення трудової діяльності з урахуванням засад недискримінації за будь-якою індивідуальною ознакою – один із кроків до розвинутого цивілізованого суспільства, де кожен може у повній мірі реалізувати конституційні права на працю та відпочинок. Таким чином, професійна підготовка, пошук підходящих вакансій з метою подальшого працевлаштування є лише першим рівнем організаційного та виконавчо-розпорядчого впливу публічної адміністрації на процеси забезпечення зайнятості осіб з інвалідністю.

Із наведеного слідує важливість визначення системи адміністративно-правових засобів реалізації та захисту права на зайнятість осіб з інвалідністю та здійснення теоретико-правового аналізу її основних складових з метою сприяння подальшому розвитку правозахисного механізму в умовах євроінтеграційних процесів. Актуальним на сьогодні є напрацювання шляхів підвищення дієвості владного впливу компетентних органів публічної адміністрації щодо забезпечення зайнятості вказаної категорії осіб.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Адміністративно-правове забезпечення трудової діяльності осіб з інвалідністю є об'єктом дослідження низки зарубіжних і вітчизняних науковців, серед них: А. А. Брукс, В. Л. Костюк, А. М. Куца, К. Д. Міна, Б. В. Стахова, О. В. Паровишник, С. В. Пасічніченко та ін. Разом із тим, зазначені автори зосереджували увагу на загальних проблемах працевлаштування та зайнятості осіб з інвалідністю без врахування важливих особливостей окремих юридичних засобів, а також положення їхніх наукових праць у певній мають вже застарілий характер.

Формування цілей статті. Метою статті є теоретико-правових аналіз визначальних умов застосування системи адміністративно-правових засобів забезпечення зайнятості осіб з інвалідністю з метою вироблення оптимальних шляхів їхнього розвитку.

Виклад основного матеріалу. Вітчизняним трудовим законодавством визначено, що особи з інвалідністю мають право працювати у юридичних і фізичних осіб, які використовують найману працю, а також на підприємствах і організаціях, заснованих громадськими організаціями інвалідів. У певній мірі зазначене зумовлює застосовування окремих адміністративно-правових засобів забезпечення зайнятості, зважаючи на конкретне місце роботи, однак основна діяльність всіх роботодавців врегульовується загальними правовими положеннями з питань праці з урахуванням норм Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні».

Погоджується з наведеним Н. М. Биба, однак зауважує, що особи з інвалідною володіють обмеженими можливостями у сфері праці, але в умовах ринкової економіки вони мають бути готові конкурувати нарівні з іншими громадянами [1, с. 67]. Актуалізує таку позицію Р. І. Шабанов, вказуючи, що право на працю – природне і об'єктивне право індивіда, яке виявляє його особисті можливості, здібності до трудової діяльності. Тому кожен залежно від своїх внутрішніх можливостей зобов'язаний внести посильний соціальний вклад [2, с. 124].

Реалізація положень державних соціально-економічних гарантій у сфері зайнятості населення здійснюється за допомогою застосування комплексу різногалузевих юридичних засобів, чільне місце серед яких

належить адміністративно-правовим засобам забезпечення права на працю людей з інвалідністю. Першочерговим щодо належної організації роботи цієї категорії осіб виступає чітке закріплення їхнього правового статусу у трудовому договорі.

Досить неоднозначне бачення на сьогодні набуло розвитку щодо доктринальної сутності трудового договору. На рахунок зазначеного М. І. Іншин, В. Л. Костюк, В. П. Мельник наголошують, що питання законодавчого регулювання відносин щодо трудового договору провадиться на підставі КЗпП, який, переважно, покликаний регулювати суспільно-трудові відносини радянської доби, незважаючи на наявні чисельні зміни та уточнення, не відповідає стану розвитку суспільства і держави, розбудови сучасної моделі ринку праці [3, с. 190]. У цьому контексті вважаємо за доцільне включення таких пунктів до трудовитих договорів з урахуванням особливих трудових потреб осіб з інвалідністю: 1) передбачення порядку адаптації до виробничих потреб функціональних обов'язків, робочих місць, робочих засобів тощо; 2) обов'язок роботодавця щодо забезпечення за потреби спеціальними інформаційно-комунікаційними, технічними та іншими засобами для полегшення виконання роботи; 3) забезпечення можливості корегування в окремих випадках робочого графіку для дотримання медичних рекомендацій та індивідуальної програми реабілітації.

Поряд із трудовим правом положеннями адміністративного законодавства визначено форму, порядок складання та реєстрації, умови дотримання положень даної угоди роботодавцем і працівником. Так, у Порядку реєстрації трудового договору між працівником і фізичною особою, яка використовує найману працю, затвердженим наказом Мінсоцполітики України від 08.06.2001 № 260 [4], визначено коло осіб, форму й особливості процедури реєстрації трудового договору між працівником і фізичною особою, яка використовує найману працю.

У питаннях договірної взаємодії роботодавців і працівників ключова роль відводиться колективному договору, який укладається на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності і господарювання, які використовують найману працю і мають статус юридичної особи. Положення цього договору ґрунтуються на основі чинного законодавства з метою регулювання виробничих, трудових і соціально-економічних відносин, узгодження інтересів залучених до праці осіб, власників та уповноважених ними органів.

Іншою формою реалізації колективних переговорів у сфері зайнятості виступає укладення колективних угод між сторонами соціального діалогу у відповідності до Закону України «Про соціальний діалог в Україні». Правова сутність колективних угод полягає у налагодженні спільного вирішення складних питань працевлаштування та зайнятості населення, а також у напрацюванні та узгодженні дій публічного та приватного секторів в окресленій сфері.

Низка суб'єктів публічної адміністрації наділені повноваженнями щодо адміністративного-правового впливу на процеси верифікації колективних договорів та угод. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 13.02.2013 № 115, галузеві та територіальні угоди підлягають повідомній реєстрації Мінсоцполітики України, а колективні договори і територіальні угоди – районними, державними адміністраціями, виконавчими органами місцевого самоврядування. Реєстрація проводиться з метою засвідчення автентичності примірників і копій колективних договорів і угод [5].

Отже, повідомна реєстрація виконує три основні функції: 1) попереджувальна функція – обов'язковість проведення перевірки автентичності документів спонукає сторін договору (угоди) утриматися від порушення законодавства та договірних зобов'язань; 2) забезпечувальна функція – здійснення моніторингу органами публічної влади за дотриманням роботодавцями законодавства щодо обов'язковості укладення ними колективних договорів; 3) охоронна функція – у разі виявлення під час здійснення реєстрації фактів порушення законодавства, вжиття заходів щодо притягнення винних осіб до юридичної відповідальності.

Низка адміністративно-правових засобів забезпечення зайнятості осіб з інвалідністю має контрольний характер, що реалізується через відповідну діяльність органів влади. Такий організаційний та виконавчо-розпорядчий вплив реалізується у двох площинах: а) внутрішній контроль, що реалізується керівниками юридичних осіб, які використовують найману працю чи уповноваженими ними органами, результати якого є об'єктом постійного моніторингу органів публічної адміністрації; б) зовнішній контроль, який здійснюється Держпраці України, його територіальними підрозділами та виконавчими органами місцевого самоврядування.

Одним із основних заходів внутрішнього контролю є атестація робочих місць за умовами праці, що проводиться на підприємствах і організаціях, де технологічний процес, використовуване обладнання, сировина та матеріали є потенційними джерелами шкідливих і небезпечних виробничих факторів, що можуть несприятливо впливати на стан здоров'я працюючих. Порядком проведення атестації робочих місць за умовами праці, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 01.08.1992 № 442, до основної мети атестації віднесено регулювання відносин між роботодавцем і працівниками у галузі реалізації прав на здорові й безпечні умови праці, пільгове пенсійне забезпечення, пільги та компенсації за роботу у несприятливих умовах [6].

Зовнішній контроль у сфері забезпечення зайнятості населення здійснюється інспекторами Держпраці України. Поряд із перевіркою виконання нормативів робочих місць для працевлаштування осіб з інвалідністю, інспекційні відвідування та невиїзні інспектування спрямовуються на виявлення порушень роботодавцями

законодавства за наступними основними напрямами: а) охорона праці в частині безпечного ведення робіт, гігієни праці, промислової безпеки; б) дотримання прав громадян під час прийому та звільнення з роботи; в) своєчасність та об'єктивність розслідування нещасних випадків на виробництві, їхнім документальним оформленням і веденням обліку; г) дотриманням вимог санітарних норм і правил; д) наявністю обов'язкових і вчасність проходження медичних оглядів працівниками [7].

Окрему категорію роботодавців становлять підприємства й організації, які засновані громадськими організаціями інвалідів, правовий статус яких закріплено у ст. 14-1, 14-2, 14-3 Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні». Статутні зобов'язання таких об'єднань суттєво впливає на зміст та напрями статутної діяльності створюваних ними юридичних осіб.

Публічна адміністрація пропонує для вказаних юридичних осіб виконання значно вищих вимог щодо працевлаштування людей з інвалідністю за основним місцем роботи. Мова йде про не менш як 50% середньооблікової кількості штатних працівників облікового складу за умови, що фонд оплати праці таких осіб становить протягом звітного періоду не менш як 25% суми загальних витрат на оплату праці [8]. Водночас гарантуються податкові пільги у відповідності до ст.ст. п. 197.6 ст. 197, п. 282.1.2 ст. 282 Податкового кодексу України, п. 14 ст. 8 Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування».

Держава сприяє забезпеченню необхідними ресурсами для виконання окремих видів державних замовлень юридичними особами громадських організацій інвалідів, передбачених ч.ч. 2-4 ст. 14 Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні». Однак, у вітчизняному законодавстві відсутній механізм надання преференцій таким юридичним особам за загальною процедурою державного замовлення, які полягають у надані їм переваги перед іншими суб'єктами господарювання за рівних пропозицій. Отже, з метою розвитку положень щодо ефективної публічної підтримки аналізованих роботодавців пропонуємо внести відповідні положення до Закону України «Про публічні закупівлі».

Певні адміністративно-правові засоби забезпечення зайнятості осіб з інвалідністю фінансового характеру застосовуються щодо інших роботодавців. Пунктом 13 ст. 8 Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» визначено, що єдиний внесок для підприємств, установ і організацій, в яких працюють особи з інвалідністю, встановлюється у розмірі 8,41%. Також можливе відшкодування фактичних витрат нарахованого такого внеску за місяць, але потрібно дотриматися вимог положень постанови Кабінету Міністрів України від 15.04.2013 № 347. Основною вимогою є працевлаштування на нове робоче місце строком не менше ніж на два роки за направленням центру зайнятості зареєстрованих безробітних з числа осіб з інвалідністю [9].

Наведені законодавчі положення не позбавленні дискусійних положень, які, на нашу думку, мають бути законодавчо змінені. По-перше, до п. 13 ст. 8 Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» включити фізичних осіб, які використовують найману працю, що сприятиме залученню більшої кількості осіб з інвалідністю. По-друге, у постанові Кабінету Міністрів України від 15.04.2013 № 347 серед основних вимог передбачити працевлаштування цієї категорії осіб на три роки, зі збільшенням компенсації єдиного внеску за три місяці.

Реальність настання юридичної відповідальності за порушення законодавства з питань зайнятості населення є одним із найефективніших способів належного дотримання правопорядку в окресленій сфері. У цьому контексті відповідні адміністративно-правові засоби забезпечення зайнятості осіб з інвалідністю розділимо на дві групи, в залежності від функцій, які вони виконують: 1) складання протоколів про адміністративні правопорушення, передбачених ст. ст. 41-41^{3} КУпАП, що виконує попереджувальну функцію – сприяє зменшенню випадків порушення роботодавцями законодавства про працю та зайнятість населення; 2) накладення штрафів, передбачених п.п. 4-6 ст. 53 «Про зайнятість населення», ст. 265 КЗпП, що виконує дві функції: попереджувальна функцію, а також відновлювальна функція – кошти, які надійшли від штрафних санкцій направляються до відповідного державного цільового фонду для використання по забезпеченню працевлаштування та зайнятості, зокрема осіб з інвалідністю.

У контексті зазначеного, наголосимо на тому, що окремі проступки у сфері праці та зайнятості осіб з інвалідністю слід включити до адміністративно-деліктного законодавства, у тому числі: 1) ст. 41 КУпАП доповнити абзацом, у якому передбачити відповідальність за не створення спеціального робочого місця для осіб з інвалідністю, а також не обладнання робочого місця осіб з інвалідністю у відповідності до індивідуальної програми реабілітації; 2) у ст. 41^{1} КУпАП передбачити відповідальність за відмову роботодавця щодо укладення колективного договору. Крім того, у ст. 265 КЗпП зазначити бюджети чи фонди, до яких перераховуються суми штрафів, з обов'язковою поміткою перерахування частки таких коштів до Фонду соціального захисту інвалідів, за виявленні порушення, що стосуються осіб з інвалідною.

Висновки. За результатами проведеного дослідження з питань особливостей застосування адміністративно-правових засобів забезпечення зайнятості осіб з інвалідністю, слід зробити наступні висновки. По-перше, зайнятість переважної більшості працездатного населення будь-якої категорії громадян відіграє

виключно важливу економічну та соціальну роль на державному, регіональному та місцевому рівнях. Водночас стабільність та безперервність трудової діяльності осіб з інвалідністю є суттєвою гарантією їхнього матеріального забезпечення та реалізації основних завдань соціальної та професійної реабілітації. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування на виконання конституційних положень програмними цілями своєї діяльності на перше місце виводять організацію, реалізації та захист права на працю вказаної категорії осіб. У своєму поєднанні положення адміністративного та трудового права окреслили специфічну групу юридичних засобів, які визначають провідне місце органів публічної адміністрації в аналізованій сфері.

По-друге, вітчизняне законодавство позбавлене дієвих механізмів забезпечення зайнятість осіб з інвалідністю, у той же час передбачені державні гарантії вимагають від роботодавців реалізації лише базових засад права на працю. Отже, нагальним є формування концептуальних документів, положення яких чітко визначать роль вказаної категорії людей у трудових відносинах, окреслять місце публічної адміністрації у даних процесах.

Список використаних джерел:

1. Биба Н.М. (2012). Стан працездатності як підстава для диференціації правового регулювання трудових відносин. *Актуальні питання інноваційного розвитку*. 2012. № 2. С. 64-67.

2. Шабанов Р. І. Поняття та класифікація правових гарантій у сфері зайнятості населення. *Jurnalul juridic national: teorie şi practică*. 2014. № 5. С. 124-128.

3. Трудове право України: підручник; за загальною редакцією М.І. Іншина, В.Л. Костюка, В.П. Мельника. вид. 2-ге, перероб. і доп. Київ: *Центр учбової літератури*, 2016. 472 с.

4. Про затвердження Форми трудового договору між працівником і фізичною особою, яка використовує найману працю, та Порядку реєстрації трудового договору між працівником і фізичною особою, яка використовує найману працю: наказ Мінсоцполітики України від 08.06.2001 № 260. Офіційний вісник України. 2001. № 27. Ст. 1219.

5. Про порядок повідомної реєстрації галузевих (міжгалузевих) і територіальних угод, колективних договорів: постанова Кабінету Міністрів України від 13.02.2013 №115. Офіційний вісник України. 2013. № 16. Ст. 554.

6. Про Порядок проведення атестації робочих місць за умовами праці: постанова Кабінету Міністрів України від 01.08.1992 № 442. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/442-92-п.

7. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань праці: постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2015 № 96. URL: https://законодавство.com.

8. Про затвердження Порядку надання дозволу на право користування пільгами з оподаткування для підприємств та організацій громадських організацій інвалідів: постанова Кабінету Міністрів України від 08.08.2007 № 1010. Офіційний вісник України. 2007. № 60. Ст. 2377.

9. Деякі питання реалізації статті 26 та частини другої статті 27 Закону України «Про зайнятість населення»: постанова Кабінету Міністрів України від 15.04.2013 № 347. Урядовий кур'єр. 2013. № 95.

REFERENCES

1. Byba N.M. (2012). Stan pratsezdatnosti yak pidstava dlia dyferentsiatsii pravovoho rehuliuvannia trudovykh vidnosyn [State of work as the basis for the differentiation of legal regulation of labor relations]. *Aktualni pytannia innovatsiinoho rozvytku – Actual issues of innovative development, 2,* 64-67 [in Ukrainian].

2. Shabanov R.I. (2014). Poniattia ta klasyfikatsiia pravovykh harantii u sferi zainiatosti naselennia [Concept and classification of legal guarantees in the field of employment]. *Jurnalul juridic national: teorie şi practică – National Legal Journal: Theory and Practice, 5,* 124-128 [in Ukrainian].

3. Inshyn, M.I., Kostiuk, V.L., & Melnyk, V.P. (Eds.). (2016). *Trudove pravo Ukrainy [Labor law of Ukraine]*. Kyiv: Tsentr uchbovoi literatury [in Ukrainian].

4. Nakaz Minsotspolityky Ukrainy Pro zatverdzhennia Formy trudovoho dohovoru mizh pratsivnykom i fizychnoiu osoboiu, yaka vykorystovuie naimanu pratsiu, ta Poriadku reiestratsii trudovoho dohovoru mizh pratsivnykom i fizychnoiu osoboiu, yaka vykorystovuie naimanu pratsiu : vid 08.06.2001 № 260 [The Order of the Ministry of Social Policy of Ukraine on the Approval of the Forms of an Employment Contract between an Employee and an Individual Using the Employee's Employment and the Procedure for Registration of an Employment Contract between an Employee and an Individual Employed by the Employee from June 8 № 260]. *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine, 27,* Art. 1219 [in Ukrainian].

5. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro poriadok povidomnoi reiestratsii haluzevykh (mizhhaluzevykh) i terytorialnykh uhod, kolektyvnykh dohovoriv : vid 13.02.2013 №115 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine On the Procedure for Notification of the Registration of Industry (Interbranch) and Territorial Agreements, Collective Agreements from January 13 2013]. *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine, 16.* Art. 554.

6. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro Poriadok provedennia atestatsii robochykh mists za umovamy pratsi [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine On the Procedure for the Certification of Workplaces under Labor Conditions]. (1992, August 1). *zakon5.rada.gov.ua.* Retrieved from http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/442-92-p [in Ukrainian].

7. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Derzhavnu sluzhbu Ukrainy z pytan pratsi [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine On Approval of the Regulation on the State Service of Ukraine for Labor]. (2015, January 11). *https://zakonodavstvo.com*. Retrieved from https://zakonodavstvo.com [in Ukrainian].

8. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro zatverdzhennia Poriadku nadannia dozvolu na pravo korystuvannia pilhamy z opodatkuvannia dlia pidpryiemstv ta orhanizatsii hromadskykh orhanizatsii invalidiv [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine On Approval of the Procedure for Granting the Right to Use Tax Benefits for Enterprises and Organizations of Disabled People's Organizations]. (2007, January 8). *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine, 60,* Art. 2377 [in Ukrainian].

9. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro Deiaki pytannia realizatsii statti 26 ta chastyny druhoi statti 27 Zakonu Ukrainy «Pro zainiatist naselennia» [Resolution of the Cabinet of Ministers of UkraineSome issues of the implementation of Article 26 and part two of Article 27 of the Law of Ukraine "On Employment of the Population"]. (2013, April 15). *Uriadovyi kurier – Government Courier* [in Ukrainian].

Стаття надійшладо редакції 20.03.2018

УДК 351.811.12

Кучеренко Олексій Миколайович
кандидат юридичних наук,
провідний фахівець відділу кадрового забезпечення
Дніпропетровського державного університету
внутрішніх справ
mors200708@ukr.net

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ В ІНФОРМАЦІЙНІЙ СФЕРІ

Стаття присвячена аналізу та розкриттю сутності правопорушень в інформаційній сфері, а також проаналізовано сучасне законодавство яке регулює суспільні відносини в інформаційній сфері. Особливу увагу приділено характеристиці національної концепції інформаційної безпеки, враховуючи суттєві зміни в суспільному житті держави.

Ключові слова: інформаційна політика, адміністративне правопорушення, інформаційна безпека, телекомунікаційні послуги, безпека громадян.

Kucherenko A. N. FEATURES OF ADMINISTRATIVE RIGHTS IN THE INFORMATIONAL SPHERE

At the present stage, in order to meet national interests in the information sphere, law carries out a number of general social, special-legal functions, among which: streamlining social relations by defining the rules of conduct, consolidating the fundamental rights and freedoms of man and citizen, defining the competence and powers of state bodies and officials and the establishment and guarantee of measures of state coercion in order to protect them and prevent any offenses.

The article is devoted to the analysis and disclosure of the essence of offenses in the information sphere, as well as the analysis of modern legislation regulating social relations in the information sphere. Particular attention is paid to the characteristics of the national concept of information security, taking into account significant changes in the public life of the state.

Based on the understanding of the general issues of information security, we have set the following objectives: to highlight the peculiarities of administrative and legal regulation of information security of Ukraine; to define the concept of administrative and legal regulation of information security of Ukraine.

A comprehensive approach to the administrative-legal regulation of information security by the norms of administrative law allows us to conclude that these norms reflect the nature and content of public relations that are formed in this area and form a single complex of inter-sectoral legal regulation, indicating an increased

© О.М.Кучеренко, 2018

social danger of offenses in the field. information and necessity of organizing their warning within the framework of an independent direction of law-enforcement policy.

Key words: information policy, administrative offenses, information security, telecommunication services, citizens' safety.

Постановка проблеми. На сучасному етапі, з метою задоволення національних інтересів у інформаційній сфері право виконує ряд загально соціальних, спеціально-юридичних функцій, серед яких: упорядкування суспільних відносин шляхом визначення правил поведінки, закріплення основних прав і свобод людини та громадянина, визначення компетенції та повноважень державних органів і посадових осіб та встановлення і гарантування заходів державного примусу з метою їх захисту та попередження будь-яких правопорушень тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід зауважити, що проблематику даного питання вивчала низка вітчизняних науковців, а саме: Сидоренко В.Л., Ліпкан В.А., Погорецький М.А., Твердохліб М.Г., Андрєєва О.М. та ін.

Формування цілей статті. Виходячи з розуміння загальної проблематики інформаційної безпеки, нами були поставлені такі завдання:

– виділити особливості адміністративно-правового регулювання інформаційної безпеки України;

– визначити поняття адміністративно-правового регулювання інформаційної безпеки України.

Виклад основного матеріалу. Згідно зі ст. 2 Закону України "Про основи національної безпеки України" правову основу у сфері національної безпеки України становлять Конституція України, цей та інші закони України, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також видані на виконання законів інші нормативно-правові акти [3].

Відповідно до цього Закону розробляються і затверджуються Президентом України Стратегія національної безпеки України і Воєнна доктрина України, доктрини, концепції, стратегії і програми, якими визначаються цільові настанови та керівні принципи воєнного будівництва, а також напрями діяльності органів державної влади в конкретній обстановці з метою своєчасного виявлення, відвернення та нейтралізації реальних і потенційних загроз національним інтересам України. Причому дані документи розробляються і затверджуються Президентом України.

Стратегія національної безпеки України і Воєнна доктрина України є документами, обов'язковими для виконання, і основою для розробки конкретних програм за складовими державної політики національної безпеки.

Більше того, не тільки проголошується, але на сьогодні є практичні кроки з приводу реалізації цієї норми. Так, Стратегія національної безпеки України була затверджена Указом Президента України «Про Стратегію національної безпеки України» [4], незважаючи на те що в ст. 92 Конституції України закріплено положення про те, що виключно законами України визначаються основи національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку [5].

Виходячи із цього, наша увага при аналізі норм діючого Кодексу України про адміністративні правопорушення була сконцентрована на ряді ключових напрямків, де законодавство про адміністративні правопорушення може зіграти важливу роль у рішенні загального завдання забезпечення інформаційної безпеки. Такими напрямками, на нашу думку є:

- забезпечення доступу громадян і юридичних осіб до достовірної інформації, необхідної для реалізації приналежних їм прав, свобод і забезпечення законних інтересів;
- забезпечення превентивного оповіщення громадян і юридичних осіб про факти і події, що створюють загрозу їхньої безпеки;
- забезпечення обмеження в доступі до певних категорій відомостей, поширення яких може завдати шкоди правам і свободам людини, законної діяльності юридичних осіб, або національній безпеці держави.

Кожне із зазначених вище напрямків підпадає під завдання законодавства про адміністративні правопорушення, та стосуються проблеми захисту особистості, охорони прав і свобод в сфері інформаційної безпеки.

Варто також мати на увазі, що адміністративна відповідальність фізичних осіб за правопорушення в сфері забезпечення інформаційної безпеки є лише частиною загального комплексу юридичної відповідальності, що забезпечує правову охорону даних відносин.

Звідси виходить, що при розгляді проблем встановлення адміністративної відповідальності в сфері забезпечення інформаційної безпеки необхідно також акцентувати увагу на сфері державного управління, тобто на тих правопорушеннях, які перешкоджають ефективному забезпеченню інформаційної безпеки органами виконавчої влади.

Саме тому з метою забезпечення адміністративно-правового регулювання у сфері інформаційної безпеки та захисту інформації законодавець встановив не тільки порядок і правила обігу з інформацією та окремими її

видами, але і правові заборони їхнього порушення та відповідні міри юридичної відповідальності, передбачені нормами різних галузей права.

Комплексний підхід до адміністративно-правового регулювання інформаційної безпеки нормами адміністративного законодавства дозволяє зробити висновок про те, що ці норми відображають сутність і втримування суспільних відносин, що складаються в даній сфері та утворюють єдиний комплекс міжгалузевого правового регулювання, що свідчить про підвищену суспільну небезпеку правопорушень у сфері інформації та необхідності організації їхнього попередження в рамках самостійного напрямку правоохоронної політики.

Подальший науковий аналіз механізму здійснення правопорушень у сфері адміністративно-правового регулювання інформаційної безпеки необхідний для правильної соціально-правової оцінки даної категорії зазіхань і вироблення дійових заходів протидії їм.

Особливо важливою для розкриття питання адміністративних правопорушень інформаційного характеру є глава 10 Кодексу України про адміністративні правопорушення "Адміністративні правопорушення на транспорті, в галузі шляхового господарства і зв'язку". Саме в ній передбачені актуальні склади адміністративних правопорушень: порушення правил реєстрації торговельних суден (неповідомлення або несвоєчасне повідомлення органу реєстрації судна про будь-які зміни відомостей, що підлягають внесенню в установленому порядку до Державного суднового реєстру України або Суднової книги України; ухилення від реєстрації судна) (ст. 116-3); порушення умов і правил, що регламентують діяльність у сфері телекомунікації, поштового зв'язку та користування радіочастотним ресурсом України, передбачену ліцензіями, дозволами (ст. 145); порушення правил реалізації, експлуатації радіоелектронних засобів та випромінювальних пристроїв, а також користування радіочастотним ресурсом України (ст. 146); порушення правил охорони ліній і споруд зв'язку (ст. 147); пошкодження таксофонів (ст. 148); порушення правил надання та отримання телекомунікаційних послуг (ст. 148-1); порушення порядку та умов надання послуг зв'язку в мережах загального користування (ст. 148-2); використання засобів зв'язку з метою, що суперечить інтересам держави, з метою порушення громадського порядку та посягання на честь і гідність громадян (ст. 148-3); використання технічних засобів та обладнання, що застосовуються в мережах зв'язку загального користування, без документа про підтвердження відповідності (ст. 148-4); порушення правил про взаємоз'єднання телекомунікаційних мереж загального користування (ст. 148-5) [7].

У главі 12 Кодексу України про адміністративні правопорушення "Адміністративні правопорушення в галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, в галузі фінансів і підприємницькій діяльності" містяться такі адміністративні правопорушення у сфері інформаційної безпеки: порушення порядку подання декларації про доходи та ведення обліку доходів і витрат (ст. 164-1); порушення законодавства з фінансових питань (ст. 164-2); демонстрування і розповсюдження фільмів без державного посвідчення на право розповсюдження і демонстрування фільмів (ст. 164-6); порушення умов розповсюдження і демонстрування фільмів, передбачених державним посвідченням на право розповсюдження і демонстрування фільмів (ст. 164-7); недотримання квоти демонстрування національних фільмів при використанні національного екранного часу (ст. 164-8); незаконне розповсюдження примірників аудіовізуальних творів, фонограм, відеограм, комп'ютерних програм, баз даних (ст. 164-9); порушення порядку подання інформації та виконання рішень Антимонопольного комітету України та його територіальних відділень (ст. 166-4).

У ст. 173-1 глави 14 Кодексу України про адміністративні правопорушення "Адміністративні правопорушення, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку" передбачено накладання штрафу та виправні роботи у разі поширення неправдивих чуток.

Ряд видів діяльності фізичних і юридичних осіб по захисту інформації об'єктивно повинно перебувати під контролем органів виконавчої влади насамперед з тієї причини, що вона має на увазі необхідність наявності спеціальних знань. Відсутність цих знань може спричинити реалізацію некваліфікованого підходу до адміністративно-правового регулювання безпеки інформації і її витік.

Серед особливостей, зокрема, адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки і захисту інформації варто виділити комплекс державно-правових, соціально-економічних і т.п. відносин, що динамічно складаються в інформаційній сфері життєдіяльності суспільства й нужденні в перспективному правовому регулюванні, а, по суті, у розробці не стільки норм про адміністративну відповідальність, а скільки комплексів правил, наприклад, зберігання, користування, передачі, поширення і захисту інформації, що відноситься до різних видів інформаційних ресурсів.

Прогнозування заходів забезпечення адміністративно-правого регулювання інформаційної безпеки і захисту інформації становить теоретико-методологічну основу дня науково-практичного обґрунтування адміністративно-правових складів правопорушень даної категорії з урахуванням тенденцій розвитку адміністративного права та адміністративного законодавства в цілому.

Головне місце в системі пізнання адміністративно-правових характеристик правопорушень, вчинених у сфері забезпечення інформаційної безпеки і захисти інформації, є об'єкт протиправного зазіхання, тобто встановлений нормативними правовими актами порядок.

У ст. 48 Закону України "Про інформацію" визначено, що порушення законодавства України про

інформацію тягне за собою дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність, а саме за вчинення таких правопорушень, як:

– необґрунтована відмова від надання відповідної інформації;

– надання інформації, що не відповідає дійсності;

– несвоєчасне надання інформації;

– навмисне приховування інформації;

– примушення до поширення або перешкоджання поширенню певної інформації, а також цензура;

– поширення відомостей, що не відповідають дійсності, ганьблять честь і гідність особи;

– безпідставна відмова від поширення певної інформації;

– використання і поширення інформації стосовно особистого життя громадянина без його згоди особою, яка є власником відповідної інформації внаслідок виконання своїх службових обов'язків;

– розголошення державної або іншої таємниці, що охороняється законом, особою, яка повинна охороняти цю таємницю;

– порушення порядку зберігання інформації;

– навмисне знищення інформації;

– необґрунтоване віднесення окремих видів інформації до категорії відомостей з обмеженим доступом;

- порушення порядку обліку, зберігання і використання документів та інших носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави.

Висновки. Таким чином, адміністративно-правове регулювання суспільних відносин у сфері інформаційної безпеки України перебуває на етапі формування та становлення, адже трансформація злочинності в інформаційній сфері спонукає до постійного удосконалення форм і методів забезпечення інформаційної безпеки як одного з напрямів боротьби з організованою злочинністю. На цьому етапі дані процеси характеризуються значної кількістю прогалин та колізій, чим вдало користуються в інформаційних правопорушеннях. Одним із напрямів виходу з цієї ситуації, на наше переконання, є проведення кодифікації інформаційного законодавства, приведення його у відповідність до потреб і цілей боротьби з інформаційними правопорушниками, а у більш широкому розумінні – забезпечення внутрішньої безпеки держави.

Список використаних джерел:

1. Сидоренко В.Л. Інформаційна сфера України: стан, проблеми і перспективи / В.Л. Сидоренко. — К., 2016. — 94 с.

2. Ліпкан В.А. Адміністративно-правове регулювання національної безпеки України: [монографія] / Ліпкан В.А.. — К. : Текст, 2008. — 440 с.

3. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003, № 964 -IV. / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, N 39, ст.351

4. Про Стратегію національної безпеки України: Указ президента України від 26.05.2015 № 287/2015. / Офіційний вісник України від 28.05.2015 - 2015 р., № 11, стор. 7, стаття 389, код акту 38751/2015

5. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР / Відомості Верховної Ради України від 23.07.1996 - 1996 р., № 30, стаття 141

6. Погорецький М.А. Функціональне призначення оперативно-розшукової діяльності у кримінальному процесі: [монографія] / М.А. Погорецький. – Х. : Аріс, ЛТД, 2007. – 576 с.

7. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-X. / Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР). – 1984. – додаток до № 50. – Ст. 1122.

8. Кодекс про адміністративне судочинство України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. / Відомості Верховної Ради України. – 2005. –№ 35–37. – Ст. 446.

9. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 02.03.2015 № 222-VIII. / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2015, N 36, ст.299

10. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992, № 2657-XII. / Відомості Верховної Ради. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

REFERENCES

1. Sydorenko, V.L. (2016). *Informatsiina sfera Ukrainy: stan, problemy i perspektyvy [Information sphere of Ukraine: state, problems and prospects]*. Kyiv [in Ukrainian].

2. Lipkan, V.A. (2008). *Administratyvno-pravove rehuliuvannia natsionalnoi bezpeky Ukrainy [Administrative and legal regulation of national security of Ukraine]*. Kyiv: Tekst [in Ukrainian].

3. Zakon Ukrainy Pro osnovy natsionalnoi bezpeky Ukrainy : vid 19.06.2003, № 964 –IV [Law of Ukraine On the Fundamentals of National Security of Ukraine from June 19 2003, № 964 –IV]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Information from the Verkhovna Rada of Ukraine, 39,* Art. 351 [in Ukrainian].

4. Ukaz prezydenta Ukrainy Pro Stratehiiu natsionalnoi bezpeky Ukrainy : vid 26.05.2015 № 287/2015 [Decree of the President of Ukraine on the Strategy of National Security of Ukraine from May 26 2015, № 287/2015]. Ofitsiinyi visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine, 11, Art. 7 [in Ukrainian].

5. Konstytutsiia Ukrainy [Constitution of Ukraine]. (1996, June 28). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine, 30,* Art. 141 [in Ukrainian].

6. Pohoretskyi, M.A. (2007). *Funktsionalne pryznachennia operatyvno-rozshukovoi diialnosti u kryminalnomu protsesi [Functional Purpose of Operative-Investigative Activity in the Criminal Process]*. Kharkiv: Aris, LTD [in Ukrainian].

7. Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia [Code of Ukraine on Administrative Offenses]. (1984, December 7). *Vidomosti Verkhovnoi Rady URSR – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine, 51*, Art. 1122 [in Ukrainian].

8. Kodeks pro administratyvne sudochynstvo Ukrainy [Code of Administrative Justice of Ukraine]. (2005, July 6). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine, 5-37*, Art. 446 [in Ukrainian].

9. Zakon Ukrainy Pro litsenzuvannia vydiv hospodarskoi diialnosti : vid 02.03.2015 № 222-VIII [Law of Ukraine on Licensing of Types of Economic Activities from March 2 2015, № 222-VIII]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine, 36,* Art. 299 [in Ukrainian].

10. Zakon Ukrainy Pro informatsiiu : vid 02.10.1992, № 2657-XII [Law of Ukraine On Administrative Services from October 2 1992, № 2657-XII]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine, 48,* Art. *650* [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 13.03.2018

УДК 342.9

Фоменко Андрій Євгенович
кандидат юридичних наук,
Ректор Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ
mors200708@ukr.net

ПРИНЦИПИ, ОСНОВА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РІВНОСТІ УЧАСНИКІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СПОРУ

У статті досліджуються основні принципи, які відіграють важливу роль у забезпеченні рівності учасників адміністративно-правового спору. Розглянуто деякі проблеми співвідношення тих рішень Конституційного Суду України і Європейського суду, в яких з'ясовується зміст цих принципів. Визначено, що більшість принципів, згідно з якими відправляється правосуддя у справах адміністративної юрисдикції, є загальними, тобто властивими для всіх видів судочинства. Лише в адміністративному судочинстві запроваджено принцип офіційного з'ясування обставин у справі. Зазначено, що завдяки поєднанню загальних і спеціального принципів забезпечується рівність учасників адміністративно-правового спору в судовому процесі, незважаючи на їх нерівність у правовідносинах, що передували його виникненню.

Ключові слова: принципи, адміністративно-правовий спір, правосуддя, справи адміністративної юрисдикції, рівність учасників.

Fomenko A.E. PRINCIPLES, BASIS OF PROVIDING EQUALITY OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL DISPUTE PARTICIPANTS

The article examines the basic principles that play an important role in ensuring equality of the participants in the administrative-legal dispute. Some problems of correlation between those decisions of the Constitutional Court of Ukraine and the European Court, which clarify the content of these principles, are considered. It is determined that the majority of the principles according to which justice is administered in cases of administrative jurisdiction are general, that is, inherent in all types of legal proceedings. Only in administrative proceedings is the principle of official clarification of the circumstances in the case. It is noted that due to the combination of general and special principles, the equality of the participants in the administrative legal dispute in the trial is ensured, despite their inequality in the legal relations preceding its occurrence.

Key words: principles, administrative-legal dispute, justice, cases of administrative jurisdiction,

© А.Є.Фоменко, 2018

equality of participants.

Постановка проблеми. Правові конфлікти між представниками влади й підвладними особами зумовлені численними причинами, але основною виступає цілком зрозуміле небажання останніх підкорятися незаконним, з їх погляду, вказівкам суб'єктів, що владарюють. У різних країнах світу такі суперечки розв'язуються за відповідними процедурами. Ознакою держави, яка може йменуватися демократичною, соціальною і правовою, вважається запровадження чітких та ефективних правил вирішення подібних спорів.

В Україні запроваджено 2 шляхи розв'язання неузгодженостей із владою – адміністративний і судовий. Виходячи з конституційних положень вони вважаються рівнозначними, тому для захисту своїх прав, свобод чи інтересів особа може самостійно обирати певну процедуру. Водночас, як свідчить практика, правила, що регламентують ці процедури, потребують постійного вдосконалення, а особливо принципи на основі яких вони ґрунтуються.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій літературі проблеми адміністративно-правових спорів досліджували В.Б.Авер'янов, О.М.Бандурка, В.М.Бевзенко, Ю.П.Битяк, І.П.Голосніченко, С.В. Ківалов, А.Т.Комзюк та ін.

Формування цілей статті. Мета статті полягає у дослідженні принципів забезпечення рівності учасників адміністративно-правового спору.

Виклад основного матеріалу. Принципи адміністративного судочинства формують підвалини для розв'язання правових конфліктів між владарюючими суб'єктами й підвладними особами. Вони мають фундаментальне значення для діяльності суду, оскільки їх втілення надає судочинству якості правосуддя. Ігнорування принципів призводить до порушення права на судовий захист, до ухвалення неправосудних рішень. Слушною вважаємо позицію науковців, що принципи адміністративного судочинства також є ціннісним орієнтиром для надання тлумачення правилам останнього при їх застосуванні й усунення у них прогалин [1, с. 74].

Під принципами адміністративного судочинства слід розуміти універсальні, науково обґрунтовані, прямо або опосередковано закріплені в нормативно-правових актах засади, які виражають його сутність і специфіку, спрямовані на забезпечення його результативності. Г. В. Діков справедливо відзначає, що принципи цього судочинства не обов'язково повинні бути сформульовані окремо; важливіше запровадити їх у певних нормах, присвячених тим чи іншим процесуальним діям [2, с. 39].

На підставі аналізу положень, закріплених у ст. 5 КАС, можемо стверджувати, що виконання покладеного на адміністративні суди обов'язку щодо захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів осіб юридичних у царині публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів влади має базуватися не лише на принципах, окреслених у КАС, а й на тих, що випливають зі змісту Основного Закону нашої держави й чинних в Україні міжнародних нормативно-правових актів.

Статтею 129 Конституції України визначені основні засади будь-якого із запроваджених у державі видів судочинства. До них належать: а) законність, б) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом, в) доведеність вини, г) змагальність сторін та свобода в наданні ними своїх доказів суду й у доведенні перед ним їх переконливості, д) підтримання державного обвинувачення в суді прокурором, е) гарантії обвинуваченому права на захист, є) гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами, ж) забезпечення апеляційного й касаційного оскарження рішення суду, з) обов'язковість виконання рішень суду [3].

Аналіз конституційних норм дає підстави стверджувати, що суди в Україні утворюються й функціонують відповідно до принципів: 1) здійснення правосуддя виключно судами (ст. 124); 2) утворення судів на певних територіях з урахуванням їх спеціалізації (ст. 125); 3) незалежності й недоторканності суддів, підпорядкування їх тільки закону (ст. 126); 4) позапартійності професійних суддів (ст. 127); 5) забезпечення фінансування і створення належних умов для функціонування судів і діяльності суддів (ст. 130).

Серед міжнародних нормативно-правових актів, у текстах яких сформульовано принципи відправлення правосуддя, заслуговують на особливу увагу Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. (далі – Конвенція) та Міжнародний пакт про громадянські та політичні права [4]. Ці документи вміщують інформацію щодо принципів верховенства права, справедливості й відкритості судового розгляду, незалежності й безсторонності суду, розгляду справ упродовж розумного строку й публічності проголошення судового рішення.

Статтею 7 КАС до принципів адміністративного судочинства віднесено: а) верховенство права, б) законність, в) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом, г) змагальність сторін, д) диспозитивність, е) офіційне з'ясування всіх обставин у справі, є) гласність і відкритість процесу, ж) забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду, з) обов'язковість судових рішень. До цього переліку можна додати принципи, які випливають з інших норм КАС [5].

Проведений аналіз конституційних приписів, положень міжнародних документів, норм КАС дозволяє дійти висновку про існування загальних і спеціального принципів адміністративного судочинства. Перші притаманні всім формам відправлення правосуддя. Саме загальними є переважна більшість принципів, згідно з якими здійснюється останнє у справах адміністративної юрисдикції.

Другим, спеціальним принципом, властивим лише адміністративному судочинству, є принцип офіційного з'ясування обставин у справі, запровадження якого суттєво впливає на зміст окремих загальних принципів.

У Конституції України верховенство права закріплено в ч. 1 ст. 8 як загально-правовий принцип, що визнається й діє в державі. Характеристику йому вперше надано в рішенні Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 р. (Справа про призначення судом більш м'якого покарання). Під верховенством права Суд розуміє панування права в суспільстві, що вимагає від держави його втілення у правотворчу і правозастосовну діяльність, зокрема в закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним з проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, як-от: норми моралі, традиції, звичаї тощо, легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим його культурним рівнем [6].

Цілком очевидним є те, що прийняття Україною зобов'язання забезпечити кожній людині, яка перебуває під її юрисдикцією, права та свободи, визначені в Конвенції, визнання повноважень Європейського суду, надання громадянам можливості звертатися до нього, якщо, на їхню думку, держава порушує щодо них положення Конвенції, є визначальними кроками держави в напрямку втілення в життя принципу верховенства права. Однак слід засвідчити, що означений шлях є доволі непростим. Так, науковці опікуються проблемою співвідношення тих рішень Конституційного Суду України і Європейського суду, в яких з'ясовується зміст досліджуваного принципу. Окреслюючи цю проблему, П.М.Рабінович відзначає, що Європейський суд, на відміну від Конституційного Суду України, «постійно акцентує ситуативність змістовної інтерпретації поняття права (а отже, й поняття верховенства права), традиційно уникаючи такого вкрай абстрактного визначення (дефініювання) загального поняття права, яке можна було б поширити на всі без винятку конкретно-історичні й конкретно-суб'єктні життєві випадки» [7, с. 38] .

На підтримку наведеного судження відзначимо, що Європейський суд постійно збагачує принцип верховенства права новим змістом, розкриваючи у своїх рішеннях його сутність через формулювання вимог, які він виводить із цього принципу.

У цьому контексті слід зазначити, що в адміністративному судочинстві принцип верховенства права зобов'язує суд: а) розв'язувати всі конфлікти, зумовлені управлінською діяльністю суб'єктів владних повноважень, крім тих, щодо яких установлено інший порядок розгляду, і б) під час їх вирішення надавати закону тлумачення у спосіб, що забезпечує пріоритет прав людини.

Наступний принцип законності є фундаментальним принципом, відповідно до якого всі без винятку суб'єкти влади мають справджувати свою діяльність.

В. М. Гаращук справедливо наголошує, що зовні законність віддзеркалюється в правових актах і служить тією гранню, що обмежує свободу кожного заради всіх [8, с. 22]. Цей принцип згідно зі ст. 9 КАС означає, що адміністративний суд вирішує справи на підставі Основного Закону України, інших законів і міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Суд може застосовувати й інші нормативно-правові акти. Проте йому належить виходити з того, що в разі невідповідності нормативно-правового акта Основному Закону України, іншому закону, міжнародному договору або іншому правовому акту застосовується акт вищої юридичної сили.

У ст. 9 цього Кодексу законодавець констатує, що Конституція має найвищу юридичну силу, тобто її норми мають пріоритет над законами й міжнародними договорами. Останні ж, у свою чергу, мають перевагу над законами. При невідповідності положень законів чи міжнародних актів Конституції України її норми, будучи приписами прямої дії, підлягають застосуванню.

Верховний Суд України в постанові Пленуму «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» відзначає, що безпосередньому застосовуванню підлягають приписи Основного Закону, якщо: а) з їх змісту не випливає необхідності додаткової регламентації конституційних положень законом; б) закон, який був чинним до введення в дію Конституції України чи прийнятий після цього, суперечить їй; в) правовідносини, що розглядаються судом, законами не врегульовано, а нормативно-правовий акт, прийнятий Верховною Радою України або Радою міністрів Автономної Республіки Крим, суперечить Конституції України; г) укази Президента України, які внаслідок їх нормативно-правового характеру підлягають використанню судами при вирішенні конкретних судових справ, суперечать Основному Закону.

Для подолання прогалин у правовому регулюванні в КАС запроваджено інститути аналогії закону й аналогії права. Так, за браком закону, що регулює відповідні правовідносини, суд застосовує закон, що впорядковує подібні правовідносини (аналогія закону).

Науковці слушно відзначують, що в контексті цього припису брак закону означає також його неповноту, а сам термін «закон» вимагає розширеного тлумачення адже йдеться про можливість застосування й інших правових актів. Якщо в такий спосіб не вдалося подолати прогалину, суд виходить з конституційних приписів і загальних засад права (аналогія права) і виводить з них конкретне правило регламенту даних правовідносин. Суди своїми рішеннями у справах адміністративної юрисдикції демонструють доцільність запровадження інститутів аналогії закону й аналогії права.

Отже, рівність прав (обов'язків) полягає в тому, що кожен з учасників процесу наділений правами й несе обов'язки, що відповідають його процесуальному статусу.

Рівність учасників процесу перед судом покладає на суд обов'язок не надавати будь-яких переваг, не зумовлених законом, будь-якому з учасників.

Статтею 11 КАС закріплено одразу 3 принципи: змагальність сторін, диспозитивність і офіційне з'ясування всіх обставин у справі. Це пояснюється тим, що в адміністративному судочинстві спостерігається тісний зв'язок між ними, зумовлений передовсім впливом офіційного з'ясування обставин у справі на процес доказування й окреслення вимог, про задоволення яких суд розмірковує, вирішуючи спір по суті.

Принцип змагальності реалізується в судовому процесі через доказування. Відповідно до ч. 1 ст. 11 КАС сторони вільні в наданні своїх доказів і в доведенні перед судом їх переконливості.

Частиною 5 цієї ж статті на нього покладено обов'язок запропонувати особам, які беруть участь у справі, надати докази для підтвердження обставин, на які вони посилаються. Завдяки назві цього принципу права, які забезпечують можливість сторін обстоювати в судовому процесі свої позиції, називаються змагальними. До них можна віднести процесуальні права сторін та інших осіб, які беруть участь у справі, перелічені в ч. 3 ст. 49 КАС.

Принцип диспозитивності в класичному його розумінні покладає на суд обов'язок вирішувати лише ті питання, які порушено в позові. Ця ідея повністю відтворена у ст. 11 КАС. Як правило, саме з таких позицій сприймається досліджуваний принцип суддями, про що останні відзначають у своїх рішеннях.

Разом із тим принцип диспозитивності в адміністративному судочинстві набуває також специфічних ознак. Так, згідно з ч. 2 ст. 11 КАС суд може вийти за межі позовних вимог, якщо це необхідно для повного захисту прав, свобод та інтересів сторін чи третіх осіб.

Частиною 9 ст. 171 КАС встановлено, що при розгляді справ щодо оскарження нормативно-правових актів суд може визнати незаконними навіть ті акти, про які не йдеться в адміністративному позові, але вони впливають на прийняття рішення по документах, щодо яких відкрито провадження.

Принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі властивий лише адміністративному судочинству. Він полягає в активній ролі суду, а його дія впливає на зміст принципів змагальності і диспозитивності. Запровадження цього принципу в адміністративному судочинстві зумовлено специфікою відносин, з яких виникає правовий спір, і завданням судочинства. При розгляді справи адміністративної юрисдикції на суд через принцип офіційності покладається обов'язок вжити всіх передбачених законом заходів, необхідних для з'ясування обставин у справі, в тому числі щодо виявлення й витребування доказів із власної ініціативи (частини 4 і 5 ст. 11 КАС). Реалізація цього обов'язку гарантується наданням суду права тимчасово вилучати докази, витребувані судом і не подані без поважних причин, для їх дослідження (ст. 271 КАС).

Специфічною ознакою адміністративного судочинства є те, що у справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень тягар доказування покладається на відповідача, який згідно з ч. 2 ст. 71 КАС повинен надати суду матеріали, що свідчать про правомірність його діяльності.

Отже, вимоги позивача вважаються правомірними, доки протилежна сторона не доведе інше. Однак зауважимо, що запровадження презумпції вини суб'єкта владних повноважень не звільняє позивача від обов'язку надати суду на підтвердження своїх вимог наявні докази.

У зв'язку із цим вважаємо слушною позицію Віце-президента Адміністративного суду м. Трір (Німеччина) Г. Шмідта, який відзначає, що адміністративний суд досліджує обставини справи за офіційною ініціативою, але до цього повинні залучатися сторони. Закон очікує співробітництва між судом і сторонами. «Якщо відповідно із законом суд не повинен потрапляти у стан бездіяльності й залишати все тільки за учасниками справи, то й останні не повинні перебирати на себе роль глядачів, очікуючи, що суд сам все прояснить завдяки його різноманітним можливостям. У зв'язку з тим, що сторони мають значно ширшу інформацію стосовно подій навколо себе, які є важливими для них з правової точки зору, без їх інтенсивної співучасті правильне вирішення справи судом майже неможливе» [9, с. 58].

Виходячи зі змісту частин 1 і 2 ст. 12 КАС, принцип гласності вимагає від суду забезпечити сторонам та іншим особам, які заінтересовані в результатах вирішення справи, право а) на доступ до матеріалів справи, б) знати про час і місце судового засідання, в) бути вислуханим у суді, г) бути обізнаними про всі рішення, ухвалені по справі. Принцип відкритості процесу передбачає, що особи, не причетні до адміністративної справи, можуть бути присутніми в судових засіданнях.

Частиною 3 ст. 12 КАС визначено обмеження відкритості судового засідання або його частини. Так, суд своєю ухвалою може оголосити засідання або його частину закритим з метою нерозголошення державної чи іншої таємниці, що охороняється законом, захисту особистого чи сімейного життя людини, в інтересах малолітньої чи неповнолітньої особи тощо.

Положення ст. 12 КАС узгоджено з положеннями ч. 3 ст. 129 Конституції України та ст. 11 Закону України «Про судоустрій і статус суддів». У міжнародних нормативно-правових актах, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, при окресленні принципів судового процесу слова «гласність» і «відкритість» замінено на «публічність». Так, в офіційному перекладі Конвенції, затвердженому Міністерством

закордонних справ України 27 січня 2006 р., в п. 1 ст. 6 відзначено, що кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи впродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення. Судове рішення проголошується публічно, але преса й публіка можуть бути не допущені в зал засідань протягом усього судового розгляду або його частини в інтересах моралі, громадського порядку чи національної безпеки в демократичному суспільстві, якщо того вимагають інтереси неповнолітніх або захист приватного життя сторін, або – мірою, визнаною судом суворо необхідною, – коли за особливих обставин публічність розгляду може зашкодити інтересам правосуддя.

У юридичній літературі висловлюються різні точки зору щодо запитань, чи закріплює чинне законодавство України гарантоване Конвенцією право на публічний судовий розгляд і чим воно відрізняється (якщо різниця має місце) від закріпленого Конституцією і процесуальними законами права на гласний і відкритий судовий розгляд. Для відповіді на ці запитання науковці звертаються до практики Європейського суду, який у своїх рішеннях дав тлумачення положенням п. 1 ст. 6 Конвенції.

Так, виходячи з аналізу низки його рішень учені констатують, що принцип публічності судового розгляду є фундаментальним, оскільки не лише забезпечує встановлення істини по справі, а й допомагає пересвідчитися, що судові рішення були винесені незалежним і безстороннім судом у процесі здійснення видимого, прозорого судочинства. Право на публічний розгляд справи буде позбавлено будь-якого сенсу, якщо сторона, яка бере участь у справі, не була повідомлена про судове засідання в такий спосіб, щоб вона мала змогу з'явитися в суд і скористатися своїми правами, означеними в законодавстві.

У результаті проведеного обґрунтування рішень Суду правознавці роблять висновок, що зміст принципу публічного розгляду справи повністю відповідає змісту принципів гласності й відкритості судового процесу, а тому вбачають за доцільне відкоригувати офіційний переклад Конвенції з урахуванням термінології, запровадженої в національному законодавстві [10].

Висновки. Підсумовуючи викладене, можемо стверджувати, що більшість із принципів адміністративного судочинства випливають з міжнародних нормативно-правових актів, що, звичайно, природно, адже Україна намагається привести норми національного законодавства у відповідність до європейських стандартів. Водночас спостерігається невідповідність термінології офіційних перекладів міжнародних документів і національних правових актів. Коригування перекладів на користь термінології, запровадженої в актах України, на наше переконання, є нагальним завданням, розв'язання якого є доцільним не лише з точки зору досконалості юридичної техніки, а і з погляду механізму застосування міжнародних актів. Переважна більшість принципів, згідно з якими відправляється правосуддя у справах адміністративної юрисдикції, є загальними, тобто властивими для всіх видів судочинства. Лише в адміністративному судочинстві запроваджено принцип офіційного з'ясування обставин у справі. Завдяки поєднанню загальних і спеціального принципів забезпечується рівність учасників адміністративно-правового спору в судовому процесі, незважаючи на їх нерівність у правовідносинах, що передували його виникненню. Звичайно, досягнення такої рівності і ставилося за мету при впровадженні в Україні особливих процесуальних правил вирішення конфліктів між владарюючими суб'єктами й підвладними їм особами.

Список використаних джерел:

1. Шевцова Н. В. Застосування принципів диспозитивності та офіційності в адміністративному судочинстві / Н. В. Шевцова // Право і безпека. – 2009. – № 4. – С. 74.

2. Диков Г. В. Проблемы создания административной юстиции (в свете зарубежного опыта)/ Г. В. Диков // Гос-во и право. – 2001. – № 5. – С. 39.

3. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — №30.

4. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права: ратифік. Указом Президії Верхов. Ради УРСР від 19 жовт. 1973 р. // Вісн. Конституц. Суду України. – 2007. – № 1. – С. 91–106.

5. Кодекс адміністративного судочинства України [Електронний ресур]. - Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2747-15

6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положенням статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 2 листопада 2004 р. // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 45. – Ст. 2975

7. Рабінович П. М. Верховенство права в інтерпретації Страсбурзького Суду та Конституційного Суду України / П. М. Рабінович // Вісн. Конституц. Суду України. – 2006. – № 1. – С. 37–46.

8. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні : монографія / В. М. Гаращук. – Х. : Фоліо, 2002. – С. 22.

9. Шмідт Г. Специфічні вимоги до судді адміністративного суду при застосуванні процесуальних принципів адміністративного судочинства / Г. Шмідт // Матер. конф. з нагоди запровадження адм. судочинства в Україні (м. Київ, 30 вер. 2005 р.). – К. : Б. в., 2005. – С. 57–59.

10. Комаров В.В. Рішення Європейського суду з прав людини та Конституційного Суду України: проблема конкуренції / В.В.Комаров // Пробл. законнос- ті: акад. зб. наук. пр. / відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2009. – Вип. 100. – С. 31–41.

REFERENCES

1. Shevtsovam, N.V. (2009). Zastosuvannia pryntsypiv dyspozytyvnosti ta ofitsiinosti v administratyvnomu sudochynstvi [The application of the principles of discretion and officiality in administrative proceedings]. *Pravo i bezpeka – Law and Security, 4,* 74 [in Ukrainian].

2. Dikov, G.V. Problemy sozdaniia administrativnoi iustitsii v svete zarubezhnogo opyta [The problems of creating administrative justice (in the light of foreign experience)]. *Gos-vo i pravo – State and law, 5,* 39 [in Russian].

3. Konstytutsiia Ukrainy [Constitution of Ukraine]. (1996, June 28). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine, 30,* Art. 141 [in Ukrainian].

4. Mizhnarodnyi pakt pro hromadianski ta politychni prava: ratyfik. Ukazom Prezydii Verkhov. Rady URSR [International Covenant on Civil and Political Rights: ratification. Decree of the Presidium Verkhovna Rada. Council of the Ukrainian SSR]. (1973, October 19). *Visn. Konstytuts. Sudu Ukrainy – Bulletin of the Constitutional Court of Ukraine, 1,* pp. 91–106 [in Ukrainian].

5. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy [Code of Administrative Justice of Ukraine]. (n.d.). *zakon5.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2747-15 [in Ukrainian].

6. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiinym podanniam Verkhovnoho Sudu Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) polozhenniam statti 69 Kryminalnoho kodeksu Ukrainy (sprava pro pryznachennia sudom bilsh miakoho pokarannia) vid 2 lystopada 2004 roku [The decision of the Constitutional Court of Ukraine in the case of the constitutional petition of the Supreme Court of Ukraine regarding the compliance of the Constitution of Ukraine (constitutionality) with the provisions of Article 69 of the Criminal Code of Ukraine (the case on the imposition of a more lenient punishment by a court)]. (2004, November 2). *Ofits. visn. Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine, 45,* Art. 2975 [in Ukrainian].

7. Rabinovych, P.M. (2006). Verkhovenstvo prava v interpretatsii Strasburzkoho Sudu ta Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy [The Rule of Law in the Interpretation of the Strasbourg Court and the Constitutional Court of Ukraine]. Visn. Konstytuts. Sudu Ukrainy – *Bulletin of the Constitutional Court of Ukraine, 1,* 37-46 [in Ukrainian].

8. Harashchuk, V.M. (2002). *Kontrol ta nahliad u derzhavnomu upravlinni [Control and supervision in public administration]*. Kharkiv: Folio [in Ukrainian].

9. Shmidt, H. (2005). Spetsyfichni vymohy do suddi administratyvnoho sudu pry zastosuvanni protsesualnykh pryntsypiv administratyvnoho sudochynstva [Specific requirements to an administrative court judge when applying procedural principles of administrative legal proceedings]. *Mater. konf. z nahody zaprovadzhennia adm. sudochynstva v Ukraini – Proceedings of the Conference Title on the occasion of introduction of administrative legal proceedings in Ukraine*. (pp. 57-59). Kyiv: B.v. [in Ukrainian].

10. Komarov, V.V. (2009). Rishennia Yevropeiskoho sudu z prav liudyny ta Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy: problema konkurentsii [Decision of the European Court of Human Rights and the Constitutional Court of Ukraine: the problem of competition]. V.Ya. Tatsii (Ed.). *Probl. Zakonnosti – Problems of legality, 100,* 31-41 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 15.03.2018

УДК 342.9

Фомічов Костянтин Сергійович
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного,
кримінального права та процесу
Кропивницького інституту державного
та муніципального управління

РОЛЬ ГРОМАДЯН ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА

Стаття присвячена розкриттю адміністративно-правового статусу громадян в сфері будівництва, особливостям правових відносин громадян з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування з питань будівельної галузі, а також захисту громадян від неправомірних дій публічних

суб'єктів з питань будівництва .

Ключові слова: правове положення громадян у галузі будівництва, адміністративна відповідальність, контроль, нагляд, містобудівна діяльність.

Fomichov K. S. ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF CITIZENS IN THE CONSTRUCTION

The article is devoted to disclosure of administrative and legal status of citizens in the construction and legal status of the individual in its relations with the executive branch, regulated by state and administrative law, separation of the two main areas of legal protection of the individual from crime, tort and other illegal actions of others; misconduct by public entities.

Today the legislation of independent Ukraine pays special attention to the statutory role and place in society and the state. The Basic Law states proclaimed the principle of priority of human rights compared to the state and other interests. Art. 3 of the Constitution of Ukraine enshrines that the man, his life and health, honor and dignity, inviolability and security are recognized in Ukraine as the highest social value. Chapter II of the Constitution of Ukraine, which lists the rights, freedoms and duties of man and citizen, contains a number of ecological standards, allowing argued that at the highest level fixed legal status of man in Ukraine.

Adjustable administrative law social relations in construction are realized through the participation of citizens and organizations as well as government bodies and local authorities.

In the lawful behavior of construction activities on existing legislation practically does not distinguish between the composition of their public status, but in relation to administrative deliktolohiy include the following features. The Code of Ukraine on Administrative Offences individuals act primarily as citizens. The special status owned by foreign citizens with protection from administrative jurisdiction of Ukraine in accordance with the laws and international treaties.

If the subject at the time of committing an administrative offense in construction has the power and other public authority, he will bear administrative responsibility as official. Implementation powers specified persons causing, modification or termination of legal relations. The legal status of an official cover entities that implement organizational and executive or administrative functions.

Key words: status of citizens in construction, administrative responsibility, control, supervision, urban activities.

Постановка проблеми. Україна зі здобуттям незалежності стала на тернистий шлях побудови демократичного, правового суспільства. Об'єктивною була й необхідність модернізації багатьох сфер життя у зв'язку з переходом до ринкових відносин. Не стала винятком і будівельна галузь - одна з провідних галузей у сфері соціальнго забезпечення. Основні вектори розвитку будівельного комплексу, в сьогоднішніх реаліях супільнго життя, сформовані з огляду на основні тези стратегії економічного та соціального розвитку України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід зауважити, що адміністративно-правові засади участі громадян у сфері будівництва та житлово-комунального господарства дотепер спеціально не вивчались, у наукових працях ці питання досліджувались фрагментарно або в рамках ширшої правової проблематики. Частково до них зверталися В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Ю.П.Битяк, Л. К. Воронова, В. М. Гаращук, О.Ю. Грачева, А. В. Дмитренко, М. В. Задорожний, В. К. Колпаков, А.Т. Комзюк, Т. Я. Коцкулич, Н. П. Матюхіна, А.А. Нечай, Н. Р. Нижник, С.О. Ніщимна, О. В. Лиско, Н. Б. Паліга, Н. В. Савченко, О. В. Сударенко та інші вчені.

Формування цілей статті. Водночас існує низка проблем, які не мають достатнього висвітлення. Так, потребують більш глибокого обґрунтування питання закономірності модернізації сучасної сфери будівництва, в контексті інтеграції України в міжнародний європейський контекст та визначення ролі громадян у цьому процесі.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні законодавство незалежної України приділяє особливу увагу нормативному закріпленню місця і ролі людини в суспільстві та державі. В Основному Законі держави було проголошено принцип пріоритету прав і свобод людини порівняно з державними та іншими інтересами. Ст. 3 Конституції України [3] закріпила, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Іншими словами, утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави Однією із форм реалізації якого (тобто обов'язку) є правове регулювання суспільних відносин, зокрема й тих, які виникають у сфері будівництва. Крім того, у ст. 47 Конституції України задекларовано право на житло, а також зазначено, що держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду, серед яких (тобто умов) провідне місце також відводиться правовому регулюванню. Тобто повинно йтися насамперед про впорядкування суспільних відносин за допомогою правових норм, що характерно саме для правового регулювання, яке в теорії права

© К.С.Фомічов, 2018

визначається як: 1) здійснюваний державою за допомогою всіх юридичних засобів владний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони та розвитку; 2) дія права на суспільні відносини за допомогою певних юридичних засобів, насамперед норм права; 3) здійснюване державою за допомогою права і сукупності правових засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона і розвиток; 4) цілеспрямований вплив права на суспільні відносини і поведінку осіб з метою їх впорядкування за допомогою системи спеціальних юридичних засобів [12, с.11].

Варто зазначити, що врегульовані адміністративним правом суспільні відносини в сфері будівництва реалізуються за допомогою участі в них громадян та організацій, а також органів державної влади і місцевого самоврядування.

Треба наголосити, що у науці адміністративного права основним об'єктом дослідження виступають права та обов'язки громадянина у сфері державного управління в цілому та будівельній галузі зокрема. Теорія держави та права містить низку схожих дефініцій, що характеризують громадян як активних суб'єктів у державному (публічному) упралінні. Серед яких: «людина», «громадянин», «індивід», «особистість», «особа», «член суспільства». Так В.Н. Кудрявцевим зазначається, що особистість є соціальною характеристикою людини на певному етапі суспільного розвитку, при цьому, подальша взаємодія особи й держави приводить до появи поняття «громадянин», для якого характерні приналежність до держави й наділення його правами, обов'язками та відповідальністю [4, с. 128].

Громадянин мають більший обсяг прав й обов'язків, чим особистість, при цьому, особи, що не є громадянами України, не мають деяких прав й обов'язків, властивим її громадянам [7, с. 28]. На думку М.Ф. Орзиха в правових актах не ототожнюється правовий статус особи або людини та громадянина України. Правомірна поведінка зазначених суб'єктів у сфері будівництва дають підстави для розмежування їх адміністративно-правового статусу, що включає:

а) права та обов'язки людини і громадянина, що закріплені адміністративно-правовими нормами;

б) гарантії реалізації суб'єктивних прав і обов'язків. Органи виконавчої влади сприяють встановленню та реалізації громадянами прав, що являються складовими їх адміністративного положення [7, с. 32].

Д.М. Лук'янець розглядає як об'єкт теоретичного дослідження адміністративно-правовий статус громадянина України, виражений у встановлених законодавчими та іншими нормативними актами правах, обов'язках і відповідальності громадянина, що забезпечують його право по управлінню державою та задоволенню публічних і особистих інтересів завдяки діяльності державних органів [5, с. 87].

Треба наголосити, що у складі публічного статусу громадян Д.М. Лук'янець виділяє різновиди, основний з яких є загальногромадянський статус у сфері управління державними справами. Не менш важливим, з погляду автора, є функціонально-клієнтський статус, відокремлення якого обґрунтовується можливістю громадян задовольняти свої інтереси за допомогою кореспондуючих обов'язків органів, служб і посадових осіб. Партнерсько-сприяючий статус на думку Д.М. Лук'янця опосередковує виконання громадянами різних соціально-правових функцій у сфері діяльності органів виконавчі влади. Реалізація охоронного статусу відповідно до розглянутої концепції зводиться до забезпечення громадянам захисту їх прав і законних інтересів як в адміністративному та судовому порядку, так і засобами суспільно-політичного впливу. Очевидно, зміст публічної правосуб'єктності громадян у сфері будівництва залежить від характеру їх взаємин з органами виконавчої влади при виконанні останніми виконавчо-розпорядчих функцій [5. с. 90].

При дослідженні основ адміністративно-правового статусу, В.К. Колпаковим вводиться поняття «індивідуального суб'єкта», під яким розуміється правове положення особи в її відносинах з органами виконавчої влади, врегульоване нормами державного та адміністративного права, при цьому, обґрунтовується виділення двох головних напрямків юридичного захисту особи: 1) від злочинів, деліктів та інших незаконних дій інших громадян; 2) від неправомірних дій публічних суб'єктів. До правових форм захисту прав та законних інтересів громадян від незаконних дій і бездіяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб автор відносить: а) створення і функціонування організаційно-правового механізму уповноважених галузевих державних органів, а також судів і прокуратури; б) утворення і діяльність незалежних від держави інститутів цивільного суспільства;в)активне використання фізичними особами наданих їм прав. Необхідно враховувати, що вибір конкретних форм захисту та охорони своїх законних інтересів у сфері реалізації містобудівних рішень визначається правовою культурою самих громадян, а також рівнем розвитку інститутів цивільного суспільства. Зазначені фактори, у свою чергу, впливають на формування змісту адміністративного статусу фізичних осіб у сфері будівництва [2, с. 129].

У сфері правомірної поведінки суб'єктів щодо будівельної діяльності чинне законодавство практично не розмежовує склад їх публічного статусу, однак відповідно до адміністративної деліктології можна виділити наступні особливості. В Кодексі України про адміністративні правопорушення (далі - КУпАП) фізичні особи виступають переважно як громадяни [1]. Особливим статусом володіють іноземні громадяни, що мають захист від адміністративної юрисдикції України відповідно до законів і міжнародних договорів.

У випадку, якщо суб'єкт на момент вчинення адміністративного правопорушення у сфері будівництва наділений владними та іншими публічними повноваженнями, він буде нести адміністративну відповідальність як

посадова особа. Виконання повноважень вказаними особами спричиняє виникнення, зміну або припинення правовідносин. Правовий статус посадової особи поширюється на суб'єктів, що реалізують організаційно-розпорядчі або адміністративно-господарські функції [1].

Спеціальний статус встановлений КупАП для військовослужбовців та інших осіб, на яких у випадку вчинення ними правопорушень у сфері будівництва поширюється дія дисциплінарних статутів. При цьому, за невиконання приписів у сфері санітарно-епідеміологічного благополуччя та охорони навколишнього середовища при виконанні проектних і будівельних робіт зазначені особи будуть нести відповідальність на загальних підставах із громадянами України [9].

Розходження в складі прав та обов'язків фізичних осіб обумовлені дуалістичною природою будівництва. Виконуючи проектні та будівельні роботи індивідуальні суб'єкти беруть участь у правовідносинах, пов'язаних з розробкою та узгодженням містобудівної документації, проходженням їїдержавноїекспертизи, ліцензуванням і іншими видами відносин у сфері будівництва. Безпосередньо не беручи участь у виконанні будівельних робіт, громадяни наділені правами на використання результатів територіального планування, технічного регулювання, а також на інформацію про містобудівні рішення.

Основними чинниками, що сприяють поширенню правопорушень у сфері будівництва та житлово-комунального господартва та негативно впливають на процеси протидії, є:

– підвідомчість підприємств, що займаються будівництвом, різним міністерствам та відомствам;

– використання ними при проведенні робіт великої кількості субпідрядних підприємств, які між собою структурно не пов'язані, використовують різні форми бухгалтерського обліку та оподаткування;

– використання приватних підприємців, у яких практично відсутній бухгалтерський облік, для виконання ними за виконавців додаткових робіт;

– використання дешевої робочої сили будівельних бригад без облікових документів, розрахунки з ними готівкою без складання відомостей та ведення обліку кадрів.

Поряд із названими чинниками, слід звернути увагу на недосконаліть нормативної бази, що регулює діяльність у сфері будівництва. Аналіз понад 180 нормативних документів, виданих потягом 1992–2014рр. у сфері будівництва, свідчить про те, що їх значна кількість повторюється на різних рівнях структури державного управління, а це свідчить про невиконання або виконання не в повному обсязі поставлених завдань та відсутність коштів. Жоден нормативно-правовий акт не несе в собі інформації про стан протидії корупційним проявам у сфері будівництва і не передбачає заходів по усуненню причин і умов, що є підгрунтям для корупційних правопорушень. Тому, на нашу думку, окремі з цих нормативно-правових актів потребують внесення змін та доповнень.

Так, наприклад, на сьогодні в Україні на законодавчому рівні врегульовані питання проведення торгів (тендерів) у будівництві, проблеми приватизації об'єктів незавершеного будівництва.

На сьогодні в Україні закупівля всіх товарів і послуг, у тому числі й на будівельні роботи, що повністю або частково здійснюються за рахунок державних коштів, регулюється нормами Закону України від 22 лютого 2000 р. «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» [6, с. 78–101]. Всі питання, що стосуються координації закупівлі товарів, робіт і послуг, віднесено до компетенції спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади – Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України.

Висновки. Необхідно зазначити, що розвиток будь-якої сучасної держави пов'язаний із забудовою її промислового та житлового сектора. Будівництво є одним із тих критеріїв, який свідчить про стабільність та економічний розвиток країни, а доступність об'єктів будівництва, особливо його житлового фонду – гарантією соціального захисту громадян. Проте, незважаючи на суспільно-економічну значущість та важливість будівництва у життєдіяльності держави, у цій сфері існує багато проблем, які потребують невідкладного вирішення. Серед таких: недодержання державних стандартів, норм і правил під час проектування й будівництва; самовільне будівництво, яке має масовий та стихійний характер, свідченням чого є забудова рекреаційних зон та місць відпочинку та дозвілля, наприклад дитячих та спортивних майданчиків; недодержання екологічних вимог під час проектування, розміщення, будівництва, реконструкції та прийняття в експлуатацію об'єктів чи споруд; корумпованість у цій сфері, а подекуди і шахрайство, жертвами якого стають тисячі громадян.

Список використаних джерел:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. - 1984. - № 51. - Ст. 1122.

2. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: [Монографія] / В.К.Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.

3. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

4. Кудрявцев В.Н. Закон, поступок, ответственность / В.Н. Кудрявцев. - М.: Наука, 1986. - 448 с.

5. Лук'янець Д.М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку [Монографія] / Д.М. Лук'янець. - К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. - 220 с.

6. Нормативно-правові документи з питань будівництва: Збірник / Упорядник М.І. Камлик. – К.: Атіка, 2003. – 528 с.

7. Орзих М.Ф. Личность и право / М. Ф. Орзих. - М. : Юрид. лит., 1975. - 111 с.
8. Про джерела фінансування органів державної влади: Закон України // Відомості Верховної Ради України. - 1999. - № 34. - Ст. 274.
9. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України // Відомості Верховної Ради України. - 1994. - № 27. - Ст. 218.
10. Про затвердження Порядку надання містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки, їх склад та зміст: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 07 лип. 2011 р. №109.
11. Цивільний кодекс України від 16 січня. 2003 р. №435-IV // Офіційний вісникУкраїни. – 2003. - №№ 40-44. – Ст. 356.
12. Ромасько В.О. Державний контроль у сфері будівництва: адміністративно-правові засади: дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ромасько В.О . – Х., 2010. – 196 с.

REFERENCES

1. Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia [Code of Ukraine on Administrative Offenses]. (1984, December 7). *Vidomosti Verkhovnoi Rady URSR – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine, 51*, Art. 1122 [in Ukrainian].
2. Kolpakov, V.K. (2004). *Administratyvno-deliktnyi pravovyi fenomen [Administrative and tort law phenomenon]*. Kyiv: Yurinkom Inter [in Ukrainian].
3. Konstytutsiia Ukrainy [Constitution of Ukraine]. (1996, June 28). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine, 30,* Art. 141 [in Ukrainian].
4. Kudriavtsev, V.N. (1986). *Zakon, postupok, otvetstvennost [Law, act, responsibility]*. Moscow: Nauka [in Russian].
5. Lukianets, D.M. (2001). *Instytut administratyvnoi vidpovidalnosti: problemy rozvytku [Institute of administrative responsibility: problems of development]*. Kyiv: In-t derzhavy i prava im. V.M. Koretskoho NAN Ukrainy [in Ukrainian].
6. Kamlyk, M.I. (Ed.). (2003). *Normatyvno-pravovi dokumenty z pytan budivnytstva [Normative-legal documents on construction issues]*. Kyiv: Atika [in Ukrainian].
7. Orzikh, M.F. (1975). *Lichnost i pravo [Personality and Law]*. Moscow: Iurid. Lit. [in Russian].
8. Zakon Ukrainy Pro dzherela finansuvannia orhaniv derzhavnoi vlady [Law of Ukraine on sources of financing of state authorities]. (1994). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine, 34*. Art. 274 [in Ukrainian].
9. Zakon Ukrainy Pro zabezpechennia sanitarnoho ta epidemichnoho blahopoluchchia naselennia [Law of Ukraine on ensuring sanitary and epidemiological well-being of the population]. (1994). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine, 27,* Art. 218 [in Ukrainian].
10. Nakaz Ministerstva rehionalnoho rozvytku, budivnytstva ta zhytlovo-komunalnoho hospodarstva Ukrainy Pro zatverdzhennia Poriadku nadannia mistobudivnykh umov ta obmezhen zabudovy zemelnoi dilianky, yikh sklad ta zmist [Order of the Ministry of Regional Development, Construction and Housing and Communal Services of Ukraine Concerning the Approval of the Procedure for the Provision of Urban Planning and Restrictions on the Construction of a Land, their Structure and Contents]. (2011, July 7) [in Ukrainian].
11. Tsyvilnyi kodeks Ukrainy [The Civil Code of Ukraine]. (2003, January 16). *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine, 40-44.* Art. 356 [in Ukrainian].
12. Romasko, V.O. (2010). Derzhavnyi kontrol u sferi budivnytstva: administratyvno-pravovi zasady [State control in the field of construction: administrative and legal principles]. *Candidate's thesis*. Kharkiv [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 18.03.2018

УДК 347.764 (477)

Шевчук Оксана Романівна
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного, адміністративного
та фінансового права
юридичного факультету Тернопільського національного
економічного університету
yashchushchak@gmail.com

Ментух Наталія Фелікіссімівна
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного, адміністративного
та фінансового права
юридичного факультету Тернопільського національного
економічного університету
natali_men@ukr.net

ПРИНЦИПИ ФІНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТРАХУВАННЯ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена аналізу правової природи страхування як суспільного явища, що, з одного боку, виступає як елемент фінансової системи країни, з іншого – як механізм захисту осіб від негативних наслідків певних непередбачуваних подій. При цьому висвітлюється саме фінансово-правовий аспект страхової діяльності. Визначається поняття принципів страхування з позицій фінансового права, надається історико-правовий аналіз становлення фінансово-правового регулювання страхової діяльності.

Ключові слова: принципи страхування; фінансово-правове регулювання страхової діяльності; фінансові правовідносини; фінансово-правовий режим страхування.

Shevchuk O. R., Mentukh N. F. PRINCIPLES OF FINANCIAL AND LEGAL REGULATION OF INSURANCE IN UKRAINE

In Ukraine simultaneously it is visible the rise of concentration of the insurance market. Thus, according to the National Commission for the State Regulation of Financial Services Markets, if in 2015 the share of life insurance market, which accounted for insurers who were in the TOP 10 had been 80.9%, in 2015, it raised to 87,9%. In the risk insurance segment these figures for the mentioned years were 29.3% and 36.3%.

The increase of market concentration leads to a gradual reduction of market participants and the increasing dominance of major players in the market, which ultimately may significantly distort the general policy tariff.

Despite the smaller number of insurers that operate in the insurance market of Poland, the share of gross insurance premiums in GDP is higher than in Ukraine. However, even this level of insurance premiums in GDP in Ukraine is considered rather nominal than real. Deep data analysis gives grounds to assert that a large proportion of the total volume of insurance premiums in Ukraine may be associated with the ―pseudo-insurance activities. Insurance in Ukraine is often used as a means of tax evasion, illegal export of capital and financial instrumentcharacteristic of development trends in the Polish and Ukrainian insurance markets: conclusions for Ukraine schemes. Consequently, the ―real prevalence of insurance is lower than shown by official sources and is much lower than in most other countries of Eastern Europe.

Another important indicator that reflects the development of insurance relations is the level of gross insurance payments (the ratio of gross insurance claims and benefits to gross insurance premiums). As can be seen from, a generalized rate of gross insurance payments in Ukraine is significantly lower than in the insurance market of Poland. Obviously, in the insurance market of Ukraine there are such types of insurance in which payouts are much lower. In the reports of the

© О.Р.Шевчук, Н.Ф.Ментух, 2018

National Commission for the State Regulation of Financial Services Markets about results of activity of insurance companies the increase in the level of gross and net insurance payments is treated as "the use by insurance companies of schemes on optimization of taxation". At the same time, the high level of payments in the insurance market of Poland is associated with the good faith behaviour of insurance companies and a high level of their solvency.

Key words: insurance principles; financially-legal adjusting of insurance activity; financially legal relationshipsfinancially-legal mode of insurance.

Постановка проблеми. Правове регулювання страхування зазнало суттєвих змін з моменту здобуття незалежності України та переходу нею до нових економічних відносин. Ці зміни обумовлені переходом на нові засади у страховій політиці держави. Змінено і значення самого страхування як структурного елемента фінансової системи України. Системне підвищення ролі страхування у всіх сферах суспільного життя, у тому числі у сфері фінансової діяльності країни, обумовлює актуальність та необхідність теоретичної розробки принципів правового регулювання страхування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичним підґрунтям дослідження були праці таких вчених як: Е.А. Алісов, Д.А. Бекерська, Г.В.Васил'єв, Л.К. Воронова, О.М. Горбунова, О.О.Дмитрик, М.В. Карасьова, Л.Л.Кінащук, М.П. Кучерявенко, А.А. Мамедов, Г.А. Нечай, С.С.Осадець, Е.О. Ровінський, Л.А. Савченко, В.І.Серебровський, С.Д. Ципкін, Р.О. Халфіна, Н.І.Хімічева, О.І. Худяков, Г.Ф. Шершеневич, М.Я. Шимінова, В.М.Юрах.

Наукові дослідження у сфері страхування здійснювалися здебільшого дослідниками цивільних та господарських правовідносин. В науці фінансового права України до сьогодні не здійснено дослідження, присвяченого комплексному аналізу принципів фінансово-правового регулювання страхування. Адже фінансові правовідносини мають не лише диспозитивний характер, не можна не враховувати ролі держави як гаранта прав та інтересів громадян, у тому числі й майнових, тому що вона має забезпечити їх реалізацію, оскільки делегування цієї функції приватним суб'єктам може призвести до негативних наслідків.

Формування цілей статті. Мета статті полягають у тому, щоб на основі комплексного та багатостороннього аналізу сутності та змісту страхування як невід'ємної функції держави, історичного та зарубіжного досвіду, аналізу вітчизняного фінансового законодавства, фінансово-правових режимів, що встановлюються державою у сфері страхування, обґрунтувати та сформулювати базові принципи фінансово-правового регулювання страхування.

Виклад основного матеріалу. В теорії права загальноприйнятим вважається поділ принципів права на загальноправові, галузеві, міжгалузеві, а також спеціальні. Тому правильне розуміння і застосування норм страхового законодавства можливе лише із врахуванням загальноправових принципів. Серед загальноправових принципів чільне місце посідають принципи законності та верховенства права. Вони проявляються в тому, що повноваження органів державної влади, які видають нормативно-правові акти в галузі страхування та здійснюють контроль за їх виконанням, повинно реалізовуватися строго в рамках їх компетенції, на основі закону й у повній відповідності з ним. Разом з тим закони України не регулюють багатьох процедурних питань, тому в національному законодавстві велика кількість бланкетних норм, які відсилають до різноманітних підзаконних нормативних актів, інструкцій, правил, положень, що приймаються виконавчими органами. Наприклад, ст. 7 Закону України "Про страхування" визначає, що порядок проведення й особливі умови ліцензування обов'язкового страхування визначаються Кабінетом Міністрів України [7]. Слід враховувати, що в процесі застосування загальноправові принципи трансформуються в галузевому законодавстві, в нормах та інститутах певної галузі [3, с. 64-68]. Інститут страхування в основі регулювання базується на цих принципах, що характерні всьому національному законодавству та праву.

У той же час, цей інститут права має свої специфічні, тобто притаманні тільки йому, принципи. Так до 2010 року в Україні на державному рівні були прийняті концепції розвитку страхового ринку у 1998, 2001 та 2005 роках. Остання концепція розвитку страхового ринку була прийнята до 2010 року, після якої не було ухвалено єдиної держаної концепції, що дестабілізувало розвиток ринку страхових послуг. Тому Українською федерацією убезпечення було розроблено «Стратегію розвитку страхового ринку України в 2012-2021» [6], а Постановою Правління НБУ №391 затверджено Комплексну програму розвитку фінансового сектору України до 2020 року [5] у якій зазначені наступні базові принципи: європейська інтеграція; лібералізація фінансових ринків та набуття режиму внутрішнього ринку з ЄС у сфері фінансових послуг;

збалансованість економічних інтересів, через формування ринкового конкурентоспроможного середовища; незалежність та ефективність роботи регуляторів, здійснення нагляду на основі оцінки ризиків; прозорість та високі стандарти розкриття інформації учасниками фінансового сектору та регуляторами; відповідальність та довіра між учасниками фінансового сектору та регуляторами; цілісність фінансової системи, всебічний захист прав кредиторів, споживачів та інвесторів [5].

Об'єктивною є потреба публічно-правового (державного, адміністративного, фінансового) регулювання, без якого система правового регулювання страхування є недосконалою, що підтверджується всією історією його розвитку як в Україні, так і в інших державах [1, с. 38-43]. Отже, важливим вдається й аналіз принципів цього регулювання. В науці фінансового права підтверджується відсутність єдиного підходу до характеристики принципів інституту страхування. Здійснити аналіз принципів публічно-правового регулювання страхування можна шляхом дослідження історичного розвитку фінансової науки та поглядів науковців на цю категорію на відповідних етапах становлення інституту страхування.

Так Л.Л. Кінащук вважає, що страхування доцільно базувати на таких принципах: доступності; ризиковості; добровільності; зручності. Науковець вказує, що основними у страхуванні є принципи гарантованості та доступності страхового захисту з боку держави; відособленості видів страхування; рівноправності добровільного та обов'язкового страхування; визначення наперед послуг і компенсації із ризику; вірогідний характер відносин; цільове використання утвореного фонду [2, с. 48-49].

В Україні активізуються євроінтеграційні процеси. Цей процес неможливий без реформування правового інституту страхування. Це вимагає встановлення відповідних принципів, на підставі яких здійснюється державне регулювання страхової діяльності в ЄЕС, і в інших країнах з ринковою економікою.

У 1994 р. органами нагляду за діяльністю у сфері страхування більше як 100 країн було створено Міжнародну асоціацію органів нагляду за страхуванням (IAIS). 17 жовтня 2003 р. Україна стала членом цієї асоціації. Національна комісія, що здійснює державнерегулювання у сфері ринків фінансових послуг представляє інтереси держави в IAIS, та задіяна в реалізації його програм в Україні. Головними завданнями IAIS стали: забезпечення кращого нагляду за діяльністю у сфері страхування як на рівні конкретної країни, так і на міжнародному рівні, з метою підтримки ефективних, законних, надійних та стабільних страхових ринків для забезпечення допомоги та захисту полісотримачів; об`єднання зусиль щодо розробки практичних стандартів для страхового нагляду, що мають бути визначені членами IAIS та використані ними під час їхньої діяльності; підтримання стосунків з іншими установами, що займаються аналогічним видом діяльності; забезпечення взаємної підтримки з метою збереження цілісності ринків; обмін важливою інформацією та досвідом з метою подальшого розвитку внутрішніх ринків страхування.

Діяльність IAIS передбачає: розробку міжнародних принципів, стандартів та управління страхуванням; організація конференцій та семінарів для наглядачів за страхуванням; забезпечення підтримки та вивчення документів, що стосуються страхового нагляду.

IAIS очолює Виконавчий комітет, члени якого представляють різні географічні регіони. Діяльність Виконавчого комітету підтримується трьома іншими комітетами: Технічним комітетом, Комітетом з питань відсталих ринків та Планово-фінансовим комітетом. Діяльність IAIS підтримує Секретаріат, що знаходиться у центрі міжнародних розрахунків, розташованому у швейцарському місті Базель.

Передумови створення ключових принципів страхування визначені статутом IAIS, який містить наступні норми:

а) органи нагляду визнають те, що страховий ринок відіграє важливу роль в економіці та суспільстві як на національному, так і на міжнародному рівнях; стан більшості внутрішніх страхових ринків вказує на зростаючу тенденцію до інтеграції до міжнародного ринку страхування.

б) органи нагляду висловлюють побажання щодо визнання спільних інтересів та становлення ділових стосунків між собою; покращення можливостей забезпечення страховим захистом полісотримачів та підтримки розвитку ринків страхування.

в) органи нагляду прийняли рішення активно взаємодіяти для покращення страхового нагляду як на внутрішньому, так і на міжнародному рівнях, з метою підтримки ефективних, законних, надійних та стабільних страхових ринків для забезпечення допомоги та захисту полісотримачів.

Ключові принципи страхування містять необхідні принципи для ефективної роботи системи страхового нагляду, зокрема:

- мають виступати основним орієнтиром для органів нагляду в усіх юрисдикціях;
- повинні допомагати органам нагляду виконувати свої функції на ринку страхування;
- можуть бути доповнені залежно від спеціальних умов та особливостей ринків страхування.

Ключові принципи страхування Ключові принципи страхування містять необхідні положення щодо ефективної роботи системи страхового нагляду в країнах, які приєдналися до Міжнародної асоціації органів нагляду за страхуванням, зокрема: мають виступати основним орієнтиром для органів нагляду в усіх юрисдикціях; повинні допомагати органам нагляду виконувати функції на ринку страхування; можуть бути доповнені залежно від спеціальних умов та особливостей ринків страхування.

Органи нагляду, в межах своєї компетенції, повинні самостійно визначати порядок контролю за дотриманням принципів. Про своє бачення порядку дотримання найважливіших з них, орган нагляду повинен повідомити IAIS. Для цього асоціація розробила методику, згідно з якою визначаються критерії для оцінки порядку дотримання кожного принципу при їх використанні [4, с. 94]. Отже, орган нагляду повинен дотримуватися

таких принципів: захищати інтереси полісоутримувачів; підтримувати надійну та ефективну діяльність страхових компаній, вимагаючи від них дотримання вимог законодавства та обов'язкових правил страхового бізнесу. При цьому, орган нагляду має право втручатися у страхову діяльність страхових компаній у межах своїх повноважень, визначених законодавством.

IAIS встановила низку ключових принципів у сфері публічно-правового регулювання страхування, а саме: принципи діяльності органів нагляду; принципи ліцензування; принципи заборгованості, принципи проведення змін в управлінні; принципи заходів внутрішнього контролю; принципи достатності капіталу та платоспроможності; принципи проведення похідних та позабалансних операцій; принципи перестрахування; принципи управління ринком; принципи фінансового звітування; принципи інспектування на місці; принципи конфіденційності [9, с. 68].

Зазначені принципи розкриваються у такому значенні.

Принципи діяльності органів нагляду – орган нагляду має бути функціонувати таким чином, щоб він мав можливість надати підтримку ефективним, законним, надійним та стабільним страховим ринкам. Зокрема, орган нагляду повинен: бути незалежним у своїй діяльності та відповідальним за свої повноваження; мати відповідні права, юридичні гарантії та фінансові ресурси для виконання своїх функцій та виконання повноважень; здійснювати чітке та ефективне регулювання та нагляд; залучати, підтримувати та навчати персонал, що відповідає високим професійним стандартам та відповідним вимогам професійної етики [8, с. 215].

Принципи ліцензування – юридичні особи, які планують здійснювати страхову діяльність на внутрішньому ринку, повинні отримати ліцензію.

Принципи проведення заходів внутрішнього контролю – орган нагляду повинен мати можливість: спостерігати за внутрішнім контролем органів управління страхової компанії та вимагати посилення цього контролю у разі необхідності. Встановлюючи вимоги, орган нагляду має визначити, чи відрізняються стандарти, встановлені для страхових компаній-резидентів, від стандартів для їхніх філій, що знаходяться під іншою юрисдикцією.

Принципи кредитування – орган нагляду повинен встановлювати стандарти щодо кількості кредитів страхової компанії. Розробляючи відповідні стандарти, орган регулювання та нагляду повинен звернути увагу на рівень відповідальності страховика, наприклад, рівень доходів; не зареєстровані збитки; кредити забезпечені заставою; страхові внески, отримані наперед; резервний капітал для забезпечення покриття заборгованості по виплатах, що розраховуються актуарієм; стандарти для встановлення заборгованості по страхових виплатах та стандарти для страхових резервів.

Принципи достатності капіталу та платоспроможності – вимоги до капіталу страхових компаній, які мають ліцензію або планують її отримати, повинні бути чітко визначені і мають стосуватися мінімального рівня капіталу чи депозитів, який повинна досягати компанія.

Принципи перестрахування – страхові компанії використовують перестрахування як метод забезпечення виконання своїх страхових зобов'язань. Орган нагляду повинен мати можливість надати оцінку рівня забезпеченості та адекватності перестрахування. Вимоги, що висуває орган нагляду до операції з перестрахування, мають стосуватися обсягу зобов'язань, які передаються у перестрахування. Цей обсяг повинен відображати оцінку максимальної сукупності перестрахових виплат та можливості встановлення контролю органом нагляду над перестрахувальником; рівня довіри, покладеної на орган нагляду за відповідним бізнесом перестраховика, який знаходиться під іншою юрисдикцією.

Принципи фінансової звітності – для органів нагляду важливо отримувати інформацію з метою формування вірного уявлення про надійність фінансових операцій, які здійснює страхова компанія – резидент. Ця необхідна інформація міститься в фінансових та статистичних звітах, які регулярно заповнюються. Ці дані підкріплюються інформацією, яка надається за спеціальними запитами інспекторові органу нагляду актуаріями та зовнішніми аудиторами. Цей механізм має бути застосований з метою: визначення змісту та періодичності звітів, що вимагаються від всіх страхових компаній в юрисдикції, включаючи фінансові та статистичні звіти, звіти актуаріїв та іншої інформації; встановлення правил бухгалтерської звітності для подання фінансових звітів.

Принципи конфіденційності – всі органи нагляду повинні дотримуватися офіційної таємниці стосовно інформації, отриманої ними в результаті нагляду. Від органу нагляду вимагається збереження конфіденційності інформації, яку він отримав від інших органів нагляду. Ця інформація може бути розголошена у випадках, передбачених чинним законодавством, і за умови подання її до суду.

Країни, що забороняють обмін інформацією між органами нагляду різних юрисдикцій для професійних цілей та країни, де не зберігається конфіденційність інформації, отриманої органом нагляду, мають внести відповідні зміни до свого законодавства.

Висновки. Узагальнюючи, можна зазначити, що в теорії фінансового права немає єдиного підходу до визначення ключових принципів фінансово-правового регулювання страхування, які є актуальними після здобуття незалежності держави та у ході економічних та соціальних реформ в Україні, й на сучасному етапі формування базових засад регулювання фінансових відносин у страховій сфері потребує уніфікації.

IAIS, як координаційний орган та орган наддержавного контролю за діяльністю наглядових організацій країн-учасниць цієї асоціації, прагне встановити публічно-правові принципи діяльності останніх, що дозволить належним чином інтегрувати національне законодавство у відповідності до світових страхових стандартів. Таким чином, основними принципами розвитку страхового ринку є: вільний рух капіталів та страхових послуг на території України; захист прав споживачів страхових послуг, включаючи формування системи гарантування забезпечення виплат за договорами довгострокового страхування життя та за договорами страхування; вільний вибір страховика; прозорість діяльності учасників страхового ринку; уніфікація процедур страхування; використання міжнародного досвіду; державне регулювання та нагляд у сфері страхування, а також формування системи запобіжного (пруденційного) нагляду, включаючи впровадження системи оцінки діяльності страховиків на основі застосування міжнародних стандартів обліку й фінансової звітності; невтручання органів державної влади в поточну діяльність учасників страхового ринку; рівність перед законом усіх учасників страхового ринку; функціонування страхового ринку на засадах вільної конкуренції.

Список використаних джерел:

1. Жилкина М.С. Государственное регулирование страхового рынка в США / М.С. Жилкина // Страховое дело. – 1999. – № 10. – С. 38-43.

2. Кінащук Л.Л. Організаційно-правові особливості функцій та принципів страхування / Л.Л.Кінащук // Підприємництво, господарство і право. – 2001. – № 10. – С. 47-50.

3. Кожевников С.Н. Общеправовые и отраслевые принципы: сравнительный анализ / С.Н.Кожевников, А.П. Кузнецов // Юрист. – 2000. – № 4. – С. 64-68.

4. Любенська О. Ключові принципи страхування: вимоги Міжнародної асоціації органів нагляду за страхуванням / О. Любенська // Страхова справа. – 2001. – № 4. жовт.-груд. – С. 92-95.

5. Постанова Правління НБУ від 18.06.2015 року №391, що затвердила Комплексну програму розвитку фінансового сектору України до 2020 року [Електронний ресурс]. ─ Режим доступу: http:// www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=18563297.

6. Проект від 23.08.2012 року, який розроблений Українською федерацією убезпечення «Стратегія розвитку страхового ринку України в 2012-2021» [Електронний ресурс]. ─ Режим доступу: http://ufu.org.ua/ua/about/activities/strategic_initiatives/525

7. Про страхування: Закон України від 7.03.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 18. – Ст. 78.

8. Ментух Н.Ф. Гармонізація законодавства України про фінансові послуги з правом європейського союзу в рамках угоди про асоціацію між Україною та ЄС./ Н.Ф. Ментух , О.Р. Шевчук // Актуальні проблеми правознавства. – 2016. – № 1. – С. 214 - 216.

9. Шевчук О.Р. Фінансово-правові принципи страхування в Україні / О.Р.Шевчук, М.Є. Ороновська // Порівняльно-аналітичне право. – 2017. – № 4. – С. 68-72.

REFERENCES

1. Zhilkina, M.S. (1999). Gosudarstvennoe regulirovanie strakhovogo rynka v SSHA [State regulation of the insurance market in the USA]. *Strakhovoe delo – Insurance business, 10,* 38-43 [in Russian].

2. Kinashchuk, L.L. (2001). Orhanizatsiino-pravovi osoblyvosti funktsii ta pryntsypiv strakhuvannia [Organizational-legal features of the functions and principles of insurance]. *Pidpryiemnytstvo, hospodarstvo i pravo – Entrepreneurship, economy and law, 10,* 47-50 [in Ukrainian].

3. Kozhevnikov, S.N. & Kuznetsov, A.P. (2000). Obshchepravovye i otraslevye printsipy sravnitelnyi analiz [General legal and industry principles: comparative analysis]. *Iurist – Lawyer, 4,* 64-68 [in Russian].

4. Liubenska, O. (2001). Kliuchovi pryntsypy strakhuvannia: vymohy Mizhnarodnoi asotsiatsii orhaniv nahliadu za strakhuvanniam [Key principles of insurance: requirements of the International Association of Insurance Supervisory Bodies]. *Strakhova sprava – Insurance business, 4*, 92-95 [in Ukrainian].

5. Postanova Pravlinnia NBU vid 18.06.2015 roku №391, shcho zatverdyla Kompleksnu prohramu rozvytku finansovoho sektoru Ukrainy do 2020 roku [Resolution of the Board of the NBU dated June 18, 2015, No. 391, which approved the Integrated Program for the Development of the Financial Sector of Ukraine until 2020]. (2015, June 18). *www.bank.gov.ua.* Retrieved from http:// www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=18563297 [in Ukrainian].

6. Proekt rozroblenyi Ukrainskoiu federatsiieiu ubezpechennia «Stratehiia rozvytku strakhovoho rynku Ukrainy v 2012-2021» [The project was developed by the Ukrainian federation of insurance "Strategy of development of the insurance market of Ukraine in 2012-2021"]. (2012, August 23). *ufu.org.ua*. Retrieved from http://ufu.org.ua/ua/about/activities/strategic_initiatives/525 [in Ukrainian].

7. Zakon Ukrainy Pro strakhuvannia: vid 07.03.1996 roku [Law of Ukraine on Insurance]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine, 18*. Art. 78 [in Ukrainian].

8. Mentukh, N.F. & Shevchuk, O.R. (2016). Harmonizatsiia zakonodavstva Ukrainy pro finansovi posluhy z pravom yevropeiskoho soiuzu v ramkakh uhody pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu ta YeS [Harmonization of the Ukrainian

legislation on financial services with the right of the European Union within the framework of the Association Agreement between Ukraine and the EU]. *Aktualni problemy pravoznavstva – Actual problems of law, 1,* 214-216 [in Ukrainian].

9. Shevchuk, O.R. & Oronovska M.Ie. (2017). Finansovo-pravovi pryntsypy strakhuvannia v Ukraini [Financial and legal principles of insurance in Ukraine]. *Porivnialno-analitychne pravo – Comparative and analytical right, 4*, 68-72 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 20.03.2018

УДК 347.73

Юрах Віталій Михайлович
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри державно-правових
дисциплін та адміністративного права,
Центральноукраїнського державного
педагогічного університету
імені Володимира Винниченка
yuraxandko@gmail.com

ПРАВОВА ПРИРОДА ПЕНІ У ФІНАНСОВИХ ПРАВОВІДНОСИНАХ

Стаття присвячена аналізу правової природи інституту пені у фінансових правовідносинах, яка настає як наслідок невиконання суб'єктами правовідносин встановленого обов'язку, у т.ч. обов'язку дотримуватися публічного порядку, визначеного нормами фінансового права та визначенню проблеми використання коштів бюджетними установами, що надійшли як пеня від несвоєчасного та/або неповного виконання контрагентами фінансово-господарських зобов'язань. Проаналізовано підходи центрального органа виконавчої влади, фахівців та науковців щодо проблеми використання коштів, що надійшли на рахунок бюджетної установи як пеня від порушення фінансово-господарських зобов'язань.

Ключові слова: бюджетна установа, пеня, фінансово-господарська операція.

Yurakh V.M. LEGAL NATURE OF FINANCE IN FINANCIAL RELATIONS

The article is devoted to the analysis of the legal nature of the institute penalties in financial legal relations, which occurs as a consequence of non-compliance of the subjects of the legal relationship established duty, including the obligation to observe public order, determined by the rules of financial law, and determination of the problem of using funds from budget institutions received as a penalty from untimely and / or incomplete fulfillment by the contractors of financial and economic obligations. The approaches of the central executive body, specialists and scientists concerning the use of funds received on the budget institution's account as a fine from violation of financial and economic obligations are analyzed.

Key words: budget institution, fine, financial-economic operation.

Постановка проблеми. Питання бюджетного регулювання є актуальними в будь-який час та період функціонування держави. При цьому дана актуалізація притаманна як розвиненим країнам, так і країнам, що на шляху стабілізації бюджетних відносин та мають проблеми із бюджетом. Дослідження правової природи пеня, яка як штрафна санкція зараховується до бюджету є важливим, враховуючи її частку у доходній частині бюджету (наприклад санкції Нафтогазу до Газпрому) та монополію державу на встановлення режиму штрафних санкцій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Даною проблематикою займаються наступні вчені Бекерська Д.А., Воронова Л.К., Нечай А.А., Музика-Стефанчук О.А., Савченко Л.А., та інші.

Формування цілей статті. Метою статті є аналіз чинного законодавства, що визначає правову природу пені в бюджетних правовідносинах з метою виявлення правильного напрямку зарахування даного виду доходів бюджетними установами до відповідних фондів та повноти та правильності бухгалтерського обліку за даним видом надходжень.

Виклад основного матеріалу. Розвиток напрямів та видів діяльності бюджетних установ обумовлює розвиток різних сфер їх фінансово-господарської діяльності. Найпоширенішим видом фінансово-господарської

 © В.М.Юрах, 2018

діяльності бюджетної установи є укладання господарських договорів, які направлені на забезпечення статутних завдань. Об'єктивно, внаслідок невиконання договірних зобов'язань настає наслідок нарахування штрафних санкцій (пені) в порядку, визначеному Господарським кодексом України [1].

Відповідно до ст. 230 Господарського кодексу України штрафними санкціями у цьому Кодексі визнаються господарські санкції у вигляді грошової суми (неустойка, штраф, пеня), яку учасник господарських відносин зобов'язаний сплатити у разі порушення ним правил здійснення господарської діяльності, невиконання або неналежного виконання господарського зобов'язання. Суб'єктами права застосування штрафних санкцій є учасники відносин у сфері господарювання, зазначені у статті 2 Господарського кодексу України.

Відповідно до ст. 2 Господарського кодексу України учасниками відносин у сфері господарювання є суб'єкти господарювання, які виступають засновниками суб'єктів господарювання чи здійснюють щодо них організаційно-господарські повноваження на основі відносин власності.

Відповідно до п. 1 ст. 549 Цивільного кодексу України неустойка (штраф, пеня) – грошова сума або інше майно, які боржник повинен передати кредиторові у разі порушення боржником зобов'язання [2].

В той же час неустойка (штраф, пеня) – це штрафна (господарська) санкція у вигляді грошової суми, яку учасник господарських відносин зобов'язаний сплатити у разі порушення ним правил здійснення господарської діяльності, невиконання або неналежного виконання господарського зобов'язання (п. 1 ст. 230 Господарського кодексу України від 16 січня 2003 року № 436-IV.

Відповідно до пункту 12 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України бюджетні установи - органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також організації, створені ними у встановленому порядку, що повністю утримуються за рахунок відповідно державного бюджету чи місцевого бюджету [3].

Залежно від порядку розрахунку неустойки визначені два її підвиди (пп. 2, 3 ст. 549 ЦКУ):

- штраф, що обчислюється у відсотках від суми невиконаного або неналежно виконаного зобов'язання;
- пеня, що обчислюється у відсотках від суми несвоєчасно виконаного грошового зобов'язання за кожен день прострочення виконання.

Таким чином, бюджетні установи при виконання господарських зобов'язань мають право на стягнення пені за неналежне виконання господарського зобов'язання.

Держаудит служба України, керуючись власним Положенням здійснює перевірки фінансово-господарської діяльності бюджетних установ.

Під час однієї з перевірок в бюджетній установі, що обслуговується автором юридично, Державною аудиторською службою України заявлено про порушення бюджетною порядку перерахування пені за порушення замовником умов договору (неналежне виконання договорів про навчання курсантами/студентами), яку установа перераховує до спеціального фонду, керуючись спільним Наказом МОН України, Мінекономіки України та Мінфіна Українивід 23.07.2010 р. № 736/902/758 «Про затвердження порядків надання платних послуг державними та комунальними навчальними закладами» [5].

Позиція Держаудитслужби України полягає, у тому, що відповідно до п. 23 ст. 29 Бюджетного кодексу України кошти від санкцій (штрафи, пеня тощо), що застосовуються відповідно до закону, повинні перераховуватися до доходів загального фонду Державного бюджету України [3].

На нашу думку, положення п. 23 ст. 29 БКУ є бланкетними та кореспондовані з положеннями Податкового кодексу України (Далі - ПКУ)[6].

Визначення поняття «пеня» надано у підп. 14.1.162 п. 14.1 ст. 14 Податкового кодексу України від 02.12.2010 р. № 2755VI, а саме: «Пеня – сума коштів у вигляді відсотків, нарахованих на суми грошових зобов'язань, не сплачених у встановлені законодавством строки» [6].

У свою чергу, відповідно до підп. 14.1.39 п. 14.1 ст. 14 ПКУ, грошове зобов'язання платника податків – це сума коштів, яку платник податків повинен сплатити до відповідного бюджету як податкове зобов'язання та/або штрафну (фінансову) санкцію, а також санкції за порушення законодавства у сфері зовнішньоекономічної діяльності.

Після закінчення встановлених ПКУ строків погашення узгодженого грошового зобов'язання на підставі підп. 129.1.1 п. 129.1 ст. 129 ПКУ на суму податкового боргу нараховується пеня.

Відповідно до ст.129 ПКУ визначено порядок нарахування пені, що не передбачає механізму зарахування до Державного бюджету України пені (штрафних санкцій), яка стягується за несвоєчасне виконання договірних зобов'язань.

Відповідно, у свою чергу – пеня, яка стягується за господарськими договорами, які укладаються бюджетною установою з контрагентами (надання освітніх послуг, оренда, послуг, тощо) за своєю природою не є грошовим зобов'язанням в розумінні ст.. 14 ПКУ, а регламентована статтями 549-552 Цивільного кодексу України.

Відповідно до Наказу № 736/902/758 від 23.07.2010 р. «Про затвердження порядків надання платних послуг державними та комунальними навчальними закладами» при порушенні замовником умов договору (контракту, заяви) кошти/ отримані навчальним закладом, залишаються згідно з умовами договору (контракту, заяви) у розпорядженні навчального закладу для виконання його статутних завдань згідно з чинним

законодавством та зараховуються до спеціального фонду установи.

Таким чином, вважаємо, що дії фінансового відділу бюджетної установи щодо перерахування коштів до спеціального фонду, які надійшли від нарахування пені (неустойки) за несвоєчасне виконання господарських договорів є правомірними та законними.

Проте, вказана позиція не була сприйнята представниками Держаудитслужби України.

З метою належного застосування положень чинного законодавства та недопущення порушень у фінансово-господарській діяльності бюджетної установи під час застосування штрафних санкцій та перерахування відповідних коштів до відповідних фондів автором було подано звернення до Міністерства фінансів України з проханням роз'яснити, чия правова позиціє є вірною.

29 січня 2018 року Мінфін розмістив на власному сайті Лист від 29.01.2018 р. № 35140-05/23-92/252 «Щодо визнання пені власними надходженнями» [7].

У відповіді на звернення, викладеного у зазначеному листі [7] Мінфін зазначив наступне.

Пунктом 15 частини першої статті 2 Бюджетного кодексу України визначено, що власні надходження бюджетних установ - це кошти, отримані в установленому порядку бюджетними установами як плата за надання послуг, виконання робіт, гранти, дарунки та благодійні внески, а також кошти від реалізації в установленому порядку продукції чи майна та іншої діяльності.

Оскільки штрафні санкції (неустойка, штраф, пеня) відповідно до норм Кодексу не є ціною послуг вартісного характеру, тому не можуть зараховуватись як власні надходження бюджетних установ.

Відповідно до пункту 23 частини другої статті 29 Бюджетного кодексу України до доходів загального фонду державного бюджету, зокрема, віднесено кошти від санкцій (штрафи, пеня тощо), що застосовуються відповідно до закону (крім штрафів, визначених пунктами 37 - 39 частини першої статті 64, пунктами 26 і 27 частини першої статті 66 та пунктами 11, 12, 13 і 131 частини першої статті 69 Кодексу).

Водночас пунктом 38 частини першої статті 64 та пунктом 12 частини першої статті 69 Бюджетного кодексу України до доходів загального фонду місцевих бюджетів віднесено адміністративні штрафи, що накладаються місцевими органами виконавчої влади та виконавчими органами місцевих рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями.

Бюджетною класифікацією, затвердженою наказом Міністерства фінансів України від 14.01.2011 р. N 11, не визначено окремого коду для зарахування штрафних санкцій (неустойки, штрафу, пені) у разі порушення учасником господарських відносин правил здійснення господарської діяльності, невиконання або неналежного виконання господарського зобов'язання [8].

У зв'язку із відсутністю окремого коду бюджетної класифікації для зарахування вищенаведених коштів дані надходження доцільно обліковувати за кодом класифікації доходів бюджету 21081100 "Адміністративні штрафи та інші санкції".

Аналіз зазначеної позиції Мінфіну дає підстави стверджувати про невідповідність висновків Мінфіну положенням чинного законодавства, адже у зазначеному Листі № 35140-05/23-92/252 не відображено логічні закономірності фактичних правовідносин з встановленим порядком зарахування коштів.

Висновки. Вдається, що правова природа первісних правовідносин виникає з положень господарсько-договірних норм. Відповідно, пеня, що виявилася у вигляді відповідного фонду коштів є елементом приватно-правових правовідносин, що виникли із господарських зобов'язань. Отже, юридична служба Мінфіну не знайшла інших обгрунтувань як об'єднати норми про пеню як господарсько-правову санкцію та пеню як бюджетну категорію. В результаті видало рекомендації, які несумісні з положеннями Господарського та Цивільного кодексу України.

Проте, правова природа пеня у нормах бюджетного та податкового законодавства та цивільного та господарського права різна.

Крапку у вказаних спорах має поставити суд, звернення до якого постає єдиним виходом у ситуації, що склала у взаємовідносинах між Держаудитслужбою та бюджетною установою.

У той же час, вказаний Лист є яскравим прикладом небажання Мінфіну займатися законотворчою роботою та уніфікувати положення бюджетного та господарського законодавства з метою надати можливість бюджетним установам отримувати додаткові джерела доходів спеціального фонду, які, виходячи із принципів бюджетного законодавства, могли бути використані на статутні завдання та цілі неприбуткової організації.

Занадто централізація фондів коштів, на думку автора, вже призвела до глибинних проблем в діяльності бюджетних установ, а тому бюджетна політика держави має бути направлена на децентралізацію подібних фондів коштів, аби надати бюджетним установам на місцях отримувати більше джерел фінансування на свої статутні цілі.

Список використаних джерел:

1. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р.// Офіційний вісник України. – 2003. - № 11. - ст. 462
2. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р.// Офіційний вісник України. – 2003. - № 11. - ст. 461.
3. Бюджнетний кодекс України від 08.07.2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. - № 50-51. - ст. 572

4. Волохова І. С. Міжбюджетні відносини в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку : [монографія] / І. С. Волохова. – Одеса : Атлант, 2010. – 233 с.

5. Про затвердження порядків надання платних послуг державними та комунальними навчальними закладами: Наказ МОН України, Мінекономіки України та Мінфіна України від 23.07.2010 р. № 736/902/758.

6. Податковий кодекс України від 02.12.2012 р.// Голос України. – 2010. - 12. - 04.12.2010. - № 229-230.

7. Щодо визнання пені власними надходженнями: Лист Мінфіну від 29.01.2018 р. № 35140-05/23-92/252// [Електронний ресурс]- Режим доступу: https://www.profiwins.com.ua/uk/letters-and-orders/treasury/ 12722-252f-18.html

8. Про бюджетну класифікацію: Наказ Міністерства фінансів України від 14.01.2011 р. № 11// [Електронний ресурс] - Режим доступу: https://www.zakon.rada.gov.ua/go/z1809-12

9. Стефанчук Р. О. Зарубіжний досвід формування та функціонування місцевих бюджетів / Р.О.Стефанчук, О. А. Музика-Стефанчук // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2010. – № 1. – С. 132 – 133.

REFERENCES

1. Hospodarskyi kodeks Ukrainy [Commercial Code Ukraine]. (2003, January 16). *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine, 11.* Art. 462 [in Ukrainian].

2. Tsyvilnyi kodeks Ukrainy [The Civil Code of Ukraine]. (2003, January 16). *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine, 11.* Art. 461 [in Ukrainian].

3. Biudzhetnyi kodeks Ukrainy [Budget Code of Ukraine]. (2010, July 8). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine, 50-51.* Art. 572 [in Ukrainian].

4. Volokhova, I. S. (2010). *Mizhbiudzhetni vidnosyny v Ukraini: suchasnyi stan ta perspektyvy rozvytku [Inter-budgetary relations in Ukraine: the current state and prospects of development]*. Odesa: Atlant [in Ukrainian].

5. Nakaz MON Ukrainy, Minekonomiky Ukrainy ta Minfina Ukrainy Pro zatverdzhennia poriadkiv nadannia platnykh posluh derzhavnymy ta komunalnymy navchalnymy zakladamy [Order of the Ministry of Education of Ukraine, the Ministry of Economy of Ukraine and the Ministry of Finance of Ukraine On approval of the procedures for the provision of paid services by state and municipal educational institutions]. (2010, July 23). [in Ukrainian].

6. Podatkovyi kodeks Ukrainy [Tax Code of Ukraine]. (2010, December 2). *Holos Ukrainy – Voice of Ukraine, 229-230* [in Ukrainian].

7. Lyst Minfinu vid 29.01.2018 № 35140-05/23-92/252 Shchodo vyznannia peni vlasnymy nadkhodzhenniamy [Letter of the Ministry of Finance dated January from 29, 2018 № 35140-05/23-92/252 Regarding the recognition of the fine by own income]. *www.profiwins.com.ua.* Retrieved from https://www.profiwins.com.ua/uk/letters-and-orders/treasury/ 12722-252f-18.html [in Ukrainian].

8. Nakaz Ministerstva finansiv Ukrainy vid 14.01.2011 r. № 11 Pro biudzhetnu klasyfikatsiiu [Order of the Ministry of Finance of Ukraine dated January 14, 2011 № 11 On Budget Classification]. *www.zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from https://www.zakon.rada.gov.ua/go/z1809-12 [in Ukrainian].

9. Stefanchuk, R. O., & Muzyka-Stefanchuk O.A. (2010). Zarubizhnyi dosvid formuvannia ta funktsionuvannia mistsevykh biudzhetiv [Foreign experience in the formation and functioning of local budgets]. *Problemy pravoznavstva ta pravookhoronnoi diialnosti – Problems of Law and Law Enforcement, 1,* 132-133 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 19.03.2018

УДК 347.232(477):338.246.022.28”1993/1998”

Грабовий Владислав Володимирович
Юрист ДФС України
kxenon7@mail.ru

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСУ ПРИВАТИЗАЦІЇ ВЛАСНОСТІ В УКРАЇНІ (1993–1998 рр.)

В статті проведена реконструкція процесу приватизації власності в Україні, виконано аналіз змісту прийнятих нормативно-правових актів, показана наявність в них положень, які повинні були забезпечити проведення цього процесу, зберегти спеціалізацію підприємств, надати права на участь в приватизації пенсіонерам, інвалідам та іншим особам, які працювали на таких підприємствах. Показано застосування декретної форми нормативно-правових актів, які використовувались з метою протидії кризовим процесам, що охопили у той історичний період економіку України.

Ключові слова: правове регулювання, приватизація, нормативно-правовий акт, декрет, закон, власність.

Grabovuy V.V. PECULIARITIES OF LEGAL REGULATION OF THE PROCESS OF PRIVATIZATION OF PROPERTY IN UKRAINE (1993–1998)

In the article the reconstruction of the process of property privatization in Ukraine was carried out, the analysis of the content of the adopted legal acts was carried out, it was shown that there were provisions in them that were supposed to ensure the implementation of this process, to preserve the specialization of enterprises, to grant pensioners, who worked at such enterprises. The use of maternity form of normative legal acts, which were used to counteract the crisis processes that enveloped the economy of Ukraine in that historical period, was shown.

Keywords: legal regulation, privatization, normative legal act, decree, law, property.

Постановка проблеми. Демократичні перетворення і становлення відповідних суспільних інститутів в Україні тісно пов’язані з ринковими реформами в економіці. Перехід до ринкових методів господарювання передбачає докорінну перебудову правового забезпечення використання власності та процесу її роздержавлення. Складність цього процесу вимагала прийняття значної кількості нормативно-правових актів, які забезпечували ефективне та якісне регулювання, а також охорону таких об’єктів. Одночасно з цим, проведення приватизації зумовлює необхідність у захисті інтересів держави, а також інших учасників приватизації. Найважливішим направленнями створення ринкової економіки України в 90-х рр. минулого століття було проведення процесу роздержавлення, приватизації і розвитку конкуренції. Суспільно-політична ситуація, яка склалася у сфері приватизації в період 1993–1998 рр., характеризується невиконанням запланованих її обсягів, збереженням високого рівня монополізації економіки, недосконалістю правової бази, непроведенням якісної достовірної оцінки державного майна тощо. Виходячи з цього, правове регулювання процесу приватизації у період 1993–1998 рр. потребує свого більш детального розгляду, аналізу прийнятих нормативно-правових актів та їх систематизації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Показує, що приватизація та її правове регулювання майже чверть століття є об'єктами дослідження багатьох вітчизняних і зарубіжних вчених. У більшості наукових робіт розглядались питання стосовно правового статусу об’єктів приватизації, методів оцінки державного майна, форм власності, правових підходів до оцінки її ефективності. При цьому малодослідженими залишаються проблеми правового регулювання перетворення відносин держави і підприємств як на етапі приватизації, так і в постприватизаційний період. Певні аспекти даної проблеми розглядалися у роботах П. П. Андрушка, В. І. Антипова, Ю. В. Бауліна, П. А. Вороб’я, В. К. Грищука, В. В. Голіни, Н. О. Гуторової, О. М. Джужи, О. О. Дудорова, А. П. Закалюка, М. І. Камлика, О. Г. Кальмана, М. Й. Коржанського, О. М. Литвака, М. І. Мельника, П. П. Михайленка, А. А. Музики, В. О. Навроцького, Р. С. Орловського, В. М. Поповича, В. В. Сташиса, В. Я. Тація, В. І. Шакуна та ін. Зазначені наукові розробки містять розробки теоретичних положень, аналізу засобів проведення приватизації, але єдиної історичної картини правового регулювання цих процесів не було створено. Фрагментарно дані питання знайшли відображення в роботах Р. Ю. Бикова, який розглядав правові механізми управління державним майном в Україні, П. І. Заруби стосовно кримінальної відповідальності за

© В.В.Грабовий, 2018

злочини у сфері приватизації, Ю. В. Алданова стосовно приватизації державного майна як спеціальної підстави набуття права власності.

Формування цілей статті. Метою дослідження є реконструкція сценарію правового регулювання проведення приватизації державних підприємств у період 1993–1998 рр.

Виклад основного матеріалу. Необхідно розпочати з того, що нормативно-правові акти, які видавались протягом 1993–1998 рр., відрізнялись за своїм рівнем ієрархії, формою викладення матеріалу та структурою, в яких регламентувались питання приватизації та роздержавлення. Як вказував П. Х. Кучерявенко, роздержавлення у широкому розумінні означає розширення самостійності підприємств та організацій, відхід держави від оперативного господарського керівництва ними та зміну форм та методів господарювання [1, с. 104].

Процес приватизації починався в складних соціально-економічних умовах для країни: зовнішньоекономічні зв'язки української економіки з республіками колишнього СРСР в багатьох випадках були зруйновані, спостерігався спад виробництва, збільшувався дефіцит фінансових ресурсів підприємств реального сектора економіки. Одночасно з цим, скорочувалися обсяги інвестицій в основний капітал, поглиблювалися структурні диспропорції, спостерігалися процеси зубожіння населення та ін. Одним із шляхів виходу з кризи тодішнє керівництво країни бачило у проведенні приватизації шляхом відчуження майна, що знаходиться в державній власності, на користь фізичних та юридичних осіб. У кінцевому результаті зазначених процесів у власності держави повинно було залишитися лише майно, необхідне для виконання державою своїх функцій, а у комунальній власності – майно, необхідне для забезпечення функціонування відповідних органів місцевого самоврядування та територіальних громад.

Вчені та державні діячи пропонували різні сценарії проведення приватизації та роздержавлення підприємств. Так, наголошуючи на важливість приватизації для економіки, В. В. Засанський запропонував розробити генеральну програму – "Конституцію приватизації", до змісту якої входили основні принципи, на основі яких повинна була здійснюватися приватизація в усіх регіонах і областях України [2, с. 166].

На першому етапі практичного проведення приватизації була використана форма нормативно-правового акту у вигляді Декрету, яка раніше використовувалась в часи визвольних змагань та в період Великої Французької революції. За проведеними розрахунками в Україні було видано 83 декрети, з яких 25 досі діють і мають фактичний статус законів, зміни до яких вносяться парламентом у режимі, аналогічному внесенню змін до законів. Право Кабінету Міністрів України видавати декрети було надано відповідно до Закону України від 18.11. 1992 р. «Про тимчасове зупинення повноважень Верховної Ради України, передбачених пунктом 13 статті 97 Конституції України, і повноважень Президента України, передбачених пунктом 7-4 статті 114-5 Конституції України». До цього акту 19.12.1992 р. були внесені зміни, згідно з якими він отримав назву «Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети в сфері законодавчого регулювання». Відповідно до документу, Кабінету Міністрів України було надано право тимчасово, строком до 21 травня 1993 р. видавати декрети в сфері законодавчого регулювання з питань щодо відносин власності, підприємницької діяльності та ін.

З метою встановлення порядку використання майнових об’єктів 11.01.1993 р. Кабінет Міністрів України прийняв Декрет «Про впорядкування використання адміністративних будинків і нежилих приміщень, що перебувають у державній власності». Однією з причин прийняття цього нормативно-правового акта була необхідність забезпечення діяльності дипломатичних представництв і консульств іноземних держав, які почали відкриватися в Україні після отримання нею незалежності. Тому, згідно з п. 1, Кабінету Міністрів України надавалось право приймати рішення про розміщення дипломатичних представництв і консульств іноземних держав в Україні в адміністративних будинках і нежитлових приміщеннях, що є у державній власності та які належать підприємствам, установам і організаціям, а також встановлювати розмір плати за користування цими будинками і приміщеннями.

Наступним нормативно-правовим актом став Декрет Кабінету Міністрів України «Про приватизацію цілісних майнових комплексів державних підприємств та їхніх структурних підрозділів, зданих в оренду» від 20 травня 1993 р., який складався з 10 пунктів. Основним завданням нормативно-правового акта було правове регулювання переходу від оренди, яка не приносила значних доходів, до приватизації державних підприємств та забезпечення умов для участі громадян України в цьому процесі. Декрет встановлював у п. 1 порогову вартість підприємств у 20 млн карбованців, які підлягають приватизації шляхом продажу належних державі акцій відкритих акціонерних товариств, заснованих державними органами приватизації та орендарями. Згідно з п. 2, встановлювався 10-денний термін прийняття рішення про створення товариства, затвердження його статуту і подачі цих документів разом з іншими необхідними матеріалами для державної реєстрації. Відповідно до п. 3, з моменту реєстрації товариства договір оренди вважався розірваним, діяльність підприємства, господарського товариства тощо, створеного на базі орендованого майна, припинялась, товариство ставало правонаступником прав і обов'язків створеного орендарем підприємства. З метою збереження фахівців на підприємстві п. 8 передбачав право членів організації орендарів на додаткове придбання акцій, що належали державі, за їх номінальною вартістю у межах 25% статутного фонду. В ситуаціях, коли в договорі оренди встановлювалось право викупу і орендатор не давав згоди на приватизацію державного майна, яке знаходилось у нього в оренді,

встановлювався термін у півтора року, після якого дозволялось внести до вказаних договорів зміни і доповнення. При цьому вартість майна, що підлягала викупу, визначалася за методикою оцінки, яка діяла на момент внесення цих змін і доповнень. В умовах викупу в договорі оренди обов'язково визначалася квота використання майнових приватизаційних сертифікатів організацією орендарів. Даний Декрет виконав важливу роль у процесі переходу від оренди, яка за своєю природою мала невелику конкурентоспроможність, до масової приватизації. На думку Н. М. Тихоненка, недоліком даних нормативно-правових актів була відсутність нормативної фіксації відповідальності нових власників підприємств, санкцій за порушення умов і процедур проведення приватизації, необхідності здійснення програми заходів щодо підвищення ефективності великих підприємств після їх приватизації [3, с. 108].

З часів існування радянської України багато невирішених майнових проблем залишилось в сільському господарстві, тому 17.05.1993 р. Кабінет Міністрів України прийняв Декрет «Про особливості приватизації майна в агропромисловому комплексі». Згідно з п. 1, приватизація майна підприємств харчової промисловості, які переробляють сільськогосподарську сировину і організацій агропромислового комплексу, проводилася незалежно від вартості об'єктів приватизації шляхом перетворення їх у відкриті акціонерні товариства. Характерною рисою процесу приватизації було надання прав на пільгове придбання акцій із застосуванням приватизаційних майнових сертифікатів і власних коштів членам селянських (фермерських) господарств, працівникам колективних і державних сільськогосподарських підприємств та іншим сільськогосподарським товаровиробникам. Особливістю Декрету була та обставина, що до членів трудових колективів підприємств, що приватизуються, а також сільськогосподарських товаровиробників належали пенсіонери, особи, звільнені у зв'язку зі скороченням штатів, особи, які мають право відповідно до законодавства повернутися на попереднє місце роботи на цьому підприємстві, та інваліди. Іншою особливістю акта була фіксація в ньому права отримати 51% акцій підприємств для членів трудових колективів підприємств, сільськогосподарських товаровиробників, а також прирівняних до них осіб. Таким чином, за задумом автора даного акта, підприємства повинні були залишитися виробниками тієї продукції, яку вони виробляли до приватизації.

З метою збереження спеціалізації сільськогосподарських підприємств п. 2 встановлював, що приватизація майна радгоспів та інших державних сільськогосподарських підприємств і організацій здійснюється шляхом перетворення їх у колективні сільськогосподарські підприємства. При цьому членам трудових колективів безоплатно передається частка державного майна, розмір якої визначається як добуток вартості майна, що припадає на одного члена колективного сільськогосподарського підприємства по області. Решта державного майна повинна була приватизуватися за приватизаційні майнові сертифікати. Право на першочергове придбання цього майна мали члени даного сільськогосподарського підприємства та зайняті у соціальній сфері на селі особи. Не реалізоване протягом шести місяців з дня початку реалізації за майнові сертифікати майно приватизується на загальних підставах згідно з чинним законодавством. В цілому, даний Декрет мав важливе значення у процесі початку приватизації в сільському господарстві, але його прийняття не принесло очікуваних результатів. Причиною такого стану, на думку В. Г. Чепіноги, була наявність на той історичний момент в Україні понад 8 тис. державних підприємств, у тому числі 2,5 тис. радгоспів та інших державних сільськогосподарських підприємств, з яких близько 80% підлягали приватизації [4, с. 582]. Одночасно з цим, достатньо розповсюдженим явищем стали підробка документів, приховування, подача неправдивих відомостей, фактів, що мають істотне значення при вирішенні питання про приватизацію тощо, що зіграло негативну роль у створенні об’єктів приватної власності в сільському господарстві.

З метою більш ґрунтовного вирішення проблем аграрного комплексу 10.07.1996 р. був прийнятий Закон України «Про особливості приватизації майна в агропромисловому комплексі», який складався з 6 розділів, 28 статей та 20482 зн. (табл. 1). Необхідність прийняття даного акта підтверджується даними А. Сальникова, який вказував, що за 1992–1995 рр. в Україні змінили організаційно-правову форму господарювання близько 28 тис. об'єктів, 85% з яких були об'єктами малої приватизації, у тому числі 52,9% — сфери торгівлі і суспільного харчування. У 1995 р. було приватизовано 13232 об'єкта групи «А» проти 6079 об'єктів у 1994 р., у тому числі підприємств торгівлі і суспільного харчування 8167 і 3257 відповідно [5, с. 205–206].

Таблиця 1.

Кількісні показники ЗУ «Про особливості приватизації майна в агропромисловому комплексі» 1996 р.

№ розділу	Назва розділу	Кількість знаків	Кількість статей	% від загального обсягу
I	Загальні положення	570	1	2,8
II	Приватизація майна підприємств, які переробляють сільськогосподарську сировину та виконують роботи і надають послуги сільськогосподарським товаровиробникам	4202	3	20,5

III	Приватизація майна радгоспів та інших державних сільськогосподарських підприємств	6406	7	31,3
IV	Приватизація майна підприємств та організацій рибної галузі	1261	3	6,1
V	Приватизація майна переробних підприємств лісового господарства	914	2	4,5
VI	Інші питання приватизації підприємств агропромислового комплексу	6852	12	33,4

Основною ідеєю законодавчого акта було здійснення перетворення переробних підприємств, згідно зі ст. 2, у відкриті акціонерні товариства. Держава бажала зберегти профільність, технологічну єдність виробництва та цілісність майнових комплексів і технологій. Відповідно до ст. 3, працівники сільськогосподарських підприємств, до яких належать пенсіонери, особи, які мають право повернутися на попереднє місце роботи на цьому підприємстві та інваліди, мали право на пільгове придбання акцій за приватизаційні майнові сертифікати, а також за власні кошти і компенсаційні сертифікати. Держава створювала умови того, щоб передати безкоштовно 51% акцій підприємств, що приватизуються, включаючи розміщення приватизаційних майнових сертифікатів, а також власних коштів і компенсаційних сертифікатів працівників відповідних сільськогосподарських підприємств та прирівняних до них осіб через довірчі товариства, створені в колективах товаровиробників.

У ст. 4 регламентувався розподіл акцій між державними, колективними та іншими сільськогосподарськими підприємствами, який здійснювався пропорційно до об'ємів сировини. Акції, які не були викуплені на пільгових умовах протягом одного року з дня початку їх продажу, повинні були реалізуватися на загальних підставах відповідно до законодавства України, що повинно було забезпечити приплив інвестицій до сільськогосподарських підприємств. Схема об’єктів приватизації, яка регламентувалася у законодавчому акті, представлена на рис. 1.

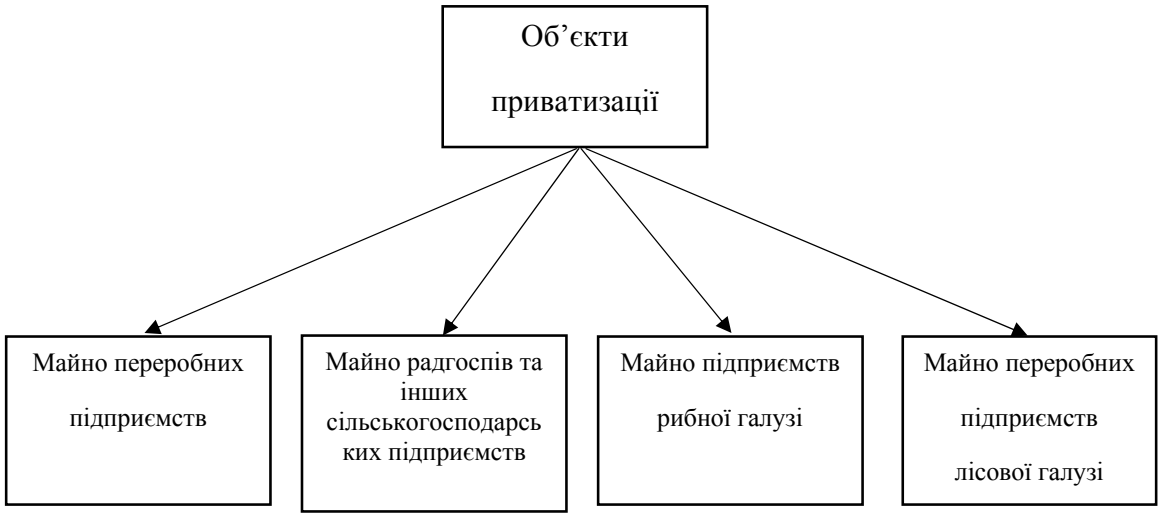

Рис. 1. Блок-схема об’єктів приватизації ЗУ «Про особливості приватизації майна в агропромисловому комплексі»

В радянський період значна частина власності аграрного сектора знаходилась у використанні радгоспів та інших державних підприємств. Правові засади приватизації їх майна регламентувались ст. 5, яка вказувала, що такі заходи здійснюються шляхом перетворення їх у колективні сільськогосподарські підприємства або у відкриті акціонерні товариства за рішенням загальних зборів або зборів уповноважених. Враховуючи ту обставину, що більшість селян не мала коштів на придбання акцій підприємств, ст. 6 регламентувала надання їм права безоплатної передачі частки державного майна (акцій) працівникам підприємства, що приватизується, розмір якої визначається як добуток вартості майна, що припадає на одного члена колективного сільськогосподарського підприємства по області на кількість працівників підприємства. Держава забезпечувала безоплатну передачу частки державного майна при перетворенні в процесі приватизації радгоспів та інших державних сільськогосподарських підприємств у колективні сільськогосподарські підприємства або у відкриті акціонерні товариства. Розподіл такого майна (акцій) між працівниками повинен був здійснюватися відповідно до трудової участі за рішенням загальних зборів або зборів уповноважених.

Розгляд змісту ст. 7 показує, що вона дублює окремі положення статей 4 та 5 з причини того, що в ній

регламентувався порядок приватизації частки державного майна, що залишилася після безоплатної його передачі та вказувалось, що така приватизація здійснюється за майнові сертифікати. В цій статті знову повторювалась наявність у працівників права на першочергове придбання такого майна. Аналогічним чином, у разі відсутності згоди загальних зборів на придбання частки майна на виплат орган приватизації приймає рішення про перетворення цього підприємства у відкрите акціонерне товариство. Важливим пунктом Закону було надання права придбання майна на пільгових умовах членам сімей трудового колективу та особам, зайнятих у соціальній сфері на селі, за приватизаційні майнові сертифікати.

Враховуючи складний характер правовідносин, пов'язаних з майном, держава надавала право перетворювати радгоспи та інші державні сільськогосподарські підприємства у колективні сільськогосподарські підприємства або відкриті акціонерні товариства за рішенням загальних зборів. Даний процес ускладнювався тією обставиною, що деякі сільськогосподарські підприємства одержували бюджетні кошти для придбання основних фондів і будівництва, тому у таких випадках Закон дозволяв передати майно, створене за їх рахунок працівникам підприємств на безоплатній основі. В реальному житті, як вказує П. І. Заруба, проведення цієї процедури супроводжувалось цілою низкою правопорушень закону: порушення строків розгляду заяви про приватизацію, необґрунтована відмова від продажу підприємства (майна, акцій), безпідставна відмова в наданні інформації про об'єкт приватизації [6, с. 12].

Незважаючи на важливість даного законодавчого акта, деякі питання проведення приватизації не знайшли відображення в його змісті. З метою їх вирішення Вищий Арбітражний суд України 18 березня 1997 р. підготував Лист «Про Закон України "Про особливості приватизації майна в агропромисловому комплексі"». У документі містилися роз'яснення арбітражним судам стосовно тлумачення окремих норм цього закону. Згідно з п. 2, на відміну від переліку способів приватизації, вміщеного у ст. 15 даного Закону, підприємства агропромислового комплексу можуть приватизуватись шляхом перетворення їх тільки або у колективні сільськогосподарські підприємства, або у відкриті акціонерні товариства. Іншою позицією Вищого Арбітражного Суду була заборона продажу з аукціону або за конкурсом підприємств агропромислового комплексу, у тому числі з виключним застосуванням майнових сертифікатів чи вільно конвертованої валюти. Одночасно з цим, зверталась увага судів на ту обставину, що процес приватизації майна сільськогосподарських підприємств може мати винятки стосовно підприємств зі змішаною формою власності, сума вартості майна яких є недостатньою для формування статутного фонду відкритого акціонерного товариства.

Достатньо складною проблемо, яка залишилась від радянського періоду, була наявність значної кількості об'єктів незавершеного будівництва. Виходячи з цього, у Листі вказувалось, що такі об'єкти можуть передаватись органам приватизації сільськогосподарських підприємств для завершення їх будівництва з наступним пріоритетним правом викупу працівниками цих підприємств частки державного майна у зазначених об'єктах. При цьому, документ містив вимогу стосовно виконання ст. 19 закону, в якій вказувалось, що інформація про приватизацію будь-якого об'єкта повинна оприлюднюватись та містити умови його продажу. У випадку, якщо потенційний покупець добудував об'єкт, він набуває пріоритетного права викупу частки державного майна у ньому.

Іншим роз'ясненням, яке містилось у Листі, була заборона приватизації, згідно з п. 7, наявних у державних підприємств агропромислового комплексу об'єктів соціально-побутового призначення, інженерних мереж та споруд комунального господарства, у тому числі і побудованих за кошти фонду соціального розвитку. Такі об'єкти за згодою власників підприємств повинні були передаватися органами приватизації у комунальну власність, а заклади фізкультурно-спортивного призначення – сільським спортивним товариствам.

Незважаючи на позитивний характер даних нормативно-правових актів, на думку Р. Ю. Бикова, прискорений темп приватизації та перепрофілювання значної кількості об'єктів сприяли процесу порушення господарських зв'язків, падінню виконавчої та договірної дисципліни, послабленню контролю за реалізацією прийнятих рішень і разом з тим керованості народного господарства [7, с. 10].

Наступним нормативно-правовим актом, який регламентував питання передачі власності, був Закон України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності», прийнятий 3 березня 1998 р., що складався з 8 статей. В Законі визначались основні засади передачі об'єктів права державної власності у комунальну власність територіальних громад сіл, селищ, міст або у їх спільну власність, а також об'єктів права комунальної власності у державну. Прийняття даного законодавчого акту було пов'язане з тією обставиною, що після розпаду СРСР значна кількість об'єктів, які забезпечували життєдіяльність міст, населених пунктів, знаходилась у державній власності, а експлуатація таких об'єктів органами місцевого самоврядування не мала правової бази. У той історичний період 21 травня 1997 р. вступив в дію Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», який дозволяв фінансувати лише ті об'єкти, які знаходились у комунальній власності, тому витрати коштів на об'єкти державної власності відносилися до нецільових. На додаток до цього, у ст. 28 Закону України «Про місцеве самоврядування» вказувалось, що до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить здійснення фінансування видатків з місцевого бюджету на об'єкти, які знаходяться в їх власності.

Згідно зі ст. 2 визначалися об'єкти передачі, до яких належали: цілісні майнові комплекси підприємств, установ, організацій, їх структурні підрозділи, нерухоме майно, інше окреме індивідуально визначене майно підприємств, акції (частки, паї), що належать державі або суб'єктам права комунальної власності у майні господарських товариств. В свою чергу, п. 2 ст. 4 вказував на необхідність наявності згоди відповідних сільських, селищних, міських рад на передачу об'єктів з державної у комунальну власність територіальних громад сіл, селищ, міст, а у спільну власність територіальних громад сіл, селищ, міст – за наявності згоди районних і обласних рад. Процес передачі об'єктів, згідно зі ст. 6, потребував створення комісії з питань передачі об'єктів, яка проводила передачу об'єктів у державну власність, а в деяких випадках такі комісії створювались органами місцевого самоврядування. Закон встановлював умови передачі таких об'єктів (ст. 7), яка здійснювалася наступним шляхом: а) безоплатно; б) разом з усіма їх активами і пасивами, лімітами, фондами, планами фінансово-господарської діяльності; в) об'єкти житлового фонду з майном підприємств, які їх обслуговували; г) обов'язкове оформлення акту приймання-передачі об'єктів.

Висновки. За результатами проведеної роботи можна зробити наступні висновки.

1. Характерною рисою цього історичного періоду було використання у процесі приватизації декретної форми нормативно-правових актів, яка не потребувала свого затвердження Верховною Радою, а її виконання покладалося на Кабінет Міністрів, органи держуправління та місцевого самоврядування.

2. Прийняті нормативно-правові акти були направлені на створення в Україні приватної власності шляхом роздержавлення та приватизації підприємств, організацій, установ з встановленням порогової вартості приватизації у 20 млн карбованців та широким використанням майнових сертифікатів.

3. Загальною тенденцією цього історичного періоду було прийняття нормативно-правових актів, направлених на приватизацію об'єктів аграрного комплексу шляхом створення пільгових умов для товаровиробників, збереження спеціалізації цих підприємств та надання пільг особам, які раніше працювали на таких підприємствах, інвалідам та пенсіонерам.

Список використаних джерел:

1. Кучерявенко П.Х., Максименко Я.А. Разгосударствление собственности в переходной экономике Украины. – Х., 1997. – 128 с.

2. Засанський В. В. Роздержавлення та приватизація – основа реформування економіки України. – Львів: Кальварія, 1996. – 176 с.

3. Тихоненко Н. М. Правове регулювання процесу приватизації як фактор розвитку системи управління державним майном в Україні // Міжрегіональна Академія управління персоналом. Наукові праці МАУП. – К., 2012. – Вип. 4(35). – с. 106–109.

4. Чепінога В. Г. Економічна теорія : підручник / В.Г. Чепінога. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 656 с.

5. Сальников А., Синельник Л., Плакида В. Концептуальные основы развития торговли в современном городе // Реформирование хозяйственных комплексов городов Украины: Сб. науч. трудов. – Донецк, 1997. – С. 205–206.

6. Заруба П. І. Кримінальна відповідальність за злочини у сфері приватизації : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Київський національний ун-т внутрішніх справ. — К., 2007. — 23 с.

7. Биков Р. Ю. Механізми управління державним майном в Україні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Акад. муніцип. упр. – К., 2010. – 20 с.

REFERENCES

1. Kucheriavenko, P.Kh., & Maksimenko Ia.A. (1997). *Razgosudarstvlenie sobstvennosti v perekhodnoi ekonomike Ukrainy [Denationalization of property in the transitional economy of Ukraine]*. Kharkov [in Ukrainian].

2. Zasanskyi, V.V. (1996). *Rozderzhavlennia ta pryvatyzatsiia – osnova reformuvannia ekonomiky Ukrainy [Denationalization and privatization are the basis for reforming Ukraine's economy]*. Lviv: Kalvariia [in Ukrainian].

3. Tykhonenko, N.M. (2012). Pravove rehuliuvannia protsesu pryvatyzatsii yak faktor rozvytku systemy upravlinnia derzhavnym mainom v Ukraini [Legal regulation of the privatization process as a factor in the development of a system of management of state property in Ukraine]. *Naukovi pratsi MAUP – Scientific works of MAUP, 4 (35),* 106-109 [in Ukrainian].

4. Chepinoha, V.H. (2011). *Ekonomichna teoriia [Economic theory]*. Kyiv: Yurinkom Inter [in Ukrainian].

5. Salnikov, A., Sinelnik, L., & Plakida, V. (1997). Kontseptualnye osnovy razvitiia torgovli v sovremennom gorode [Conceptual foundations of trade development in a modern city]. *Reformirovanie khoziaistvennykh kompleksov gorodov Ukrainy – Reforming of economic complexes of Ukrainian cities,* 205-206 [in Ukrainian].

6. Zaruba. P.I. (2007). Kryminalna vidpovidalnist za zlochyny u sferi pryvatyzatsii [Criminal liability for crimes in the sphere of privatization]. *Candidate's thesis.* Kyiv [in Ukrainian].

7. Bykov, R.Yu. (2010). Mekhanizmy upravlinnia derzhavnym mainom v Ukraini [Mechanisms of State Property Management in Ukraine]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 14.03.2018

УДК 342.9

Демків Денис Миколайович
аспірант кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Тернопільського національного
економічного університету
dm.demkiv@gmail.com

ЕФЕКТИВНІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНІВ ЯК ЗАПОРУКА ЕКОНОМІЧНОЇ СТАБІЛЬНОСТІ УКРАЇНИ

У статті здійснено аналіз ефективності діяльності спеціалізованих антикорупційних органів в Україні. Окрему увагу звернено на інституційну незалежність як один із шляхів підвищення ефективності протидії корупції. Автором досліджено результати діяльності антикорупційних органів з урахуванням кількісних та якісних показників. Надано пропозиції щодо вдосконалення діяльності спеціалізованих антикорупційних органів з урахуванням міжнародної практики.

Ключові слова: спеціалізовані антикорупційні органи, ефективність протидії корупції, інституційна незалежність, Національне антикорупційне бюро України, Спеціалізована антикорупційна прокуратура.

Demkiv D. N. EFFECTIVENESS OF THE SPECIALIZED ANTI-CORRUPTION BODIES' ACTIVITIES AS A PLEDGE OF ECONOMIC STABILITY OF UKRAINE

The article deals with the specialized anti-corruption bodies' effectiveness in Ukraine. Particular attention is paid to institutional independence as one of the ways to increase the effectiveness of counteraction to corruption. The independence of the relevant bodies is ensured by a proper, fair and accountable system of recruitment and recall procedures, sustainability of positions and availability of relevant instruments for achieving institutional goals. In particular, the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, which carries out its independent activity, was created. The Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office – a department that carries out procedural guidance on corruption cases - was established to avoid restrictions that may arise as a result of political influence on the General Prosecutor's Office of Ukraine.

The effectiveness of a specialized anti-corruption body is difficult to assess. The author analyzes the results of the anti-corruption body's activity, taking into account quantitative (statistical data, social surveys) and qualitative indicators (expert researches). Only in such combination one can approach the objective assessment of the impact of the anti-corruption body itself on the level of corruption. At the same time, the success of anti-corruption efforts depends to a large extent on the ability of the judicial system to work independently and effectively without third party unlawful influence, especially in connection with cases involving influential individuals.

Proposals on improving the specialized anti-corruption bodies' activities including international practice are given.

Keywords: specialized anti-corruption bodies, anti-corruption effectiveness, institutional independence, National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office.

Постановка проблеми. Високий рівень корупції в Україні, передусім, у діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та державних підприємствах, є негативним явищем, яке обумовлює низький рівень розвитку економіки в державі, складність у залученні іноземних інвестицій, повільні темпи інтеграції з Європейським Союзом. Корупція набула транснаціонального масштабу, створює загрозу стабільності й безпеці громадянського суспільства, руйнує етичні цінності та уявлення населення про справедливість. Аналіз ситуації з протидією та запобіганням корупції в Україні свідчить, що зазначене негативне явище на сьогодні набуло ознак системності та перетворилось на один із основних чинників, що створює реальну загрозу національній безпеці і демократичному розвитку держави.

Разом з тим, сучасний етап реформування державного управління в Україні відзначається посиленням процесів боротьби з корупцією, зокрема, в частині вдосконалення нормативно-правового та інституційного забезпечення. З огляду на зазначене, першочергової важливості набуває дослідження ефективності роботи

© Д.М.Демків, 2018

спеціалізованих антикорупційних органів для забезпечення економічної та національної стабільності України.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблему запобігання, протидії корупції та діяльність спеціалізованих антикорупційних органів в Україні та закордоном досліджували такі вчені, як: Г. Божок, М. Грищенко, Д. Заброда, З. Загиней, О. Захарчук, О. Кальман, В. Козленко, А. Новак, Б. Романюк, Т. Чернявська та інші. Проте питання ефективності роботи спеціалізованих антикорупційних органів сьогодні залишаються вкрай актуальними та потребують наукового моніторингу і супроводу.

Формування цілей статті. Метою статті є дослідження та оцінка ефективності діяльності спеціалізованих антикорупційних органів в Україні та аналіз зарубіжного досвіду створення, діяльності спеціалізованих антикорупційних інституцій.

Виклад основного матеріалу. Із прийняттям низки антикорупційних законів у жовтні 2014 р. в Україні здійснене найбільш масштабне та системне реформування антикорупційного законодавства. Зміни законодавства стосувалися врегулювання ключових секторів антикорупційної діяльності в державі: 1) формування та моніторинг державної антикорупційної політики; 2) превентивна антикорупційна діяльність; 3) протидія корупції. Крім того, 29 квітня 2015 р. схвалено «Державну програму щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015 – 2017 роки» [3]. Законодавство усуває певний дуалізм державних органів, відповідальних за антикорупційну політику, який існував у 2014 р. Таким чином, в Україні створено достатні законодавчі передумови для розбудови ефективного державного механізму запобігання та протидії корупції.

Ефективність діяльності спеціалізованого антикорупційного органу важко піддається оцінці. Водночас результати діяльності антикорупційного органу оцінюють, як правило, з урахуванням кількісних (статистичні дані, соціальні опитування) та якісних показників (експертні дослідження). Тільки в такому поєднані можливо наблизитися до об'єктивної оцінки впливу саме антикорупційного органу на рівень корупції.

На вкрай загрозливі масштаби корупції прямо констатовано у досить нещодавніх офіційних документах основних міжнародних партнерів України. Так, Парламент ЄС у резолюції від 17.07.2014 р. (2014/2717 (RSP) після підписання Угоди про асоціацію з Україною констатував, що в Україні «широко розповсюджена корупція та наявна колосальна тіньова економіка» (пункт 19) [11]. У резолюції від 15.01.2015 р. (2014/2965 (RSP)) Парламент ЄС висловив позицію, що антикорупційна стратегія, основною метою якої є нульова терпимість до корупції, вкрай необхідна Україні, і закликав українську владу вжити заходів щодо «викорінення системної корупції» (пункт 13) [10]. У 2017 році ПАРЄ у своїй Резолюції 2145 (2017) продовжує оцінювати корупцію в Україні як «широко розповсюджену» та висловлює з цього приводу особливу занепокоєність (пункт 10) [12].

У Рейтингу сприйняття корупції за 2014 рік організації «Transparency International» з показником 26 балів (за методологією, де 0 – означає дуже високий рівень корупції, а 100 – відсутність корупції) Україна посідала 142 місце серед 175 країн [9]. Очікувалося, що після подій 2014 року місце України у відповідних рейтингах значно покращиться, в тому числі, внаслідок ухвалення низки прогресивних законів, які передбачали, зокрема, утворення нових органів, єдиною спеціалізацією яких буде антикорупційна функція: Національного агентства з питань запобігання корупції, Національного антикорупційного бюро України, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури тощо. Проте, ці прогнози не справдилися, зокрема, через істотну затримку початку роботи зазначених новоутворених органів. Так, у рейтингу вищезгаданої організації за 2015 та 2016 рік, Україна залишається у тій самій групі досить корумпованих держав, лише незначним чином підвищивши свій рейтинг: у 2015 році Україна посіла 130 місце (27 балів) з поміж 168 країн, у 2016 – 131 місце (29 балів) серед 176 країн, у 2017 - 130 місце (30 балів) зі 180 країн [5].

Це демонструє, що незважаючи на докладені в останні роки помітні зусилля органів державної влади, це, однак, не дає очікуваного ефекту у значній частині напрямів діяльності з попередження та боротьби з корупцією. Даний висновок підтверджується також і суспільними настроями. Наприклад, згідно соціологічному опитуванню TNS Ukraine, проведеному у березні 2016 року, 49% населення вважає, що порівняно з 2015 роком ситуація з корупцією не змінилася, а 22% вважає, що ситуація навіть стала гіршою [1, с. 3].

Відповідно до дослідження Global Corruption Barometer, яке підготувало Transparency International, Україна станом на листопад 2016 року посідає перше місце серед країн Європи та Центральної Азії у рейтингу негативного сприйняття населенням зусиль держави у протидії корупції.

Загальний аналіз системи запобігання корупції в Україні вказує на те, що наразі органи влади не демонструють рішучості до побудови стійкої та ефективної системи запобігання корупції. Розпочато багато реформ, які не доведені до свого логічного завершення, відсутня чітка послідовність та пріоретизація як самих законодавчих змін, так і їх імплементації. Не дивлячись на те, що окремі складові антикорупційної політики все ще потребують законодавчого врегулювання, ключовим завданням залишається практичне впровадження вже передбачених в законодавстві антикорупційних превентивних механізмів [2, с. 2].

Одним із шляхів підвищення ефективності протидії корупції у діяльності спеціалізованих антикорупційних органів є їхня інституційна незалежність (незалежність у питаннях розслідування, процесуального керівництва) та фінансова стабільність. Незалежність відповідних органів забезпечується

належною, справедливою та підзвітною системою процедур призначення та відкликання з посад, сталістю посад та доступністю відповідних інструментів для досягнення інституційних цілей. Зокрема, було створено Національне антикорупційне бюро України, яке здійснює свою незалежну діяльність; у Генеральній прокуратурі України створено підрозділ, що здійснює процесуальне керівництво у справах про корупцію – Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру – для уникнення обмежень, які можуть виникати внаслідок політичного впливу на Генеральну прокуратуру України [4, с. 3].

Разом з тим, успіх антикорупційних зусиль значним чином залежить від здатності судової системи працювати незалежно й ефективно без незаконного впливу третіх сторін, особливо у зв'язку із розглядом справ, у яких фігурують впливові особи. НАБУ та САП розпочали продукувати постійно зростаючу кількість розслідувань високопосадової корупції. За відсутності незалежного, спеціалізованого антикорупційного суду такі справи залишаються на етапі розслідування або очікування судового розгляду, що значним чином підриває довіру до ефективності роботи антикорупційних органів. Серед конкретних проблем, з якими стикаються Національне антикорупційне бюро України та Спеціалізована антикорупційна прокуратура при розгляді справ та клопотань у судах, можна виокремити наступні: судді призначають значно менший розмір застав, ніж завдані збитки від корупційних зловживань; не визнають деякі зібрані матеріали як докази; затягують розгляд справ з різних причин (неможливість сформувати колегію з трьох суддів зі стажем роботи від 5 років, самовідводи, передання справ до інших судів).

Відповідно до офіційної статистики, наданої НАБУ та САП, розгляд справ затягується у майже 3/4 випадків, які розслідувались НАБУ і САП протягом останнього року. Станом на жовтень 2017 року, з 93 кримінальних проваджень, скерованих САП до суду, лише 24 судових рішення вступили в законну силу, з яких 7 ухвал і 17 – вироків (включаючи 15 угод про визнання винуватості). У деяких випадках навіть попередні слухання не проводились більше року [4, с. 7].

Іншою проблемою забезпечення ефективної діяльності спеціалізованих антикорупційних органів є операційна залежність у питаннях зняття інформації з каналів зв'язку від Служби безпеки України. Сьогодні НАБУ може здійснювати прослуховування виключно каналами СБУ. У результаті відбуваються витоки інформації. Для повноцінної роботи НАБУ і, водночас, відповідності міжнародним вимогам (наприклад, Європейського суду з прав людини) та національному законодавству щодо дотримання прав людини, НАБУ повинно мати доступ до (і нести відповідальність за використання) широкого спектру методів ведення слідства, включаючи зняття інформації з каналів комунацікації, без необхідності покладатися на підтримку інших розвідувальних служб. Зрозуміло, що всі державні органи, які займаються негласним зняттям інформації для потреб розслідування, повинні також встановлювати й бути відповідальними за всі необхідні запобіжники щодо захисту фундаментальних прав людини.

Зменшення рівня корупції до безпечного в Україні можливе за умови вивчення та втілення в життя міжнародного досвіду боротьби із цим негативним соціальним явищем, в першу чергу успішно діючих в інших країнах політичних, правових та організаційних механізмів протидії корупції. Одним із напрямків протидії корупції у світовій практиці є створення спеціальних антикорупційних інституцій, діяльність яких спрямована на її активну протидію та запобігання. Як відомо, ст. 36 Конвенції ООН проти корупції передбачає зобов'язання держав-учасниць цієї конвенції забезпечити:

1) існування органу або осіб, які спеціалізуються на боротьбі з корупцією за допомогою правоохоронних засобів;

2) надання такому органу або особам необхідну самостійність для того, щоб вони могли ефективно виконувати свої функції без неналежного впливу;

3) достатню кваліфікацію та ресурси для співробітників такого органу [7].

Так само у ст. 20 Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією 1999 р. (ратифіковано Законом України від 18.10.2006 р.) зазначено, що кожна сторона вживатиме таких заходів, які можуть бути необхідними для забезпечення спеціалізації персоналу та органів на боротьбі із корупцією. Для того, щоб вони могли здійснювати свої функції ефективно та без будь-якого невиправданого тиску, вони повинні мати необхідну самостійність відповідно до основоположних принципів правової системи сторони. Сторони забезпечуватимуть персоналу таких органів підготовку та фінансові ресурси, достатні для виконання його завдань [8].

Прикладами ефективної діяльності спеціалізованої антикорупційної інституції, що відповідає моделі багатоцільового органу з правоохоронними повноваженнями, є Незалежна комісія проти корупції Гонконгу та Бюро розслідування корупційної діяльності Сінгапуру. За зразком зазначених вище інституцій подібні установи були створені у Латвії (Бюро із запобігання і боротьби проти корупції), Литві (Спеціальна служба розслідувань), Австралії (Незалежна комісія проти корупції) тощо [6, с. 54].

Найбільш поширеною моделлю спеціалізованої антикорупційної інституції Західної Європи є модель служби боротьби проти корупції в структурі правоохоронних органів, наприклад: в Іспанії – Спеціальна прокурорська служба з припинення економічних злочинів, пов'язаних із корупцією, у Норвегії – Норвезьке національне управління з розслідування і кримінального переслідування злочинів у сфері економіки і

навколишнього середовища, у Бельгії – Центральне управління боротьби проти корупції, в Румунії – Національний антикорупційний директорат; або ж у вигляді підрозділів із внутрішньої безпеки в структурі правоохоронних органів, як от у Німеччині – Департамент внутрішніх розслідувань, у Великобританії – Загін боротьби проти корупції в поліції метрополії тощо.

Третя модель спеціалізованих антикорупційних інституцій представлена в таких країнах, як: Болгарія – Комісія з координації діяльності у сфері боротьби проти корупції, Франція – Центральна служба із запобігання корупції, США – Управління з урядової етики, Філіппіни – Офіс омбудсмена тощо. Ця модель включає інституції, які виконують, насамперед, превентивні функції, а їхня діяльність направлена на дослідження явища корупції, підготовку відповідних нормативно-правових актів, контроль за виконанням вимог щодо недопущення конфлікту інтересів, розробка та впровадження кодексів етики тощо [6, с. 55].

За умов масштабної корупції наголос робиться саме на усунення причин, а не на боротьбу з конкретними проявами. Так, для правових систем деяких розвинутих країн узагалі не характерно використання в законодавстві терміна «боротьба» – законодавці закладають в нормативно-правовому акті принципи попередження правопорушень, які стосуються певної сфери діяльності.

Чинники успішної протидії корупції вже давно відомі та апробовані міжнародною спільнотою. Це, насамперед, відкритість влади, прозорість та зрозумілість процедур прийняття державних рішень, дієві механізми контролю за діяльністю державних органів з боку громадянського суспільства, свобода слова, свобода та незалежність засобів масової інформації.

Як бачимо, системна боротьба з корупцією в Україні потребує належної інституалізації цього процесу. Важливим є, зокрема, і проведення на постійній основі оцінки стану справ з корупцією, моніторингу реалізації державної антикорупційної політики, формування світогляду несприйняття корупції. Таке оцінювання здійснюється неурядовими організаціями та громадськими об’єднаннями, але інструментів врахування цих досліджень в роботі органів публічної влади, на жаль, немає.

Висновки. З огляду на вищезазначене, можна зробити висновок, що створення спеціалізованих антикорупційних органів загалом відповідає виконанню зобов’язань України, передбаченим міжнародними антикорупційними актами. Але, як показує досвід, лише наявність спеціалізованих антикорупційних органів не є запорукою зменшення рівня корупції. Для підвищення ефективності роботи спеціалізованих антикорупційних органів необхідно забезпечити їхню інституційну незалежність та фінансову стабільність. Крім того, у наступній Антикорупційній стратегії та Державній програмі слід велику увагу приділити саме механізмам моніторингу та об’єктивній незалежній (в тому числі з боку недержавних аналітичних центрів та незалежних експертів) оцінці ступеню практичного втілення кожного передбаченого заходу.

Список використаних джерел:

1. Аналітичний звіт про виконання Антикорупційної стратегії на 2014-2017 роки та Державної програми щодо реалізації засад Антикорупційної стратегії. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/2017 (1).pdf

2. Антикорупційна політика в Україні: доповідь від платформи громадянського суспільства. 2-е засідання, 11 лютого 2016 року, Брюссель. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/resources/docs/csp-ua-anticorruptio n-report_ukr.pdf

3. Державна програма щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015 – 2017 роки, затверджена Постановою КМУ від 29 квітня 2015 р. № 265. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/265-2015-%D0%BF

4. Ефективність через незалежність: експертна думка щодо забезпечення компетентного, незалежного та ефективного правосуддя у справах, пов'язаних із високопосадовою корупцією в Україні. - 29 листопада 2017 р. м. Київ. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://crimecor.rada.gov.ua/uploads/documents/30605.pdf

5. Індекс корупції CPI-2017. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://ti-ukraine.org/research/indeks-koruptsiyi-cpi-2017/

6. Новіков О. В. Світовий досвід функціонування спеціалізованих антикорупційних органів / О. В. Новіков // Ефективність державного управління. - 2015. - Вип. 43. - С. 52-57.

7. Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції: Закон від 18.10.2006 № 251-V. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/251-16

8. Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією: Закон України від 18.10.2006 р. № 252-V. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/252-16

9. Corruption Perceptions Index 2014: Results. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.transparency.org/cpi2014/results/

10. European Parliament resolution of 15 January 2015 on the situation in Ukraine (2014/2965(RSP)), Thursday, 15 January 2015 – Strasbourg. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.europarl.europa.eu /sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2015-0011&language=EN&ring=P 8-RC-2015-0008

11. European Parliament resolution of 17 July 2014 on Ukraine (2014/2717(RSP)), Thursday, 17 July 2014 – Strasbourg. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA& language=EN&reference=P8-TA-2014-0009

12. The functioning of democratic institutions in Ukraine: Assembly debate on 25 January 2017 (6th Sitting). - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=23453&la ng=en

REFERENCES

1. Analitychnyi zvit pro vykonannia Antykoruptsiinoi stratehii na 2014-2017 roky ta Derzhavnoi prohramy shchodo realizatsii zasad Antykoruptsiinoi stratehii [Analytical report on the implementation of the Anti-Corruption Strategy for 2014-2017 and the State Program on Implementing the Anti-Corruption Strategy Principles]. (n.d.). *nazk.gov.ua.* Retrieved from https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/2017 (1).pdf [in Ukrainian].

2. Antykoruptsiina polityka v Ukraini: dopovid vid platformy hromadianskoho suspilstva. 2-e zasidannia, 11 liutoho 2016 roku, Briussel [Anticorruption policy in Ukraine: a report from the civil society platform. 2nd meeting, 11 February 2016, Brussels]. (2016, February 11). *www.eesc.europa.eu*. Retrieved from https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/resources/docs/csp-ua-anticorruptio n-report_ukr.pdf [in Ukrainian].

3. Postanova KMU vid 29 kvitnia 2015 r. № 265 Pro Derzhavnu prohramu shchodo realizatsii zasad derzhavnoi antykoruptsiinoi polityky v Ukraini (Antykoruptsiinoi stratehii) na 2015-2017 roky [CMU Resolution on the State Program on Implementing the Principles of State Anti-Corruption Policy in Ukraine (Anti-Corruption Strategy) for 2015-2017]. (2015, April 29). *zakon2.rada.gov.ua.* Retrieved from http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/265-2015-%D0%BF [in Ukrainian].

4. Efektyvnist cherez nezalezhnist: ekspertna dumka shchodo zabezpechennia kompetentnoho, nezalezhnoho ta efektyvnoho pravosuddia u spravakh, poviazanykh iz vysokoposadovoiu koruptsiieiu v Ukraini [Efficiency through Independence: An Expert Opinion on the Competitive, Independent and Effective Justice in High affairs Corruption Matters in Ukraine]. (2017, November 29). *crimecor.rada.gov.ua*. Retrieved from http://crimecor.rada.gov.ua/uploads/documents/30605.pdf [in Ukrainian].

5. Indeks koruptsii CPI-2017 [Corruption Index CPI-2017]. (n.d.). ti-ukraine.org. Retrieved from https://ti-ukraine.org/research/indeks-koruptsiyi-cpi-2017 [in Ukrainian].

6. Novikov, O.V. (2015). Svitovyi dosvid funktsionuvannia spetsializovanykh antykoruptsiinykh orhaniv [World experience of functioning of specialized anti-corruption bodies]. *Efektyvnist derzhavnoho upravlinnia – Effectiveness of public administration, 43,* 52-57 [in Ukrainian].

7. Zakon Ukrainy Pro ratyfikatsiiu Konventsii Orhanizatsii Obiednanykh Natsii proty koruptsii: vid 18.10.2006 № 251-V [The Law of Ukraine On Ratification of the United Nations Convention against Corruption from December 18, № 251-V]. *zakon5.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/251-16 [in Ukrainian].

8. Zakon Ukrainy Pro ratyfikatsiiu Kryminalnoi konventsii pro borotbu z koruptsiieiu: vid 18.10.2006 r. № 252-V [The Law of Ukraine on ratification of the Criminal Law Convention on the fight against corruption from December 18, № 252-V]. *zakon3.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/252-16 [in Ukrainian].

9. Corruption Perceptions Index 2014: Results. (n.d.). *www.transparency.org*. Retrieved from http://www.transparency.org/cpi2014/results [in English].

10. European Parliament resolution of 15 January 2015 on the situation in Ukraine (2014/2965(RSP)). (2015, January 15). *www.europarl.europa.eu*. Retrieved from http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2015-0011&language=EN&ring=P 8-RC-2015-0008 [in English].

11. European Parliament resolution of 17 July 2014 on Ukraine (2014/2717(RSP)). (2014, July 17). *www.europarl.europa.eu*. Retrieved from http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA& language=EN&reference=P8-TA-2014-0009 [in English].

12. The functioning of democratic institutions in Ukraine: Assembly debate on 25 January 2017 (6th Sitting). (2017, January 25). *assembly.coe.int*. Retrieved from http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=23453&la ng=en [in English].

Стаття надійшла до редакції 14.03.2018

УДК 347.998.85

Ковбасюк Володимир Васильович
аспірант Навчально-наукового
Юридичного інституту
Національного авіаційного університету
kvv@ukr.net

ШЛЯХИ РОЗВИТКУ ТА УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

В статті пропонуються шляхи розвитку та удосконалення правового регулювання відносин у сфері адміністративного судочинства. Наводяться докази, що для розвитку правовідносин у сфері адміністративного судочинства необхідно надати більше прав для невладних суб'єктів і покласти більше обов'язків на органи публічної адміністрації. Аргументується необідність враховувати в законотворчій діяльності науково-обґрунтовані пропозицій щодо внесення змін до норм КАС України.

Ключові слова: адміністративне судочинство, адміністративна реформа, правове регулювання, правова норма.

Kovbasjuk V.V. WAYS OF DEVELOPMENT AND IMPOROVEMENT OF LEGEL REGULATION OF RELATIONS IN THE FIELD OF ADMINISTRATIVE JUDICIAL

The article proposes ways of development and improvement of legal regulation of relations in the field of administrative legal proceedings. Proofs are provided that for the development of legal relations in the field of administrative legal proceedings it is necessary to give more rights to non-vested subjects and to impose more duties on the bodies of public administration. It is argued that it is unnecessary to take into account in law-making the scientifically substantiated proposals concerning amendments to the norms of the CAC of Ukraine.

It is noted that for the development of legal relations in the field of administrative legal proceedings, it is necessary to give more rights to non-vested subjects and to impose more obligations on the bodies of public administration. It is determined that the legislator must necessarily take into account scientifically substantiated proposals for amendments to the norms of the CAC of Ukraine. In addition, the development of legal relations in the area of administrative judicial proceedings, of course, will be positively influenced by the adoption of the Administrative Procedural Code, which will establish clear criteria for the legitimacy of decisions of subjects of power.

Key words: administrative justice, administrative reform, legal regulation, legal norm.

Постановка проблеми. Згідно Концепції адміністративної реформи в Україні ключове значення серед заходів реформування мають такі: здійснення внутрішнього та судового контролю за діяльністю органів виконавчої влади та їх посадових осіб, насамперед, з позиції забезпечення поваги до особи та справедливості; відповідальність органів виконавчої влади, їх посадових осіб за свої рішення, дії чи бездіяльність перед громадянами, права яких були порушені. Спірні правовідносини, що віднесені до компетенції адміністративних судів, пов'язані з розглядом претензії фізичних і юридичних осіб до органів публічної адміністрації та вимогою щодо поновлення порушених прав невладного суб'єкта у зв'язку з неправомірністю дій (рішень) владного суб'єкта.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Важливу роль у досліджені актуальних проблем становлення та розвитку адміністративного судочинства відіграють праці таких вчених як В. Авер'янов, Н. Армаш, Д. Беззубов, В.Бевзенко, Ю. Битяк, А. Боннеер, Л. Бринцева, С. Головатий, І. Голосніченко, Т. Гуржій, А. Єлістратов, І.Коліушко, А. Колодій, Т. Коломоєць, А. Комзюк, М. Козюбра, О. Кузьменко, Р. Куйбіда, Е. Демський, О.Пасенюк, Ю.Педько, В. Перепелюк, Н. Писаренко, А. Руденко, Н. Саліщева, А. Селіванов, М. Смокович, Ю.Старілов, В.Стефанюк, В. Сьоміна, О. Тищенко, Н. Хаманева, О. Харитонова, Д. Чечот та інші. Проте, на сьогодні спостерігається недостатня теоретична розробка питань природи правовідносин, що складаються у сфері адміністративного судочинства.

Формування цілей статті. Мета дослідження – визначити оптимальні шляхи розвитку та удосконалення правового регулювання відносин у сфері адміністративного судочинства.

© В.В.Ковбасюк, 2018

Виклад основного матеріалу. Правозахисна спрямованість юрисдикційної діяльності адміністративного суду вказує на те, що предметом публічно-правового спору (адміністративної справи) виступають діяння (рішення, дії, бездіяльність) владного суб'єкта. Діяння ж (дії, бездіяльність) громадян та юридичних осіб, що порушують правопорядок або створюють перешкоди для реалізації рішень суб'єктів владних повноважень та носять склад адміністративного правопорушення (згідно КпАП України), тягнуть за собою притягнення до адміністративної відповідальності і розглядаються у межах каральної адміністративної юрисдикції (загальними судами або органами виконавчої влади).

У зв'язку з цим вважаємо необгрунтованим розширення юрисдикції адміністративних судів за рахунок спорів за зверненням суб'єктів владних повноважень і пов'язаних з покаранням невладних суб'єктів шляхом застосування до них негативних наслідків – заходів адміністративного примусу (в тому числі адміністративно-господарських санкцій). Адміністративні суди покликані перевіряти процес реалізації владних повноважень органами виконавчої влади та місцевого самоврядування на відповідність правам і свободам невладних суб'єктів публічно-правових відносин (згідно принципу верховенства права). Розгляд будь-яких інших спорів (орган публічної адміністрації проти особи) свідчить про захист інтересів держави та її органів, що не відповідає самій ідеї адміністративної юстиції та перешкоджає переведенню адміністративного судочинства в ранг правосудного. Вирішення вказаної проблеми, на наш погляд, вбачається у таких напрямках.

Наразі ч.4ст.50 КАС України [1] визначила перелік випадків, коли невладний суб'єкт може бути відповідачем за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень, а також передбачила, що інші такі випадки можуть бути встановлені законом. Проте законів, які передбачають підстави звернення органу публічної адміністрації з позовом до приватної особи, виявилось надто багато, які до того ж нерідко протирічать один одному (колізії у законодавстві).

Більшість таких справ пов'язані із відсутністю в органу публічної адміністрації повноважень із примусової реалізації прийнятого ним рішення (індивідуального правового акту), а отже таке рішення не може бути звернене до виконання інакше як за рішенням суду. Тому суб'єкт владних повноважень змушений звертатися до суду, навіть у випадках, коли особа не заперечує своєї провини, в тому числі і застосування щодо неї адміністративних стягнень (наприклад, справи про припинення юридичної особи).

Завдання адміністративного судочинства щодо захисту прав і свобод виключно невладних суб'єктів, на наш погляд, передбачає необхідність зменшення числа підстав для звернення органу публічної адміністрації з позовом до адміністративного суду проти невладного суб'єкта. Перспектива розвитку правовідносин у сфері адміністративного судочинства забезпечується, на наш погляд, таким.

Наданням суб'єкту владних повноважень права приймати рішення щодо застосування адміністративно-господарських санкцій та адміністративних стягнень, коли таке рішення підлягає обов'язковому виконанню, якщо воно не було оскаржене і скасоване. Тобто орган публічної адміністрації слід наділити повноваженнями із примусової реалізації (після сплину строку на оскарження) прийнятих ним рішень, що виключить необхідність звернення зазначеного суб'єкта до адміністративного суду з позовом проти приватної особи. Варто погодитись з Д.О. Беззубовим, що гарантією захисту прав та інтересів невладних суб'єктів від свавілля органів публічної адміністрації є їх право оскаржити зазначене рішення в адміністративному суді. [2, с. 15]

Проблемою, що перешкоджає розвитку правовідносин у сфері адміністративного судочинства, є справи щодо оскарження приватною особою рішень суб'єктів владних повноважень, з якими пов'язується виникнення чи припинення права власності у невладного суб'єкта. На наш погляд, якщо орган публічної адміністрації у правовідносинах з невладним суб'єктом реалізує публічно-владні повноваження (наприклад, вирішення питань щодо розпорядження державною і комунальною власністю, питань щодо державної реєстрації права на приватну власність), які носять публічно-правовий характер, то спори, які з них виникають, є предметом розгляду в адміністративному суді за позовом невладного суб'єкта.

Якщо ж владний суб'єкт у правовідносинах з приватною особою не реалізує публічно-владні повноваження, а здійснює, наприклад, господарську діяльність, то спори, що виникають з таких відносин за своєю природою є приватно-правовими (господарськими або цивільними), і мають розглядатися в порядку господарського чи цивільного судочинства. У випадку таких конфліктних ситуацій суб'єкт владних повноважень має звертатися до суду (загального чи господарського) з позовом проти невладного суб'єкта з метою захисту своїх інтересів.

Аналізуючи норми законодавства України про адміністративне судочинство з приводу визнання рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправним, доходимо таких висновків:

1. Поняття «протиправне», «незаконне», «неправомірне» є словами синонімами і позначають одне і те саме явище – невідповідність діяння суб'єкта владних повноважень нормам законодавства, тобто вчинене з порушенням норм матеріального або процесуального права.

2. Визнання діяння «незаконним» застосовується здебільшого до рішення, а «протиправним» – до дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень. У випадку протиправних рішень застосовується такий спосіб захисту порушених прав як поворот виконання рішення із зазначенням способу його здійснення. У випадку протиправних

дій (бездіяльності) застосовується такий спосіб захисту порушених прав як зобов'язання суб'єкта владних повноважень вчинити певні дії чи утриматися від них.

3. Поняття «незаконний» і «такий, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили», у нормах КАС України, на наш погляд, співвідносяться як загальне (невідповідність закону) та окреме (не відповідність підзаконному акту). Відмінності у процедурі застосування того чи іншого визначення у КАС не подаються. Зазначено лише те, що якщо оскаржуваний нормативно-правовий акт порушує закон чи не відповідає іншому правовому акту, то він визнається нечинним.

4. До визнаного протиправним оскаржуваного акту можуть застосовуватися такі наслідки як визнання його нечинним або скасування ст. 162 КАС України), проте коли застосовується той чи інший наслідок у КАС чітко не передбачено. Хоча застосування того чи іншого наслідку безпосередньо впливає на ефективність захисту порушених прав.

Відповідно до ст. 171 та абзацу 2 п.2 ч.5 ст. 171-1 КАС України нормативно-правовий акт може бути визнаний незаконним і як наслідок – нечинним, проте зі змісту вказаних статей не зрозуміло з якого моменту акт визнається нечинним: з моменту його прийняття або з моменту набрання законної сили постановою суду.

Інше розмежування стосовно визнання акту нечинним або його скасування у КАС не подається. Доходимо логічного висновку, що критерієм застосування до оскаржуваного акту певного наслідку є вид акту: якщо акт нормативно-правовий, то він визнається нечинним, якщо акт індивідуально-правовий, то він скасовується.

Виникає питання: чому для захисту прав та інтересів особи законодавець керується видом акту, а не ступенем порушення (обмеження) прав та наслідками, які викликані цим порушенням.

Крім того, суттєвим недоліком є те, що у нормах КАС України не передбачені наслідки скасування акту або визнання його нечинним (момент втрати юридичної сили та спосіб усунення негативних наслідків, що ним спричинені).

Як зазначає Н.О. Армаш відмінності у процедурі і наслідках визнання протиправного акту нечинним або його скасуванні, мають ґрунтуватися не на виді акту та суб'єкті його видання, а в залежності від правовідносин, що виникли в результаті застосування такого акту, ступеню порушення (обмеження) прав та інтересів осіб, а також на відмінностях у порядку усунення наслідків від порушень завданих таким актом. [3, с. 239]

Отже, на наш погляд, скасування оскаржуваного акту передбачає його анулювання (визнання таким, що не мав юридичної сили), тобто припинення його дії з моменту видання, а отже – відновлення порушених прав і попереднього стану, що існував до прийняття акту. Визнання спірного акту нечинним передбачає відміну його дії з моменту набрання рішенням суду законної сили або з моменту, вказаному у рішенні.

Ми також вважаємо, що можливість визнати саме нормативно-правовий акт лише нечинним, і відсутність можливості його скасування, призводить до зупинення його дії з моменту набуття законної сили рішенням суду, що на наш погляд є не зовсім коректним з таких міркувань. Дія нормативно-правового акту поширюється на невизначене коло осіб та необмежений час, отже на підставі незаконного нормативного акту могли виникнути правовідносини, в яких порушувалися чи обмежувалися права осіб, що не стали учасниками судового адміністративного процесу. І до поки зазначені суб'єкти не оспорять порушення своїх прав, спричинені застосуванням цього акту, вони не мають права на усунення наслідків таки порушень.

Крім того, визнання нечинним нормативного акту лише з моменту набрання законної сили рішенням суду, вказує на те, що цей акт є законним з моменту прийняття і до моменту винесення рішення суду і незаконним після прийняття рішення суду.

Отже, на наш погляд, до незаконних нормативно-правових актів (що оскаржені в адміністративному суді) має застосовуватися така процедура як скасування, що тягне за собою припинення його дії з моменту видання і можливість відновлення порушених прав усіх невладних суб'єктів, до яких він був застосований, якщо це не погіршить їх становища, що існувало до моменту скасування акту.

Варто зазначити, що розвитку правовідносин у сфері адміністративного судочинства перешкоджають і інші змістовні недоліки виявлені нами при аналізі норм КАС України, які передбачають особливості розгляду окремих категорій адміністративних справ.

Так, ст.182 та ст.183 КАС України передбачають особливості розгляду публічно-правових спорів, що виникли з приводу реалізації права на мирні зібрання.

Проте, видається незрозумілим, що є предметом правовідносин передбачених ст.182 КАС України. Відповідно до цієї статті суд має можливість обмежити право невладного суб'єкта на мирні зібрання, замість захисту такого права. До того ж, згідно ч.5 ст.182 КАС України предметом спору у зазначеній категорії справ є дії невладного суб'єкта (збори, мітинги, походи, демонстрації), що можуть (курсив наш) створити небезпеку заворушень, загрозу здоров'ю населення або правам і свободам інших людей. Тобто, дії невладного суб'єкта, що оскаржуються, ще навіть не вчинені, проте владний суб'єкт вже заявляє про їх протиправність.

Крім того, рішення суду фактично не може бути оскаржене, оскільки ч.6ст.182 КАС України передбачене його негайне виконання.

Таким чином, у правовідносинах, що виникають у сфері адміністративного судочинства і врегульовані ст.182 КАС України ми простежуємо подвійне обмеження прав невладного суб'єкта: а) обмеження у реалізації права на мирні зібрання; б) обмеження у праві оскаржити рішення суду. Вихід із зазначеної ситуації, на нашу думку, вбачається у такому:

Обмежити право суб'єкта владних повноважень на звернення з позовом до адміністративного суду проти особи триденним строком після одержання повідомлення про проведення мітингів, зборів, тощо (внести зміни до ч. 1 ст. 182 КАС України). Зобов'язати суд розглядати такі справи негайно (внести зміни до ч.4ст.182 КАС України). Внести такі зміни до ч.6ст.128 КАС України, що нададуть можливість невладному суб'єкту фактично оскаржити рішення суду в апеляційному порядку, коли таке оскарження є доцільним, тобто може бути здійсненне до проведення мітингу.

П.6 ч.1ст.256 КАС України, що передбачає негайне виконання постанови про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання, виключити.

Крім того, доцільно також внести зміни в адміністративне законодавство щодо уточнення на рівні закону порядку реалізації права громадян на проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій.

Альтернативна можливість захисту прав невладних суб'єктів у сфері публічно-правових відносин, на наш погляд, вбачається у такому. Виключити ст.182 КАС України і надати суб'єкту владних повноважень право приймати рішення про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання протягом 3 днів з моменту звернення невладного суб'єкта. Таке рішення вимагає обов'язкового виконання невладним суб'єктом, якщо не буде ним оскаржене до адміністративного суду і скасоване останнім. Тобто гарантією захисту прав та інтересів невладних суб'єктів від свавілля органів публічної адміністрації є їх право оскаржити зазначене рішення, звернувшись в адміністративний суд з позовом про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання у порядку передбаченому ст.183 КАС України.

Крім того, на розвиток правовідносин у сфері адміністративного судочинства позитивно вплине, встановлення для адміністративного суду при розгляді справ імперативу щодо застосування рішень ЄСПЛ.

Зазначене сприятиме забезпеченню одноманітності судових рішень для аналогічних справ, типізації результатів судового адміністративного процесу, подоланню колізій у законодавстві та судовій практиці, ефективності захисту прав та свобод суб'єктів у сфері публічно-правових відносин, правосуддю, що здійснено згідно з принципом верховенства права.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, ми вбачаємо, що для розвитку правовідносин у сфері адміністративного судочинства необхідно надати більше прав для невладних суб'єктів і покласти більше обов'язків на органи публічної адміністрації. Також законодавцю обов'язково необхідно враховувати науково-обгрунтовані пропозицій щодо внесення змін до норм КАС України. Крім того, на розвиток правовідносин у сфері адміністративного судочинства, на наш погляд, безумовно позитивно вплине прийняття Адміністративно-процедурного кодексу, що встановить чіткі критерії законності рішень суб'єктів владних повноважень, а отже і критерії вини (протиправності поведінки) таких суб'єктів щодо порушення прав, свобод та законних інтересів невладних суб'єктів у сфері публічно-правових відносин. Адже, критерії законності встановлені у ст.2 КАС України є принципами адміністративної процедури і встановити протиправність поведінки владного суб'єкта на таких загальних засадах досить складно.

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15

2. Засади правового регулювання правовідносин у сфері адміністративного судочинства: навчальний посібник / Беззубов Д.О., Заросило В.О., Подоляка С.А та ін. – К.- МП «Леся», 2015. – 120 с.

3. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар / Армаш Н.О., Бандурка О.М., Басов А.В. / За заг.ред Комзюка А.Т.- К. Прецедент, Істина. – 823 с.

4. Андрійко О.Ф. До питання еволюції адміністративного права та предмета адміністративно-правового регулювання / О.Ф. Андрійко // Доктринальні напрями розвитку науки адміністративного права. Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини: тези доп. та наук. повідомл. сучасн. наук.-практ. конф., м. Харків, 17–18 квітня 2015 року. – Х.: Право, 2015. – С. 11–13.

5. Битяк Ю.П. Доктринальні напрями розвитку науки адміністративного права / Ю.П. Битяк // Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини: тези доп. та наук. повідомл. сучасн.. наук.-практ. конф., м. Харків, 17–18 квітня 2015 року. – Х.: Право, 2015. – С. 5–9.

6. Гаращук В.М. Проблеми вдосконалення адміністративного законодавства України / В.М. Гаращук // Проблеми законності: академ. зб. наук. пр.; відп. ред.. В.Я. Тацій. – Х.: Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2009. – Вип. 100. – С. 248.

REFERENCES

1. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy [Code of Administrative Justice of Ukraine]. (2005, July 6). *zakon3.rada.gov.ua*. Retrieved http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15 from [in Ukrainian].

2. Bezzubov, D.O., Zarosylo, V.O., Podoliaka, S.A. et. al. (2015). *Zasady pravovoho rehuliuvannia pravovidnosyn u sferi administratyvnoho sudochynstva [Principles of legal regulation of legal relations in the field of administrative legal proceedings]*. Kyiv: MP «Lesia» [in Ukrainian].

3. Armash, N.O., Bandurka, O.M., Basov, A.V. (n.d.). *Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy: naukovo-praktychnyi komentar [Code of Administrative Justice of Ukraine: scientific and practical commentary]*. Komziuk, A.T. (Ed.). Kyiv: Pretsedent, Istyna [in Ukrainian].

4. Andriiko, O.F. (2015). Do pytannia evoliutsii administratyvnoho prava ta predmeta administratyvno-pravovoho rehuliuvannia [On the issue of the evolution of administrative law and the subject of administrative-legal regulation]. *Doktrynalni napriamy rozvytku nauky administratyvnoho prava. Suchasna administratyvno-pravova doktryna zakhystu prav liudyny – Doctrinal directions of the development of the science of administrative law. Modern administrative law doctrine of human rights protection:* Proceedings of the Scientific and Practical Conference (pp. 11-13). Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].

5. Bytiak, Yu.P. (2015). Doktrynalni napriamy rozvytku nauky administratyvnoho prava [Doctrinal directions of the development of the science of administrative law]. *Suchasna administratyvno-pravova doktryna zakhystu prav liudyny – Modern administrative law doctrine of human rights protection:* Proceedings of the Scientific and Practical Conference (pp. 5-9). Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].

6. Harashchuk, V.M. (2009). Problemy vdoskonalennia administratyvnoho zakonodavstva Ukrainy [Problems of improvement of administrative legislation of Ukraine]. V.Ia. Tatsii (Ed.). *Problemy zakonnosti – Problems of legality, 100,* 248 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 12.03.2018

УДК 342.9

Міхеєв Михайло Володимирович
здобувач кафедри адміністративного права
навчально-наукового інституту права
ім. Володимира Великого МАУП
zarosi@ukr.net

ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРИВАТНИХ ВИКОНАВЦІВ В УКРАЇНІ ТА НАПРЯМИ ЇХНЬОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті розглядаються питання щодо правового статусу приватних виконавців, які визначені в законодавчих актах прийнятих в Україні. Проаналізовано законодавство, яке визначає статус приватних виконавців, їхні права та обов'язки, напрями діяльності та відповідальність в разі порушення ними вимог законодавства. Доведено, що в законодавстві є окремі недопрацьовані аспекти, які можуть в подальшому призвести до порушень прав людини в процесі виконання своїх службових обов'язків приватними виконавцями. Сформульовано ряд пропозицій і доповнень до чинного законодавства.

Ключові слова: приватні виконавці, Міністерство юстиції України, виконання рішень судів, з'їзд приватних виконавців, Рада приватних виконавців, відповідальність приватних виконавців, ліцензія приватних виконавців

Mikheev M.V. LEGAL STATUS OF PRIVATE EXECUTORS IN UKRAINE AND DIRECTIONS OF THEIR ACTIVITIES

The article deals with the legal status of private executives, which are defined in the legislative acts adopted in Ukraine. The legislation, which defines the status of private performers, their rights and responsibilities, directions of activity and responsibility in case of violation of their requirements of legislation, are analyzed. It has been proved that there are certain inadequate aspects of the legislation, which may further lead to violations of human rights in the course of the performance of their official duties by private executives. A number of suggestions and additions to the current legislation are formulated.

© М.В.Міхеєв, 2018

Keywords: private executives, Ministry of Justice of Ukraine, execution of court decisions, congress of private executives, Council of private executives, responsibility of private executives, license of private executives.

Постановка проблеми. В Україні у 2016 році введено інститут приватних виконавців. Мета прийнятого закону удосконалення системи виконавчого провадження та захисту прав громадян. Основні проблеми, які мали вирішувати приватні виконавці це зменшення кількості рішень, які не виконуються державними виконавцями і відповідно підвищення зацікавленості виконавців у виконанні відповідних завдань у сфері виконання рішень судів. Разом з тим є багато інших проблем, які повинні вирішувати приватні виконавці, які не вирішувалися державними виконавцями.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід зазначити, що з моменту прийняття нових законодавчих актів у сфері виконавчого провадження, у юридичній літературі окремим аспектам правового статусу приватних виконавців присвячені праці таких науковців, як: В. В. Васильєвої, В. В. Ляшенко, Л. Ю. Сайко, А. В. Солонар, В. В. Ярков та інших вчених. Однак, незважаючи на наявні праці вчених, спеціального комплексного дослідження статусу приватного виконавця в Україні не існує, що вкотре підтверджує актуальність обраної теми дослідження.

Формулювання цілей статті. Метою даної статті є висвітлення проблем організації нового інституту у сфері виконавчого провадження та шляхів усунення існуючих проблем.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до Закон України "Про виконавче провадження" [3] виконавче провадження як завершальна стадія судового провадження і примусове виконання судових рішень та рішень інших органів (посадових осіб) - сукупність дій визначених органів та осіб, що спрямовані на примусове виконання рішень і проводяться на підставах, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією України, ЗУ "Про виконавче провадження", іншими законами та нормативно-правовими актами. До 2016 року виконавче провадження здійснювалося державними виконавцями [7] і тому введення посад приватних виконавців є досить новим в діяльності виконавчої служби. Водночас з прийняттям Закону України "Про виконавче провадження" було прийнято ще рід нормативних актів, які визначають діяльність приватних виконавців [5,4]. Питання приватних виконавців в науковій літературі ще досконало не вивчалося тому їхня діяльність є невідомою. Питання правового статусу приватних виконавців також не розглядалося в юридичній літературі, окрім одиничних публікацій в мережі Інтернет [2].

Перш за все коли ми говоримо про приватних виконавців треба визначити хто може виконувати обов'язки приватних виконавців. В законі "Про виконавче провадження" визначено, що приватними виконавцями можуть бути особи, які володіють державною мовою, мають мінімальний вік – не менше ніж 25 років, наявність стажу роботи у сфері права не менше 2 років та склали обов'язковий кваліфікаційний іспит [1].

Крім того приватний виконавець повинен застрахувати свою відповідальність перед третіми особами та обов'язково підвищувати кваліфікацію - кожні 5 років.

Приватним виконавцем не може бути особа:

1) яка не відповідає вимогам, встановленим частиною першою цієї статті;

2) визнана судом обмеженою у цивільній дієздатності або недієздатною;

3) яка має не зняту або не погашену в установленому законом порядку судимість;

4) яка вчинила корупційне правопорушення або порушення, пов'язане з корупцією, - протягом трьох років з дня вчинення;

5) якій за порушення вимог законодавства анульовано свідоцтво про право на зайняття нотаріальною чи адвокатською діяльністю або діяльністю арбітражного керуючого (розпорядника майна, керуючого санацією, ліквідатора), яку позбавлено права на здійснення діяльності приватного виконавця, - протягом трьох років з дня прийняття відповідного рішення;

6) звільнена з посади судді, прокурора, працівника правоохоронного органу, з державної служби або служби в органах місцевого самоврядування у зв'язку з притягненням до дисциплінарної відповідальності, - протягом трьох років з дня звільнення [5].

В законодавстві також визначено окремі напрями державного контролю за діяльністю приватних виконавців. Перш за все діяльність приватних виконавців контролюватиметься не тільки судом, а й Міністерством юстиції України. Міністерство юстиції України вже розробило окремий порядок здійснення контролю, яким установлюється механізм такого контролю за діяльністю приватних виконавців.

Головними рисами зазначеного контролю є те, що в Україні створюється публічний Єдиний реєстр приватних виконавців, який можна назвати додатковим інструментом стимулювання правомірної поведінки приватних виконавців, оскільки він, серед іншого, відображатиме інформацію щодо дисциплінарних порушень приватного виконавця, а також порушення які ним допущені, що може бути підставою для позбавлення ліцензії приватного виконавця.

Щодо обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності приватного виконавця та Міністерство юстиції України визначило, що. мінімальний розмір страхової суми за договором страхування цивільно-правової відповідальності приватного виконавця має становити 10 % від загальної суми стягнення за виконавчими документами, що перебувають на виконанні у приватного виконавця протягом року, але не менш як 1000 мінімальних розмірів заробітної плати станом на початок відповідного календарного року. Таким чином перш ніж починати свою діяльність як приватний виконавець особа має сплатити досить великі кошти до страхової компанії [1].

Разом з тим в Законі України повноваження приватних виконавців обмежено.

Приватний виконавець здійснює примусове виконання рішень, передбачених, крім:

1) рішень про відібрання і передання дитини, встановлення побачення з нею або усунення перешкод у побаченні з дитиною;

2) рішень, за якими боржником є держава, державні органи, Національний банк України, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, державні та комунальні підприємства, установи, організації, юридичні особи, частка держави у статутному капіталі яких перевищує 25 відсотків, та/або які фінансуються виключно за кошти державного або місцевого бюджету;

3) рішень, за якими боржником є юридична особа, примусова реалізація майна якої заборонена відповідно до закону;

4) рішень, за якими стягувачами є держава, державні органи;

5) рішень адміністративних судів та рішень Європейського суду з прав людини;

6) рішень, які передбачають вчинення дій щодо майна державної чи комунальної власності;

7) рішень про виселення та вселення фізичних осіб;

8) рішень, за якими боржниками є діти або фізичні особи, які визнані недієздатними чи цивільна дієздатність яких обмежена;

9) рішень про конфіскацію майна;

10) рішень, виконання яких віднесено цим Законом безпосередньо до повноважень інших органів, які не є органами примусового виконання;

11) інших випадків, передбачених цим законодавством України [3].

Таким чином законодавство передбачає конкретні й чіткі обов'язки та права приватних виконавців, і будь-який вихід за межі цих повноважень загрожує відповідальністю.

Для контролю за діями приватних виконавців в Міністерстві юстиції України створено дисциплінарну комісію приватних виконавців, яка буде розглядати питання про порушення з боку приватних виконавців. До дисциплінарної комісії згідно закону входять дев’ять членів комісії, по чотири члени із яких призначаються Міністерством юстиції України, у тому числі Міністр або заступник Міністра, та з’їздом приватних виконавців України, один член призначається Радою суддів України [3].

В законодавстві передбачено, що всі приватні виконавці об'єднуються в асоціацію приватних виконавців України, членство в якій є обов'язковим. В разі неучасті приватного виконавця в асоціації приватних виконавців він позбавляється ліцензії на виконання виконавчих дій.

Асоціація приватних виконавців України є некомерційною професійною організацією, що об’єднує всіх приватних виконавців України та утворюється з метою забезпечення реалізації завдань самоврядування приватних виконавців.

Вищим органом самоврядування для приватних виконавців є з’їзд приватних виконавців, який скликається не рідше одного разу на рік. Крім того можуть скликатися з’їзди приватних виконавців регіону, які обирають делегатів на з’їзд приватних виконавців України. В перерві між з’їздами асоціацією приватних виконавців керує Рада приватних виконавців, яка обирається на з’їзді приватних виконавців.

Саме Рада приватних виконавців України має право приймати рішення про внесення Міністерству юстиції України клопотання про зупинення діяльності приватного виконавця у випадках вчинення ним порушень, а також приймає рішення про внесення до Дисциплінарної комісії подання про притягнення приватного виконавця до дисциплінарної відповідальності.

Рада приватних виконавців крім того має право перевіряти самостійно без узгодження з Міністерством юстиції України діяльність окремих приватних виконавців і в разі виявлення недоліків та порушень порушувати клопотання про позбавлення винних осіб права на зайняття виконавчою діяльністю.

Слід зазначити, що приватні виконавці мають працювати тільки у визначених Міністерством юстиції України виконавчих округах, а в разі коли у нього немає незакінчених виконавчих проваджень він може змінити виконавчий округ, але попередньо поінформувати про це Міністерство юстиції України.

З метою відповідного рівня примусу при проведенні виконавчого провадження приватний виконавець, як і державний виконавець мають право щодо залучення працівників поліції. Працівники поліції повинні забезпечувати охорону як приватного виконавця так і інших членів виконавчого провадження під час вчиненні ним виконавчих дій.

Законодавство передбачає, що керівництво підрозділів Національної поліції повинне сприяти приватним виконавцям у виконанні ними своїх обов'язків і розглядати їх звернення за допомогою не пізніше ніж за добу. Разом з тим керівництво Національної поліції та його територіальні підрозділи можуть відмовити у наданні допомоги в разі залучення особового складу Національної поліції до заходів щодо припинення масових заворушень та подолання наслідків надзвичайних ситуацій.

Кожен приватний виконавець, як офіційна особа повинен мати офіс, посвідчення, печатку та адресу, де знаходиться його офіційна резиденція. В разі порушення зазначених вимог особа також позбавляється ліцензії на проведення виконавчого провадження.

Якщо порівняти правовий статус приватного виконавця він в більшості випадків схожий зі статусом приватного нотаріуса, проте функції цих осіб є різними. Наприклад, як і приватний нотаріус приватний виконавець має право мати помічника, проте вимоги до помічників приватних виконавців у законодавств не деталізовані.

Окремо в законодавстві визначено правовідносини приватних виконавців у фінансовій сфері. Приватні виконавці повинні мати окремі рахунки в банках з метою зберігання коштів, які вилучені ними чи отримані від боржників для передачі стягувачам.

Висновки. На основі вищезазначеного можна зробити наступні висновки:

1. У системі виконавчої служби в Україні зроблено спробу активізувати процес виконання рішень судів та інших органів шляхом створення інституту приватних виконавців, як це практикується в зарубіжних країнах.
2. Розроблене законодавство стосовно приватних виконавців має певні недоліки, особливо це стосується питань контролю за роботою приватних виконавців. Існують загрози щодо перетворення приватних виконавців на колекторів та рейдерів.
3. При створенні законодавства недостатньо враховувався досвід діяльності приватних виконавців зарубіжних країнах, що може викликати певні проблеми у процесі діяльності приватних виконавців
4. Недостатньо чітко сформульовані засади самоврядування приватних виконавців, що також може створити проблеми в майбутньому.

Список використаних джерел:

1. Впровадження інституту приватних виконавців: нові колектори чи ефективні помічники? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA010247
2. Гапон Ю. Приватні виконавці: міфи та реальність [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA009780
3. Про виконавче провадження: Закон України від 2 червня 2016 р. № 1404 – VIII. К.: вид Паливода А. В. 2017. 147 с.
4. Про гарантії держави щодо виконання судових рішень: Закон України від 5 червня 2012 р. № 4901 – VI. К.: вид Паливода А. В. 2017. 147 с.
5. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів: Закон України від 2 червня 2016 р. № 1403 - VIII– К.: вид Паливода А. В. 2017. 147 с.
6. Статус, завдання та принципи діяльності приватного виконавця [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.google.com.ua/search?q=%D0%B7%D0%B0%D0%B2%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F+%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%B2%D0%B0%D1%82%D0%BD%D0%B8%D1%85+%D0%B2%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%B2%D1%86%D1%96%D0%B2&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b-ab&gfe_rd=cr&dcr=0&ei=KcAzWuX2Lq-r8wfNy79I
7. Штефан М.Й., Омельченко М.П., Штефан С.М. Виконання судових рішень: навчальний посібник. К.: Юрінком Інтер. 2001. 320 с.

REFERENCES

1. Vprovadzhennia instytutu pryvatnykh vykonavtsiv: novi kolektory chy efektyvni pomichnyky? [Implementation of the Institute of Private Executors: New Collectors or Effective Assistants?]. (n.d.). *uz.ligazakon.ua.* Retrieved from http://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA010247 [in Ukrainian].
2. Hapon, Yu. Pryvatni vykonavtsi: mify ta realnist [Private performers: myths and reality]. (n.d.). *uz.ligazakon.ua.* Retrieved from http://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA009780 [in Ukrainian].
3. Zakon Ukrainy Pro vykonavche provadzhennia : vid 2 chervnia 2016 roku № 1404-VIII [Law of Ukraine On Enforcement Proceedings from June 2 2016, № 1404-VIII]. (2017). Kyiv: Palyvoda A.V [in Ukrainian].
4. Zakon Ukrainy Pro harantii derzhavy shchodo vykonannia sudovykh rishenn : vid 5 chervnia 2012 roku № 4901 [Law of Ukraine On State Guarantees for the execution of court decisions from June 5 2012, № 4901]. (2017). Kyiv: Palyvoda A.V [in Ukrainian].
5. Zakon Ukrainy Pro orhany ta osib, yaki zdiisniuiut prymusove vykonannia sudovykh rishen i rishen inshykh orhaniv : vid 2 chervnia 2016 roku № 1403-VIII [Law of Ukraine on bodies and persons executing compulsory execution

of court decisions and decisions of other bodies from June 2 2016, № 1403-VIII]. (2017). Kyiv: Palyvoda A.V [in Ukrainian].

6. Status, zavdannia ta pryntsypy diialnosti pryvatnoho vykonavtsia [Status, tasks and principles of a private performer]. (n.d.). *www.google.com.ua.* Retrieved from https://www.google.com.ua/search?q=%D0%B7%D0%B0%D0%B2%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F+%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%B2%D0%B0%D1%82%D0%BD%D0%B8%D1%85+%D0%B2%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%B2%D1%86%D1%96%D0%B2&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b-ab&gfe_rd=cr&dcr=0&ei=KcAzWuX2Lq-r8wfNy79I [in Ukrainian].

7. Shtefan, M.I., Omelchenko, M.P., & Shtefan, S.M. (2001). *Vykonannia sudovykh rishen [Execution of court decisions]*. Kyiv: Yurinkom Inter [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 15.03.2018

УДК 342.951:341.241.3 (477)

Миргород-Карпова Валерія Валеріївна
аспірант, фахівець кафедри АГПФЕБ ННІ права
Сумського державного університету
vv_myrhorod@ukr.net

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ УКЛАДЕННЯ ТА ВИКОНАННЯ МІЖНАРОДНИХ ДОГОВОРІВ ЩОДО ЗАЛУЧЕННЯ МІЖНАРОДНОЇ ТЕХНІЧНОЇ ДОПОМОГИ В УКРАЇНІ[1]

Досліджено адміністративно-правовий механізм укладення та виконання міжнародних договорів щодо залучення міжнародної технічної допомоги в Україні. Визначено дефініцію «міжнародна технічна допомога». Проаналізовано нормативно-правове регулювання системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги. У статті автором звернено увагу на Стратегію залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями. Досліджено необхідність та можливість прийняття профільного закону в даній сфері.

Ключові слова: міжнародна технічна допомога, міжнародні фінансові організації, реципієнти, виконавці, бенефіціари, міжнародні договори, Стратегія залучення, виконання та моніторингу.

Mirgorod-Karpova V.V. ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISM FOR THE INTRODUCTION AND IMPLEMENTATION OF INTERNATIONAL AGREEMENTS CONCERNING THE ATTRACTION OF INTERNATIONAL TECHNICAL ASSISTANCE IN UKRAINE

The administrative-legal mechanism of the conclusion and execution of international treaties on attraction of international technical assistance in Ukraine is explored. The definition of "international technical assistance" is defined. The normative and legal regulation of the system of attraction, use and monitoring of international technical assistance is analyzed. In the article, the author draws attention to the Strategy for the attraction, use and monitoring of international technical assistance and cooperation with international financial organizations. The necessity and possibility of adopting a specialized law in this area was investigated.

Key words: international technical assistance, international financial organizations, recipients, executors, beneficiaries, international treaties, strategy of engagement, implementation and

[1] Робота виконана в рамках проекту № 0118U003582

© В.В.Миргород-Карпова, 2018

monitoring.

Постановка проблеми. Під впливом глобалізаційних процесів у світі поступової популярності набирає зовнішня фінансова допомога, направлена на покращення добробуту населення та економічний розвиток держав. Даний процес набув свого поширення ще в 60-х роках минулого століття та вже на початку XXI ст. почав проходити під егідою реалізації Цілей розвитку тисячоліття, основними результатами співпраці країн з міжнародними фінансовими організаціями у відповідності до яких є трансформація народного господарства, впровадження новітніх інноваційних технологій, зміни економічного, політичного та соціального характеру та як результат покращення життя населення та подолання бідності.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Теоретичні та практичні аспекти механізму укладення та виконання міжнародних договорів щодо залучення міжнародної технічної допомоги досліджені в роботах таких науковців, як: М.О. Михайлів,

Формування цілей статті. Дослідити адміністративно-правовий механізм укладення та виконання міжнародних договорів щодо залучення міжнародної технічної допомоги в Україні.

Виклад основного матеріалу. Одним із елементів сучасних форм фінансування на безповоротній основі країн, що потребують фінансової допомоги міжнародними фінансовими організація (далі по тексту - МФО) та іноземними державами є міжнародна технічна допомога (далі по тексту - МТД). О.Лисенко говорить, що під МТД слід розуміти ресурси та/або послуги, котрі передаються на безповоротній та безоплатній основі країною-донором з метою підтримки соціально та економічного розвитку країни-реципієнта згідно умов міжнародних договорів [4, с.176].

Постановою Кабінетом Міністрів України «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги» від 15.02.2002 р. №153 закріплено поняття «міжнародна технічна допомога», зазначаючи, що це фінансові та інші ресурси та послуги, що відповідно до міжнародних договорів України надаються донорами на безоплатній та безповоротній основі з метою підтримки України. Даним положенням визначається невичерпний перелік форм МТД: роботи, послуги, майно, котре набувається або ввозиться в Україну для реалізації відповідних проектів/програм, права інтелектуальної власності, гранти та інші фінансові ресурси, в тому числі стипендії. До даного переліку І.А, Рудницький додає ще такі найбільш популярні форми: консультаційно-дорадча допомога та підготовка фахівців [13, с.20].

На сьогодні Україна реалізує значну кількість програм співробітництва, пов'язаних з МТД. Так, станом на 01.03.2018 р. Міністерством економічного розвитку та торгівлі України (далі по тексту – Мінекономрозвитку) зареєструвало 188 діючих проектів, при цьому загальна сума допомоги по даним проектам становить 6 032 665 533 дол. США. Лише станом на 01.03.2018 р. в Сумській області реалізується проектів на загальну вартість 70 793 383 дол. США.

З метою координації всього потоку інформації щодо реалізації в Україні програм міжнародної допомоги Департаментом координації міжнародних програм Мінекономрозвитку створено базу даних програм та проектів міжнародної фінансової допомоги – портал OpenAid, що вважаємо є кроком вперед щодо реалізації в Україні державного контролю за міжнародними фінансами та відтворення принципу прозорості в даній сфері. Ю.В. Єсипенко говорить, що станом на сьогодні при розподілі та використанні МТД наявна відсутність повторення (дублювання) тематики проектів та програм, а діяльність органів державної влади України направлена на залучення взаємно доповнюючи програм та фінансування нових сфер і регіонів держави [2, с.61].

З метою координації всієї роботи щодо залучення, розподілу, перерозподілу та цільового і ефективного використання МТД постановою Кабінету Міністрів України «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги» від 15.02.2002 р. №153 затверджено Порядок залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги (далі по тексту - Порядок). Вважаємо за можливе процес укладення такого міжнародного договору, його реалізація, розподіл коштів та їх цільове використання можна розділити на окремі послідовні етапи (Схема 1).

Схема 1. Механізм укладення та виконання міжнародного договору щодо залучення МТД.

Джерело: складено автором на основі дослідження Єсипенко Ю.В., Єрмакова Л.К., Мурзіна Т.А., Петренко О.В., Яценко О.М.

Одним із перших і базовим є етап планування залучення МТД як етап аналізу загальної ситуації в державі, з метою виокремлення базових проблем, котрі потребують першочергового вирішення, шляхом співробітництва з МФО, іноземними країнами, донорськими установами тощо. Так, пунктом 4 Порядку залучення, використання та моніторингу МТД передбачений обов'язок органів державної влади, зокрема міністерств, центральних і місцевих органів виконавчої влади надсилати до Мінекономрозвитку власні пропозиції та рекомендації, направлені на окреслення пріоритетів щодо залучення МТД. Дані пропозиції в обов'язковому порядку повинні бути перевірені на їх відповідність Державні програмі економічного та соціального розвитку України відповідного поточного року та пропозиціям фінансування програм донорами. Донедавна в Україні не було жодної програми подібної до Державної програми економічного та соціального розвитку України. Однак згідно інформації з урядового порталу КМУ затверджено середньостроковий план пріоритетних дій до 2020 р. Даним планом визначено основні напрямки та цілі діяльності і реалізації своїх повноважень урядом країни з 2017 р. по 2020 р. Коментуючи своє розпорядження КМУ «Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік» від 03.04.2017 р. №275-р зазначає, що кінцевою метою реалізації має стати забезпечення поступового зростання рівня життя громадян, збільшення якості життя, що виступає передумовою сталого економічного розвитку держави. Середньострокове планування визначено на основі запланованих комплексних реформ окреслених Стратегією сталого розвитку України («Україна - 2020»), Програмою діяльності КМУ, Стратегією реформування державного управління України на 2016-2010 р., Угодою про асоціацію, Меморандуму з МВФ, Національною стратегією у сфері прав людини, Національним планом дій з виконання резолюції Ради Безпеки ООН 1325 «Жінки, мир, безпека» на період до 2020 р. та Коаліційної угоди. Серед вище перелічених документів, науковці визначають, що провідне місце посідає ухвалена указом Президентом України від 2015 р. «Стратегія сталого розвитку України («Україна-2020»), котра ставить за мету реалізацію стратегічно важливих реформ та європейських стандартів життя для населення. Однак, як вказує Т.В. Кожухова, дана програма розвитку держави є занадто умовною, при цьому не визначає цілі сталого розвитку України та індикаторів економічного та соціального розвитку, шляхи реалізації програми та очікувані результати [3, с.126].

При цьому дослідник говорить, що Стратегія є лише узагальненим документом, який не дає відповідь на питання щодо можливостей досягнення сталого розвитку в країні, не формулює чітких та конкретних цілей та завдань, не встановлює індикатори для перевірки економічного та соціального благополуччя держави та інших очікуваних результатів реалізації Стратегії та контролю за їх виконанням. Таким чином, для реальності та повноважності даного документу необхідним та першочерговим є внесення змін із конкретизуванням основних положень.

Також проаналізувавши кожен із вище зазначених документів, можна дійти висновку, що жоден з них в своїх положеннях не узгоджує питання чіткого регулювання механізму залучення міжнародної фінансової допомоги МФО, їх моніторингу та контролю за використанням коштів та взагалі не говорять про наявність проблематики і прогалин в даній сфері.

Згідно п.6 Порядку залучення, використання та моніторингу МТД, Мінекономрозвитку формує програми розвитку відповідних галузей, сфер діяльності з урахуванням існуючих (діючих) програм. Таке формування здійснюється на підставі узгоджених з донами стратегічних програм взаємодії. Саме на даному етапі відбувається своєрідна ідентифікація проектів, шляхом відбору ідей, пропозицій, розроблення практичного плану дій та подальше двостороннє прийняття рішення про фінансування проекту [13, с.23].

У відповідності до чинного законодавства України, кожен проект фінансування МТД підлягає обов'язковій державній реєстрації, котра виступає підставою для акредитації виконавців визначення права на отримання імунітетів, пільг та привілеїв. Така процедура визначена Порядком. На підготовчому етапі також затверджується графік виконання, бюджет, етапи фінансування по конкретним роботам, послугам тощо.

Виконавцем проекту згідно Порядку залучення, використання та моніторингу МТД є будь-яка особа, яка має письмову угоду з донором та здійснює реалізацію відповідного проекту (програми). Так, наприклад, 31.03.2017

р. завершилося виконання проекту Департаменту закордонних справ, торгівлі та розвитку Канади «Освіта суддів – для економічного розвитку» №3054, кошторисна вартість якого становить 11 513 604 дол. США (5 818 792 канадських доларів) [11]. Виконання такого проекту розпочалося з 01.04.2012 р. та було направлено на сприяння покращення середовища для ведення бізнесу в Україні, шляхом підвищення рівня компетентності судових органів у сфері господарських та економічних спорів. Реципієнтом, тобто резидентом України, котрий безпосередньо одержує МТД у відповідності до проекту є Національна школа суддів України; виконавцем проекту – Національний суддівський інститут Канади; бенефіціаром (відповідно до абз. 1 п. 2 Порядку центральний орган виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної, Київської, Севастопольської міських державних адміністрацій, до компетенції яких належить формування, реалізація державної політики у конкретній галузі та регіоні, де в майбутньому передбачається запровадження проекту, Секретаріат Кабінету Міністрів України, Адміністрація Президента України) – Вища кваліфікаційна комісія суддів України. Реєстраційною карткою проекту №3045 зафіксовано, що плану закупівлі товарів, робіт та послуг на реєстрацію не подано. Жодних інших документів щодо проекту №3045, котрий станом на сьогодні є таким, що виконано в базі Open Aid не зазначено. Таким чином, ознайомлення з планом виконання даного проекту, досягнення/недосягнення цілей, виконаними роботами/наданими послугами, з поточним і заключним звітом, заходами моніторингу та контролю є неможливим.

Наприклад, іншим проектом у сфері ядерної безпеки – «Розробка національного нормативного документа щодо радіаційної безпеки при виконанні джерел іонізуючого випромінювання» Норвезького агентства з радіаційного захисту Уряду Королівства Норвегії з початковою датою виконання 15.12.2016 р., кінцевою датою виконання 31.12.2018 р. та кошторисною вартістю 621 400,00 норвезьких крон. Основною ідеєю проекту є удосконалення національної нормативної бази у сфері радіаційного захисту при використанні джерел іонізуючого випромінювання, зокрема розробка нормативного документу верхнього рівня категорії «вимоги», що встановлює систематизовані вимоги радіаційної безпеки діяльності з джерелами іонізуючого випромінювання. При цьому, реципієнтом та виконавцем проекту є підприємство та установа України, а тому кошти отримані у вигляді МТД залишаються в державі. Відповідно до реєстраційної картки, виконавцем є Державне підприємство «Державний науково-технічний центр з ядерної та радіаційної безпеки»; реципієнтом є Державна інспекція ядерного регулювання України; бенефіціаром є Державна інспекція ядерного регулювання України [12].

Окрема увага в механізмі укладення та виконання міжнародних договорів по залученню МТД приділяється питанню моніторингу, який у відповідності до Порядку проводиться Мінекономрозвитку разом з бенефіціаром та уповноваженими представниками донорами протягом часу реалізації проекту, а також на заключному етапі реалізації такого проекту. Поточний моніторинг провадиться шляхом надання реципієнтом бенефіціару наступної звітності: картка піврічної звітності, копії протоколів засідань наглядових рад та експертних комісій та щорічний звіт про стан реалізації проекту (програми). Чинним законодавством України не передбачено оприлюднення подібних документів, шляхом розміщення їх на офіційних веб-сайтах реципієнтів чи інших сторін міжнародних договорів або у засобах масової інформації. Окрім цього, щодо офіційних сайтах бенефіціарів, котрі виконують наглядові функції у даних правовідносинах або засобів масової інформації, також не існує обов'язку розміщення подібної інформації. Згідно пункту 44 Порядку реципієнти мають забезпечувати оприлюднення на власному веб-сайті або у засобах масової інформації відомостей лише про отримання будь-якого майна, необхідного для забезпечення виконання завдань проектів, яке ввозиться або придбано на митній території України, протягом 10 календарних днів з дати зарахування його на баланс.

Щодо заключного моніторингу, то він реалізується шляхом подання реципієнтом підсумкового звіту щодо досягнення цілей проекту, витрачання бюджету тощо. Аналіз поданих документів у рамках поточного та заключного моніторингу провадиться бенефіціаром та результати такого аналізу подаються Мінекономрозвитку, котрий в подальшому готує власні висновки щодо реалізації проекту, досягнення попередньо поставлених цілей, оцінки виконання даного проекту, відповідність отриманих результатів меті проекту та висновки, котрі можуть бути покладені в основу під час укладення в майбутньому наступних проектів та програм з донорами.

К.В. Плоский досліджуючи проблематику механізму залучення МТД говорить, що основним недоліком в даній сфері є відсутність чіткого нормативного регулювання [7, с.4]. Ми погоджуємося з даною позицією, однак вважаємо недоречним говорити про необхідність прийняття профільного закону, наприклад Закон України «Про міжнародну технічну допомогу», котрий може створювати колізії з діючими нормативно-правовими актами. Також прийняття даного закону зможе лише нагромадити нормативно-правову базу в даній сфері. Станом на сьогодні є діюча постанова КМУ «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги» від 15.02.2002 р. №153, в основу якої покладено координацію роботи, пов'язану із залученням, наданням та ефективним використанням МТД. Дана постанова потребує доопрацювання та закріплення ряд важливих питань в даній сфері, зокрема: відповідальність виконавця, бенефіціара, реципієнта, Мінекономрозвитку за ефективність реалізації проекту та раціональністю витрачанням коштів; механізм розподілу в межах Державного бюджету України; публічність укладення таких договорів та моніторингу їх виконання; обов'язковість оприлюднення результатів як кінцевих, так і проміжних; оцінка ефективності та індикатори такої

ефективності; обов'язковість публічного оприлюднення висновку донора за результатами виконання проекту.

Окрім цього, вважаємо першочерговим кроком на шляху чіткого законодавчого врегулювання даної сфери – впорядкування нині діючих нормативно-правових актів. Так, на сьогодні є діючою Стратегія залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями на 2013-2016 роки, схвалена розпорядженням КМУ від 11.09.2013 р. №697-р. Однак, фактично дана Стратегія припиняє діяти вже після 2016 роки, однак станом на 2018 р. жодних інших регулюючих актів не приймається. Необхідно зазначити і Концепцію планування, залучення, ефективного використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями, схвалену розпорядженням КМУ від 20.10.2011р №1075-р, котра на офіційному веб-сайті ВРУ має статус чинної. Однак зі змісту Концепції вбачається, що її реалізація здійснювалась лише протягом 2011 -2016 рр.

Інші документи потребують хоч елементарного внесенню змін – визначення органів державної влади та посадових осіб у відповідності до діючого законодавства. Так, указом Президента України «Про Національного координатора з питань технічної допомоги Європейського Союзу» від 01.11.2003 р. №1238/2003, яким затверджено Положення про Національного координатора з питань технічної допомоги Європейського Союзу, зі змінами від 07.07.2015 р. визначено національним координатором за посадою Міністра економіки та з питань європейської інтеграції. Однак з 2005 р. даної посади в Україні не існує.

Висновки. Таким чином, прискорений темп глобалізації знайшов своє відображення в співробітництві між країнами. З часом таке співробітництва для всіх сторін поставило питання його ефективності та відповідності основоположним цілям. Ще в 1970 р. Комісією з міжнародного розвитку Світового банку запропоновано проведення конференції щодо обговорення питання про створення більш дієвого механізму координації та оцінки результатів надання міжнародної фінансової допомоги країнам, що її потребують [5]. З часом було проведено кілька форумів високого рівня з питань підвищення ефективності допомоги:

1) Римський форум (2003 р.), результатом якого стало прийняття Римської декларації з питань узгодження [10];

2) Паризький форум (2005 р.) та прийняття Паризької декларації підвищення ефективності зовнішньої допомоги, що стала першою декларацією в якій належну увагу було приділено не лише механізму залучення коштів та їх використання, а оцінці результатів використання, двосторонньої підзвітності та контролю за використанням коштів [6];

3) Аккрськкий форум (2008 р.) - проблематика підзвітності та контролю знайшла своє відображення в положеннях Аккрської програми дій, у відповідності до яким було удосконалено інформаційну систему, узгоджено моніторинг реципієнтів, підвищення рівня прозорості контролю для донорів з боку парламентів країн-реципієнтів шляхом оприлюднення доходів, бюджетів, результатів аудиторських перевірок [1];

4) Пусанський форум (2011 р.) завершився прийняттям Пусанського плану партнерства з метою ефективного співробітництва у сфері розвитку, котрий продовжив тематику прозорості, підзвітності і контролю за залученою допомогою та зосередженість на реультатах [15].

Отже, популярність та актуальність такого питання як надання міжнародної фінансової допомоги у будь-яких її проявах країнам, що потребують її, поклало зародження проблематики контролю за якістю, ефективністю та правильністю витрачанням таких коштів. Питання є першочерговим не лише для донорів, а й для реципієнтів, враховуючи негативні показники впливу або взагалі їх відсутність на економічну та соціальну сфери. Для України, котра обрала курс на євроінтеграцію та тісно співпрацює з міжнародними фінансовими організаціями, іншими державами, донорськими установами дане питання з кожним кором набирає все більшої актуальності та важливості.

Список використаних джерел:

1. Аккрская программа действий. URL: http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-12174258660 38/AAA.

2. Єсипенко Ю.В., Єрмакова Л.К., Мурзіна Т.А., Петренко О.В., Яценко О.М. Механізм імплементації міжнародної технічної допомоги в аспекті керування проектним циклом. Ядерна та радіаційна безпека. 2013. №1 (57). С.59-64.

3. Кожухова Т.В. Зовнішня допомога розвитку: проблеми підвищення ефективності. Modern scientific researches and developments: theoretical value and practical results – 2016: Materials of International scientific and practical conference (Bratislava, 15–18 March 2016). K.: LCC «NVP» Interservice», 2016. P. 126–127.

4. Лисенко О. Роль міжнародної технічної допомоги європейських фондів у фінансуванні регіональних проектів розвитку в Україні. Світ фінансів. 2009. №3. С.175-183.

5. Некоторые меры по повышению общей результативности системы Организации Объединенных Наций на уровне стран. Дорис Бертранд. 2005. URL: https://www.unjiu.org/ru/reports-notes/Documents/ JIU_REP_2005_2_Part _1_Russian.pdf.

6. Парижская декларация по повышению эффективности внешней помощи. URL: http://www.oecd.org/.

7. Плоский К.В. Міжнародна технічна допомога як міждисциплінарна науково-практична проблема. URL:

http://academy.gov.ua/ej/ej18/PDF/17.pdf.

8. Порядок залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 15.02.2002 р. №153 / Верховна Рада України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/153-2002-п.

9. Стратегія сталого розвитку "Україна – 2020": Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 / Верховна Рада України. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015.

10. Римская декларация по вопросам согласования. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/romedecl_on_harmonization.shtml.

11. Реєстраційна картка проекту №3045. URL: http://openaid.gov.ua/uploads/attached/project/934/3045_Canada_MinistryOfForeignAffairsTradeAndDevelopment_01042012-31032017_19052014.PDF.

12. Реєстраційна картка проекту №3577. URL: http://openaid.gov.ua/uploads/attached/project/1260/3577_Норвегія.pdf.

13. Рудніцький І.А., Мильченко О.М., Островський О.В., Троцький І.В. Стан і проблеми залучення міжнародної технічної допомоги в інтересах розвитку системи підготовки національних контингентів та національного персоналу. Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України ім. І. Черняховського. 2014. №3. С.19-25.

14. Стратегія залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями на 2013-2016 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11.09.2013 р. / Верховна Рада України / №697-р. http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/697-2013-р.

15. Busan partnership for effective development cooperation fourth high level forum on aid effectiveness, Busan, Republic of Korea, 29 November – 1 December 2011. URL: http://www.dev-practitioners.eu/old.cu4eu.by.

REFERENCES

1. Akkrskaia programma deistvii [Accra Agenda for Action]. (n.d.). *siteresources.worldbank.org*. Retrieved from http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-12174258660 38/AAA [in Russian].

2. Yesypenko, Yu.V., Yermakova, L.K., Murzina, T.A., Petrenko, O.V., & Yatsenko O.M. (2013). Mekhanizm implementatsii mizhnarodnoi tekhnichnoi dopomohy v aspekti keruvannia proektnym tsyklom [Mechanism of implementation of international technical assistance in the aspect of project cycle management.]. *Yaderna ta radiatsiina bezpeka – Nuclear and radiation safety, 1 (57),* 59-64 [in Ukrainian].

3. Kozhukhova, T.V. (2016). Zovnishnia dopomoha rozvytku: problemy pidvyshchennia efektyvnosti [External development assistance: problems of efficiency improvement]. *Modern scientific researches and developments: theoretical value and practical results: Materials of International scientific and practical conference (Bratislava, 15–18 March 2016)*. K.: LCC «NVP» Interservice» [in Ukrainian].

4. Lysenko, O. (2009). Rol mizhnarodnoi tekhnichnoi dopomohy yevropeiskykh fondiv u finansuvanni rehionalnykh proektiv rozvytku v Ukraini [The role of international technical assistance of European funds in financing regional development projects in Ukraine]. *Svit finansiv – The world of finance, 3,* 175-183 [in Ukrainian].

5. Doris Bertrand. (2005). Nekotorye mery po povysheniiu obshchei rezultativnosti sistemy Organizatsii Obieedinennykh Natsii na urovne stran [Some measures to improve the overall performance of the United Nations system at the country level]. (n.d.). *www.unjiu.org*. Retrieved from https://www.unjiu.org/ru/reports-notes/Documents/JIU_REP_2005_2_Part _1_Russian.pdf [in Russian].

6. Parizhskaia deklaratsiia po povysheniiu effektivnosti vneshnei pomoshchi [Paris Declaration on Aid Effectiveness]. (n.d.). http://www.oecd.org. Retrieved from http://www.oecd.org [in Russian].

7. Ploskyi, K.V. Mizhnarodna tekhnichna dopomoha yak mizhdystsyplinarna naukovo-praktychna problema [International technical assistance as an interdisciplinary scientific and practical problem]. (n.d.). *academy.gov.ua*. Retrieved from http://academy.gov.ua/ej/ej18/PDF/17.pdf [in Ukrainian].

8. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro Poriadok zaluchennia, vykorystannia ta monitorynhu mizhnarodnoi tekhnichnoi dopomohy vid 15.02.2002 r. №153 [The Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine on the Procedure for the Involvement, Use and Monitoring of International Technical Assistance from February 15 2002, №153]. *zakon3.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/153-2002-п [in Ukrainian].

9. Ukaz Prezydenta Ukrainy Pro Stratehiiu staloho rozvytku "Ukraina – 2020" vid 12.01.2015 № 5/2015 [Decree of the President of Ukraine Strategy for Sustainable Development "Ukraine – 2020" from January 12 2015, № 5/2015]. zakon0.rada.gov.ua. Retrieved from http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015 [in Ukrainian].

10. Rimskaia deklaratsiia po voprosam soglasovaniia [Rome Declaration on Harmonization]. (n.d). *www.un.org*. Retrieved from http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/romedecl_on_harmonization.shtml [in Ukrainian].

11. Reiestratsiina kartka proektu №3045 [Registration card of the project №3045]. (n.d.). *openaid.gov.ua*. Retrieved from http://openaid.gov.ua/uploads/attached/project/934/3045_Canada_MinistryOfForeignAffairsTradeAndDevelopment_01042012-31032017_19052014.PDF [in Ukrainian].

12. Reiestratsiina kartka proektu №3577 [Registration card of the project №3577]. (n.d.). *openaid.gov.ua*. Retrieved from http://openaid.gov.ua/uploads/attached/project/1260/3577_Norvehiia.pdf [in Ukrainian].

13. Rudnitskyi, I.A., Mylchenko, O.M., Ostrovskyi, O.V., & Trotskyi I.V. (2014). Stan i problemy zaluchennia mizhnarodnoi tekhnichnoi dopomohy v interesakh rozvytku systemy pidhotovky natsionalnykh kontynhentiv ta natsionalnoho personal [Status and problems of attracting international technical assistance for the development of a system for training national contingents and national personnel]. *Zbirnyk naukovykh prats – Collection of scientific works, 3,* 19-25 [in Ukrainian].

14. Stratehiia zaluchennia, vykorystannia ta monitorynhu mizhnarodnoi tekhnichnoi dopomohy i spivrobitnytstva z mizhnarodnymy finansovymy orhanizatsiiamy na 2013-2016 roky, skhvalena rozporiadzhenniam Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 11.09.2013 r. [Strategy for attracting, using and monitoring international technical assistance and cooperation with international financial organizations for 2013-2016, approved by the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine from September 11 2013, №697-p]. *zakon5.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/697-2013-r [in Ukrainian].

15. Busan partnership for effective development cooperation fourth high level forum on aid effectiveness, Busan, Republic of Korea, 29 November-1 December 2011. *www.dev-practitioners.eu*. Retrieved from http://www.dev-practitioners.eu/old.cu4eu.by [in English].

Стаття надійшла до редакції 17.03.2018

УДК 351.745

Савельєва Інна Володимирівна
ад'юнкт докторантури
та аспірантури ОДУВС
stremenovsky@mail.ru

ОСОБЛИВОСТІ ПІДГОТОВКИ КАДРІВ ДЛЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ

У статті розглянуто поняття підготовки кадрів як складової державної політики у сфері вищої освіти та як предмета адміністративно-правового регулювання, а також наведено його визначення. Виокремлено структурні елементи системи підготовки кадрів для Національної поліції України та охарактеризовано завдання кожного з них. Окреслено сучасні погляди на реформування системи підготовки кадрів для Національної поліції України у сфері вищої освіти.

Ключові слова: підготовка кадрів, вища освіта, державна політика у сфері вищої освіти, завдання підготовки кадрів, професійна підготовка, професійна освіта, Національна поліція України

Savelyeva I. V. TRAINING OF PERSONNEL FOR THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE AS A COMPONENT OF THE STATE POLICY IN THE FIELD OF HIGHER EDUCATION

The article deals with the concept of training as a component of the state policy in the sphere of higher education and as a subject of administrative and legal regulation and imposed its definition. Isolated structural elements of the personnel training system for the National Police of Ukraine and characterized the tasks of each of them. Determined the modern views on reforming the system of personnel training for the National Police of Ukraine in the sphere of higher education.

It is determined that the peculiarities of training for the National Police of Ukraine in the field of higher education are understanding of this process as an integral part of the state policy in the field of higher education, as well as the subject of administrative and legal regulation; change of the tasks of training in accordance with the requirements of modern European integration processes; adaptation of the international experience of training police personnel to national conditions.

Key words: personnel training, higher education, state policy in the sphere of higher education, training tasks, professional training, professional education, the National Police of Ukraine.

© І.В.Савельєва, 2018

Постановка проблеми. Сучасні трансформаційні процеси, які відбуваються в усіх сферах суспільного життя України, потреби в забезпеченні її сталого розвитку настійно вимагають від українського суспільства і держави принципово нового ставлення до питання формування та розвитку кадрового потенціалу. Реформування системи правоохоронних органів України, що відбувається з огляду на сучасні політичні, соціально-економічні та інтеграційні процеси, передбачає насамперед побудову нової демократичної моделі, спрямованої на служіння суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Найбільш складним у даному процесі є підготовка кадрів для системи МВС України, зокрема й для Національної поліції, що безпосередньо торкається діяльності вищих навчальних закладів із специфічними умовами навчання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання організації системи відомчої вищої освіти, її нормативно-правове регулювання та управління були предметом наукових пошуків таких вітчизняних учених, як В. Б. Авер'янов, А.В.Андреєв, М.І.Ануфрієв, О. М. Бандурка, Ю.П. Битяк, М.П.Будзинський, В.А. Глуховеря, О.В. Джафарова, М.М.Дивак, Н.А. Дубіна, А.М. Клочко, О.Є.Користін, В. М.Кульчицький, А.А. Манжула, Б.В.Малишев, Л.Р. Наливайко, В В. Науменко, О.В. Негодченко, В.П. Пєтков, Д.О. Поштарук, В.В. Романюк, В.Я.Тацій, В.В.Чернєй, Ю.С.Шемшученко, О.Г. Шило, В.К. Шкарупа О. Н. Ярмиш та інші.

Формування цілей статті. Метою статті є визначення особливостей підготовки кадрів для Національної поліції України у сфері вищої освіти та виокремлення завдань цієї діяльності на сучасному етапі реформування відомчої освіти.

Виклад основного матеріалу. Підготовку кадрів для Національної поліції України слід розглядати у двох аспектах: як складову державної політики у сфері вищої освіти, а також як предмет адміністративно-правового регулювання. При цьому, спільною для цих двох поглядів є дефініція «підготовка кадрів». Найбільш вдалим, на наш погляд, є визначення цієї дефініції як системи освіти, яка дає знання, навички та уміння для виконання праці у певній галузі діяльності [1]. Якщо виходити з положень Закону України «Про вищу освіту» [2], то слово «система» стосовно вищої освіти передбачає такі елементі, як сукупність вищих навчальних закладів, які здійснюють підготовку кадрів, та рівні й ступені (кваліфікації) вищої освіти.

Аналізуючи підготовку кадрів як складову державної політики у сфері вищої освіти, слід акцентувати на визначенні поняття «державна політика у галузі освіти», яке розглядається як «складова частина політики держави, спрямована на вирішення завдань у сфері освіти, забезпечення потреб особи в освітній галузі та комплектацію органів держави кваліфікованими кадрами з метою духовно-ідеологічного збагачення суспільства й соціально-економічного розвитку держави» [3, с.35]; як «відповідь на суспільні потреби, вимоги, дії/бездіяльність інших суб'єктів освітньої політики, цілеспрямований, відносно стабільний офіційний курс уряду та підпорядкованих йому установ, спрямований на забезпечення функціонування системи освіти»[4, с.623]; «цілеспрямована діяльність державних органів щодо забезпечення права кожного на освіту, що досягається завдяки забезпеченню функціонування та розвитку освітньої системи» [5, с. 109]; «цілеспрямований, відносно стабільний офіційний курс уряду, спрямований на забезпечення функціонування системи освіти» [6, с. 9].

Наведені визначення дають підстави для виділення таких характерних ознак поняття державна політика у сфері вищої освіти: 1) є складовою політики держави; 2) здійснюється суб'єктами освітньої діяльності – урядом та підпорядкованими йому установами у галузі вищої освіти; 3) являє собою сукупність теоретичних ідей, цілей і завдань, практичних заходів розвитку вищої освіти; 4) спрямована на забезпечення функціонування системи вищої освіти, реалізацію права кожного на освіту, а також підготовку кваліфікованих кадрів.

До шляхів формування і реалізації державної політики у сфері вищої освіти Закон України «Про вищу освіту» відносить збереження і розвиток системи вищої освіти та підвищення якості вищої освіти; розширення можливостей для здобуття вищої освіти та освіти протягом життя; створення та забезпечення рівних умов доступу до вищої освіти; розвиток автономії закладів вищої освіти та академічної свободи учасників освітнього процесу; визначення збалансованої структури та обсягу підготовки фахівців з вищою освітою з урахуванням потреб особи, інтересів держави, територіальних громад і роботодавців; створення умов для реалізації випускниками закладів вищої освіти права на працю, забезпечення гарантії рівних можливостей щодо вибору місця роботи, виду трудової діяльності на підприємствах, в установах та організаціях усіх форм власності з урахуванням здобутої вищої освіти та відповідно до суспільних потреб тощо [2].

Зміст державної політики у сфері вищої освіти складають, по-перше, визнання освіти як державного пріоритету, від якого залежить розвиток історичного, економічного, соціального, культурного життя суспільства, по-друге, мета державної політики, по-третє, основні засади її здійснення, по-четверте, шляхи формування та реалізації державної політики, по-п'яте – її результат – виховання високопрофесійної людини, здатної навчатися протягом життя, та активного громадянина.

З огляду на викладене, підготовку кадрів для Національної поліції України як складову державної політики у сфері вищої освіти слід розглядати як цілеспрямований процес набуття системних теоретичних знань, формування практичних умінь та навичок в опануванні обраної професії за умови забезпечення суб'єктами освітньої діяльності належного функціонування системи освіти, спрямованої на реалізацію кожною особою права

на освіту та задоволення потреб Національної поліції у висококваліфікованих фахівцях, здатних ефективно виконувати покладені на них обов'язки з охорони прав і свобод людини, захисту інтересів держави та суспільства, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку.

Акцентуємо, що сьогодні держава відіграє визначальну роль у розвитку освіти – властивими їй методами (правовими, адміністративними, економічними) вона активно залучається до управління освітніми процесами [7, с.4]. У цьому контексті слід говорити про підготовку кадрів для Національної поліції у вищих навчальних закладах із специфічними умовами навчання як предмета адміністративно-правового регулювання.

Сутність адміністративно-правового регулювання у контексті нашого дослідження полягає в упорядкуванні за допомогою норм адміністративного права публічних відносин у сфері підготовки кадрів для Національної поліції, у встановленні юридичних прав і обов'язків учасників цих відносин, визначення їх компетенції та повноважень, а також в охороні цих відносин.

Щодо адміністративно-правового регулювання відносин у сфері підготовки кадрів для Національної поліції України, слід зауважити, що їх об'єктом є суспільні відносини, які виникають у процесі підготовки кадрів для Національної поліції України.

Метою адміністративно-правового регулювання у досліджуваній сфері є забезпечення ефективного функціонування системи вищої освіти, спрямованої на підготовку конкурентоспроможних кадрів для Національної поліції України, здатних ефективно виконувати покладені на них обов'язки з охорони прав і свобод людини, захисту інтересів держави та суспільства, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку, з метою реалізації національних інтересів у контексті розвитку України як демократичної, соціальної держави шляхом удосконалення чинного законодавства.

Аналіз нормативно-правових актів, що регулюють досліджуване питання, дозволяє виокремити загальні та спеціальні принципи здійснення цієї діяльності, до яких слід віднести принципи верховенства права, законності, відкритості та прозорості, гласності, доступності, дотримання прав і свобод людини, системності й наукового забезпечення, «єдності та диференційованості, обов'язковості й безперервності навчання, забезпечення високої якості й ефективності підготовки, установлення взаємних прав, обов'язків і відповідальності, встановлення правових наслідків» [8].

Суб'єктами адміністративно-правового регулювання підготовки кадрів для національної поліції України є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство внутрішніх справ України, Департамент персоналу, організації освітньої та наукової діяльності, Національна поліція України, вищі навчальні заклади зі специфічними умовами навчання МВС, навчально-тренувальні центри (коледжі, училища), створені на базі Державних установ «Навчальний центр підготовки поліцейських».

Отже, підготовку кадрів для Національної поліції України як предмет адміністративно-правового регулювання слід розглядати як цілеспрямований, нормативно врегульований вплив органів державної влади та інших суб'єктів, наділених повноваженнями щодо реалізації цієї діяльності, здійснюваний за допомогою відповідних адміністративно-правових засобів і методів, на суспільні відносини щодо підготовки кадрів Національної поліції України з метою забезпечення інтересів держави у конкурентоспроможних, високопрофесійних кадрах Національної поліції, здатних ефективно виконувати покладені на них обов'язки з охорони прав і свобод людини, захисту інтересів держави та суспільства, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку.

Реформування органів МВС у цілому та Національної поліції, зокрема, вимагає визначення нових завдань підготовки кадрів для національної поліції України, з огляду на те, що саме вони визначають зміст, основні напрями та шляхи реалізації цього процесу. При цьому, виокремлені завдання повинні відповідати сучасним вимогам реформування Національної поліції, відображати нові тенденції внутрішнього та зовнішнього розвитку країни, а також мають бути закріплені у нормативно-правових актах, що регламентують питання підготовки кадрів для Національної поліції України.

При цьому слід погодитися з думкою Т.Є.Кагановської, що кадрове забезпечення є доволі складним комплексним явищем, яке має власну структуру, що певним чином відрізняє цей вид діяльності з-поміж інших державних видів діяльності, що пов'язанні з управлінням [9, с.14].

У структурі кадрового забезпечення науковці виокремлюють такі елементи, як : професійна орієнтація, прогнозування і планування кадрових потреб, відбір, підготовка, розстановка та вивільнення персоналу [10, с.4]; виявлення кількісних та якісних потреб у кадрах, їх підготовка, добір, розстановка, визначення способів зайняття посад, встановлення правових засад проходження державної служби чи служби в органах місцевого самоврядування, шляхів підвищення кваліфікації, визначення засад перевірки виконання службовцями покладених на них завдань [11, с. 19] тощо.

Виходячи з викладеного, підготовка кадрів є одним з елементів структури кадрового забезпечення у цілому. Водночас, як складне явище, підготовка кадрів для Національної поліції має власну структуру, елементами якої, на наш погляд є: професійний відбір кандидатів на проходження служби, початкова підготовка, підготовка у

вищих навчальних закладах зі специфічними умовами навчання, післядипломна освіта та службова підготовка.

Кожен із визначених елементів підготовки кадрів має свої завдання відповідно до нормативно-правових актів, що її регулює. Однак, на сьогодні законодавче закріплення отримали лише завдання щодо післядипломної освіти та службової підготовки. Серед завдань, які висуваються до підготовки кадрів для Національної поліції України слід відзначити такі:

підготовка кваліфікованих фахівців, здатних на високому професійному рівні забезпечувати публічну безпеку і порядок, здійснювати заходи щодо охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, а також протидії злочинності, надавати в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з різних життєвих ситуацій її потребують;

вивчення нормативно-правових актів, що становлять правову основу діяльності поліції, з метою їх практичного застосування;

навчання працівників ОВС прийомам та способам, що сприяють забезпеченню збереження їх життя та здоров'я;

надання теоретичних знань та формування спеціальних навичок, необхідних для виконання повноважень поліції у сфері міжнародного співробітництва;

формування та розвиток у працівників поліції високих морально-психологічних якостей; виховання готовності та здатності працівників поліції виконувати завдання щодо зміцнення суверенітету та територіальної цілісності держави;

формування у працівників поліції знань та навичок взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства з метою попередження злочинності та підвищення якості послуг, що надаються поліцією.

Однією з проблем підготовки кадрів для Національної поліції України є потреба реформування відомчих вищих навчальних закладів, які підпорядковані МВС. З цього питання точиться активна дискусія, в якій чітко виокремилося дві позиції. Прихильники першої, західної моделі та вимагають докорінної зміни системи підготовки кадрів у вищих навчальних закладах із специфічними умовами навчання. Вони аргументують свої вимоги тим, що для роботи у поліції у широкому сенсі цього слова підходить будь-яка якісна вища юридична освіта, отримана у будь-якому вищому навчальному закладі. На сьогодні, крім Національної академії внутрішніх справ, підготовку відповідних кадрів здійснюють Харківський, Дніпропетровський, Львівський та Одеський університети внутрішніх справ, а також Донецький юридичний інститут МВС України (розташований у м. Кривий Ріг). Аналізуючи ст. 72 Закону «Про Національну поліцію», представники погляду щодо кардинальної зміни системи підготовки кадрів стверджують, що підготовка у вищих навчальних закладах із специфічними умовами навчання, а також післядипломна освіта є не потребою професії, а є по суті освітніми потребами самого поліцейського, які, звісно, слід вітати, але не замикати у просторі компетенції МВС та Національної поліції, і тим більше, не утримувати для цього цілу інфраструктуру вищих навчальних закладів та сотні викладачів [12]. У зв'язку із цим пропонується ліквідувати вищі навчальні заклади зі специфічними умовами навчання і створити на їх базі мережу так званих поліцейських шкіл, які, окрім первинної професійної підготовки, будуть здійснювати службову підготовку та заходи з підвищення кваліфікації. На базі Національної академії внутрішніх справ пропонується створити Вищу школу поліції для осіб, які претендують обіймати керівні посади в поліції.

Прихильники другої позиції виступають за збереження уже існуючої системи вищих навчальних закладів МВС, здатної швидко реагувати на потреби часу шляхом різних інноваційних впроваджень, наприклад, створення нових тренінгових центрів як базових навчально-методичних осередків спеціалізованої фахової підготовки [13].

Ми погоджуємося з думкою О.Є.Користіна, що у процесі реформування системи підготовки кадрів для Національної поліції проявилася проблема щодо співіснування та співвідношення в межах реалізації освітньої діяльності професійної підготовки та професійної освіти в системі вищих навчальних закладів МВС. Пошук гармонії між цими процесами в професійному становленні кадрів поліції важливий з погляду результату підготовки поліцейського як гаранта забезпечення громадської безпеки та боротьби зі злочинністю.

Сьогодні слід говорити насамперед про розвиток як професійної підготовки, так і професійної освіти. При цьому актуальним є вивчення міжнародного досвіду підготовки кадрів поліції, однак необхідно не бездумно копіювати його, а творчо адаптувати до національних умов. Так, наприклад, підготовка кадрів для Національної поліції за освітньо-кваліфікаційним рівнем бакалавр та магістр є характерним надбанням вітчизняної системи відомчої освіти. На нашу думку, більш актуальними є питання корегування змісту навчання, зміщення акцентів з теоретичної підготовки на практичну, удосконалення нормативно-правового забезпечення підготовки кадрів для Національної поліції України у сфері вищої освіти.

Висновки. Отже, особливостями підготовки кадрів для Національної поліції України у сфері вищої освіти є розуміння цього процесу як складову державної політики у сфері вищої освіти, а також як предмет адміністративно-правового регулювання; зміна завдань підготовки кадрів відповідно до вимог сучасних євроінтеграційних процесів; адаптація міжнародного досвіду підготовки кадрів поліції до національних умов.

Список використаних джерел:

1. Большой экономический словар / под ред. А.Н. Азрилияна. М., 1997. 864 с.
2. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII. Відомості Верховної Ради. 2014. № 37-38. ст.2004
3. Наливайко Л. П. Трансформація державної освітньої політики в Україні в умовах євроінтеграції. Право і суспільство. 2015. № 3. Ч. 3. С. 31–36.
4. Енциклопедія освіти / відп. ред. В. Г. Кремень. К., 2008. 1040 с.
5. Валєєв Р. Г. Освітнє право України : навч. посібник. Луганськ, 2011. 287 с.
6. Гальпєріна В. О. Освітня політика в трансформаційному суспільстві: соціально-філософський аналіз : автореф. дис. …канд. філософ. наук: 09.00.03. К., 2003. 17 с.
7. Шульга Н. Д. Сутнісні характеристики поняття «державна освітня політика». Державне управління: теорія і практика. 2011. № 2. 7 с. URL: http://www.academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Shulga.pdf.
8. Востриков П.П. Организационно-правовые проблемы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих: Дисс. … канд. юрид. наук. 12.00.02. М., 1998. 214 с. URL: https://lawbook.online/kniga-grajdanskoe-pravo-rossii/organizatsiya-upravlenie-sistemoy-podgotovki-12312.html
9. Кагановська Т. Є. Кадрове забезпечення державного управління в Україні: монографія. Х., 2010. 330 с.
10. Венедіктов В.С., Іншин М.І. Сутність та основні напрямки кадрової політики в сфері державної служби. Форум права. 2005. № 1. С. 4-8. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.
11. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2006. 38 с. URL: http://dbms.institute/wp-content/uploads/2016/01/Bytiak_YuP_doc.pdf
12. Малишев Б. Чому реформа поліцейської освіти необхідна і як її здійснити. URL: http://umdpl.info/police-experts.info/2016/09/22/police_education_1/
13. Користін О.Є. Професійна освіта поліцейського: в якому напрямку рухатись? URL: http://politrada.org/news/profes-yna-osv-ta-pol-tseyskogo-v-yakomu-napryamku-rukhatis/

REFERENCES

1. Azriliian, A.N. (1997). *Bolshoi ekonomicheskii slovar [The Big Economic Dictionary]*. Moscow [in Russian].
2. Zakon Ukrainy Pro vyshchu osvitu : vid 01.07.2014 № 1556-VII [Law of Ukraine on Higher Education from July 1 2014]. (2014). *Vidomosti Verkhovnoi Rady – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine, 37-38*. Art. 2004 [in Ukrainian].
3. Nalyvaiko, L.P. (2015). Transformatsiia derzhavnoi osvitnoi polityky v Ukraini v umovakh yevrointehratsii [Transformation of the state educational policy in Ukraine in conditions of European integration]. *Pravo i suspilstvo – Law and Society, 3,* 31-36 [in Ukrainian].
4. Kremen, V.H. (Ed.). (2008). *Entsyklopediia osvity [Encyclopedia of Education]*. Kyiv [in Ukrainian].
5. Valieiev, R.H. (2011). *Osvitnie pravo Ukrainy [Educational Law of Ukraine]*. Luhansk [in Ukrainian].
6. Halpierina, V.O. (2003). Osvitnia polityka v transformatsiinomu suspilstvi: sotsialno-filosofskyi analiz [Educational policy in a transformational society: socio-philosophical analysis]. *Candidate's thesis.* Kyiv [in Ukrainian].
7. Shulha, N.D. (2011). Sutnisni kharakterystyky poniattia «derzhavna osvitnia polityka» [Essential characteristics of the concept of "state educational policy"]. *Derzhavne upravlinnia: teoriia i praktyka – Public Administration: Theory and Practice, 2,* 7. Retrieved from http://www.academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Shulga.pdf [in Ukrainian].
8. Vostrikov, P.P. (1998). Organizatsionno-pravovye problemy podgotovki perepodgotovki i povysheniia kvalifikatsii gosudarstvennykh sluzhashchikh [Organizational and legal problems of training, retraining and advanced training of civil servants]. *Candidate's thesis.* Retrieved from https://lawbook.online/kniga-grajdanskoe-pravo-rossii/organizatsiya-upravlenie-sistemoy-podgotovki-12312.html [in Ukrainian].
9. Kahanovska, T.Ye. (2010). *Kadrove zabezpechennia derzhavnoho upravlinnia v Ukraini: monohrafiia [Human Resources for State Administration in Ukraine: Monograph]*. Kharkiv. Retrieved from https://lawbook.online/kniga-grajdanskoe-pravo-rossii/organizatsiya-upravlenie-sistemoy-podgotovki-12312.html [in Ukrainian].
10. Venediktov, V.S., & Inshyn, M.I. (2005). Sutnist ta osnovni napriamky kadrovoi polityky v sferi derzhavnoi sluzhby [Essence and main areas of personnel policy in the field of civil service]. *Forum prava – The forum is right, 1,* 4-8. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index [in Ukrainian].
11. Bytiak, Yu.P. (2006). Derzhavna sluzhba v Ukraini: problemy stanovlennia, rozvytku ta funktsionuvannia [Public service in Ukraine: problems of formation, development and functioning]. *Extended abstract of Doctor's thesis.* Kharkiv. Retrieved from http://dbms.institute/wp-content/uploads/2016/01/Bytiak_YuP_doc.pdf [in Ukrainian].

12. Malyshev, B. Chomu reforma politseiskoi osvity neobkhidna i yak yii zdiisnyty [Why reform of police education is needed and how to implement it]. (n.d.). *umdpl.info.* Retrieved from http://umdpl.info/police-experts.info/2016/09/22/police_education_1/ [in Ukrainian].

13. Korystin, O.Ie. Profesiina osvita politseiskoho: v yakomu napriamku rukhatys? [Professional education of a policeman: in what direction to move]. *politrada.org*. Retrieved from http://politrada.org/news/profes-yna-osv-ta-pol-tseyskogo-v-yakomu-napryamku-rukhatis/ [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 17.03.2018

УДК 342.9

Сокіран Максим Вікторович
аспірант Інституту права
ім. Володимира Великого МАУП
ms.ergolens@gmail.com

АНАЛІЗ НАУКОВОЇ ДУМКИ ЩОДО СТАНОВЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ

У статті здійснено аналіз наукової літератури, надані відповідні теоретичні положення, висновки щодо проблем наближення українського законодавства у сфері поводження з відходами до норм Європейського Союзу. Також досліджено проблемні питання, які на сьогодні недостатньо висвітлені науковцями щодо даного питання.

Ключові слова: поводження з відходами, Європейський Союз, екологічне законодавство, адміністративно-правове регулювання.

Sokiran M.V. ANALYSIS OF THE SCIENTIFIC OPINION ON ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF WASTE MANAGEMENT

In modern conditions, the problem of the accumulation of waste from production and consumption is one of the leading threats to the state's environmental safety. Currently, in Ukraine there is an increase in the volume of waste generation, including chemically hazardous, significantly extending the area of unauthorized landfills. In addition, the processes of contamination of the river network with waste from the coal mining, chemical and metallurgical industries, infrastructure of communal and agriculture. At the same time, the modern technology of attracting waste to economic circulation is insufficiently implemented, and the positive international experience in the field of waste management and the regulation of the circulation of hazardous substances is practically not used.

Ukraine ratified the Association Agreement between Ukraine and the European Union and its member states in September 2014, from now on, all the authorities with powers in the field of European integration must ensure the effective implementation of the international legal obligations. The key element of the Agreement is to bring Ukraine's legislation to EU law. The Association Agreement is about 355 acts of the European Union, the provisions of which must be transferred to the national system of Ukraine, therefore, the development of an effective mechanism for approximation of Ukrainian legislation to EU law is an important element that has a direct impact on the formation of the state policy of Ukraine as a whole.

Considering the relevant theoretical positions, the conclusions on state regulation in the field of waste management and proposing new approaches to their solution, we relied on the theoretical sources of economic, sociological knowledge, the achievement of the theory of the state and environmental law, administrative law and process, management science. Such sources include the work of domestic and foreign scientists, which reveal, first of all, the use of state mechanisms for the disposal and disposal of hazardous waste, the formation of a targeted state policy in the field of waste management.

The article analyzes the scientific literature, provides the relevant theoretical positions, conclusions about the problems of approximation of Ukrainian legislation in the field of waste management to the norms of

© М.В.Сокіран, 2018

the European Union. Problematic issues are also researched, which are currently not sufficiently covered by scholars on this issue.

Key words: waste management, European Union, environmental legislation, administrative and legal regulation.

Постановка проблеми. В сучасних умовах проблема накопичення відходів виробництва і споживання є однією з провідних загроз екологічній безпеці держави. Нині в Україні відбувається зростання обсягів утворення відходів, у тому числі хімічно небезпечних, значно поширюються площі несанкціонованих звалищ. Крім того, тривають процеси забруднення річкової мережі відходами вуглевидобувної, хімічної та металургійної промисловості, об'єктів інфраструктури комунального і сільського господарства. При цьому вкрай недостатньо впроваджуються сучасні технології залучення відходів до господарського обігу, практично не використовується позитивний міжнародний досвід у сфері поводження з відходами і регулювання обігу небезпечних речовин.

В Україні щорічно утворюється біля 10 т. відходів у розрахунку на душу населення проти 5,5-6 т. відходів на душу населення в країнах ЄС. У порівнянні із показниками накопичення відходів в Європейському Союзі українські обсяги викликають серйозне занепокоєння приймаючи до уваги вкрай недостатній рівень їх утилізації та знешкодження.

Україна ратифікувала Угоду про асоціацію між Україною та Європейським Союзом і його державами-членами у вересні 2014 року, з цього моменту всі органи влади, які мають повноваження в сфері європейської інтеграції, повинні забезпечити ефективне виконання узятих міжнародно-правових зобов'язань. Стрижневим елементом Угоди є приведення законодавства України до права ЄС. Угода про асоціацію - це близько 355 актів Європейського Союзу, положення яких повинні бути перенесені до національної системи України, тому розробка ефективного механізму наближення законодавства України до права ЄС є важливим елементом, який має безпосередній вплив на формування державної політики України в цілому.

Формування цілей статті. Метою статті є аналіз юридичної літератури щодо становлення та розвитку наукової думки з питання адміністративно-правового регулювання поводження з відходами.

Виклад основного матеріалу. Розглядаючи відповідні теоретичні положення, висновки щодо державного регулювання у сфері поводження з відходами та пропонуючи нові підходи до їх вирішення, ми спиралися на теоретичні джерела економічного, соціологічного знання, досягнення теорії держави і екологічного права, адміністративного права та процесу, науки управління. До таких джерел відносяться роботи вітчизняних і зарубіжних учених, що розкривають, передусім, питання застосування державних механізмів для знешкодження та утилізації небезпечних відходів, формування цілеспрямованої державної політики у сфері поводження з відходами.

Сучасні тенденції науково-технічних досягнень світової спільноти, вносячи до життя людини безперечні блага, мають і зворотну, негативну, сторону. Ще в XIX ст. П. Н. Ткачев пророчо відмітив, що «технічний прогрес виснажує і розкрадає багатства природи, і, різноманітить і прикрашаючи зовнішню форму предмету, погіршує, підміняє його суть» [21]. Йдеться про наслідки, які прямо або не прямо поширюють свій глобальний вплив на природу, суспільство і людину. Постійно зростаюче радіоактивне, хімічне та інше забруднення землі, води і атмосферного повітря стало одним із проявів кризи сучасної цивілізації.

Початок обговорення екологічної проблематики поклала міжнародна конференція з довкілля охорони, скликана в 1972 р. по лінії ЮНЕСКО в Швеції (Стокгольм). У науці вона отримала яскраве вираження в діяльності Римського клубу (створений в 1968 році як міжнародна громадська організація, покликана сприяти розумінню особливостей розвитку людства в умовах науково-технічної революції). Ідея створення такого клубу – це результат діяльності італійського економіста Ауреліо Печчеї [25]. Заслуга Римського клубу у тому, що людство усвідомило серйозні проблеми - соціально-економічні, екологічні, демографічні, продовольчі, енергетичні, проблеми роззброєння, виживання і стійкого розвитку в умовах широкого поширення ядерного озброєння. Реалізовуючи свої основні цілі, Римський клуб, починаючи з 1972 року, опублікував ряд доповідей: «Межі зростання» (кер. Д. Медоуз [24]); «Людство на роздоріжжі» (кер. М. Месарович и Е. Пестель [26]) та інші.

Автори зазначали, що ми знаходимося перед розпадом людської системи, який буде супроводжуватися регіональними, а потім і глобальною катастрофами. Необхідна участь кожного у пошуках шляхів подолання взаємозв'язаного комплексу сучасних проблем. Можливість конструктивної зміни корениться у мотивах і цінностях, що визначають нашу поведінку. Кардинальних відповідей на проблеми не варто чекати від урядів – необхідне усвідомлення і рішення простих людей [24].

Сьогодні стала реальною перспектива виснаження природних ресурсів, традиційних джерел енергії, зниження родючості ґрунтів і лісових територій, виникнення озонових дір і парникового ефекту, забруднення ближнього космосу, порушення екосистем Землі. Екологічні наслідки, природно, викликають негативні соціальні наслідки, особливо в області охорони здоров'я, демографії, міграції і тому подібне Це створює потенційну загрозу як внутрішньополітичній стабільності, так і міжнародним відносинам. Проблема виживання в третьому тисячолітті є пріоритетною, а її рішення покликане забезпечити формування якісно нової культури життєдіяльності людини,

створити умови для екологічно безпечного соціально-економічного прогресу кожної держави. Саме тому настільки важливо на сучасному етапі надати заходам, направленим на збереження єдиного екологічного простору, підтримку усіх наявних у державі систем з охорони довкілля та стимулювати розвиток відповідних наукових досліджень транснаціонального характеру.

Аналізуючи останні дослідження та публікації українських авторів, у сфері глобалізаційних змін та євроінтеграційних процесів необхідно зосередити увагу на роботах таких учених як: Б. Є. Патона, М. М. Микієвича, О. Івасечко та ін. Наприклад, у роботі «Національна парадигма сталого розвитку України», за загальною редакцією академіка НАН України, доктора технічних наук, професора, заслуженого діяча науки і техніки України Б. Є. Патона обґрунтовано доцільність імплементації у вітчизняну практику регулювання природоохоронної діяльності передових іноземних практик реалізації екологічної політики і раціонального природокористування [15].

У дисертаційному дослідженні на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук «Правові засади організації та діяльності Європейського Союзу у сфері зовнішньої політики та безпеки» [13]. М. Микієвич, досліджено міжнародно-правові засади функціонування та інституційного розвитку Європейського Союзу у сфері його зовнішньої політики та політики безпеки на сучасному етапі. На підставі нормативної бази та аналізу сучасних правових доктрин наведено характеристику Європейського Союзу як нової форми міжнародного об'єднання держав. Обґрунтовано твердження, що спільна зовнішня політика та політика безпеки є формою правового співробітництва держав - членів Європейського Союзу, побудована на систематичних зв'язках, що формалізують їх значення як системи дієвих правових норм, затверджених в установчих договорах, укладених згідно з загальним міжнародним правом.

У монографічного дослідженні І.З. Брацук «Теоретико-правові засади імплементації права Європейського Союзу в національне право держав-членів» [2] досліджено механізми взаємодії права Європейського Союзу та національного права держав-членів. Проаналізовано функціонування механізмів імплементації правових актів ЄС. Приділено увагу дослідженню специфіки та особливостей функціонування конституційно-правових механізмів взаємодії права ЄС та національного права держав-членів. На основі аналізу рішень Суду ЄС та національних судів держав-членів встановлено їх роль у забезпеченні належного співвідношення та розвитку двох даних правопорядків.

Участь Європейського Союзу у координації європейської екологічної політики, його роль у міжнародній співпраці в галузі охорони довкілля, зокрема, у вирішенні таких глобальних проблем, як перспектива кліматичних змін, руйнування озонового шару, охорона біорозмаїття тощо розглянуто у роботах О. Івасечко [5].

Сьогодні проблемою інтеграції займаються багато науковців: В. Посельський [19], В. Копійка [20], О. Булатова [3] та ін. Необхідно відзначити І. Бураковського [8], В. Маштабея [12], у науковому доробку яких проаналізовано нормативно-правову базу двосторонніх взаємин Україна – Європейський Союз.

Розкриваючи та аналізуючи сутність державного регулювання у сфері поводження з відходами ми базувалася на теоретичних розробках і положеннях науковців з адміністративного права та державного управління. Володіючи загальною компетенцією, держава в особі органів виконавчої влади розподіляє її між суб'єктами спеціальної компетенції так, щоб їх виконавча діяльність представляла єдиний адміністративно-правовий механізм, позбавлений дублювання в забезпеченні екологічної безпеки. Тому адміністративно-правове регулювання процесів управління у сфері поводження з відходами регіонів безпосередньо пов'язане з питаннями розмежування компетенції державних органів та органів місцевого самоврядування. Дисертаційна робота О. В. Берюх «Формування державної політики у сфері поводження з відходами виробництва та споживання» [1] присвячена проблемам вибору критеріїв для кількісної оцінки ефективності процесів державного управління відходоутворенням. В процесі дослідження автор приходить до висновку про необхідність формування державної політики щодо мінімізації обсягу утворення нових та переробки накопичених раніше відходів, організації їх обліку на основі класифікації та паспортизації, контролю за місцями їх розміщення.

М. М. Шафоростова «Удосконалення державного управління поводженням з відходами на основі розвитку функцій екологічного аудита» [22] обґрунтовує, що для зниження негативного впливу відходів на довкілля та підвищення економічного ефекту від їх використання необхідно раціоналізувати систему управління поводженням з відходами на регіональному і державному рівнях. Запропоновано основні напрями удосконалення державного управління поводженням з відходами на основі комплексного підходу. Показано можливості поліпшення функціонування системи управління поводженням з відходами за рахунок розширення сфери дії екологічного аудита і розвитку його функцій в цій системі.

Здійснюючи функцію по охороні природи, державні органи визначають порядок і умови користування природними об'єктами, встановлюють відповідальність за порушення законів про охорону природи, розподіляють і перерозподіляють природні об'єкти, здійснюють контроль за охороною природи, притягують до відповідальності осіб, винних в порушенні законів про охорону природи. Юридичній відповідальності за порушення законодавства у сфері поводження з відходами присвячена не велика кількість робіт. А. О. Оскірко в дисертації «Адміністративна відповідальність за порушення у сфері поводження з відходами» [18] проаналізувала зміст, основні ознаки й

підстави адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері поводження з відходами. З'ясувала особливості адміністративної відповідальності окремих суб'єктів, а також дослідила теоретичні та практичні питання, пов'язані з адміністративною відповідальністю у сфері поводження з відходами, обґрунтувала пропозиції та рекомендації щодо удосконалення чинного адміністративного законодавства України у цій сфері.

Теоретичне узагальнення і нове вирішення законодавчих, теоретичних та практичних проблем кримінально-правової охорони навколишнього природного середовища здійснив у своїй роботі В. К. Матвійчук «Кримінально-правова охорона навколишнього природного середовища: проблеми законодавства, теорії та практики» [11]. Автор запропонував закріпити кримінальну відповідальність юридичних осіб за вчинення екологічних злочинів, яка зумовлена тим, що: 1) є діяння, які вражають комплексністю проблем і відповідальність фізичної особи не вирішить питання; 2) кримінальна відповідальність юридичної особи матиме превентивний характер; 3) цей засіб має бути запроваджений для того, щоб огородити законослухняних громадян від шкоди, що їм завдають юридичні особи; 4) кримінальна відповідальність юридичних осіб (а не цивільна) скорочує час від заподіяння шкоди до відшкодування збитків

Окремі питання щодо проблематики поводження з відходами знайшли своє відображення у працях науковців у галузях земельного, екологічного та природоресурсного права. Але науковці у своїх роботах приділяли увагу лише окремим видам відходів, не проводячи комплексного дослідження, зокрема: Н. О. Максіменцева у дисертаційному дослідженні «Правове забезпечення поводження з небезпечними відходами» [10] проаналізовано правову природу, понятійний апарат, правове забезпечення поводження з небезпечними відходами. В результаті проведеного аналізу визначені істотні ознаки діяльності у сфері поводження з небезпечними відходами; визначено правову природу та юридичні особливості правовідносин у сфері поводження з небезпечними відходами як предмета правового регулювання. В. О. Юрескул провела дослідження щодо врегулювання відносин у сфері побутових відходів, а саме «Правове регулювання поводження з побутовими відходами Україні» [23]. В роботі визначені основні складові поводження з відходами, виявлені юридичні особливості та правова природа правовідносин у сфері поводження з побутовими відходами.

Крім того, теоретичною базою дисертаційного дослідження стали наукові праці представників економічної науки. Т. Л. Омельяненко [16] у своєму дослідженні приділяє увагу удосконаленню організаційно-економічного механізму поводження з відходами в Україні, а саме забезпеченню фінансової стійкості сектору відходів та здійсненню ефективного стратегічного планування у цій сфері. Розв'язання зазначених проблем автор пов'язує з реформуванням екологічного податку на розміщення відходів, збалансування адміністративно-організаційних й економічних інструментів організаційно-економічного механізму цієї сфери, а також з переглядом методологічних та методичних підходів до їх встановлення.

Екологічні аспекти поводження з відходами розглядали науковці з різних галузей. О.П. Ігнатенко у роботі «Економіко-екологічні аспекти поводження з твердими побутовими відходами в Україні» [6] акцентував увагу на технологію та економіку функціонування екологічно безпечних сміттєпереробних комплексів. Т.Г.Данілова досліджувала підвищення екологічної безпеки при поводженні з відходами металургійного виробництва [4]. Т.О.Орлова проаналізувала екологічний стан земельних ділянок, зайнятих відходами та об'єктами поводження з ними [17]. У роботі А.Ю.Кронди обґрунтовано необхідність створення радіоекологічного банку даних в Україні для систематизації та зберігання інформації, яка отримана внаслідок проведення радіоекологічного моніторингу [9].

Взаємозв'язок між довкіллям й ринком у сфері управління відходами, можливо, чи не найтісніший, враховуючи, що поводження із відходами є особливою сферою економічної діяльності. У свою чергу, відходи також набули економічної вартості. Таким чином правове регулювання управління відходами на рівні Співтовариства одночасно сприяє як екологічним, так і економічним інтересам. Дуже цікавим монографічним дослідження у зазначеній сфері є «Інституціональний розвиток сфери поводження з відходами в Україні: на шляху європейської інтеграції», яке було проведено і опубліковано за сприянням Європейського Союзу під загальною редакцією доктора економічних наук, професора В. С. Мищенка [7]. У роботі розглянуто теоретико-методологічне підгрунтя та фактори безпеки при вирішення проблеми з відходами в сучасних умовах. Досліджено основні тенденції у генеруванні відходів в Україні і визначені засади формування фінансової стратегії сталого управління відходами. Також експертами була проведена оцінка стану гармонізації національного законодавства у сфері поводження з відходами з правовими актами Європейського Союзу. Висвітлено зміст і особливості імплементації базових директив ЄС у сфері поводження з відходами, а також апробовано підходи до оцінки вартісних показників імплементації зазначених директив. Але, як вже зазначалось вище, дана робота розглядала проблеми з відходами з еколого-економічної сторони не приділяючи адміністративно-правовим аспектам.

У навчальному посібнику «Європейське право навколишнього середовища» [14] розглянуто питання формування та розвитку європейського права навколишнього середовища, визначено його місце у системі європейського права. Встановлено компетенцію Європейського Союзу у галузі охорони довкілля, охарактеризовано предметні сфери регулювання європейського права навколишнього середовища. Розглянуто питання законодавчого забезпечення та основні принципи правової системи Європейського Союзу у галузі

охорони навколишнього середовища, досліджено інституційний механізм та охарактеризовано діяльність законодавчих органів, визначено їх функції та повноваження. Досліджено правові аспекти співпраці України і Європейського Союзу у сфері охорони навколишнього середовища.

Висновок. На підставі проведеного аналізу літературних і нормативних джерел можна стверджувати, що до теперішнього часу в Україні, незважаючи на велику кількість наукових праць, проблема адміністративно-правового регулювання поводження з відходами, особливо на регіональному рівні, лишається актуальною і потребує подальших наукових розробок.

Список використаних джерел:

1. Берюх О. В. Формування державної політики у сфері поводження з відходами виробництва та споживання : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 / О.В. Берюх ; Донец. держ. ун-т упр. – Донецьк, 2013. – 20 с.

2. Брацук І. З. Теоретико-правові засади імплементації права Європейського Союзу в національне право держав-членів : монографія / І. З. Брацук; ред.: М. М. Микієвич; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. – Львів, 2016. – 229 с.

3. Булатова О.В. Регіоналізація світової економіки в умовах глобальної інтеграції : автореф. дис. ... д-ра екон. наук : спец. 08.00.02 / О.В. Булатова; Донец. нац. ун-т. – Донецьк, 2013. – 40 с.

4. Данилова Т. Г. Підвищення екологічної безпеки при поводженні з відходами металургійного виробництва : автореф. дис... канд. техн. наук: спец. 21.06.01 / Т.Г. Данилова ; Національний гірничий ун-т. – Д., 2004. – 19 с.

5. Івасечко О. Особливості формування екологічної політики Європейського Союзу / О. Івасечко // Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку. – 2013. – Вип. 25. – С. 113-118. : [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unir_2013_25_21.

6. Ігнатенко О.П. Економіко-екологічні аспекти поводження з твердими побутовими відходами в Україні : автореф. дис... канд. екон. наук: спец. 08.08.01 / О.П. Ігнатенко ; НАН України, Рада по вивченню продукт. сил України. - К., 2004. - 19 с.

7. Інституціональний розвиток сфери поводження з відходами в Україні: на шляху європейської інтеграції / В. С. Міщенко, Ю. М. Маковецька, Т. Л. Омельяненко. – К: Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України», 2013. – 192 с.

8. Конвергенція економік України та Європейського Союзу: проблеми і перспективи : зб. наук. пр. / Ю. М. Бажан, О. В. Бандура, Ю. І. Біленко, І. В. Бураковський, Г. В. Веріга; ред.: Ю. М. Бажан, І. В. Бураковський, Т. І. Артемова; Нац. ун-т «Києво-Могилян. акад.». - К. : ПУЛЬСАРИ, 2012. - 162 с.

9. Кронда О. Ю. Правове регулювання поводження з радіоактивними відходами в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / О. Ю. Кронда ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. - К., 2012. – 206 с.

10. Максіменцева Н. О. Правове забезпечення поводження з небезпечними відходами : автореф. дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 / Н. О. Максіменцева ; Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. - К., 2006. - 18 с.

11. Матвійчук В. К. Кримінально-правова охорона навколишнього природного середовища: проблеми законодавства, теорії та практики : автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.08 / В. К. Матвійчук ; Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України. - К., 2008. - 32 с.

12. Маштабей В. Курс на інтеграцію. // Віче, 2000. - № 8. – С. 133-135.

13. Микієвич М. М. Правові засади організації та діяльності Європейського Союзу у сфері зовнішньої політики та безпеки : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.11 «Міжнародне право» / М. М. Микієвич; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького. - К., 2007. - 40 с.

14. Микієвич М. М. Європейське право навколишнього середовища : навч. посіб. / М. М. Микієвич, Н. І. Андрусевич, Т. О. Будякова; Львів. нац. ун-т ім. І.Франка. - Л., 2004. - 255 с.

15. Національна парадигма сталого розвитку України / за заг. ред. акад. НАН України, д.т.н., проф., заслуженого діяча науки і техніки України Б. Є. Патона. – Вид. 2-ге, переробл. і доповн. – К. : Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України», 2016. – 72 с.

16. Омельяненко Т. Л. Удосконалення організаційно-економічного механізму поводження з відходами в Україні : автореф. дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.00.06 / Т. Л. Омельяненко ; Нац. акад. наук України, Держ. установа «Ін-т економіки природокористування та сталого розв. Нац. акад. наук України». - К., 2013. - 20 с.

17. Орлова Т. О. Оцінки екологічного стану земельних ділянок, зайнятих відходами та об'єктами поводження з ними : автореф. дис... канд. техн. наук: спец. 05.24.04 / Т. О. Орлова ; Київський національний ун-т будівництва і архітектури. - К., 2008. - 21 с.

18. Оскірко А. О. Адміністративна відповідальність за порушення у сфері поводження з відходами : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А. О. Оскірко ; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. - Київ, 2015. - 19 с.

19. Посельський В. Європейський союз: інституційні основи європейської інтеграції / В. Посельський. - К. : Смолоскип, 2002. - 168 с

20. Україна в міжнародних інтеграційних процесах : монографія / В. В. Копійка, М. С. Дорошко, В. І. Головченко, С. В. Андрущенко, О. Ю. Анісімова; ред.: В. В. Копійка; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. - Київ : Київ. ун-т, 2015. - 575 с.

21. Ткачев П. Н. Кладези мудрости российских философов / П. Н. Ткачев. - М., 1990. – 429 с.

22. Шафоростова М. М. Удосконалення державного управління поводженням з відходами на основі розвитку функцій екологічного аудита : автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 / Шафоростова Марина Миколаївна ; Донецький держ. ун-т управління. - Донецьк, 2006. - 20 с.

23. Юрескул В. О. Правове регулювання поводження з побутовими відходами в Україні : автореф. дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 / В. О. Юрескул ; Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. - К., 2008. - 19 с.

24. Meadows D. L. et al. The Limits to Growth: A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind. New York: Universe Books. 1972.

25. Peccei. A. The Chasm Ahead. - New York: «Macmillan», 1969.

26. [Електронний ресурс]. - Режим доступу:http://ifreestore.net/4790/13/

REFERENCES

1. Beriukh, O.V. (2013). Formuvannia derzhavnoi polityky u sferi povodzhennia z vidkhodamy vyrobnytstva ta spozhyvannia [Formation of state policy in the field of waste management of production and consumption]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Donets: derzh. un-t upr [in Ukrainian].

2. Bratsuk, I.Z. (2016). *Teoretyko-pravovi zasady implementatsii prava Yevropeiskoho Soiuzu v natsionalne pravo derzhav-chleniv : monohrafiia [Theoretical and legal principles of the implementation of the law of the European Union in the national law of the member states: monograph]*. M. M. Mykiievych (Ed.). Lviv: nats. un-t im. I. Franka [in Ukrainian].

3. Bulatova, O.V. (2013). Rehionalizatsiia svitovoi ekonomiky v umovakh hlobalnoi intehratsii [Regionalization of the global economy in the conditions of global integration]. *Extended abstract of Doctor's thesis.* Donets: nats. un-t. Donets. [in Ukrainian].

4. Danylova, T.H. (2004). Pidvyshchennia ekolohichnoi bezpeky pry povodzhenni z vidkhodamy metalurhiinoho vyrobnytstva [Increase of ecological safety at handling of metallurgical waste]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Donets: Natsionalnyi hirnychyi un-t [in Ukrainian].

5. Ivasechko, O. (2013). Osoblyvosti formuvannia ekolohichnoi polityky Yevropeiskoho Soiuzu [Features of the formation of environmental policy of the European Union]. *Ukrainska natsionalna ideia: realii ta perspektyvy rozvytku – Ukrainian national idea: realities and prospects of development, 25,* 113-118. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unir_2013_25_21 [in Ukrainian].

6. Ihnatenko, O.P. (2004). Ekonomiko-ekolohichni aspekty povodzhennia z tverdymy pobutovymy vidkhodamy v Ukraini [Economic and Environmental Aspects of Solid Waste Management in Ukraine]. *Extended abstract of candidate's thesis.* Kyiv: NAN Ukrainy [in Ukrainian].

7. Mishchenko, V.S., Makovetska, Yu.M., & Omelianenko T.L. (2013). *Instytutsionalnyi rozvytok sfery povodzhennia z vidkhodamy v Ukraini: na shliakhu yevropeiskoi intehratsii [Institutional development of waste management in Ukraine: on the path to European integration]*. Kyiv: Derzhavna ustanova «Instytut ekonomiky pryrodokorystuvannia ta staloho rozvytku Natsionalnoi akademii nauk Ukrainy» [in Ukrainian].

8. Bazhan, Yu.M., Bandura, O.V., Bilenko, Yu.I., Burakovskyi I.V., & Veriha, H.V. (2012). *Konverhentsiia ekonomik Ukrainy ta Yevropeiskoho Soiuzu: problemy i perspektyvy [Convergence of the economies of Ukraine and the European Union: problems and perspectives]*. Yu.M. Bazhan, I.V. Burakovskyi, T.I. Artemova (Eds.). Kyiv: PULSARY [in Ukrainian].

9. Kronda, O.Yu. (2012). Pravove rehuliuvannia povodzhennia z radioaktyvnymy vidkhodamy v Ukraini [Legal regulation of radioactive waste management in Ukraine]. *Candidate's thesis*. Kyiv: nats. un-t im. Tarasa Shevchenka [in Ukrainian].

10. Maksimentseva, N.O. (2006). *Pravove zabezpechennia povodzhennia z nebezpechnymy vidkhodamy [Legal regulation of radioactive waste management in Ukraine]. Candidate's thesis.* Kyiv: nats. un-t im. Tarasa Shevchenka [in Ukrainian].

11. Matviichuk, V.K. (2008). Kryminalno-pravova okhorona navkolyshnoho pryrodnoho seredovyshcha: problemy zakonodavstva, teorii ta praktyky [Criminal law protection of the environment: problems of legislation, theory and practice]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv: NAN Ukrainy [in Ukrainian].

12. Mashtabei, V. (2000). Kurs na intehratsiiu [The course for integration]. *Viche – the Chamber, 8,* 133-135 [in Ukrainian].

13. Mykiievych, M.M. (2007). Pravovi zasady orhanizatsii ta diialnosti Yevropeiskoho Soiuzu u sferi zovnishnoi polityky ta bezpeky [Legal principles of the organization and activities of the European Union in the field of foreign policy

and security]. *Extended abstract of Doctor's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].

14. Mykiievych M. M. Andrusevych, N.I., & Budiakova, T.O. (2004). *Yevropeiske pravo navkolyshnoho seredovyshcha [European environmental law]*. Lviv [in Ukrainian].

15. Paton, B.Ye. (Ed.). (2016). Natsionalna paradyhma staloho rozvytku Ukrainy [National Paradigm of Sustainable Development of Ukraine]. Kyiv: Derzhavna ustanova «Instytut ekonomiky pryrodokorystuvannia ta staloho rozvytku Natsionalnoi akademii nauk Ukrainy» [in Ukrainian].

16. Omelianenko, T.L. (2013). Udoskonalennia orhanizatsiino-ekonomichnoho mekhanizmu povodzhennia z vidkhodamy v Ukraini [Improvement of organizational and economic mechanism of waste management in Ukraine]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].

17. Orlova, T.O. (2008). Otsinky ekolohichnoho stanu zemelnykh dilianok, zainiatykh vidkhodamy ta obiektamy povodzhennia z nymy [Improvement of organizational and economic mechanism of waste management in Ukraine]. *Extended abstract of candidate's thesis.* Kyiv [in Ukrainian].

18. Oskirko, A.O. (2015). Administratyvna vidpovidalnist za porushennia u sferi povodzhennia z vidkhodamy [Administrative liability for violations in the field of waste management]. *Extended abstract of candidate's thesis.* Kyiv [in Ukrainian].

19. Poselskyi, V. (2002). *Yevropeiskyi soiuz: instytutsiini osnovy yevropeiskoi intehratsii [European Union: institutional framework for European integration]*. Kyiv: Smoloskyp [in Ukrainian].

20. Kopiika, V.V., Doroshko, M. S., Holovchenko, V.I., et. al. (2015). *Ukraina v mizhnarodnykh intehratsiinykh protsesakh : monohrafiia [Ukraine in International Integration Processes: Monograph]*. V.V. Kopiika (Ed.). Kyiv: Kyiv. un-t [in Ukrainian].

21. Tkachev, P.N. (1990). *Kladezi mudrosti rossiiskikh filosofov [Fond of wisdom of Russian philosophers]*. Moscow [in Russian].

22. Shaforostova, M.M. (2006). Udoskonalennia derzhavnoho upravlinnia povodzhenniam z vidkhodamy na osnovi rozvytku funktsii ekolohichnoho audyta [Improvement of the state management of waste management on the basis of the development of the functions of environmental audit]. *Extended abstract of candidate's thesis.* Donetsk [in Ukrainian].

23. Iureskul, V.O. Pravove rehuliuvannia povodzhennia z pobutovymy vidkhodamy v Ukraini [Legal regulation of domestic waste management in Ukraine]. *Extended abstract of candidate's thesis.* Kyiv [in Ukrainian].

24. Meadows, D.L. et al. (1972). *The Limits to Growth: A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*. New York: Universe Books [in English].

25. Peccei, A. (1969). *The Chasm Ahead*. New York: «Macmillan» [in English].

26. Retrieved from http://ifreestore.net/4790/13 [in Russian].

Стаття надійшла до редакції 14.03.2018

УДК 347

Хамзін Тимур Рафаїлович
аспірант Інституту права імені В. Сташиса
Класичного приватного університету
nadja@ukr.net

ВИДИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОЗОВІВ, ПОВЯЗАНИХ ІЗ ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ДОХОДІВ І ЗБОРІВ ПІД ЧАС ЗАХИСТУ ПРАВ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

Проаналізована судова практика щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності органів доходів і зборів під час реалізації ними владних повноважень у сфері захисту інтелектуальної власності під час переміщення товарів через митний кордон України. Здійснено класифікацію адміністративних позовів та наведено приклади з судової практики.

Ключові слова: права інтелектуальної власності, Митний кодекс, об'єкти інтелектуальної власності, митний орган, переміщення товарів через митний кордон України.

Hamzin T. R. TYPES OF ADMINISTRATIVE CLAIMES ACCORDING TO ACTIVITY OF BODIES OF REVENUE AND EXPENDITURE DURING PROTECTION OF INTELLECTUAL

© Т.Р.Хамзін, 2018

PROPERTY RIGHTS

It was analized court practice according appealing decisions, activities and inactivities of bodies of revenue and expenditure during realizing their authorization in the spheres of protection intellectual property while movement of goods across the border of Ukraine. It was made a classification of administrative claimes and was given an examples from court practice. It is proposed to classify administrative claims in the subject structure (filed by the owner of the goods or the owner of the goods, the official of the owner of the goods), on the subject of appeal (about cancellation of a decision, recognition of actions or inaction unlawful, etc.) and other criteria. However, in our opinion, the classification is based on the analysis of court decisions and, therefore, is more practical, reflects the real picture of the present.

Key words: intellectual property rights, Customs Code, items of intellectual property, customs authority, movement of goods across the customs border of Ukraine.

Постановка проблеми: На основі аналізу повноважень органів доходів і зборів в сфері захисту прав інтелектуальної власності під час переміщення товарів, що містять об'єкти таких прав, через митний кордон України, здійснити аналіз існуючої судової практики щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності зазначених органів. Та на підставі здійсненого аналізу класифікувати адміністративні позови у цих публічно-правових відносинах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема класифікації адміністративних позовів є досить дискусійною. Дослідженням питання класифікації адміністративних позовів займалися І.Картузова, Е.Ф.Демський, Т.О. Коломоєць, Р.О. Куйбіда, В.І.Шишкін. Проте питання аналізу та класифікації позовів до органів доходів та зборів саме в сфері захисту прав інтелектуальної власності під час реалізації ними владних повноважень при переміщенні товарів, що містять об'єкти інтелектуальної власності, через митний кордон України, є недослідженим. Тому це питання потребує уваги, враховуючи актуальність цього механізму захисту прав інтелектуальної власності.

Формування цілей статті. Мета статті – здійснити аналіз повноважень органів доходів і зборів в сфері захисту прав інтелектуальної власності, аналіз судової практики щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності при реалізації цими державними органами владних повноважень у цій сфері, на підставі проведеного аналізу описати основні види адміністративних позовів в цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Розділ XIV Митного кодексу України 2012 року «Сприяння захисту прав інтелектуальної власності під час переміщення товарів через митний кордон України» містить положення про дієвий та актуальний механізм захисту прав інтелектуальної власності (надалі – ПІВ), який передбачає:

1) ведення органами доходів і зборів митного реєстру об'єктів права інтелектуальної власності, як охороняються відповідно до закону, на підставі заяв правовласників;

2) призупинення митного оформлення товарів на строк до 10 робочих днів, а в разі необхідності продовження цього строку на 10 робочих днів;

3) призупинення митного оформлення товарів за ініціативою органу доходів і зборів [1].

В зазначеному розділі, який складається з глави 57 «Заходи органів доходів і зборів щодо сприяння захисту прав інтелектуальної власності під час переміщення товарів через митний кордон України», та відповідно статей 397 – 403, досить детально описані дії органів доходів і зборів, які застосовуються з метою захисту ПІВ.

Порядок реєстрації у митному реєстрі об'єктів права інтелектуальної власності, які охороняються відповідно до закону, встановлений наказом Міністерства фінансів України №648 від 30.05.2012 [2].

При цьому основними суб'єктами адміністративних відносин, що виникають під час сприяння захисту ПІВ органами доходів і зборів, є:

- орган доходів і зборів;
- правовласник (особа, якій відповідно до закону належать майнові права на об'єкт права інтелектуальної власності, або особа, яка діє від її імені в межах наданих повноважень);
- власник товару (декларант, отримувач товару).

Під час здійснення передбачених законодавством повноважень щодо сприяння захисту ПІВ, органи доходів і зборів приймають відповідні рішення, здійснюють певні дії, або утримуються від здійснення певних дій.

І прийняті рішення, вчинені дії або бездіяльність можуть бути предметом судового оскарження в рамках адміністративного судочинства.

Роль судів у реалізації механізму захисту (сприяння) прав інтелектуальної власності органами доходів і зборів на митному кордоні України є суттєвою і дуже важливою. Це обумовлено насамперед матеріальними критеріями, такими як вартість товару, що переміщується через митний кордон, розмір збитків, які можуть бути спричинені власнику товару (або отримувачу товару) призупиненням митного оформлення та його знищенням в разі прийняття відповідного рішення, розмір збитків, які спричинюються або можуть бути спричинені таким переміщенням особі, якій належать майнові права на об'єкт інтелектуальної власності.

Залежно від змісту правовідносин, які виникають між зазначеними вище суб'єктами, можна виділити наступні види позовів:

1) позови у зв'язку з реєстрацією об'єктів інтелектуальної власності у митному реєстрі.

Порядок реєстрації у митному реєстрі об'єктів права інтелектуальної власності, затверджений наказом Міністерства фінансів України №648 від 30.05.2012, покладає на Державну митну службу України (її правонаступником є Державна фіскальна служба України) обов'язку щодо ведення митного реєстру об'єктів права інтелектуальної власності, які охороняються відповідно до закону.

Ведення митного реєстру передбачає:

- розгляд заяв про сприяння захисту майнових ПІВ, внесення відомостей з таких заяв та доданих до них матеріалів до митного реєстру;
- перевірку відповідності заяв та доданих до них матеріалів їх електронним версіям;
- перевірку поданих відомостей з використанням міжнародних та національних відкритих баз даних об'єктів ПІВ щодо обсягу правової охорони окремих об'єктів ПІВ;
- надання відмов до поданих заяв;
- розгляд звернень правовласників щодо внесення змін до інформації митного реєстру;
- здійснення реєстрації об'єктів ПІВ у митному реєстрі та виключення об'єктів ПІВ з митного реєстру;
- внесення змін до митного реєстру;
- оприлюднення переліку об'єктів ПІВ, включених до митного реєстру, тощо.

Відповідно рішення, дії або бездіяльність Державної фіскальної служби України з приводу реалізації зазначених владних повноважень можуть бути предметом адміністративних позовів.

Найбільш ймовірним, на наш погляд, є оскарження відмови ДФС України у внесенні об'єкта інтелектуальної власності до митного реєстру. Це підтверджується даними з Єдиного державного реєстру судових рішень. Наприклад, постановою окружного адміністративного суду м. Києва від 19.01.2017 по справі №826/9786/16 було відмовлено особі у задоволенні позову до Державної фіскальної служби України про визнання протиправним, скасування рішення та зобов'язання вчинити дії [3].

Також особа звернулася до Харківського окружного адміністративного суду з позовом, в якому просила суд визнати відмову Державної фіскальної служби України у включенні промислових зразків за патентами України до митного реєстру об'єктів права інтелектуальної власності незаконною та зобов'язати Державну фіскальну службу України включити промислові зразки за патентами України до митного реєстру об'єктів права інтелектуальної власності. Постановою Харківського окружного адміністративного суду від 29 липня 2016 року по справі №820/1445/16 в позові відмовлено [8];

2) позови у зв'язку з призупиненням митного оформлення товарів.

Звичайно, якщо митне оформлення товару, який переміщується через митний кордон України, призупинено органом доходів і зборів на підставі статей 399, 400 МК України, цілком природнім та зрозумілим є бажання власника товару завершити митне оформлення товарів. І з цією метою власник товару звертається до суду.

Так наприклад приватне підприємство «Національні традиції» звернулося до Харківського окружного адміністративного суду з позовом до Чернігівської митниці Державної фіскальної служби, в якому просило суд визнати неправомірними дії Чернігівської митниці ДФС щодо призупинення митного оформлення вантажу за вантажною митною декларацією №102110000/2015/024664 від 25 серпня 2015 року, та вилучення цих товарів; зобов'язати Чернігівську митницю ДФС здійснити митне оформлення товарів.

Постановою Харківського окружного адміністративного суду від 18.03.2016 по справі №820/9695/15 в задоволенні позову приватного підприємства «Національні традиції» відмовлено [5].

Іншим прикладом є звернення до окружного адміністративного суду міста Києва товариства з обмеженою відповідальністю «Міжнародне агентство із захисту інтелектуальної власності та боротьби з піратством в кіберпросторі» з позовом до Державної фіскальної служби України, в якому товариство просило суд визнати протиправною бездіяльність посадових осіб Державної фіскальної служби України в частині зупинення розмитнення вантажу з книжковою продукцією, яка завозилася на митну територію України ТОВ «Міжнародне агентство із захисту інтелектуальної власності та боротьби з піратством в кіберпросторі», що призвело до матеріальних збитків. Постановою окружного адміністративного суду міста Києва від 09 листопада 2016 року по справі №911/513/17 в задоволенні адміністративного позову відмовлено повністю [7].

3) позови у зв'язку з нездійсненням органом доходів і зборів заходів щодо призупинення митного оформлення товарів.

Звичайно, якщо правовласник внаслідок дій або бездіяльності органу доходів і зборів не отримує належного захисту, на який він розраховує відповідно до положень законодавства, він має право оскаржити дії або бездіяльність такого органу до суду.

Наприклад Кезер Компрессорен АГ звернулося до Закарпатського окружного адміністративного суду із позовною заявою до Чопської митниці з участю третьої особи, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору на стороні відповідача – товариства з обмеженою відповідальністю «Спільне Українсько-Угорське промислово-

побутове «КАРПАТ-ПАК», з наступними вимогами: 1) скасувати рішення Чопської митниці Міністерства доходів і зборів України щодо митного оформлення товару, а саме: компресора об'ємного двохроторного гвинтового, марка: «KAESER», за відповідною митною декларацією; 2) зобов'язати Чопську митницю Міністерства доходів і зборів України поновити строк призупинення митного оформлення товару, передбачений частиною 2 статті 399 Митного Кодексу України починаючи з дати набрання законної сили рішенням суду. Постановою Закарпатського окружного адміністративного суду від 10 січня 2014 року по справі №807/3903/13-а в задоволенні позовної заяви відмовлено повністю [9].

Можливим є оскарження інших форм бездіяльності органів доходів і зборів в межах механізму сприяння захисту правам інтелектуальної власності, наприклад, оскарження бездіяльності щодо ненадання можливості відібрати зразки товару, митне оформлення якого зупинене.

4) позови, пов'язані з бездіяльністю органу доходів і зборів щодо невидачі товарів зі складу митного органу.

Відповідно до ч. 15 ст. 399 та ч. 6 ст. 400 МК України у разі призупинення митного оформлення товарів, зазначених у цих статтях, відшкодування органам доходів і зборів витрат, пов'язаних із зберіганням цих товарів, здійснюється за рахунок правовласника.

Проте мають місце випадки, коли органи доходів і зборів не здійснюють видачу товарів зі складу митного органу його власнику вже після встановлення відсутності порушень прав інтелектуальної власності з боку власника товарів. Причиною цього є намагання посадових осіб цих органів отримати відшкодування витрат саме з власника товарів. Ця позиція не є правомірною та суперечить наведеним положенням ч. 15 ст. 399 та ч. 6 ст. 400 МК України.

Тому виникають позови до органів доходів і зборів про визнання бездіяльності протиправною та зобов'язання здійснити видачу товарів з митного складу.

Так постановою Одеського апеляційного адміністративного суду від 08 липня 2015 року по справі №814/3564/14 позовні вимоги Товариства з обмеженою відповідальністю «Технторг-Дон» до Миколаївської митниці Міндоходів, за участю приватного підприємства ТОВ «Тайрс Протектор», за участю прокуратури Миколаївської області про визнання протиправною бездіяльності та зобов'язання вчинити певні дії задоволено частково, зобов'язано Миколаївську митницю Державної фіскальної служби України видати зі складу митного органу шини згідно відповідної митної декларації [4].

Також постановою Одеського апеляційного адміністративного суду від 21 листопада 2017 року по справі №815/2616/17 було визнано протиправними дії Київської митниці Державної фіскальної служби щодо притримання (на складі митного органу) товару згідно митної декларації №125110/2017/406493 від 24 квітня 2017 року та зобов'язано Київську митницю Державної фіскальної служби видати зі складу митного органу розмитнений товар у володіння товариства з обмеженою відповідальністю «Грета Група» згідно декларації №125110/2017/406493 від 24 квітня 2017 року [6];

5) позови, пов'язані із реалізацією митним органом повноважень щодо порушення справ про порушення митних правил, а саме – статті 476 МК України.

Стаття 476 МК України містить відповідальність за переміщення товарів через митний кордон України з порушенням прав інтелектуальної власності, а саме:

ввезення на митну територію України або вивезення за межі цієї території товарів, призначених для виробничої або іншої підприємницької діяльності, з порушенням охоронюваних законом прав інтелектуальної власності –

тягнуть за собою накладення штрафу в розмірі однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією товарів, що переміщуються з порушенням права інтелектуальної власності.

Згідно ч. 14 ст. 399 МК України у разі якщо протягом встановлених строків порушення прав інтелектуальної власності під час переміщення через митний кордон України товарів, щодо яких прийнято рішення про призупинення митного оформлення, буде підтверджене висновком експертизи, проведеної відповідним уповноваженим органом, то в установленому цим Кодексом порядку орган доходів і зборів порушує справу про порушення митних правил, а товари – безпосередні предмети правопорушення вилучаються.

Зрозуміло, що власники товару з метою повернути вилучений товар, намагатимуться оскаржити дії посадових осіб органу доходів і зборів.

Прикладом цього може бути позов приватного акціонерного товариства «Дніпропетровський металургійний завод «КОМІНМЕТ» до Провідного інспектора оперативного відділу служби боротьби з контрабандою та порушенням митних правил Дніпропетровської митниці Міндоходів, Дніпропетровської митниці Міндоходів, про визнання нечинним рішення та визнання незаконними дій. В обгрунтування позовних вимог зазначено, що позивачем з метою здійснення розмитнення товару, а саме: кормоподрібнювача 03.08.2012 року, подано до митного органу вантажну митну декларацію типу ІМ 40 № 110110000/2012/003485. 23.08.2012 року провідним інспектором оперативного відділу служби боротьби з контрабандою та порушенням митних правил Дніпропетровської митниці Міндоходів Сидоруком Р.О. складено протокол про порушення митних правил №0326/110000001/12, яким було вилучено товари, що переміщувались через митний кордон України за вантажною

митною декларацією від 03.08.2012 року № 110110000/2012/003485. Позивач вважає вказані дії протиправними та просить суд зобов'язати митний орган не вчиняти перешкод щодо переміщення через митний кордон України вилученого митного вантажу.

Постановою Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 18 листопада 2013 року по справі №2а/0470/14235/12 у задоволенні позову відмовлено повністю [10].

Вище наведено основні види адміністративних позовів, що подаються з метою захисту прав та інтересів суб'єктами правовідносин під час реалізації органами доходів і зборів владних повноважень в сфері захисту прав інтелектуальної власності при переміщенні товарів через митний кордон України.

Висновки. Отже, наведена класифікація позовів здійснена за змістом правовідносин, які виникають між органом доходів і зборів, правовласником та власником товару.

Така класифікація не є єдиною та вичерпною.

Можна також класифікувати зазначені адміністративні позови за суб'єктним складом (подаються правовласником чи власником товару, посадовою особою власника товару), за предметом оскарження (про скасування рішення, про визнання дій або бездіяльності протиправними тощо) та за іншими критеріями [11;99]. Проте, на нашу думку, наведена класифікація, основана саме на аналізі судових рішень і тому є більш практичною, відображає реальну картину сьогодення.

Список використаних джерел:

1. Митний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17.

2. Про затвердження Порядку реєстрації у митному реєстрі об'єктів права інтелектуальної власності, які охороняються відповідно до закону: наказ Міністерства фінансів України №648 від 30.05.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua

3. Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/64887440#.

4. Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/46894551.

5. Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/56750872.

6. Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/70415636.

7. Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/63010491.

8. Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/59875982.

9. Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/37121748#.

10. Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/36119433.

11. І.Картузова Поняття, елементи та види адміністративного позову // Юридичний вісник. - №3. – 2013. – с. 94-100.

REFERENCES

1. Mytnyi kodeks Ukrainy [Customs Code of Ukraine]. (n.d.). *zakon2.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17 [in Ukrainian].

2. Nakaz Ministerstva finansiv Ukrainy № 648 vid 30.05.2012 Pro zatverdzhennia Poriadku reiestratsii u mytnomu reiestri obiektiv prava intelektualnoi vlasnosti, yaki okhoroniaiutsia vidpovidno do zakonu [Order of the Ministry of Finance of Ukraine № 648 dated May 30, 2012 On Approval of the Procedure for Registration in the Customs Register of Intellectual Property Rights Protected in accordance with the Law]. (n.d.). *zakon2.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon2.rada.gov.ua [in Ukrainian].

3. Yedynyi derzhavnyi reiestr sudovykh rishen [Single State Register of Court Decisions]. (n.d.). *reyestr.court.gov.ua*. Retrieved from http://reyestr.court.gov.ua/Review/64887440# [in Ukrainian].

4. Yedynyi derzhavnyi reiestr sudovykh rishen [Single State Register of Court Decisions]. (n.d.). *reyestr.court.gov.ua*. Retrieved from http://reyestr.court.gov.ua/Review/46894551 [in Ukrainian].

5. Yedynyi derzhavnyi reiestr sudovykh rishen [Single State Register of Court Decisions]. (n.d.). *reyestr.court.gov.ua*. Retrieved from http://reyestr.court.gov.ua/Review/56750872 [in Ukrainian].

6. Yedynyi derzhavnyi reiestr sudovykh rishen [Single State Register of Court Decisions]. (n.d.). *reyestr.court.gov.ua*. Retrieved from http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/70415636 [in Ukrainian].

7. Yedynyi derzhavnyi reiestr sudovykh rishen [Single State Register of Court Decisions]. (n.d.). *reyestr.court.gov.ua*. Retrieved from http://reyestr.court.gov.ua/Review/63010491 [in Ukrainian].

8. Yedynyi derzhavnyi reiestr sudovykh rishen [Single State Register of Court Decisions]. (n.d.). *reyestr.court.gov.ua*. Retrieved from http://reyestr.court.gov.ua/Review/59875982 [in Ukrainian].

9. Yedynyi derzhavnyi reiestr sudovykh rishen [Single State Register of Court Decisions]. (n.d.). *reyestr.court.gov.ua*. Retrieved from http://reyestr.court.gov.ua/Review/37121748# [in Ukrainian].

10. Yedynyi derzhavnyi reiestr sudovykh rishen [Single State Register of Court Decisions]. (n.d.). *reyestr.court.gov.ua*. Retrieved from http://reyestr.court.gov.ua/Review/36119433 [in Ukrainian].

11. Kartuzova, I. (2013). Poniattia, elementy ta vydy administratyvnoho pozovu [Concept, elements and types of administrative suit]. *Yurydychnyi visnyk – Legal Bulletin, 3,* 94-100 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 15.03.2018

УДК 342.95

Черненко Інесса Вікторівна
аспірант кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права Центральноукраїнського державного педагогічного університу імені Володимира Винниченка
judge.lenin305@gmail.com

ДЕКЛАРАЦІЯ ПРО МАЙНО, ДОХОДИ, ВИТРАТИ І ЗОБОВ'ЯЗАННЯ ФІНАНСОВОГО ХАРАКТЕРУ У ПАПЕРОВОМУ ВИГЛЯДІ ЯК АТАВІЗМ АНТИКОРУПЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

У статті проаналізовано проблемні питання правового регулювання декларування майна, доходів, витрат та зобов"язань кандидатами на посади-суб»єктами декларування, у тому числі кандидатами на пост Президента України, в народні депутати України, в депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, на посади сільських, селищних, міських голів та старост. Виявлено правові норми, які є застарілими та не кореспондуються з нормами Закону України «Про запобігання корупції» щодо форми та порядку подання декларації кандидата на відповідну посаду. Запропоновано шляхи усунення окресленої проблеми шляхом внесення відповідних змін до чинного законодавства.

Ключові слова: декларація кандидата на пост Президента України, в народні депутати України, в депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та на посади сільських, селищних, міських голів, старост; неузгодженість правових норм щодо декларування.

Chernenko I.V. DECLARATION ON PROPERTY, INCOME, EXPENSES AND FINANCICAL OBLIGATION IN PAPER FORM AS AN ATAVISM OF ANTI-CORRUPTION LEGISLATION

The article analyzes the problematic issues of legal regulation of declaring incomes, assets, expenditures and obligations to candidates for sub-units of declaration, including candidates for the post of President of Ukraine, people's deputies of Ukraine, deputies of the Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea, regional, municipal, city mayors and heads of local councils. The legal norms that are obsolete and do not correspond to the norms of the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption" regarding the form and procedure for submitting a candidate's declaration for the corresponding positions are revealed. The ways of elimination of the above problem by means of making appropriate changes to the current legislations are offered.

Key terms: a declaration of the candidate for the post of President of Ukraine, people's deputies of Ukraine, deputies of the Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea, regional, municipal, city mayors and heads of local councils; inconsistency of legal norms regarding declaration.

Постановка проблеми. На виконання положень статті 45 Закону «Про запобігання корупції» в Україні

 © І.В.Черненко, 2018

запроваджено подання декларацій про доходи, активи, видатки та зобов"язання особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у електронному вигляді [1].

Незважаючи на те, що до цього часу запроваджена з вересня 2016 року система повноцінно не працює в частині автоматичної перевірки декларацій, у зв»язку з чим Національним агенством з питань запобігання корупції (далі-НАЗК) перевірено мізерну кількість декларацій, таке нововведення є одним з головних досягнень нової антикорупційної стратегії України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблему корупції, її зміст і структуру, форми прояву, стратегію та тактику боротьби з цим небезпечним соціально-економічним явищем вивчають науковці різних країн світу. Вона є об'єктом уваги практиків, учених, соціологів, економістів, політиків і публіцистів. У пострадянський період її досліджували Г.А. Аванесов, В.А. Алексєєв, С.Б. Алімов, О.Н. Басалаєв, І.І. Басецький, М.І. Бажанов, Р.С.Бєлкін, В.М. Биков, О.І. Гуров, А.І Долгова, В.М. Єсіпов, В.А. Лукашов та ін.

Серед вітчизняних учених необхідно вказати таких, як Ю.В. Александров, П.П. Артеме- нко, О.М.Бандурка, Б.І. Бараненко, В.П. Бахін, В.І. Бояров, Ф.Г. Бурчак, О.А. Гапон, І.М. Данішин, Е.О. Дідоренко, Д.Г. Заброда, М.В. Корнієнко, В.О. Коновалова, М.Й. Коржанський, В.В. Крутов та ін.

Формування цілей статті. Мета статті полягає у дослідженні правових аспектів неузгодженостей положень антикорупційного та виборчого законодавства в частині декларування суб'єктами декларування науковцями не досліджувались у зв'язку з новизною.

Виклад основного матеріалу. Рішенням НАЗК від 10.06.2016 року №2 «Про початок роботи системи подання та оприлюднення декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» визначено початок цієї роботи у відповідності до Закону України «Про запобігання корупції» з 1 вересня 2016 року [2].

Згідно із затвердженою рішенням НАЗК від 10 червня 2016 року № 3 Формою декларації осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, декларація заповнюється та подається особисто суб'єктом декларування на веб-сайті Національного агентства з питань запобігання корупції через власний персональний електронний кабінет суб'єкта декларування у системі Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, шляхом заповнення електронної форми. Паперова копія декларації не подається [3].

Згідно з ч.3 ст.45 Закону України «Про запобігання корупції» особа, яка претендує на зайняття посади, зазначеної у пункті 1, підпункті "а" пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, та особа, зазначена у пункті 4 частини першої статті 3 цього Закону, до призначення або обрання на відповідну посаду, подає в установленому цим Законом порядку декларацію особи, уповноваженої на виконання функції держави або місцевого самоврядування, за минулий рік.

Законом України "Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей фінансового контролю окремих категорій посадових осіб" від 23 березня 2017 року № 1975-VIII внесено зміни, зокрема, до Закону України "Про запобігання корупції" та кандидатів у народні депутати України, зареєстрованих у порядку, встановленому Законом України "Про вибори народних депутатів України", кандидатів на пост Президента України, зареєстрованих у порядку, встановленому Законом України "Про вибори Президента України", кандидатів у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, кандидатів на посади сільських, селищних, міських голів та старост, зареєстрованих у порядку, встановленому Законом України "Про місцеві вибори", віднесено до суб'єктів декларування, які до обрання на відповідну посаду подають в установленому Законом України "Про запобігання корупції" порядку декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік [4].

Отже, чинним законодавством України кандидатів на вищезазначені посади визначено суб'єктами декларування згідно із Законом України "Про запобігання корупції", положеннями якого встановлено порядок подання відповідних декларацій, їх обліку, оприлюднення, контролю та перевірки, а також відповідальність за вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень. А відтак, зазначеними особами повинна подаватись декларація кандидата на посаду у порядку, передбаченому ст.45 Закону України «Про запобігання корупції».

Водночас, виборче законодавство України містить норми, які не узгоджуються з положеннями ст.45 Закону України «Про запобігання корупції» в частині подання декларацій кандидатами на посаду.

Так, відповідно до п.8 ч.1 ст.38 Закону України «Про місцеві вибори» однією з умов реєстрації кандидата у депутати у багатомандатному виборчому округі є подання до відповідної територіальної виборчої комісії декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру кожної особи, включеної до виборчого списку кандидатів у депутати від відповідної місцевої організації партії, відповідно до статті 45 цього Закону. Аналогічні положення містяться у статтях 39-40 Закону України «Про місцеві вибори» щодо умов реєстрації кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови, старости [5].

Статтею 45 Закону України «Про місцеві вибори» встановлено, що декларація про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за рік, що передує року початку виборчого процесу, подається кандидатом у депутати, кандидатом на посаду сільського, селищного, міського голови, старости за формою, встановленою Законом України "Про засади запобігання і протидії корупції". Після реєстрації кандидата у депутати, кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови, старости інформація з поданої ним декларації, за винятком інформації, що є конфіденційною, оприлюднюється територіальною виборчою комісією у визначений нею спосіб [6].

У той же час, відповідно до п.4 Прикінцевих положень Закону України «Про запобігання корупції» визнано таким, що втратив чинність Закон України "Про засади запобігання і протидії корупції", крім положень щодо фінансового контролю, які втрачають чинність з початком роботи системи подання та оприлюднення відповідно до цього Закону декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Отже, 1 вересня 2016 року, з дня початку роботи системи подання та оприлюднення декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, усі положення Закону України "Про засади запобігання і протидії корупції" втратили чинність. Таким чином, кандидати у депутати, кандидати на посаду сільського, селищного, міського голови, старости зобов'язані подавати декларацію за формою, яка на даний час не є чинною. Крім цього, подання декларації у паперовому вигляді не звільняє їх від обов'язку подавати декларацію за формою, передбаченою Законом України «Про запобігання корупції».

На наш погляд подання двох декларацій є абсолютно нелогічним і не має жодного сенсу. За умови відкритого доступу до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, на офіційному веб-сайті Національного агентства з питань запобігання корупції вважаємо недоцільним подання вказаними кандидатами паперових декларацій разом із іншими необхідними для їх реєстрації документами до відповідних виборчих комісій, а також оприлюднення виборчими комісіями таких декларацій у визначений законами України про вибори спосіб, зокрема шляхом їх публікації у друкованих засобах масової інформації, що тягне за собою невиправдане використання бюджетних коштів.

Слід відмітити, що Законами України «Про вибори Президента України (статті 50,51) та «Про вибори народних депутатів України» (статті 54,55,57) також передбачено подання кандидатами на пост Президента України, кандидатами в народні депутати України до Центральної виборчої комісії для їх реєстрації декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за рік, що передує початку виборчого процесу, за формою, визначеною відповідно до Закону України «Про запобігання корупції». Тобто, в цих Законах містяться вимоги подання у паперовому вигляді декларації за формою, яка визначена виключно для її заповнення на офіційному сайті НАЗК.

Висновки. Таким чином, встановлено, що на відміну від інших кандидатів на посади, що є суб'єктами декларування (керівники центральних органів виконавчої влади, державні службовці, судді, поліцейські та інші), кандидати на посади Президента України, в народні депутати України, в депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та на посади сільських, селищних, міських голів, старост зобов'язані подавати декларації про доходи, активи, видатки, та зобов'язання як у паперовому, так і в електронному вигляді.

На нашу думку, для усунення неузгодженостей в законодавстві в частині регулювання питання подання декларацій кандидатами на пост Президента України, в народні депутати України, в депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та на посади сільських, селищних, міських голів, старост необхідним є внесення змін у Закони «Про вибори Президента України», «Про вибори народних депутатів України», «Про місцеві вибори», якими слід виключити норми, що зобов'язують кандидатів на посади подавати декларації до виборчих комісій для їх подальшого опублікування, з включенням норм щодо обов'язку кандидата подавати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, відповідно до Закону України "Про запобігання корупції".

Зазначені зміни, окрім іншого, поставлять кандидатів на пост Президента України, в народні депутати України, в депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та на посади сільських, селищних, міських голів, старост в однакові умови з іншими суб'єктами, які відповідно до Закону «Про запобігання корупції» зобов'язані подавати декларацію кандидата на посаду.

Список використаних джерел:

1.Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року №1700-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18.

2.Про початок роботи системи подання та оприлюднення декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: Рішення НАЗК від 10.06.2016 № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0958-16.

3.Про функціонування Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: Рішення НАЗК 10.06.2016 № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0959-16.

4.Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей фінансового контролю окремих категорій посадових осіб: Закон України від 23 березня 2017 року № 1975-VIII [Електронний ресурс].-Режим доступу:http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1975-19.

5.Про місцеві вибори: Закон України від 14 липня 2015 року № 595-VIII [Електронний ресурс].-Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/595-19.

6.Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 7 квітня 2011 року № 3206-VI [Електронний ресурс].-Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3206-17.

REFERENCES

1. Zakon Ukrainy Pro zapobihannia koruptsii [Law of Ukraine On Prevention of Corruption]. (2014, October 14). *zakon2.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18 [in Ukrainian].

2. Rishennia NAZK Pro pochatok roboty systemy podannia ta opryliudnennia deklaratsii osib, upovnovazhenykh na vykonannia funktsii derzhavy abo mistsevoho samovriaduvannia [NACC Decision On the commencement of the system of submission and disclosure of declarations of persons authorized to perform functions of the state or local self-government]. (2016, June 10). *zakon2.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0958-16 [in Ukrainian].

3. Rishennia NAZK Pro funktsionuvannia Yedynoho derzhavnoho reiestru deklaratsii osib, upovnovazhenykh na vykonannia funktsii derzhavy abo mistsevoho samovriaduvannia [NACC Decision On the functioning of the Unified State Register of Declarations of Persons Authorized to Perform the Functions of the State or Local Self-Government]. (2016, June 10). *zakon2.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0959-16 [in Ukrainian].

4. Zakon Ukrainy Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo osoblyvostei finansovoho kontroliu okremykh katehorii posadovykh osib [Law of Ukraine On Amendments to Some Laws of Ukraine on the Specifics of Financial Control of Certain Categories of Officials]. (2017, March 23). *zakon0.rada.gov.ua.* Retrieved from http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1975-19 [in Ukrainian].

5. Zakon Ukrainy Pro mistsevi vybory [Law of Ukraine On local elections]. (2015, July 14). *zakon0.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/595-19 [in Ukrainian].

6. Zakon Ukrainy Pro zasady zapobihannia i protydii koruptsii [Law of Ukraine On the Principles of Preventing and Combating Corruption]. (2011, April 7). *zakon0.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3206-17 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 2.03.2018

УДК 349.2

Штепенко Володимир Миколайович
аспірант кафедри державно-правових дисциплін
та адміністративного права
Центральноукраїнського державного
педагогічного університету
імені Володимира Винниченка
elena-ljashenko4@rambler.ru

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА

У статті досліджено особливості адміністративної відповідальності за порушення трудового законодавства. Охарактеризовано гарантії, як передбачені законом спеціальні засоби, способи, умови, які забезпечують здійснення у повному обсязі всебічної охорони прав і свобод людини. Зазначено, що жорсткі рамки відповідальності є основним видом гарантій, тобто підвищений ступінь відповідальності є не лише видом покарання, але й являється попередженням. Наголошено, що підвищення штрафів є необхідним але в межах допустимого. В цілому, нереальні штрафи у сфері трудових відносин – це яскравий приклад свавільної та авторитарної законотворчості, яка не відповідає принципам законності та справедливості, Конституції України та міжнародним зобов'язанням України, позбавляє громадян права на матеріальну свободу, несе загрозу абсолютного знищення громадянського суспільства та середнього класу.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, адміністративні правопорушення, трудові відносини, праця, гарантії.

© В.М.Штепенко, 2018

Shtepenko V. N. ADMINISTRATIVE LIABILITY FOR LOSS OF LABOR LAW

In the article the features of administrative responsibility for violation of labor legislation are investigated. Characterized by guarantees, as provided by the law, special means, methods, conditions, which ensure the full implementation of the comprehensive protection of human rights and freedoms. It is noted that the strict liability framework is the main type of guarantee, that is, an increased degree of responsibility is not only a form of punishment, but also a warning. It is emphasized that the increase of fines is necessary but within the limits of permissible. In general, unrealistic fines in the field of labor relations are a vivid example of arbitrary and authoritarian lawmaking that does not comply with the principles of legality and justice, the Constitution of Ukraine and international obligations of Ukraine, deprives citizens of the right to material freedom, poses the threat of absolute destruction of civil society and the average class.

Key words: administrative liability, administrative offenses, labor relations, labor, guarantees.

Постановка проблеми. Розміри тіньової економіки в Україні набувають ознак загрози національній безпеці. Нерегламентована зайнятість наявна у всіх видах економічної діяльності (кількість неформально працевлаштованих досягає 6,8 млн осіб). Неформальна зайнятість негативно впливає на всіх працівників і суспільство загалом. Застосування нестандартних форм зайнятості призводить до обмеження стабільної та гарантованої зайнятості, позбавляє робочі місця соціального захисту та можливості працівників підвищувати кваліфікацію або перенавчатися, здешевлює людську працю, збільшуючи «прірву» між багатим та бідним населенням, погіршує умови праці, поглиблює наявну дискримінацію жінок, молоді, трудівників-мігрантів. Водночас знижується відповідальність роботодавця за дотримання правил охорони праці та техніки безпеки, зменшуються відрахування у Фонди пенсійного та соціального страхування. При цьому близько 2,5 млн працівників отримують зарплату на рівні мінімальної — це кожен шостий офіційно працевлаштований. Половина з них, а то й дві третини реально отримують «у конверті» більшу суму. Таким чином, на сьогодні важливу роль відіграє юридична відповідальність, в нашому контексті саме адміністративна, адже її ступінь, що дотепер передбачався законодавством, не є стимулом до детінізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми захисту трудових прав працівників переважно останнім часом знаходяться в центрі уваги науковців — фахівців у галузі трудового права. Зокрема, ці питання досліджували у своїх роботах В. Я. Бурак, І. М. Ваганова, Н. Д. Гетьманцева, Ю.П.Дмитренко,А. О. Замченко, М. І. Іншин, Т. Г. Маркіна, В. П. Марчук, П. Д. Пилипенко, Р. С. Харчук, Н. М. Хуторян, С. Шемшученко, В. І. Щербина та багато інших. Проте у їх робо- тах захист трудових прав розглядається в загальному, висвітлюються його форми, способи та засоби.

Формування цілей статті. Мета статті полягає у дослідженні адміністративної відповідальності за порушення трудового законодавства, з'ясуванні та аналізі основних її ознак.

Виклад основного матеріалу. Адміністративна відповідальність являється однією з гарантій для працівників, та актуальним засобом захисту своїх прав.

Теорія права розглядає правові гарантії як передбачені законом спеціальні засоби, способи, умови, які забезпечують здійснення у повному обсязі всебічної охорони прав і свобод людини [1, с. 130].

Під загальновизначеним поняттям компенсації розуміють правовий спосіб захисту матеріальних і нематеріальних благ фізичних та юридичних осіб [1, с. 388].

Науковці, розглядаючи питання гарантій і компенсацій, закріплених у законодавстві про працю, здебільшого посилаються на власну позицію.

У національному законодавстві відсутнє визначення понять гарантій та компенсацій у сфері праці на відміну від юридичної літератури. Так, Ю. П. Дмитренко вважає, що гарантіями трудових прав працівників є система встановлених законодавством заходів щодо врегулювання питань, пов'язаних з порушенням трудового законодавства й вирішенням трудових спорів робітників і службовців, направлених на захист їхніх трудових прав [2, с. 611, 612].

З боку держави однією з гарантій є забезпечення відповідного рівня мінімальної заробітної плати. Сучасна правова енциклопедія під компенсацією виплат розуміє суми, що їх виплачують робітникам і службовцям у передбачених законом випадках за встановленими нормами [3, с. 154].

Законодавством України про працю передбачені гарантії та компенсації. Так, окремими положеннями ст.ст. 22, 122 Кодексу законів про працю України (далі – КЗпП України) передбачені гарантії при укладенні, зміні та припиненні трудового договору, гарантії для працівників, що направляються для підвищення кваліфікації [4], а також гарантії щодо дотримання прав з оплати праці (ст. 22 Закону України «Про оплату праці») [5], до компенсацій можна зарахувати право працівників на одержання відшкодування витрат та одержання інших компенсацій працівниками, під час переведення, прийняття на роботу в іншу місцевість (ст. 120 КЗпП України) [4] тощо.

Вищезазначений перелік гарантій і компенсацій не є вичерпний, але він дає змогу працівникові реалізувати своє право на їхню реалізацію з намірами про отримання матеріальних і нематеріальних благ. Варто звернути увагу на те, що існують випадки, коли роботодавець умисно створює перепони для працюючого працівника щодо реалізації права на гарантії та компенсації при встановленні, зміні та припиненні трудових відносин.

До причин такого ставлення роботодавця до передбачених законодавством гарантій і компенсацій можна зарахувати недостатньо жорстку реакцію контролюючих державних органів за дотриманням та використанням чинного законодавства.

У зв'язку з цим, на наш погляд саме жорсткі рамки відповідальності є основним видом гарантій, тобто підвищений ступінь відповідальності є не лише видом покарання, але й являється попередженням.

Під час порушення вимог національного законодавства у сфері праці передбачена адміністративна відповідальність.

На думку В.К. Колпакова, «адміністративна відповідальність – це специфічне реагування держави на адміністративне правопорушення, що полягає в застосуванні уповноваженим органом або посадовою особою передбаченого законом стягнення до суб'єкта правопорушення» [9, с. 128]. Ю.П. Битяк та В.В. Зуй визначають адміністративну відповідальність як «різновид юридичної відповідальності фізичних та юридичних осіб перед органами виконавчої влади, а у випадках, встановлених законом, – перед судом (суддею) за порушення загальнообов'язкових адміністративно-правових норм на підставі застосування до винного адміністративних стягнень, заходів упливу (до неповнолітніх)» [9, с. 129]. У колективному підручнику «Адміністративне право України» адміністративну відповідальність визначено як «накладенняна правопорушників загальнообов'язкових правил, які діють у державному управлінні, адміністративних стягнень, що тягнуть за собою для цих осіб обтяжливі наслідки матеріального чи морального характеру» . Д.М. Овсянко пише: «Адміністративна відповідальність – це застосування державними органами, посадовими особами та представниками влади встановлених державою заходів адміністративного покарання до громадян, а в певних випадках – до організацій, за порушення законності та державної дисципліни».

У нашому випадку права працівника, що оберігаються державою та порушуються роботодавцем, мають цілий арсенал засобів примусу, які дають змогу припинити правопорушення або мінімізувати негативні наслідки від його вчинення за допомогою застосування санкцій залежно від галузі права. Окремим видом відповідальності щодо порушених роботодавцем гарантій та компенсацій працівника є матеріальна відповідальність, яка в свою чергу деяким чином пересікається з адміністративною.

Професор Н. М. Хуторян визначає матеріальну відповідальність роботодавця як його обов'язок відшкодувати в установленому законом розмірі і порядку шкоду, заподіяну працівникові внаслідок невиконання або неналежного виконання роботодавцем зобов'язань з управління працею [1, с. 458].

Ми погоджуємося з цим визначенням у частині обов'язкового відшкодування роботодавцем заподіяної працівником шкоди у розмірах, передбачених законодавством. Питання, що стосуються матеріальної відповідальності сторін щодо відносин у сфері праці, прописуються у трудовому договорі або в додаткових до договору угодах. Перелік випадків, за які може наставати згадана відповідальність, є загальність від специфіки та умов конкретної трудової діяльності працівника.

Згідно зі ст. 3 Закону України «Про оплату праці» від 24.03.1995 р. № 108/95-ВР, мінімальною заробітною платою є законодавчо встановлений розмір заробітної плати за просту, некваліфіковану працю, нижче від якого не може проводитися оплата за виконану працівником місячну, а також погодинну норму праці (обсяг робіт) [5].

Вищенаведене належить до державних гарантій, передбачених для працівника, порушення яких тягне за собою матеріальну так і адміністративн відповідальність. Згідно зі ст. 265 КЗпП України, за недотримання мінімальних державних гарантій в оплаті праці до юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, які використовують найману працю, застосовується штраф у десятикратному розмірі мінімальної заробітної плати, встановленої законом на момент виявлення порушення, за кожного працівника, щодо якого скоєно порушення, що станом на 01 квітня 2016 року становить 13 870,00 грн.

Таким чином, будь-які правопорушення у сфері трудових відносин в більшості випадках є адміністративними.

Репетева О. Е. визначає адміністративне правопорушення у сфері трудових відносин як протиправне, винне діяння, що посягає на трудові права та свободи громадян, за яке встановлена адміністративна відповідальність [9, с. 127].

Відповідно до ознак адміністративного правопорушення у сфері трудових відносин слід віднести суспільну небезпеку, шкоду. Шкода в свою чергу може бути моральна та матеріальна.

В Україні адміністративна відповідальність за порушення законодавства про працю настає здебільшого за порушення правових норм, що стосуються гарантій та компенсацій у галузі охорони праці. Наприклад, національне адміністративне законодавство у цьому плані забезпечує захист гарантій та виплат компенсацій працівнику у зв'язку з заробітною платнею.

Так, ч. 1 ст. 41 КУпАП передбачає накладення штрафу на посадових осіб підприємств, установ і організацій

незалежно від форми власності та громадян – суб'єктів підприємницької діяльності, які винні у порушенні встановлених термінів виплат пенсій, стипендій, заробітної плати, у розмірі від тридцяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

На сьогодні Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів» від 06 грудня 2016р. № 1774-VIII з 01 січня 2017 року запроваджені економічно необгрунтовані та катастрофічні для бізнес-середовища штрафи за порушення законодавства про працю, а саме за:

- фактичний допуск працівника до роботи без оформлення трудового договору, оформлення працівника на неповний робочий час у разі фактичного виконання роботи повний робочий час, виплату заробітної плати без нарахування та сплати ЄСВ та податків – 30 мінімальних заробітних плат (96 000 грн.);

- порушення строків виплати заробітної плати працівникам, інших виплат, більш як за один місяць, виплату їх не в повному обсязі – 3 мінімальні заробітні плати (9 600 грн.);

- недотримання мінімальних державних гарантій в оплаті праці – 10 мінімальних заробітних плат (32 000 грн.);

- недотримання гарантій та пільг мобілізованих працівників – 10 мінімальних заробітних плат (32 000 грн.);

- недопущення до проведення перевірки з питань додержання законодавства про працю, створення перешкод у її проведенні - 3 мінімальні заробітні плати (9 600 грн.).

Розмір штрафів за порушення трудового законодавства явно не відповідає характеру та тяжкості правопорушення, не сумісний із ступенем вини.

Вражаючим є той факт, що згідно чинного законодавства, розмір санкцій за порушення законодавства про працю є в десятки разів вищим, ніж за порушення, що посягають на власність, порушення у сфері охорони природи, у сфері промисловості та будівництва та інші порушення, які можуть призвести до заподіяння шкоди життю та здоров'ю людини, а також призвести до екологічних та техногенних катастроф, що матимуть незворотні наслідки.

Отже, на наш погляд підвищення штрафів є необхідним але в межах допустимого. В цілому, нереальні штрафи у сфері трудових відносин – це яскравий приклад свавільної та авторитарної законотворчості, яка не відповідає принципам законності та справедливості, Конституції України та міжнародним зобов'язанням України, позбавляє громадян права на матеріальну свободу, несе загрозу абсолютного знищення громадянського суспільства та середнього класу.

Висновки. Адміністративна відповідальність за порушення гарантій та компенсацій для працівника є важливим превентивним засобом проти порушень законодавства, які допускають роботодавці. Достатньо ефективними за порушення законодавства про працю залишаються розглянуті засоби юридичного примусу. Наявність існуючих санкцій адміністративного змісту повинна бути адекватною до ступеня тяжкості вчиненого правопорушення, а кваліфікація протиправних дій (бездії) роботодавця – ознакам юридичного складу правопорушення.

Список використаних джерел:

1. Великий юридичний енциклопедичний юридичний словник / за заг. ред акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К.: Вид-во "Юридична думка", 2012. – 1020 с.

2. Трудове право України: підруч. / Ю. П. Дмитренко. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – 624 с.

3. Сучасна правова енциклопедія / О. В. Зайчук, О. Л. Копиленко, Н. М. Оніщенко [та ін.]; за заг. ред. О. В. Зайчука; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – 384 с.

4. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р. № 322-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/322-08/print1476445947504754.

5. Закон України "Про оплату праці" від 24.03.1995 р. № 108/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/108/95-%D0 %B2 %D1 %80/print1444931214873021.

6. Словничок юридичних термінів: навч. посіб. / уклад. В. П. Марчук. – К.: МАУП, 2003. – 128 с.

7. Про Державний бюджет України на 2016 рік: Закон України від 25.12.2015 р. № 928-VIII// Відом. Верх. Ради України. – 2016. – № 5. – Ст. 54.

8. Ткачівська О. Мінімальні гарантії в оплаті праці та відповідальність за їх порушення [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dspif.gov.ua/ news/145-mnmaln-garantyi-v-oplat-prac-ta-vdpovdalnst-za-yih-porushennya.html.

9. Репетева О. Е. К вопросу об административной ответственности за правонарушения у сфере труда / О. Е. Репетева / Вектор науки ТГУ. – 2009. – № 2(5). – С. 127–130.

10. Остапенко Л. О. 445 Адміністративна відповідальність за правопорушення, вчинені у галузі охорони праці: автореф. дис. … канд. юрид. наук. – К.: МОН України, Національний авіац. ун-т, 2015. – 20 с.

REFERENCES

1. Shemshuchenko, Yu.S. (Ed.). (2012). *Velykyi yurydychnyi entsyklopedychnyi yurydychnyi slovnyk [Great legal encyclopedic legal dictionary]*. Kyiv: Vyd-vo "Iurydychna dumka" [in Ukrainian].

2. Dmytrenko, Yu. P. (2009). *Trudove pravo Ukrainy: pidruch. [Labor law of Ukraine: textbook]*. Kyiv: Yurinkom Inter [in Ukrainian].

3. Zaichuk, O. V., Kopylenko, O.L., Onishchenko N.M. et. al. (2010). *Suchasna pravova entsyklopediia [Modern legal encyclopedia]*. O. V. Zaichuk (Ed.). Kyiv. Yurinkom Inter [in Ukrainian].

4. Kodeks zakoniv pro pratsiu Ukrainy [Labor Code of Ukraine]. (1971, December 10). *zakon2.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/322-08/print1476445947504754 [in Ukrainian].

5. Zakon Ukrainy Pro oplatu pratsi [Law of Ukraine On payment of labor]. (1995, March 24). *zakon3.rada.gov.ua.* Retrieved from http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/108/95-%D0 %B2 %D1 %80/print1444931214873021 [in Ukrainian].

6. Marchuk, V.P. (Ed.). *Slovnychok yurydychnykh terminiv [Dictionary of legal terms]*. Kyiv: MAUP [in Ukrainian].

7. Zakon Ukrainy Pro Derzhavnyi biudzhet Ukrainy na 2016 rik : vid 25.12.2015 № 928-VIII [Law of Ukraine On the State Budget of Ukraine for 2016 from December 25 2015, № 928-VIII]. (n.d.). *Vidom. Verkh. Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine, 5.* Art. 54 [in Ukrainian].

8. Tkachivska, O. *Minimalni harantii v oplati pratsi ta vidpovidalnist za yikh porushennia [Minimum wage guarantees and liability for violations]*. (n.d.). dspif.gov.ua. Retrieved from http://dspif.gov.ua/news/145-mnmaln-garantyi-v-oplat-prac-ta-vdpovdalnst-za-yih-porushennya.html [in Ukrainian].

9. Repeteva, O.E. (2009). K voprosu ob administrativnoi otvetstvennosti za pravonarusheniia u sfere truda [On the issue of administrative liability for violations at work]. *Vektor nauki TGU – Vector of science TSU, 5,* 127-130 [in Russian].

10. Ostapenko, L.O. (2015). Administratyvna vidpovidalnist za pravoporushennia, vchyneni u haluzi okhorony pratsi [Administrative liability for offenses committed in the field of occupational safety]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv: MON Ukrainy, Natsionalnyi aviats. un-t [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 2.03.2018

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО, КРИМІНОЛОГІЯ, КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

УДК 343.224 – 053.9

Sharashenidze Lasha
Vice-Rector, Tbilisi University
named after David Agmashenebeli, Tbilisi

CORRELATION OF INSTITUTES OF CRIMINAL GERONTOLOGY AND PREVENTION OF RELAPSE

The article investigates the correlation of institutes of criminal gerontology and prevention of relapse. It is noted that when aging, the number of mentally healthy people is reduced almost twofold: from 58.6% among juvenile offenders, to 27.3% among people over 50. At the same time, it should be noted that this significant decrease is mainly due to the number of people who suffer from chronic alcoholism. Under the influence of age, the number of persons with partial damage to the skull and vascular diseases, with mental disorders is increasing. Regarding psychopaths, oligophrenia and those who suffer from organic lesions of the central nervous system, their number among elderly criminals is lower.

Key words: crime, relapse, criminal, gerontopsychiatric analysis, recidivist

Шарашенидзе Л. СПІВВІДНОШЕННЯ ІНСТИТУТІВ КРИМІНАЛЬНОЇ ГЕРОНТОЛОГІЇ ТА ПРОФІЛАКТИКИ РЕЦИДИВУ

У статті досліджено співвідношення інститутів кримінальної геронтології та профілактики рецидиву. Зазначено, що при старінні кількість психічно здорових зменшується майже вдвічі: від 58,6% серед неповнолітніх правопорушників, до 27,3% серед осіб, старше 50 років. При цьому, потрібно звернути увагу на те, що це значне зниження відбувається в основному за рахунок кількості осіб, які страждають на хронічний алкоголізм. Під впливом віку зростає і кількість осіб з частковими ушкодженнями черепа і судинними захворюваннями, з порушеннями психіки. Відносно психопатів, олігофренів і тих, хто страждає органічними ураженнями центральної нервової системи, то їх кількість серед злочинців похилого віку менше.

Ключові слова: злочин, рецидив, злочинець, геронтопсихіатричний аналіз, рецидивісти.

In criminology, one of the criteria for singling out certain types of crime is the age of criminals. But this criterion is still used insufficient − in accordance with it, juvenile delinquency has traditionally been singled out, recently − youth criminality, as the most significant and complex problem uniting the criminality of both minors and youth. In some works, juvenile delinquency is considered itself. By the way, there are some age categories that need close attention of the criminologist: people of middle age and advanced years, whose crime has not become the object of a well-founded, comprehensive and, mainly, independent study.

We would like to consider the scientific problems of the last age group, the least researched and the most specific, suggesting to combine them under the name «criminal gerontology». Gerontology, as it is known, is a complex science that studies aging phenomena of living organisms, including humans. Consequently, criminal gerontology has such a direction in criminologists' research, which studies the crime of people of advanced years. In our opinion, it should include a theoretical analysis of the state, dynamics, structure and causes of the criminality of advanced years people, the exclusivity of their personality, the causes and mechanism of their criminal behavior, and the prevention development of such behavior. The study of these problems is very urgent in the modern conditions of the democratization of our society and the humanization of all branches of public life, when a sympathetic, attentive, and merciful attitude towards people of advanced age who have violated the criminal law becomes an absolute necessity.

At the moment, the population aging process is taking place in all countries of the world, which significantly affects the demographic situation in the society, and leads to serious problems of an economic, social, political, moral, psychological, legal nature. It can be predicted that such a process will contribute to the growth of crime among people of advanced age, and this requires a solution to the whole range of issues that arise: the definition of criminal and correctional

 © L.Sharashenidze, 2018

labor policies for such persons in general and some of their categories in particular, individual prevention, including correction of punished, differentiation and individualization of the criminal, providing them with comprehensive social, including medical care, the use of measures for their resocialisation. The society should be ready to solve these problems not only from the humane point of view, but also in practical approach.

One of the starting questions of the criminological-gerontological research is the definition of age, according to which a person can be classified as an advanced one. In the medical and legal literature, this age is considered to be: for women − 55 years, for men − 60 years, which coincides with the retirement age. Outstanding Soviet psychologist B.G. Ananiev refers to men as of advanced age 61−75 years, women − 55-75 years, all older than this age − as to older people and long-livers[1]. We believe that the age of a person, from which one should speak about old age, is not permanent and final for all scientific disciplines beyond the specific tasks which are main for researcher. For example, the branch of legal science, which studies the issue of pension provision for workers, should be guided by the appropriate retirement age.

Criminology, pursuing its goal, should bring down the lower threshold for older people, starting counting from 40−50 years. Firstly, some of the people, from 55−60 years old, and older women, among the criminals are insignificant and therefore do not cause significant interest. Secondly, the specificity of criminal behavior, especially those of advanced years, their lifestyle in general, especially those repeatedly convicted, is formed earlier − in 40−50 years, this relates to both men and women. This specificity, the most typical features of which we consider below, is manifested in the nature of criminal acts, social roles and statutes, communication and social ties, behavior during serving punishment and after release. In forensic psychiatry, which is close to criminology, to the late age group are included people over 50 years old[2]. First of all, it is necessary to determine what is the crime of the elderly.

V.V. Tirskiy and M.V. Voitin (they also include those who reached the 50th anniversary) note that the proportion of persons of advanced years among criminals is relatively small and the older a person is, the less the crime rate. According to these authors, criminals over 50 years of age make up 6% of the convicts in the investigated region, and the structure of their crimes is unique: they are all convicted of only 17 articles of the Criminal Code of the RSFSR (89, 92, 144, 147, 103, 108, 109, 11,112, 120,130,131,158, 198, 206, 211,218). Among them, 60% are for crimes against the person (attention is drawn to the absence of convicts under Articles 102 and 117 of the Criminal Code of the RSFSR), 10% for violence, 10% for crimes (against state and public property, 13% against the personal property of citizens, a large proportion were those who are accused of violating passport regulations and vagrancy[3].

Thus, in the sample of V.V. Tirskiy and M.V. Voitin violent crimes predominate, although not very serious. According to our information, violent crimes constitute a smaller (about 30%) share, and most of them are thefts, embezzlement, vagrancy. In this case, it is necessary to highlight the prevalence of petty theft and embezzlement. There are people guilty of major embezzlement, but their share in the quantitative measurement is insignificant, although the damage caused by their actions is very weighty. As a rule, such people play the role of the organizer of the crime.

It is interesting to compare the data given in the two studies mentioned above with information on the crime of people of advanced years in other countries and in other historical periods, such as the last century, conducted by A. Aschaffenburg. According to these data, the most common crimes among men of this age group were cases of causing «grievous bodily harm» and ordinary theft, while the second of these groups of crimes («causing injury») is half the size of the last two. Among the women of advanced years, the most common are the usual theft. T.A. Aschaffenburg emphasizes the insignificant number of thefts committed by men and women of advanced age (over 50).

M.N. Terket cites the following characteristics of the criminality of people of advanced years, provided by the Russian criminologist Nekliudov: «Old age (50−60 years) is more prone to bribery, violation or damage to someone else's property and to the deportation of children who are in charge or parental control of this person. Aging (65 years and above), as the period of the distribution and decline of all the forces of the organism, does not have any inherent crimes: it is at this age are the least rates, and the propensity to commit crimes has reached its minimum »[5]. In his statistical studies of crime in Russia for the years 1897-1903. M.M. Gernet refers to older than 60 years as to elderly persons, with respect to them emphasizes that the greatest number of crimes committed by them are expressed in violation of the regime of management, thefts and injuries, with the latter in two times more. About crimes against the regime of management Gernet wrote that «from the elders steal mostly single people: married and widowers have the support of their family. Single old people are in more difficult material conditions: 27.2% of them are convicted of begging, wandering and the like, while the family elders make up only 2.2% of those convicted for these crimes. Keeping and acquiring stolen goods, destroying and damaging property are also crimes of the elders.»

Comparing all these data, we come to the conclusion that most of the crimes of people of advanced years are not violent, and if they are violent, they are not usually the most serious. The bulk is self-serving crimes and crimes of a disadaptive nature (vagrancy, begging, violation of passport rules).

There is no doubt a significant decrease in the criminal activity of this age group. V.V. Tirskiy and M.V. Voitin give some explanations for this phenomenon:

a) the physical impossibility of carrying out crimes − illness, lack of physical strength, etc;

b) the achievement of a certain level of consciousness in connection with the accumulation of a significant life experience;

c) the lower coefficient of «survival of former criminals».

Agreeing with the above evidence, we consider it necessary to name other:

a) a decrease in the psychological, including intellectual, abilities of older people, which is especially characteristic of repeatedly convicted repeat offenders, who usually suffer from alcohol and drug addiction;

b) crimes of persons of this age, with the exception of major thefts, are usually very quickly disclosed and the perpetrators are liable, which prevents them from completing new ones;

c) the majority of criminals of advanced years «get tired» of committing crimes and the long-term stay in places of deprivation of freedom connected with this. Only because of this, they stop the criminal activity, and not because they were reformed or re-educated.

A rather interesting picture is represented in the recurrence of crimes among people of advanced age. In general, according to the sample data we have, the proportion of repeaters in this age is significantly less than in another age group. However, among the elderly, a large proportion of those convicted repeatedly: one in three of those who have nine or more convictions is older than 50 years. As the number of convictions increases, the weight of those who have a corresponding number of convictions constantly increases. Many times convicted repeat offenders among women are little more than men. Very often repeaters occur among people who are constantly engaged in vagrancy. Many of them are held accountable for the implementation of petty thefts. It must be said that the commission of crimes by these persons constitutes an integral, organic part of their way of life, in fact, their criminal-punishable, homeless parasitic existence is their way of life. Committing property crimes is a way of supporting such an existence.

Thus, maladjusted behavior due to exclusion from normal connections and relationships, constant participation in work and the transition from place to place is a characteristic feature of the jailbird of advanced years. The study of individual stories of such persons shows that such behavior is not at all random for them, and its roots must be sought in their early childhood. The fact is that, without exception, all such offenders were brought up in troubled families, whose unfortunate situation was expressed in the fact that they did not have emotional contact with their parents. They were psychologically, and sometimes physically, «thrown out» of their families. Since they did not properly socialize in the parents' family, this determined their disadaptation, and in the future, inability to live in their own family, the inconsistency of working in a team, the support of friendly ties, etc. A systematic vagrancy, a homeless, antisocial existence begin to narrow down and even completely violate public useful links, which is very noticeable in old age, when the set of social roles and statuses becomes extremely poor, their social extinction very often outstrips the physical.

This allows us to determine the initial approaches to the study of the personality of the criminal of advanced years. And it turns out to be a necessary condition for studying the criminality of people of a given age and ascertaining the cause of their criminal behavior. The latter we see in the fact that such behavior can not be adequately studied only on the basis of the statement of certain features of their personality, fixed at the time of analysis. What is established by research on this time fragment of an elderly person's life is a fact that has nothing to do with his previous life, including childhood and adolescence and subsequent stages, which we tried to demonstrate with the example of maladjusted offenders. The analysis of the criminologist[8], that is the emphasis on studying the entire life path of a person in an unbreakable unity with the social conditions of their formation and development, becomes an inalienable prerequisite for the success of knowing the causes of criminal-punishable behavior.

Theoretical interpretation of individual observations on the basis of combining common features allows to create a holistic picture that explains such behavior. The fact that the actions of criminals of advanced years are largely influenced by characteristics of this age (including psychological, mental anomalies and somatic diseases, the general decrepitude of the organism) does not at all deny what has been said. The fact is that all these old changes are «overlap» not on a qualitatively new personality (and through it predetermine the corresponding behavior), namely the one that was formed throughout the entire previous life.

Actually, we have already separated one type of personality of the criminal of advanced years-they are de-adapted, desocialised persons, the leading feature of which is that they inactively express to society the beliefs and orientation realized by their behavior. On the contrary, in their mass, such persons are passive, inclined to «go with the flow», actually leaving society, and committing by them selfish crimes becomes a means of supporting such leave. Therefore representatives of this type should be referred to «asocial" personalities. Characteristically, being in prison after criminal punishment, they tend to be at low levels of the social-psychological hierarchy of the convicts' environment, which also indicates their maladjustment. Some of them, suffer from chronic illnesses, dementia, do not fulfill the requirements of personal hygiene, feel hostile attitude from other convicts. The prospect of their actual correction and re-education seems very doubtful. After liberation from punishment, as well as a largely subjective inability to normal life, lack of necessary habits, they usually continue to lead a maladjusted existence and are again brought to criminal responsibility. But do not think that among the repeatedly convicted of advanced years there are only such desocialised persons. The study of this process shows that among these repeaters very often appear really dangerous criminals who constantly commit serious crimes - mercenary and violence. They have strong leadership abilities and are often led by organized criminal groups. Of course, all these people enjoy considerable authority among other criminals, perfectly adapted to the antisocial environment. They maintain their high informal status even during the stay of punishment in places of deprivation of liberty, their leading moral and

psychological trait is an active opposition to society and rejection of its demands. From here − a negative reaction to all educational efforts.

Among the self-serving criminals of advanced years, those who turn out to be the thieves of state property in significant amounts attract attention, as it has been already pointed out, they are relatively few. By their personal abilities, significant experience, long criminal activity, the presence in this regard of leadership abilities, they constitute an increased social danger. Among such plunderers, there are often people who have as the leading characteristic, as shown by psychological research, the unshakable nature of emotions and relationships, tirelessness in achieving the goal, views and outlook, behavior and life positions. Deepening creates a high level of harassment and increased self-esteem. We can say that they have an increased subjective sensitivity (susceptibility) in all cases that violate their personal interests. They are different by suspiciousness and together with this tendency to risk, but only justified, in which they are helped by a great deal of life experience, they can only be kept from it in the moment of change in activity, but by making decisions, they consistently bring things to completion.

The plunderers of this category have good adaptability, because they are guided by social norms and requirements, including informal ones, they know how to establish connections and control their behavior. For them, the theft of material means is not a game and they try to do everything to prevent exposure. They have the most developed tendency to leadership, domination, management of the environment. Their criminal activities of carrying out large-scale thefts are often combined with bribery.

Those who commit crimes to ensure the material and spiritual values of their family and its individual members are also implicated in the group of the plunderers of advanced years. Very often such people lead a modest way of life, not allowing any redundancy, for long years of work have gained authority, are very attached to the family, especially to children and grandchildren. For most of them, as studies revealed, characterized by the presence of psychoasthenic traits, that is, increased responsibility, easily arising feelings of guilt, self-doubt and uneasiness. Psychologically, these are contradictory combinations: such people quickly fall under the influence of more authoritative and resolute individuals who using the easy emergence of the first, a sense of guilt, are able to fully control their behavior. Such features, as a rule, are endowed with their wives, without which they do not imagine their existence.

Representatives of this type usually more are under the influence of the wife and are not able to independently solve more important issues.

Such relationships arise, of course, not in old age, but much earlier and gradually acquire development during the course of a common life. Already at the beginning of the formation of the family, the husband extremely appreciates the wife and afraid to leave her, because his adaptation is completely based on the wife's ability to solve all the problems for him. If the husband does not have the opportunity to provide the wife's demands with socially permitted means, he can commit a crime, fearing losing his wife. There is a real possibility of direct pressure of the wife on the husband in committing crimes. Finally, this type of relationship is fixed, becomes a habit, a norm, a basis of family relations and unspoken rule of spouses behavior. Analysis of the special aspects of the criminals of advanced years will be incomplete if one does not address the psychiatric aspects of the problem. We have in mind personal characteristics and characteristics regarding the behavior of these criminals, which are formed under the influence of mental abnormalities (not excluding the normal mental condition). In connection with this, it is necessary to emphasize that recently gerontological psychiatry is actively acquiring development and has emerged as an independent branch of clinical psychiatry. E.Ya. Sternberg stipulates this phenomenon as an increase in the practical importance of studying the mental illnesses of older people and the interest that arises in the process of studying them, as the number of elderly people who turn to psychiatric institutions is growing. The main reason for the growth of mentally ill at this age is the increase in the proportion of people of this age in the total mass of the population[9].

According to E.Ya. Sternberg, the main methodological conclusion, taking into account the current state of gerontopsychiatric studies, is that the study of individual clinical questions should be carried out in close connection with the study of a number of general aspects of psychiatry, that is, those general pathological patterns that have their clinical manifestation in the mental illnesses of elderly people. For another thing, because of the insufficiently outlined nosology and incomplete systematics of the subject of gerontological psychiatry, the implementation of clinical research in this industry must necessarily be comparative[10]. This situation is of current importance for criminological and gerontological research. Indeed, all the work in this field should be correlated both with the general-curriculum achievements and with the results of studying the criminal problems of other age groups. The latter is important in the sense that there are various mental anomalies that have a criminogenic role in old age, appear much earlier and including the youth.

A comprehensive study of criminals (with the participation of psychiatrists) revealed that when aging, the number of mentally healthy people is almost twice less: from 58.6% among juvenile offenders, to 27.3% among persons over 50 years old. At the same time, it is necessary to pay attention to the fact that this significant decrease occurs mainly due to the number of people suffering from chronic alcoholism. Under the influence of age, the number of people with partial damage to the skull and vascular diseases, with mental disorders increases. In the case of psychopaths, oligophrenics and those suffering from organic lesions of the central nervous system, their number among criminals of elderly years is less.

As forensic psychiatrists point out, referring to the results of forensic psychiatric practice, over the last decade, amid

a general increase in the number of people sent to forensic psychiatric examination in connection with criminal cases, the number of people over the age of 50 has increased more than in two. Among those who have passed through forensic psychiatric examination, there is a tendency to unceasing domination, as far as the transition to older age groups, not susceptible to the sane, that is, growth is not at the expense of those who have some or other signs of mental disorders, but for the account of the mentally ill, both in medical (clinical) understanding and in the legal sense. Most patients develop cardiovascular, gastrointestinal, pulmonary and other diseases, which not only creates a favorable somatic basis for the development of mental disorders, but also causes certain difficulties for social adaptation. If compared with patients of other age groups, then gross socially dangerous actions against life and health by elderly people (including by incompetent) occur twice as often as petty thefts, vagrancy, violation of passport rules. In most cases, public dangerous acts are committed under the influence of intoxicants.

According to M.E. Kuznetsov, among those who underwent forensic psychical examination in criminal cases, those aged over 50 years were 6.6%. Among them, 22.7% were considered incompetent, while the same indicator for the study of all age groups does not exceed 10%. As the age of a person increases, the proportion of persons recognized as not subject to probation increases. According to the total number of people surveyed (taking into account the incompetent), people with mental disorders of vascular and alcoholic genesis, organic lesions of the central nervous system and schizophrenia often commit dangerous actions against the life and health of citizens. For patients with epilepsy, involutionary (senile) psychoses and psychopathy, the most common are violations of public order, and for persons suffering from traumatic brain injury consequences, illegal acts of mercenary nature.

A fairly common violation of the psyche among criminals of advanced years is considered cerebral atherosclerosis. According to Yu.D. Krivoruchko, among those who are over 60 years old, who have undergone forensic psychiatric examination to resolve the issue of non-applicability, patients with cerebral atherosclerosis constitute a significant part − 72.2%, of which in the majority are considered sane. At a neurosis-like level of this disease, there is sufficient subjective preservation, including pre-immobilized («painful») antisocial attitudes, it is no coincidence that 77% of crimes committed by them corresponded in their composition to those criminal-punishable actions that were observed before the development of the cerebral atherosclerosis. For the psycho-like level of the disease, the leading clinical manifestations are disorders of the excited and hysterically-excited variants. By the way, with the development of hysterically-raised disorders, arise such personality changes as stubbornness, pedantry, stinginess, selfishness, suspicion. Often there are unstable, overvalued ideas of loss, jealousy. Patients became difficult for others, often family and household adaptation was disturbed.

In all cases, which Yu.D. Krivoruchko considered, despite the revealed personal changes and signs of intellectual decline, for the designated individuals, the ability to establish logical connections, the correct practical orientation in life situations, the full critical interpretation of the latter, the understanding of the wrongfulness of one's actions and the punishment for what was committed, and the observance of the socially formed personal installations. Yu.D. Krivoruchko proves that with the development of cerebral atherosclerosis, the genesis of criminal actions reduces the influence of social factors and the importance of mental disorders increases. To the increase of the social danger of such criminals, in particular, alcoholization and premorbid characterological features[11].

The criminal behavior of persons of advanced years is significantly affected by the spread among them of alcoholism. Studies have shown that the common for them is a long-lasting, for decades, abuse of alcoholic beverages, and with subsequent aging − a decrease in resistance to alcohol. No case of the onset of alcoholism in old age was detected. The state of alcoholic intoxication in these persons is accompanied by suppression, affective tension, malice, irresponsibility, paranoid mood, external unmotivated cruelty, fuzzy orientation. Personal changes were manifested in narrowing the circle of interests, reducing memory, criticism, primitive reasoning. Carelessness and apathy changed with violent affective reactions under trifling circumstances. The degree and pattern of the decline of mental activity is predetermined not only by chronic alcohol intoxication, but also by the nature of vascular changes. According to selected data, among the number of alcoholics surveyed, 43.8% committed murders and caused serious bodily harm (victims − mostly those with whom the perpetrators were in close contact), 23.3% − violence and resistance to authorities, 11.0% % − theft, 9.6% − arson, 8.2% − sexual crimes[12].

Geronto-psychiatric analysis of the condition of criminals of advanced years allows us to draw some conclusions:

1) a significant mass among them are people with mental (within the limits of sanity) disorders;
2) the most common anomalies among this category of criminals is alcoholism, partial manifestations of the consequences of craniocereberal trauma and the disturbance of vascular genesis;
3) there is an opportunity to establish some correlations between a variety of criminal behavior and the nature of a mental anomaly.

Consequently, violent crimes are most often committed by offenders with personality disorders of a mental nature. All these circumstances are considered to be most significant with respect to the characteristics of this group of criminals. The basis of the corresponding activity is considered to be the solution of major social problems aimed at raising the standard of living of a person, expanding and enriching the sphere and the quality of the help and services rendered to them, raising the social standard of living, and democratization. Preventing crimes on the part of these individuals, given their age, their accompanying physical and mental disorders, desociality, the alienation of some of them, must be imbued with the idea

of humanism.

First of all, this concerns the appointment and execution of criminal penalties, the adoption of the necessary measures to re-socialize such persons after their release, and their involvement in normal life. Age and the accompanying subjective circumstances should be taken into account when deciding whether to initiate criminal proceedings, although, usually, these factors should not be grounds for refusing to initiate them. However, they can be considered as mitigating circumstances in the appointment of a criminal penalty. At the trial of criminal cases on crimes committed by persons of advanced age, the participation of a lawyer is an important factor, because the intellectual decline of many of them, various anomalies and illnesses significantly hamper them in protecting their legitimate rights and interests. For the same reason, it is also desirable to conduct forensic psychiatric, and even better − complex forensic psychological and psychiatric examinations[13] for many of them. The latter viewpoint has to do with those who have long been antisocial. In such cases, the court is often inclined to see the cause of prolonged unlawful behavior in the «evil will» of the defendant and usually does not set itself the goal of revealing the true subjective causes of such behavior. At the same time, the bodies executing criminal punishment are disoriented. In this regard, the purpose of a comprehensive psycho-psychiatric examination is the establishment of conditioned reasons for the court to take them into account when deciding whether to impose punishment.

It is necessary to analyze separately the question of the correction and re-education of the convicted elderly. Firstly, we note that the court must determine such a place of serving the sentence (if deprivation of liberty is meant), which would correspond to the goal of correctional labor education. First of all, we mean that punishment should take place in such geographical, climatic conditions that would lead to an improvement in the health of criminals, contribute to the preservation or restoration of its related and other socially useful links.

Some researchers raise the issue of «creating in the future specialized places of serving punishment for the «old». It's no secret that as a rule the elderly people behave differently, unlike young people, in places of deprivation of liberty, and have other perspective orientations. Specialized places of serving criminal punishment for them do not require, for sure, strong military protection, but require, as necessary, additional medical staff and care staff. Soon there should be homes for the elderly who would be destined for criminals of advanced years and disabled, they would be protected and replaced with their places of serving criminal punishment. Repeaters and especially dangerous once, regardless of age, as before, must be kept separate from the first convicts.

These proposals really deserve discussion, and I would like to make a number of comments and clarifications.

Firstly, if the homes of disabled and elderly people who are protected will be created, then only those who have committed crimes for the first time who do not have a significant public danger but whose isolation from society is needed must be sent to serve their sentences. In another case, they can be sentenced to a punishment not related to deprivation of liberty.

Secondly, repeaters and especially dangerous once really should serve their sentence on a general basis. The exception is those who are first convicted, or engaged in vagrancy and begging. Such persons must, apparently, be sent to the homes of disabled and elderly people who are protected.

Thirdly, probably not all those whom we consider to be abusers of advanced years, the elderly or disabled. Therefore, they must serve their sentence on a general basis. In general, to properly solve all the problems discussed here, a comprehensive scientific classification (or typology) of criminals of advanced years is needed.

Data on the composition of convicted persons by age and by their efficiency in the CEL (Criminal-executive law) are given in table YAD.4-YAD.7.

Older criminals serving sentences in places of deprivation of liberty must be provided with medical assistance, and also provided with affordable labor in accordance with their age, health, qualifications, interests. It is necessary to stimulate their participation in the work of amateur organizations of convicts, to apply measures to preserve or restore related ties, with the work collective so that the resocialisation of these individuals upon return is successful. The latter, as evidenced by experience and numerous studies of criminologists, has for them a special independent significance, because many of them, upon their return to freedom, begin (or continue) to lead a homeless existence.

Note that, in addition to the above, it is very important that each released person should have the necessary documents with him, for example, to receive a pension, admission to the disabled and elderly home, etc. It is advisable to take care of a preliminary agreement with relatives if the released person can live with them. In some cases, while working, the agreement can be formalized with the administration of enterprises and institutions.

The problems of criminal gerontology are quite diverse and hard. They need further scientific research, testing their results in practice. This is an important social task, and it must be solved by every possible means that our society has.

Practical experience, testing and individual work with people of advanced age give the right to make a conclusion about the need to pay more attention to the problems of social adaptation of those released from places of serving punishment.

References

1. Ananiev BG Man as a subject of knowledge .- L.: LGU, 1968.- P. 130.
2. Prevention of socially dangerous actions of psychiatric patients over the age of 50 years (Methodical recommendations) .- Moscow: Izd. Ministry of Health, 1986.- C.4.

3. Tirski V.V., V.Sh.N. Criminological and criminal legal value of the elderly // Legal issues of combating crime .- Tomsk: Izd. Tomsk Un-ta, 1984.- P. 20-24.
4. Ashaffenburg G. Crime and Fight Against It. Criminal psychology for doctors, lawyers and sociologists. - Odessa: Izd. Vl Raspopov, 1906.- p.121-122.
5. Gernet M.N. Moral statistics (criminal statistics and suicide statistics). - Moscow: Izd. CSU, 1922.- p.127.
6. Yevgeny Savichev On the methodology of criminogenetic analysis // Personality of the offender: methods of study and problems of influence: Sat. labor. - Moscow: VNII MVD USSR, 1988.
7. Sternberg E.Ya. Gerontological psychiatry. - M. Medicine, 1977.- P.8.
8. Krivoruchko Yu.D. Cerebral atherosclerosis and its forensic-psychiatric significance: Author's abstract. Dis ... Cand. honey. Sciences. - Moscow: VNII of General and Forensic Psychiatry them. VP Serbian, 1980.- S.80.
9. Danilenko E.T. etc. Clinical features of alcoholism of persons of late age who committed socially dangerous actions // Abstracts of reports. Pathogenesis, clinic and treatment of alcoholism. - Moscow: Ministry of Health of the USSR, 1976. - p.104-105.

REFERENCES

1. Ananiev, B.G. (1968). *Man as a subject of knowledge*. L.: LGU [in English].
2. *Prevention of socially dangerous actions of psychiatric patients over the age of 50 years (Methodical recommendations)*. (1986). Moscow: Ministry of Health [in Russian].
3. Tirski, V.V., & V. Sh.N. (1984). Criminological and criminal legal value of the elderly. *Legal issues of combating crime,* 20-24 [in Russian].
4. Ashaffenburg, G. (1906). *Crime and Fight Against It. Criminal psychology for doctors, lawyers and sociologists.* Odessa: Izd. Vl Raspopov [in Ukrainian].
5. Gernet, M.N. (1992). *Moral statistics (criminal statistics and suicide statistics)*. Moscow: Izd. CSU [in Russian].
6. Savichev, Ye. (1988). *On the methodology of criminogenetic analysis*. Moscow: VNII MVD USSR [in Russian].
7. Sternberg, E.Ya. (1977). *Gerontological psychiatry*. Moscow: Medicine [in Russian].
8. Krivoruchko, Yu.D. (1980). Cerebral atherosclerosis and its forensic-psychiatric significance: Author's abstract. *Candidate's thesis*. Moscow: VNII of General and Forensic Psychiatry them [in Russian].
9. Danilenko, E.T. Clinical features of alcoholism of persons of late age who committed socially dangerous actions. *Abstracts of reports. Pathogenesis, clinic and treatment of alcoholism*. Moscow: Ministry of Health of the USSR, 104-105 [in Russian].

Стаття надійшла до редакції 4.03.2018

УДК 343.352

Мілова Тетяна Миколаївна
кандидат юридичних наук, доцент кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка
tmilova@rambler.ru

КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ОБ'ЄКТА І ПРЕДМЕТА НЕЗАКОННОГО ЗБАГАЧЕННЯ

У статті розглядаються особливості об'єкта та предмета незаконного збагачення як одного із злочинів у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг. Проаналізовано різні підходи до кваліфікації об'єктів злочину, визначено загальний, родовий та безпосередній об'єкти незаконного збагачення. Висвітлено дискусійні питання у контексті основного та додаткового безпосереднього об'єкта злочину передбаченого ст. 368-2 Кримінального кодексу України. Досліджено різні точки зору науковців щодо поняття предмета даного злочину, з'ясовано його зміст та обсяг. На основі аналізу нормативно-правових актів досліджено поняття активів та їх розмір (вартість) у кримінально-правовому значенні.

© Т.М.Мілова, 2018

Ключові слова: злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, антикорупційне законодавство, незаконне збагачення, об'єкт незаконного збагачення, предмет незаконного збагачення.

Milova T.M. CRIMINAL AND LEGAL CHARACTERISTICS OF THE OBJECT AND SUBSTANCE OF OF ILLEGAL ENRICHMENT

The article deals with the features of the object and subject of illegal enrichment as one of the crimes in the field of service activity and professional activities related to the provision of public services. Different approaches to qualification of crime objects are analyzed, general, generic and direct objects of illegal enrichment are defined. Issues of discussion in the context of the main and additional direct object of the offense under Art. 368-2 of the Criminal Code of Ukraine. Different points of view of scientists concerning the notion of the subject of this crime were investigated, its content and scope were clarified. On the basis of the analysis of normative legal acts, the concept of assets and their size (cost) in the criminal legal sense are investigated.

Key words: crimes in the field of service activities and professional activities related to the provision of public services, anti-corruption legislation, illegal enrichment, the object of illegal enrichment, the article of illegal enrichment.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку кримінально-правової науки дослідження напрямів кримінально-правової протидії службовим злочинам набуває ще більшої актуальності у зв'язку з численними спробами вдосконалення юридичних складів злочинів передбачених розділом XVII Кримінального кодексу України (далі – КК України). Серед злочинів у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг особливе місце займає такий вид злочину як незаконне збагачення, кримінально-правова регламентація якого останніми роками зазнала суттєвих змін. У межах юридичного аналізу складу злочину, передбаченого ст. 368-2 КК України зосередимо увагу саме на об'єкті та предметі даного злочину.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості злочину, передбаченого ст. 368-2 КК (незаконне збагачення) досліджували у контексті кримінально-правової характеристики злочинів у сфері службової діяльності такі науковці, як: П.П. Андрушко, В.І. Борисов, Л.П. Брич, О.О. Дудоров, В.Я. Тацій, В.І. Тютюгін, Є.Л. Стрєльцов, М.І. Хавронюк та інші. Окрема група науковців особливу увагу звертає саме на дослідження ознак об'єкта та предмета злочину, передбаченого ст. 368-2, а саме: Д.О. Гарбазей, О. І. Гузоватий, О. П. Денега, А.А. Задорожний, К.П. Задоя, О.М. Костенко, М.І. Мельник, О.Я. Свєтлов, Т.І. Слуцька, В. Г. Хашев, І. М. Ясінь та інші. Актуальність означеної проблематики та законодавчі зміни, незважаючи на наявність ряду наукових досліджень, зумовлюють практичну необхідність у подальших дослідженнях особливостей об'єкта та предмета такого злочину як незаконне збагачення.

Формування цілей статті. Метою статті є кримінально-правовий аналіз об'єкта та предмета незаконного збагачення, передбаченого ст. 368-2 КК України.

Виклад основного матеріалу. Об'єктом злочину, як правило, визначають суспільні відносини, що охороняються кримінальним законом, а саме те, на що завжди посягає злочин і чому він завжди заподіює певну шкоду [1, с. 89]. Окремі автори під об'єктом розуміють охоронювані законом цінності, проти яких спрямоване злочинне діяння і яким спричиняється чи може бути заподіяна шкода [2, с. 234]. Проте, безперечно, об'єкт найбільш точно відображує соціально-правову сутність злочину.

У науці кримінального права найбільш поширеною є триступенева класифікація об'єктів «по вертикалі» (загальний, родовий і безпосередній). Проте з такою класифікацією не погоджується окремі науковці. Зокрема, М. Коржанський вважає, що всі об'єкти необхідно розділити на чотири групи: загальний, родовий, видовий, безпосередній. Відповідно до цієї точки зору безпосереднім об'єктом злочину слід вважати об'єкт конкретного злочинного посягання, тобто безпосереднім об'єктом являються суспільні відносини, які вже порушені окремим конкретним злочином, а не ті суспільні відносини, які знаходяться під охороною кримінально-правової норми. Під родовим об'єктом слід розуміти окрему групу однорідних суспільних відносин, які складають певну галузь суспільного життя (власність, особа). Видовий об'єкт - це суспільні відносини одного виду (життя, індивідуальна, державна власність) [3, с. 68]. На думку Є. Л. Стрельцова, видовий об'єкт є більш вузьким ніж родовий і більш широким ніж безпосередній об'єкти та може використовуватися для класифікації злочинів усередині розділів в Особливій частині КК [4, с. 10]. Означена позиція, безперечно має свої аргументи, проте на нашу думку, триступенева класифікація об'єктів є цілком достатньою для визначення сфери суспільних відносин та розкриття їх особливостей.

Загальним об'єктом є завжди певна сукупність суспільних відносин, які поставлені під охорону чинного кримінального законодавства. Особливу увагу слід зосередити саме на інших об'єктах. Так, родовий об'єкт являє

собою сукупність однорідних суспільних відносин, узятих під охорону спеціально передбаченою групою норм кримінального закону [5, с. 36]. Родовим об'єктом усіх злочинів, передбачених розділом XVII Особливої частини КК України, у тому числі і незаконного збагачення, науковці визначають суспільні відносини, які забезпечують нормальну, тобто таку, що відповідає вимогам законодавства, діяльність державного апарату, апарату управління органів місцевого самоврядування, об'днань громадян, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності і організаційно-правової форми, а також суспільні відносини, що забезпечують здійснення регламентованої законодавством професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг [6, с. 783].

Безпосереднім об'єктом будь-якого злочину є ті конкретні суспільні відносини, які поставлені законодавцем під охорону певної статті Особливої частини КК і яким заподіюється шкода злочином, що підпадає під ознаки конкретного складу злочину [1, с. 106]. Теорія кримінального права виокремлює також класифікацію безпосередніх об'єктів «по горизонталі». Суть цієї класифікації полягає в тому, що на рівні безпосереднього об'єкта виділяють основний (головний) та додатковий об'єкти, при чому додатковий у свою чергу поділяється на додатковий обов'язковий та додатковий факультативний [1, с. 107-108]. Окремі автори схильні виділяти лише три об'єкти «по горизонталі», а саме: основний, додатковий та факультативний [7, с. 106; 4, с. 10], проте, такий підхід вбачаємо не досить коректним, оскільки факультативний безпосередній об'єкт також виконує додаткову функцію, а не основну, тому і його слід віднести до додаткового об'єкта. Таким чином, під основним безпосереднім об'єктом розуміємо суспільні відносини, які насамперед і головним чином прагнув поставити під охорону законодавець, приймаючи закон про кримінальну відповідальність.

Додатковим безпосереднім об'єктом є тільки ті суспільні відносини, яким поряд із основним об'єктом завдається або виникає загроза заподіяння шкоди. Додатковий обов'язковий об'єкт – це суспільні відносини, яким при вчиненні даного злочину завжди спричиняється шкода. Додатковий факультативний об'єкт – це ті суспільні відносини, яким при вчиненні даного злочину в одному випадку заподіюється шкода, а в іншому – завдання шкоди цим відносинам не настає. [1, с. 107-108].

Основним безпосереднім об'єктом незаконного збагачення науковці визначають: суспільні відносини, які виникають у зв'язку та під час здійснення службовою особою правомірної діяльності, тобто в межах і відповідно до нормативно-правових актів [8, с. 405]; встановлений порядок службової діяльності в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, державних і комунальних підприємствах, установах, організаціях [9, с. 120]; суспільні відносини, що забезпечують нормальну службову діяльність в окремих ланках апарату управління органів державної влади, місцевого самоврядування, в окремих юридичних особах публічного чи приватного права, а також суспільні відносини, які забезпечують нормальне здійснення тих конкретних видів професійної діяльності, які пов'язані з наданням публічних послуг [6, с. 183]; неупередженість, сумлінність та добросовісність при виконанні своїх обов'язків осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування [10, с. 48].

На нашу думку, основним безпосереднім об'єктом незаконного збагачення (ст. 368-2 КК) варто окреслити суспільні відносини, які забезпечують авторитет, порядок здійснення державної служби, цілі і завдання установ та організацій публічного сектора, встановлений порядок їх функціонування. Безпосередній додатковий об'єкт незаконного збагачення, зокрема додатковий обов'язковий, у більшості випадків науковцями не виділяється. Проте, окремі автори акцентують увагу на необхідності такого розмежування, розуміючи під додатковим обов'язковим об'єктом наступне: авторитет органів влади і місцевого самоврядування та ділову репутації державних, комунальних підприємств, установ, організацій [8, с. 405]; відносини справедливого розподілу матеріальних благ у суспільстві [11, с. 1079].

У цьому аспекті слушною є думка про те, що безпосередній додатковий обов'язковий об'єкт незаконного збагачення може частково чи в повній мірі співпадати з тим чи іншим безпосереднім об'єктом. Проте, в залежності від особливостей конкретного злочину, який кваліфікується як незаконне збагачення, відповідний безпосередній додатковий об'єкт буде кардинально відрізнятися. Відповідно для данного кримінального правопорушення не є характерним наявність сталого та незмінного додаткового обов'язкового безпосереднього об'єкта [10, с. 49].

При незаконному збагаченні, безперечно, виникає ймовірність нанесення істотної шкоди й іншим відносинам, що передбачає кваліфікацію за іншими статтями Особливої частини КК України. У таких випадках мова йде про наявність додаткового факультативного об'єкту, який в загальному вигляді, як вказує О. П. Денега, передбачає такі елементи правопорядку: інтереси владно-службових суспільних інституцій, неупередженість правосуддя, порядок обчислення, нарахування та сплати податків та зборів, інших платежів обов'язкового характеру, а також фіскальна забезпеченість держави тощо [10, с. 49].

Поряд з об'єктом злочину слід виділити і предмет злочину, які у своїй сукупності утворюють самостійний елемент складу злочину. Існують різні точки зору науковців щодо поняття предмету злочину. Так, одні автори традиційно під предметом злочину розуміють будь-які речі матеріального світу, з певними властивостями яких закон про кримінальну відповідальність пов'язує наявність у діях особи ознак конкретного складу злочину [1, с. 100]. Інші визначають предмет як соціально значущий феномен громадських інтересів, що як науково-юридична абстракція є ознакою складу злочину, містить специфічну інформацію, необхідну для правової оцінки злочину»

[12, с. 158]. Наприклад, В.Я. Тацій під предметом злочину розуміє і предмет і соціальний зв'язок і предмет суспільних відносин [13, с. 198].

Предмет є факультативною ознакою складу злочину, проте, якщо така ознака названа безпосередньо в самому законі, то вона набуває ознак обов'язковості. Так, предмет є обов'язковою ознакою незаконного збагачення (ст. 368-2) і являв собою до 14 жовтня 2014 р. (прийняття Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» [14]) неправомірну вигоду у значному (ч. 1 ст. 368-2), великому (ч. 2 ст. 368-2) чи в особливо великому (ч. 3 ст. 368-2) розмірі.

Термін «неправомірна вигода» більше не застосовується у даній статті, оскільки замінений спочатку на таке поняття як «майно, вартість якого значно перевищує доходи особи, отримані із законних джерел» [14], а потім – на поняття «активи у значному розмірі, законність підстав набуття яких не підтверджено доказами, а так само передача нею таких активів будь-якій іншій особі» [15].

Конвенція ООН проти корупції, Конвенція Африканського союзу також визначають предметом незаконного збагачення саме активи. Міжамериканська конвенція використовує термін «майно», який використовується і в самій Конвенції ООН, яка визначає його як будь-які активи, матеріальні або нематеріальні, рухомі або нерухомі, виражені в речах або в правах, а також юридичні документи або активи, що підтверджують право власності на такі активи або інтерес у них [16, с. 120].

Тлумачення терміну «активи» зустрічається в міжнародних актах: як приклад, у Директиві Європейського парламенту та Ради міністрів ЄС із боротьби з шахрайством у фінансових інтересах Союзу за допомогою кримінального права (COM (2012) 363 final), який можна тлумачити як ресурси, контрольовані компанією (державою, фізичною чи юридичною особами) у результаті минулих подій, від яких остання очікує економічної вигоди в майбутньому [17, с. 19]. Насамперед, це рухоме і нерухоме майно, грошові кошти, цінні папери, основні та виробничі фонди, товарно-матеріальні цінності, дебіторська заборгованість.

Взагалі під активами вітчизняні науковці розуміють майно (ресурси) - щось, чому властива (для чого притаманна) вартість: яким володіє власник, підприємство (юридична) або громадянин (фізична) особа. До активів належать контрольовані власником (підприємством або громадянином) матеріальні або нематеріальні ресурси, які набуто в результаті попередніх операцій (дій) і які повинні (можуть, мають) принести у майбутньому дохід чи іншу вигоду [18, с. 54].

Згідно до п. 2 примітки до ст. 368-2 під активами у цій статті розуміються грошові кошти або інше майно, а також доходи від них.

Під *грошовими коштами* розуміється готівка, кошти на рахунках в органах Державного казначейства України, у банках та депозити до запитання (п. 3 розд. I Національного положення (стандарту) бухгалтерського обліку в державному секторі 101 «Подання фінансової звітності») [18]. Згідно до ч. 1 ст. 190 Цивільного кодексу України, *майном* як особливим об'єктом вважаються окрема річ, сукупність речей, а також майнові права та обов'язки [19].

Під активами у значному розмірі закон про кримінальну відповідальність передбачає грошові кошти або інше майно, а також доходи від них, якщо їх розмір (вартість) перевищує одну тисячу неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [20]. Неоподатковуваний мінімум доходів громадян, відповідно до п. 5 Підрозділу 1 Розділу XX Податкового кодексу, в частині кваліфікації адміністративних або кримінальних правопорушень встановлюється на рівні податкової соціальної пільги для відповідного року [21].

Соціальна пільга згідно до підп. 169.1.1 п. 169.1 ст. 169 Податкового кодексу України дорівнює 50 відсоткам розміру прожиткового мінімуму для працездатної особи (у розрахунку на місяць), встановленому законом на 1 січня звітного податкового року.

Закон України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» у ст. 7 встановив прожитковий мінімум для працездатних осіб з 1 січня 2018 року у розмірі 1 762 грн., з 1 липня - 1841 грн., з 1 грудня - 1921 грн. [22].

Поняття податкова соціальна пільга було введено з січня 2004 року при оподаткуванні замість поняття неоподатковуваний мінімум, яка розповсюджується лише на доходи громадян у формі заробітної плати і обмежена у використанні (використовується граничний показник доходу, для якого податкова соціальна пільга застосовується). Величина податкової соціальної пільги становила в 2004 році – 61,5 грн., 2005 р. – 131 грн., 2006 р. – 175 грн., 2007 р. – 200 грн., 2008 р. – 257,5 грн., 2009 р. – 302,5 грн., 2010 р. – 434,5 грн., 2011 р. – 470,5 грн., 2012 р. – 536,5 грн., 2013 р. – 573,5 грн., 2014–2015 рр. – 609 грн., 2016 р. – 689 грн., 2017 р. – 800 грн., 2018 р. – 881 грн. Так, зауважимо, що у 2018 році розмір активів у значному розмірі (ст. 368-2 КК) становить суму, що перевищує 881 тис. грн..

Отже, основним безпосереднім об'єктом незаконного збагачення (ст. 368-2 КК) варто окреслити суспільні відносини, які забезпечують авторитет, порядок здійснення державної служби, цілі і завдання установ та організацій публічного сектора, встановлений порядок їх функціонування. Вважаємо не доцільним визначати додатковий обов'язковий безпосередній об'єкт незаконного збагачення, оскільки відсутні ідентичні, чітко окреслені відносини, яким поряд з основни об'єктом завжди завдається шкода при вчиненні данного кримінального правопорушення. Проте цілком можливе існування додаткового факультативного безпосереднього

об'єкта, який передбачає різного роду суспільні відносини, яким може завдаватися шкода при незаконному збагаченні в залежності від особливостей скоєння данного злочину. Предметом злочину, передбаченого ст. 368-2 КК України, що є обов'язковою ознакою данного складу злочину, виступають активи у значному розмірі, законність підстав набуття яких не підтверджено доказами, а так само передача нею таких активів будь-якій іншій особі. Під активами слід розуміти готівку, кошти на рахунках в органах Державного казначейства України, у банках та депозити до запитання або окрему річ, сукупність речей, майнові права та обов'язки, а також доходи від них.

Список використаних джерел:

1. Кримінальне право України: Загальна частина : підручник / Ю. В. Баулін, В. І. Борисов, В. І. Тютюгін та ін..; за ред.. В. В. Сташиса, В. Я. Тація – 4-те вид., переробл. і допов. – Х. : Право, 2010. – 456 с.

2. Фесенко Є. В. Проблеми структури об'єкта як елемента складу злочину / Є. Фесенко // Вісник Академії адвокатури України. – 2009. – Число 1. – С. 234–236.

3. Коржанський М. І. Об'єкт і предмет кримінально-правової охорони. – М.: Юридична література, 1980. – 156 с.

4. Кримінальний кодекс України : науково-практичний коментар. Видання дев'яте, перероблене та доповнене / Відп. ред. Є. Л. Стрельцов. – Х.: Одіссей, 2013. – 912 с.

5. Кримінальне право України : Загальна та Особлива частини: навчальний посібник для підготовки до іспитів / Т. О. Гончар, Є. Л. Стрельцов, О. А. Чуваков; за заг. ред. професора Є. Л. Стрельцова. – 2-ге вид., випр. і доп. . – Х.: Одіссей, 2012. – 264 с.

6. Кримінальний кодекс України. Науково-практичний коментар : у 2 т. / за заг. ред. В. Я. Тація, В. П. Пшонки, В. І. Борисова, В. І. Тютюгіна. – 5-те вид., допов. – Х. : Право, 2013. – Т. 2: Особлива частина / Ю. В. Баулін, В. І. Борисов, В. І. Тютюгін та ін.. – 2013. – 1040 с.

7. Кузнецов В. В., Савченко А. В. Кримінальне право України: питання та задачі для підготовки до вступних, семестрових та державних екзаменів : Навч. посіб. / За заг. ред. О. М. Джужи. Вид. 2-ге доп. та перероб. – К.: Центр учбової літератури, 2011. – 392 с.

8. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України [текст] / За заг. ред. Литвинова О. М.. – К.: Центр учбової літератури, 2016. – 528 с.

9. Гарбазей Д. О. Незаконне збагачення як склад злочину в міжнародному праві / Д. О. Гарбазей // Юридичний науковий електронний журнал. – 2014. – № 2. – С. 119-122.

10. Денега О. П. Кримінально-правова кваліфікація незаконного збагачення за об'єктом / О. П. Денега // Форум права. – 2015. – №3. – С.45–50 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2015_3_10.pdf.

11. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / за ред. М. І. Мельника, М. І. Хавронюка. – 9-те вид., перероб. та доп. – К.: Юрид. думка, 2012. – 1316 с.

12. Литвин О. Загальні ознаки та характеристика предметів злочинів / О. Литвин // Вісник Академії управління МВС. – 2010. – № 4 (16). – С. 154–161.

13. Таций В. Я. Объект и предмет преступления в советском уголовном праве / В. Я. Таций. – Х. : Вища школа, 1988. – 198 с.

14. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 р. № 1698-VII ; в ред. від 04.03.2015 р. // Відомості Верховної Ради України. - 2014. - № 47. - Ст. 2051.

15. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції : Закон України від 12.02.2015 № 198-VIII // Офіційний вісник України. - 2015. - № 18.

16. Пчелина С. Л. Международные стандарты финансовой отчетности: учеб. пособие [Текст] / С. Л. Пчелина, М. Н. Минаева ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2011. – 256 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.hse.ru/pubs/lib/data/access/ticket/138893287682c17f04c826fec5153fa88a85b07341/11.pdf

17. Сопко В. В. Бухгалтерський облік капіталу підприємства (власності, пасивів): Навч. посібник. – К.: Центр навчальної літератури, 2006. – 312 с.

18. Національне положення (стандарт) бухгалтерського обліку в державному секторі 101 «Подання фінансової звітності» : Затв. Наказом Міністерства фінансів України 28 грудня 2009 р. № 1541 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 7 . – Ст. 352.

19. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV; в ред. від 07.03.2018 р. // Відомості Верховної Ради України. - 2003. - № 40. - Ст. 356.

20. Кримінальний кодекс України : Кодекс від 05.04.2001 № 2341-III. В ред. від 07.03.2018 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2341-14.

21. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI; в ред. від 01.07.2014 р. // Відомості Верховної Ради України. - 2011. - № 13. - Ст. 112.

22. Про Державний бюджет України на 2018 рік : Закон України від 07.12.2017 р. № 2246-VIII // Відомості Верховної Ради України. - 2018. - № 3-4. - Ст. 26.

REFERENCES

1. Baulin, Yu.V., Borysov, V.I., & Tiutiuhin, V.I. et. al. (2010). Kryminalne pravo Ukrainy: Zahalna chastyna : pidruchnyk [Criminal Law of Ukraine: General Part: Textbook]. V.V. Stashys & V.Ya. Tatsii (Ed.). Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].

2. Fesenko, Ye.V. (2009). Problemy struktury obiekta yak elementa skladu zlochynu [Problems of the structure of the object as an element of the crime]. *Visnyk Akademii advokatury Ukrainy – Bulletin of the Academy of Advocacy of Ukraine, 1*, 234-236 [in Ukrainian].

3. Korzhanskyi, M.I. (1980). *Obiekt i predmet kryminalno-pravovoi okhorony [The object and subject of criminal law protection]*. Moscow: Yurydychna literatura [in Ukrainian].

4. Streltsov, Ye.L. (Ed.). (2013). *Kryminalnyi kodeks Ukrainy: naukovo-praktychnyi komentar [Criminal Code of Ukraine: scientific and practical commentary]*. Kharkiv: Odissei [in Ukrainian].

5. Honchar, T.O., Streltsov, Ye.L., Chuvakov, O.A. (2012). *Kryminalne pravo Ukrainy: Zahalna ta Osoblyva chastyny: navchalnyi posibnyk dlia pidhotovky do ispytiv [Criminal Law of Ukraine: General and Special Parts: A Manual for Exam Preparation]*. Ye. L. Streltsov (Ed.). Kharkiv: Odissei [in Ukrainian].

6. Baulin, Yu.V., Borysov, V.I., Tiutiuhin V.I. et.al. (2013). *Kryminalnyi kodeks Ukrainy. Naukovo-praktychnyi komentar [Criminal Code of Ukraine. Scientific and practical commentary]*. V.Ya. Tatsii, V.P. Pshonka, V.I. Borysova, V.I. Tiutiuhina (Eds.). (Vols. 1-2). Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].

7. Kuznetsov, V.V., Savchenko, A.V. (2011). *Kryminalne pravo Ukrainy: pytannia ta zadachi dlia pidhotovky do vstupnykh, semestrovykh ta derzhavnykh ekzameniv [Criminal Law of Ukraine: Issues and Tasks for Preparation for Admission, Semester and State Exams]*. O.M. Dzhuzha (Ed.). Kyiv, Tsentr uchbovoi literatury [in Ukrainian].

8. Lytvynov, O.M. (Ed.). (2016). *Naukovo-praktychnyi komentar Kryminalnoho kodeksu Ukrainy [Scientific and Practical Commentary of the Criminal Code of Ukraine]*. Kyiv, Tsentr uchbovoi literatury [in Ukrainian].

9. Harbazei, D.O. (2014). Nezakonne zbahachennia yak sklad zlochynu v mizhnarodnomu pravi [Illegal enrichment as a crime in international law]. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal – Legal scientific electronic journal*, *2*, 119-122 [in Ukrainian].

10. Deneha, O.P. (2015). Kryminalno-pravova kvalifikatsiia nezakonnoho zbahachennia za obiektom [Criminal legal qualification of illegal enrichment by object]. *Forum prava – The forum is right, 3,* 45-50. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2015_3_10.pdf [in Ukrainian].

11. Melnyk, M. I. & Khavroniuk, M. I. (Ed). (2012). *Naukovo-praktychnyi komentar Kryminalnoho kodeksu Ukrainy [Scientific and Practical Commentary of the Criminal Code of Ukraine]*. Kyiv: Yuryd. Dumka [in Ukrainian].

12. Lytvyn, O. (2010). Zahalni oznaky ta kharakterystyka predmetiv zlochyniv [General features and characteristics of crime]. *Visnyk Akademii upravlinnia MVS – Bulletin of the Academy of MIA, 4 (16),* 154–161 [in Ukrainian].

13. Tatsii, V.Ia. (1998). *Obieekt i predmet prestupleniia v sovetskom ugolovnom prave [Object and subject of crime in Soviet criminal law]*. Kharkiv: Vishcha shkola [in Russian].

14. Zakon Ukrainy Pro Natsionalne antykoruptsiine biuro Ukrainy : vid 14.10.2014 r. № 1698-VII [Law of Ukraine On the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine from October 14 2014 № 1698-VII]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, *47*, Art. 2051 [in Ukrainian].

15. Zakon Ukrainy Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo zabezpechennia diialnosti Natsionalnoho antykoruptsiinoho biuro Ukrainy ta Natsionalnoho ahentstva z pytan zapobihannia koruptsii : vid 12.02.2015 № 198-VIII [Law of Ukraine On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on the Activities of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine and the National Agency for the Prevention of Corruption from February 12 2015, № 198-VIII]. *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine, 18* [in Ukrainian].

16. Pchelina, S.L. (2011). *Mezhdunarodnye standarty finansovoj otchetnosti: ucheb. posobie [International Financial Reporting Standards: Textbook allowance]*. Moscow: «Vysshaja shkola ekonomiki». Retrieved from: http://www.hse.ru/pubs/lib/data/access/ticket/138893287682c17f04c826fec5153fa88a85b07341/11.pdf [in Russian].

17. Sopko, V.V. (2006). *Bukhhalterskyi oblik kapitalu pidpryiemstva (vlasnosti, pasyviv): Navch. Posibnyk [Accounting of the capital of the enterprise (property, liabilities): Teach. manual]*. Kyiv: Tsentr navchalnoi literatury [in Ukrainian].

18. Natsionalne polozhennia (standart) bukhhalterskoho obliku v derzhavnomu sektori 101 «Podannia finansovoi zvitnosti» : Zatv. Nakazom Ministerstva finansiv Ukrainy 28 hrudnia 2009 r. № 1541 [National Public Accounting Standards (Standard) 101 "Presentation of Financial Statements" : Approved by the Order of the Ministry of Finance of Ukraine from December 28 2009, № 1541]. *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine, 7*, Art. 352 [in Ukrainian].

19. Tsyvilnyi kodeks Ukrainy [The Civil Code of Ukraine]. (2003, January 16). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine, 40,* Art. 356 [in Ukrainian].

20. Kryminalnyi kodeks Ukrainy [Criminal Code of Ukraine]. (2001, April 5). *zakon4.rada.gov.ua*. Retrieved from: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2341-14 [in Ukrainian].

21. Podatkovyi kodeks Ukrainy [Tax Code of Ukraine]. (2010, December 2). *Vidomosti Verkhovnoi rady Ukrainy – Information from the Verkhovna Rada of Ukraine, 13*, Art. 112 [in Ukrainian].

22. Zakon Ukrainy Pro Derzhavnyi biudzhet Ukrainy na 2018 rik : vid 07.12.2017 r. № 2246-VIII [The Law of Ukraine on the State Budget of Ukraine for 2018 from October 7, № 2246-VIII]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine, 3-4*, Art. 26 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 12.03.2018

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО ТА ПОРІВНЯЛЬНЕ ПРАВОЗНАВСТВО

УДК 342.72.73 (4-6 ЄС)

Трошкіна Катерина Євгенівна
асистент кафедри державно-правових дисциплін
та адміністративного права
Центральноукраїнського державного
педагогічного університету
імені Володимира Винниченка
katerynareva@gmail.com

ВИЗНАЧЕННЯ ДИРЕКТИВАМИ ЄС ПРАВОВОГО СТАТУСУ ГРОМАДЯН

Проаналізовано наявні наукові підходи щодо встановлення правової сутності інституту громадянства та вказано на розширення концепції громадянства не тільки на національний, а й на наднаціональний рівень. Досліджено перелік та здійснено класифікацію прав, що випливають з інституту громадянства Європейського Союзу, з урахуванням положень його установчих договорів, актів інституцій. Здійснено загальну характеристику окремих прав громадян ЄС. На підставі проведеного дослідження зроблено висновки щодо особливостей сучасної правової природи громадянства ЄС.

Ключові слова: європейське громадянство, Європейський Союз, права та обов'язки, правовий статус, євроінтеграція.

Troshkina K.E. THE DETERMINING BY THE DIRECTIVES OF THE EU LEGAL STATUS OF CITIZENS

The existing scientific approaches to establishing the legal essence of the institute of citizenship are analyzed, and it is indicated in the extension of the concept of citizenship not only to the national but also to the supranational level. The list and the classification of rights arising from the institute of citizenship of the European Union are studied, taking into account the provisions of its constituent agreements, acts of institutions. A general description of individual rights of EU citizens is made. Based on the study, conclusions were drawn about the peculiarities of the modern legal nature of EU citizenship.

Key words: European citizenship, European Union, rights and obligations, legal status, eurointegration.

Постановка проблеми. Інститут громадянства історично склався в межах національно-державних кордонів, в сучасних умовах розвитку суспільства відбувся значний крок у напрямку переходу від національного до глобального громадянства, який називають і транснаціональним і світовим.

Запровадження громадянства Європейського Союзу (далі – ЄС) нормативно закріплює безпосередній правовий зв'язок громадян держав-членів ЄС з цією інституцією, створюючи умови для втілення в життя ідеї створити її не лише як високоінтегровану організацію держав-членів, а й як союз народів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження питання стану сучасного громадянства ЄС здійснюють західні та вітчизняні вчені, зокрема К. Хаас, Дж. Кохен, Дж. Каренс, О.М. Гладенко, І.В.Яковюк, Ю.Л.Подаєнко, Ю.А. Лепешков, П.А. Калиниченко та багато інших.

Формулювання цілей статті. Метою статті є визначення поняття та змісту громадянства ЄС, а також правового статусу його громадян.

Виклад основного матеріалу. Офіційне встановлення громадянства ЄС відбулося за Договором про Європейський Союз у редакції Маастрихтського договору від 7.02.1992 р. і проголошувалося як засіб формування єдиної європейської ідентичності. Стаття 8 встановлювала, що громадянство ЄС поширюється на усіх, хто має громадянство («національність») будь-якої з держав-членів ЄС [9]. Цей інститут був запроваджений з метою «посилити захист прав та інтересів громадян держав-членів», слугувати символом європейської єдності, а також посилити зв'язок між ЄС та громадянами держав-членів, надавши йому більшої легітимності. Договір про

© К.Є.Трошкіна, 2018

Співтовариство встановив єдине громадянство ЄС, за яким кожен громадянин держави-учасниці ЄС став його громадянином.

За своєю правовою природою громадянство ЄС є додатковим до національного громадянства держави-члена ЄС. У ст. 20 Договору про функціонування ЄС (далі – ДФСЄ) підкреслюється, що воно не замінює національне громадянство. Вказівка на фактично субсидіарний характер загальноєвропейського громадянства з'явилася лише в Амстердамському договорі (26.03.1996 р.), який вніс зміни і доповнення до Договору про Європейський Союз, й відтворена згодом у проекті Конституції. Відповідно до цих змін, будь-яка особа, яка має громадянство держави-члена Союзу, є його громадянином. Оскільки держави-члени ЄС зберігають за собою суверенне право визначати, хто є їхніми громадянами (на цьому, незважаючи на те, що відповідне положення закріплено у ст. 3 Європейської конвенції про громадянство 4, було спеціально наголошено у Декларації про громадянство держави-члена), то відповідно процедура набуття і втрати громадянства ЄС буде різною і визначатиметься національним законодавством держав-членів ЄС.

Права та обов'язки громадян Європейського Союзу визначаються у його правових документах. До найбільш вагомих з них віднесемо: Договір про функціонування ЄС 1957 р., Амстердамський договір 29.03.1996 р., Лісабонський договір 13.12.2007 р., Директиву Ради ЄС 93/109/ЄС, Директиву Ради ЄС 94/80/ЄС, Директиву 2004/38/ЄС та інші.

Їх аналіз свідчить, що зміст європейського громадянства становлять такі права: свобода пересування та місця проживання у будь-якій державі-учасниці Союзу; право обирати та бути обраним під час виборів до Європейського парламенту у будь-якій державі-учасниці, незалежно від громадянства; право обирати та бути обраним на муніципальних виборах у країні проживання незалежно від громадянства; право користуватися послугами та захистом консульських та дипломатичних установ будь-якої держави-учасниці. Також громадяни ЄС мають право подавати петиції до інституцій ЄС, звертатися до Європейського Суду; право отримувати відповіді на запити на будь-якій з офіційних мов Союзу за вибором заявника. Зауважимо, що ці права мають не тільки громадяни Союзу, але й фізичні та юридичні особи, що проживають на території ЄС [14].

Права і обов'язки громадянина знаходяться у тісному взаємозв'язку. Поняття «громадянство Європейського Союзу» передбачає й наявність обов'язків у громадян. Хоча європейське громадянство в установчих договорах ЄС не визначає обов'язків для своїх громадян, але вони існують. До них належать: обов'язковість медичного страхування для проживання в іншій країні ЄС, підтвердження достатності коштів для перебування на її території, сплата податків та деякі інші.

О.Святун виділяє три основні групи прав за сферою і способом застосування: 1) політичні (електоральні) права, до яких належить активне і пасивне виборче право у виборах до Європейського парламенту та муніципальних органів влади у державі проживання; 2) міграційні (функціональні) права, що охоплюють право на вільне пересування та проживання в межах території держав-членів ЄС; 3) запобіжно-захисні права, якими є право на дипломатичний консульський захист; право направляти петицію до Європейського парламенту; звертатися зі скаргою до Євроомбудсмена з питань неналежного управління в діяльності інститутів та органів Союзу; надсилати звернення до будь-якого інституту або органу Союзу на одній з офіційних мов Союзу та отримувати відповідь тією ж мовою; доступ до документів Європейського парламенту, Ради, Комісії [12, с. 235–236].

А.Кулабухова класифікує права, що випливають з інституту громадянства ЄС за: 1) колом осіб, які можуть реалізувати ці права на виключні і невиключні; 2) сферою суспільних відносин – політичні та неполітичні; особисті, соціально-економічні, культурні тощо; 3) залежно від рівня реалізації – права, які можуть бути реалізованими на внутрішньодержавному рівні, рівні держав-членів, міжнародному рівні; 4) способом реалізації – індивідуальні та колективні [16].

Враховуючи зміст правових документів Європейського Союзу, розглянемо коротко основні права його громадян.

а. Право громадян ЄС на вільне пересування та проживання в межах території держав-членів.

Право громадян ЄС та їх родин вільно подорожувати і проживати на території держав-членів обумовлено Директивою 2004/38/ЕС. Відповідно до Директиви громадяни ЄС мають право вільно пересуватися і жити в іншій країні Європейського Співтовариства із врахуванням будь-яких умов, викладених у його договорах. Зауважимо, що вільне пересування громадян є одним із основоположних принципів ЄС.

До основних пунктів Директиви 2004/38/ЄС відносяться такі: Громадяни з дійсним посвідченням особи або паспортом можуть:

– відвідувати іншу країну ЄС, так само, як і члени їх сімей, громадян ЄС чи ні – без вимоги про виїздну чи в'їздну візи;

– жити в іншій країні ЄС терміном до 3 місяців без будь-яких умов або формальностей; жити в іншій країні ЄС більше 3 місяців при певних умовах в залежності від їх статусу в приймаючій країні. Ті, хто зайнятий або самостійно зайняті, не потребують будь-яких інших умов.

А також відповідно до Директиви:

- студенти та інші особи, які не працюють за оплату праці, повинні мати достатні ресурси для себе і

своєї сім'ї, щоб не бути тягарем для системи соціальної допомоги приймаючої сторони і отримувати страховий захист;

– якщо термін проживання становить більше 3 місяців потрібно зареєструватися у відповідних органах. Члени сімей цих громадян, якщо вони не є громадянами ЄС, повинні мати посвідки на проживання протягом 5 років;

– проживати в іншій країні ЄС протягом безперервного періоду в 5 років, що надає право на постійне проживання. Це право також відноситься до членів сім'ї;

Варто підкреслити, що:

– громадяни ЄС, які переїхали до іншої країни ЄС, мають право на рівне ставлення до себе як і до громадян приймаючої країни. Проте влада приймаючої сторони не зобов'язана надавати пільги громадянам ЄС, які не працюють за оплату праці протягом перших трьох місяців перебування;

– якщо громадянин ЄС помирає або залишає країну, члени його сім'ї можуть при певних умовах зберігати право на проживання в країні перебування;

– громадяни ЄС або члени їх сімей можуть бути вислані, якщо поводять себе таким чином, що їх поведінка загрожує основоположним інтересам суспільства; єдиними захворюваннями, які виправдовують обмеження свободи пересування людини, є ті, що, на думку Всесвітньої організації охорони здоров'я, мають епідемічний потенціал [6].

Ця Директива була перенесена в національне законодавство Австрії, Німеччини, Ісландії, Норвегії, Італії, Ірландії, Нідерландів, Швеції, Швейцарії, Об'єднаного королівства [1].

Отже, Директива ЄС 2004/38 створює єдиний правовий режим вільного пересування у контексті громадянства ЄС для всіх категорій громадян Євросоюзу. Вона: спрощує і зміцнює право вільного пересування і резиденції для всіх громадян ЄС і членів їхніх сімей; створює важливі нові права, зокрема щодо права на постійне місце проживання після п'яти років проживання в приймаючій державі ЄС; збільшує додатковий захист громадян Євросоюзу і членів їх сімей [11].

b. Політичні (електоральні) права громадян ЄС.

Електоральні права громадян ЄС поділяються на активні та пасивні, можуть бути реалізовані як на рівні Європейського парламенту, так і на муніципальному рівні. Електоральні муніципальні права регламентовані ч.1 ст. 22 Договору про функціонування ЄС 1957 р. [17]. Відповідно до зазначеної статті, кожен громадянин Союзу, що проживає в його державі-члені, громадянином якої він не є, має право обирати та бути обраним на місцевих виборах у цій державі проживання на таких самих умовах, як і громадянин цієї держави.

Ч.2 ст. 22 Договору зазначає, що кожен громадянин Союзу, що проживає у державі-члені, громадянином якої він не є, має право обирати та бути обраним до Європейського Парламенту в державі-члені проживання на таких самих умовах, як і громадяни цієї держави. Положення цієї статті можуть передбачати певні відступи, коли це виправдано особливими для держави-члена проблемами.

Електоральні права громадян ЄС визначаються такими основними правовими актами як Директива Ради ЄС 93/109/ЄС від 6.12.1993 р. [3], що визначає принципи права участі в процедурі виборів Європарламенту для громадян Союзу, що мешкають в державі-члені, що не є державою їх національного громадянства, та Директива Ради ЄС 94/80/ЄС від 19.12.1994 р. [4], що забезпечує ті ж самі принципи і можливі привілеї для участі в муніципальних виборах громадян Союзу, які мешкають в державі-члені, що не є державою їх національного громадянства.

Вказані вище Директиви вводять у виборче право держав ЄС два основні принципи, які повинні дотримуватися по всій території ЄС і поширюватися на всіх його громадян: 1) принцип рівності «національних» громадян і інших громадян ЄС; 2) принцип вільного вибору місця голосування (чи участі у виборах в якості кандидата). Принцип рівності вимагає наділення громадян ЄС, що мешкають за межами своєї країни, такими ж правами обирати і бути обраними в Європарламент і органи місцевого самоврядування, якими національне законодавство наділяє своїх громадян. Принцип рівності виборчих прав усіх громадян ЄС, що мешкають у будь-якій з його держав-членів, проголошується директивами як «застосування принципу недискримінації між громадянами і негромадянами, право на вільне пересування і проживання», що визначає суть західноєвропейської інтеграції і права ЄС.

Принцип вільного вибору означає, передусім, право громадянина ЄС, що мешкає за межами «рідної держави», самостійно обирати місце участі у виборах Європарламенту або муніципальних органів.

Надання електоральних прав громадянам при формуванні Європейського Парламенту є абсолютною новелою в міжнародному праві, з позицій якого ЄС – це особливий тип міжнародних міжурядових організацій, один з вищих керівних органів [15].

c. Право громадської ініціативи громадян ЄС

Новим правом, запровадженим Лісабонським договором 2007 р., стало право громадської ініціативи, передбачене ч. 4 ст. 11 ДЄС, що дозволяє громадянам залучатися до законодавчого процесу на рівні Союзу.

Ініціатива європейських громадян – це звернення до Європейської комісії з пропозицією подання до

законодавства доповнень до питань, з яких ЄС має компетенцію приймати закони. Ініціатива громадян повинна підтримуватися не менше ніж одним мільйоном громадян ЄС, її подання можливе в будь-якій області, де Комісія має право пропонувати законодавство, наприклад, навколишнє середовище, сільське господарство, транспорт або практику охорони здоров'я [8]. Європейська громадська ініціатива є механізмом ЄС, спрямованим на розширення прямої демократії, дозволяючи його громадянам приймати участь в розробці політики. Перша європейська громадянська ініціатива була зареєстрована 9.05.2012 р.

Найбільш успішними останніми громадськими ініціативами є такі – «Заборонити гліфосат і захищати людей і навколишнє середовище від токсичних пестицидів», яка була представлена відповідній комісії ЄС 10.10.2017 р., зібравши 1070,865 заяв про підтримку [8]; «Припинити вівісекції» від 03.06.2015 р., в якій висловлювалася пропозиція до європейської законодавчої бази, спрямована на поступове припинення експериментів на тваринах [8].

До проблем реалізації громадських ініціатив ЄС віднесемо: 1) юридичні обмеження (такі як питання відповідальності щодо захисту даних та недостатніх рекомендацій щодо належної правової бази цих ініціатив), технічні проблеми (система онлайн-збирання не є зручною для користувачів і не дозволяє учасникам кампанії отримувати доступ до адреси електронної пошти підписаних сторін, щоб інформувати їх) та бюрократичні перепони (кожен держава-член має різні вимоги до форми підписів). Окрім того незначна кількість громадян проінформована про таке право [8].

d. Право на захист дипломатичних представництв та консульських установ на території третьої держави.

Дипломатичний захист полягає у відповідальності іншої держави за шкоду, заподіяну міжнародно-протиправним діянням фізичній або юридичній особі конкретної держави. У цьому випадку держава діє від свого імені, для захисту своїх прав на міжнародному рівні і за допомогою дипломатичних дій або інших засобів мирного врегулювання, що проводяться дипломатичними посадовими особами або представниками уряду [7].

Консульські функції встановлені Віденською конвенцією про консульські відносини (19.03.1967 р.) та полягають у: захисті в державі перебування інтересів акредитуючої держави і його громадян (фізичних і юридичних осіб) в межах, що допускаються міжнародним правом; видачі паспортів і проїзних документів; надання допомоги та сприяння громадянам (фізичним і юридичним особам) акредитуючої держави; виконання обов'язків нотаріуса, реєстратора актів цивільного стану та інших подібних обов'язків; охорона інтересів громадян (фізичних і юридичних осіб) акредитуючої держави в разі спадкоємства "mortis causa" на території держави перебування та ін. [10].

Право на захист дипломатичних представництв та консульських установ на території третьої держави встановлене «Консульським захистом громадян ЄС в третіх країнах: стан гри і шлях вперед», який розроблений комісією в галузі консульського захисту для громадян ЄС та входить до змісту Лісабонського договору.

До основних положень документу віднесемо: право громадянина ЄС, який мандрує або проживає в країні, яка не входить в ЄС, де його / її держава-член не представлена, відповідно до Договорів ЄС користуватися захистом дипломатичних та консульських органів будь-якої держави-члена відповідно до того ж як громадяни цієї держави; право на отримання консульського захисту від держави-члена на тих же умовах, що і громадяни цієї держави-члена.

Для подальшого підвищення ефективності вказаних прав, передбачалось: забезпечити громадян ЄС інформацією про право звертатися в посольства / консульства держав-членів; проінформувати про те, як дістатися до цих об'єктів і яку допомогу можна отримати; підвищити обізнаність про масштаби консульського захисту ЄС; поліпшити юридичну визначеність щодо сфери дії, умов і процедур, пов'язаних з консульською захистом та ін. [2].

Актуальність встановлення вказаних прав зумовлюється постійно зростаючою кількістю поїздок громадян ЄС до третіх країн, а також тим фактом, що внаслідок великих криз (стихійних чи повстанських подій) з багатьох країн до Європи масово прибувають мігранти, які постійно потребують хоч би мінімального дипломатичного та консульського захисту.

e. Право на звернення до інституцій, органів та агенцій ЄС. Розглянемо можливість звернення будь-якого громадянина до основних державних інституцій ЄС – Європейського Парламенту, Омбудсмена та Суду ЄС.

Право на звернення до Європейського Парламенту встановлене ст. 24 ДФЄС, а також ст.44 Хартії про основоположні права Європейського Союзу з питань, що належать до компетенції ЄС. Звернення здійснюється через подання індивідуальних або колективних петицій, вони подаються до Комітету із петицій, який повинен надати відповіді на всі звернення.

Омбудсмен є посадовою особою, яка уповноважена приймати та розглядати скарги від громадян і резидентів ЄС на адміністративні порушення в інституціях та установах ЄС. Заява подається самостійно або через члена Європарламенту будь-якою фізичною або юридичною особою на одній з 24 офіційних мов ЄС. Відповідно до своїх обов'язків Омбудсмен проводить розслідування, крім випадків, коли викладені факти є предметом судового провадження.

Суд ЄС зобов'язаний розглядати скарги, подані фізичними особами за обставин, передбачених ст. 263 (позов

про анулювання нормативно-правових актів) і 265 (позов про бездіяльність) ДФЄС. Частина 4 ст. 263 ДФЄС встановлює право будь-якої фізичної або юридичної особи порушити провадження проти «... рішення, адресованого цій особі, або проти рішення, що стосується їх безпосередньо та особисто, та проти регуляторного акту, що стосується їх безпосередньо та не призводить до виконавчих заходів». Анулювання правових актів ЄС подається шляхом подання позовів про скасування, у випадку, якщо визначається порушення ними договорів або основних прав ЄС.

Ст. 265 ДФЄС вказує на право будь-якої фізичної або юридичної особи подати до Суду скаргу на бездіяльність Європейського Парламенту, Європейської Ради, Ради, Комісії або Європейського центрального банку та інших установ Союзу; органів, служб та агенцій Союзу у разі їх бездіяльності для встановлення порушення. Позов є прийнятним лише у випадку, якщо до відповідної установи, органу, служби або агенції попередньо зверталися із закликом діяти та якщо протягом двох місяців від дати звернення відповідна установа, орган, служба або агенція не визначила своєї позиції і не направили цій особі жодного акту, крім рекомендації або висновку [13]. Будь-яка особа або компанія, яка постраждала в своїх інтересах у результаті дії чи бездіяльності ЄС або її співробітників, може вжити заходів проти них через Суд подавши позов про відшкодування шкоди [5]. Звернення до Суду ЄС водночас і забезпечує право фізичних і юридичних осіб здійснювати управління ЄС, і відображає реальний стан ефективності його нормативно-правових актів.

Висновки. Отже, європейське громадянство надає низку прав, які є додатковими до тих, якими користуються особи на рівні національних держав та новими для них, це право громадян ЄС на: вільне пересування та проживання в межах території держав-членів; захист дипломатичних представництв та консульських установ на території третьої держави; звернення до інституцій, органів та агенцій ЄС; подання громадської ініціативи та ін.

Водночас аналіз змісту та обсягу прав, наданих європейським громадянам, свідчить про їх досить загальний характер, відсутність конкретизації щодо окремих груп населення, певну обмеженість порівняно з тими правами, що надаються громадянам національними законодавствами.

З огляду на прагнення України до євроінтеграції, а також поступові кроки в цьому напрямі, питання, пов'язані з громадянством Євросоюзу, стають все більш актуальними для України, а тому потребують більш докладного дослідження з боку українських науковців і, що, на нашу думку, є дуже важливим, – донесення широкому загалу реальних відомостей про Європейський Союз, його складові, цілі функціонування, про окремі інститути, зокрема і щодо інституту громадянства.

Список використаних джерел:

1. Citizens' Rights Directive [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://en.wikipedia.org/wiki/Citizens'_Rights_Directive
2. Communication from the commission to the European Parliament and the council. Consular protection for EU citizens in third countries: State of play and way forward [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A52011DC0149
3. Council Directive 93/109/EC of 6 December 1993 laying down detailed arrangements for the exercise of the right to vote and stand as a candidate in electionsto the European Parliament for citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals of 06.12.1993 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ TXT/?uri=celex:31993L0109
4. Council Directive 94/80/EC of 19 December 1994 laying down detailed arrangements for the exercise of the right to vote and to stand as a candidate in municipal elections by citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31994L0080 &from=EN
5. Court of Justice of the European Union (CJEU) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_en
6. EU freedom of movement and residence [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=legissum:l33152
7. European Area of Freedom Security & Justice [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://free-group.eu/2010/01/17/after-lisbon-a-reshuffle-for-the-consular-and-diplomatic-protection-of-the-eu-citizens/
8. The European Citizens' Initiative [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2012/000007
9. Treaty on the European Union of February 7, 1992.
10. Vienna Convention on Consular Relations 1963 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_2_1963.pdf
11. Директива ЄС 2004/38 та питання єдиного громадянства співдружностей [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ukrainepravo.com/international_law/european_union_law/eyuyenkhyva-zhf-2004-38-kha-tykharrya-zheyrsgs-guspaeyarfkhva-ftkveutszrsfkhyem/?month=07&year=2017

12. Інституційне право Європейського Союзу / В. І. Муравйов, О. М. Шпакович, О. М. Лисенко, О. В. Святун. – К. : Ін Юре, 2015. – С.235 – 236.

13. Консолідовані версії договору про Європейський Союз та договору про функціонування Європейського Союзу (2010/С 83/01) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_b06

14. Костаки Г. Институт Европейского гражданства: эволюция и содержание / Г.Констаки, Р.Деляну // Закон и жизнь. – 2012. – № 2. – С.11.

15. Кулабухова А. В. Електоральні права громадян Європейського Союзу / А. В. Кулабухова // Актуальні проблеми сучасного міжнародного права : зб. наук. ст. за матеріалами І Харк. міжнар.-прав. читань, присвяч. пам'яті проф. М. В. Яновського і В. С. Семенова, Харків, 27 листоп. 2015 р. : у 2 ч. – Харків, 2015. – Ч. 1. – С. 314.

16. Кулабухова А. В. Каталог прав громадян європейського Союзу / А. В. Кулабухова // Право та інновації. - 2016. – № 1. – С. 273.

17. Основи права Європейського Союзу: нормативні матеріали / М. В. Буроменський, Т. М. Анакіна, Т. В. Комарова та ін.; за заг. ред. М. В. Буроменського. – Х. : Право, 2015. – 328 с.

REFERENCES

1. Citizens Rights Directive. (n.d.). *en.wikipedia.org*. Retrieved from https://en.wikipedia.org/wiki/Citizens'_Rights_Directive [in English].

2. Communication from the commission to the European Parliament and the council. Consular protection for EU citizens in third countries: State of play and way forward. (n.d.). *eur-lex.europa.eu*. Retrieved from https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A52011DC0149 [in English].

3. Council Directive 93/109/EC of 6 December 1993 laying down detailed arrangements for the exercise of the right to vote and stand as a candidate in electionsto the European Parliament for citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals of 06.12.1993. (1993, December 12). *eur-lex.europa.eu*. Retrieved from http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ TXT/?uri=celex:31993L0109 [in English].

4. Council Directive 94/80/EC of 19 December 1994 laying down detailed arrangements for the exercise of the right to vote and to stand as a candidate in municipal elections by citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals. (1994, December 19). *eur-lex.europa.eu.* Retrieved from http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31994L0080 &from=EN [in English].

5. Court of Justice of the European Union (CJEU). (n.d.). *europa.eu.* Retrieved from https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_en [in English].

6. EU freedom of movement and residence. (n.d.). *eur-lex.europa.eu*. Retrieved from https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=legissum:l33152 [in English].

7. European Area of Freedom Security & Justice. (n.d.). *free-group.eu*. Retrieved from https://free-group.eu/2010/01/17/after-lisbon-a-reshuffle-for-the-consular-and-diplomatic-protection-of-the-eu-citizens [in English].

8. The European Citizens' Initiative. (n.d.). *ec.europa.eu*. Retrieved from http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2012/000007 [in English].

9. Treaty on the European Union of February 7, 1992 [in English].

10. Vienna Convention on Consular Relations 1963. (n.d.). *legal.un.org*. Retrieved from http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_2_1963.pdf [in English].

11. Dyrektyva YeS 2004/38 ta pytannia yedynoho hromadianstva spivdruzhnostei [EU Directive 2004/38 and issues of a single citizenship of the Commonwealth]. (n.d.). *ukrainepravo.com*. Retrieved from http://ukrainepravo.com/international_law/european_union_law/eyuyenkhyva-zhf-2004-38-kha-tykharrya-zheyrsgs-guspaeyarfkhva-ftkveutszrsfkhyem/?month=07&year=2017 [in Ukrainian].

12. Muraviov, V.I., Shpakovych, O.M., Lysenko, O.M., & Sviatun, O.V. (2015). *Instytutsiine pravo Yevropeiskoho Soiuzu [Institutional law of the European Union]*. Kyiv: In Yure [in Ukrainian].

13. Konsolidovani versii dohovoru pro Yevropeiskyi Soiuz ta dohovoru pro funktsionuvannia Yevropeiskoho Soiuzu (2010/S 83/01) [Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (2010/S 83/01)]. (n.d.). *zakon5.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_b06 [in Ukrainian].

14. Kostaky, H., & Delianu , H. (2012). Institut Evropeiskogo grazhdanstva evoliutsiia i soderzhanie [Institute of European Citizenship: Evolution and Content]. *Zakon y zhyzn – Law and Life*, 2, 11 [in Russian].

15. Kulabukhova, A.V. (2015). Elektoralni prava hromadian Yevropeiskoho Soiuzu [Electoral rights of citizens of the European Union]. *Aktualni problemy suchasnoho mizhnarodnoho prava – Actual problems of modern international law:* Proceedings of the International Scientific and Practical Conference dedicated to the memory of prof. M.V. Yanovskoho & V.S. Semenova. (Vols. 1), (p. 314). Kharkiv [in Ukrainian].

16. Kulabukhova, A.V. (2016). Kataloh prav hromadian yevropeiskoho Soiuzu [The directory of the rights of citizens of the European Union]. *Pravo ta innovatsii – Law and Innovation, 1,* 273 [in Ukrainian].

17. Buromenskyi, M.V., Anakina, T.M., Komarova, T.V. et.al. (2015). *Osnovy prava Yevropeiskoho Soiuzu: normatyvni materialy [Fundamentals of European Union law: normative materials]*. M. V. Buromenskii (E.d.). Kharkiv: Pravo – Law [in Ukrainian].

Стаття надійшладо редакції 15.03.2018

МОЛОДИЙ ВЧЕНИЙ

УДК 342.9

Соболь Євген Юрійович
доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри державно-правових дисциплін
та адміністративного права
Центральноукраїнського державного
педагогічного університету імені Володимира Винниченка
81sobol@ukr.net

Шашкова Анастасія Олександрівна
студентка ІІ курсу магістратури
Центральноукраїнського державного
педагогічного університету імені Володимира Винниченка
nastia.richy13@gmail.com

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ ЯК ОРГАНУ ОСКАРЖЕННЯ В СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

У статті досліджено особливості адміністративно-правового статусу Антимонопольного комітету України як суб'єкту розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель. Здійснено аналіз структурних елементів адміністративно-правового статусу, зокрема мети, завдань, принципів, функцій, організаційної будови, компетенції, повноважень, юридичної відповідальності. Крім того, названо основні проблеми та типові помилки, які виникають під час подачі скарги суб'єктами оскарження до Постійно діючої адміністративної колегії Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, Антимонопольний комітет України, орган оскарження, публічні закупівлі

Sobol E.Y., Shashkova A.O. ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF THE ANTIMONOPOL COMMITTEE OF UKRAINE AS APPEAL AGENCY IN SPHERE OF PUBLIC PROCUREMENT

The article are investigated the peculiarities of the administrative and legal status of the Antimonopoly Committee of Ukraine as a subject of consideration of complaints about violations of legislation in the field of public procurement. The analyzed of the structural components of the administrative-legal status, in particular goal, task, the principles, function, organizational structure, competence, authority, legal responsibility. In addition, named the main problems and typical errors that arise when complaints are filed by the subjects of appeal to the Permanent Administrative Board of the Antimonopoly Committee of Ukraine on complaints about violations of legislation in the field of public procurement.

Key words: administrative-legal status, Antimonopoly Committee of Ukraine, agency of appeal, public procurement

Постановка проблеми. На сьогоднішній день сфера публічних закупівель була оновлена та реформована з метою побудови європейської держави з міжнародними стандартами. Як наслідок, на території України запроваджено Стратегію реформування системи публічних закупівель («дорожня карта»), яка сприяє досягненню й реалізації поставлених цілей та завдань. Однак, незважаючи на докорінні зміни у сфері публічних закупівель, кількість порушень закупівельних процедур щороку суттєво зростає. Так, відповідно до офіційної статистики Антимонопольного комітету України, кількість скарг в 2016 році сягала 1646, а у 2017 році – 2134. Крім того,

© Є.Ю.Соболь, А.О.Шашкова, 2018

кількість коштів, що залучена до процедур публічних закупівель також щорічно збільшується: за 2016 рік вартісна сума закупівельних процедур становила 253 млрд. грн., а вже у 2017 році згідно даних «ProZorro» загальна річна сума коштів сягала 802 млрд. грн. У зв'язку з цим виникає нагальна необхідність розгляду адміністративно-правового статусу Антимонопольного комітету України як головного органу розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зазначений напрямок досліджувався багатьма вітчизняними та зарубіжними науковцями такими як М. Афанасьєв, А. Довбенко, В. Зубар, Л. Катроша, О. Критенко, В. Колотій, А. Олефір, М. Остап'юк, Г. Пінькас, В. Смиричинський, І. Смотрицька, Н. Ткаченко, А. Чернєй, І. Школьник та інші.

Формування цілей статті. Метою статті є дослідження адміністративно-правового статусу Антимонопольного комітету України та аналіз його окремих складових елементів в контексті розгляду Антимонопольного комітету України як суб'єкту розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель.

Виклад основного матеріалу. Серед вагомої кількості суб'єктів, уповноважених здійснювати публічне регулювання та контроль за дотриманням прав та інтересів осіб у сфері публічних закупівель особливої уваги потребує Антимонопольний комітет України (далі – АМКУ). Перш за все, це визначено специфічністю його мети, завдань та компетенції.

АМКУ є центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом, який забезпечує державний захист конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері публічних закупівель. Нормативно-правовою базою функціональності АМКУ у сфері публічних закупівель є: 1. Ст. 15, 42 Конституції України; 2. Норми Закону України «Про Антимонопольний комітет України» від 26.11.1993 № 3659-XII; 3. Положення Закону України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII; 4. Розпорядження самого Комітету, які визначають особливості діяльності зазначеного органу в сфері публічних закупівель.

Розглядаючи адміністративно-правовий статус АМКУ, в першу чергу, варто звернутися до певних теоретичних розробок та визначити, що ж являє собою категорія «статус» загалом та «адміністративно-правовий статус» зокрема.

Необхідно зазначити, що поняття «статусу» Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає як «правове становище громадян, державних і громадських органів, міжнародних організацій» [1, с. 1387]. О. М. Харитонова, аналізуючи адміністративно-правовий статус громадян, іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, виділяє такі його елементи як правосуб'єктність, основні права та обов'язки [2, с. 63]. Т.О. Коломоєць визначає, що адміністративно-правовий статус – це сукупність суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, закріплених нормами адміністративного права за певним органом [3, с. 64]. С. Г. Стеценко до вищезазначених додає гарантії, за допомогою яких визначений орган реалізує відповідні права та обов'язки [4, с. 90]. С. В. Ківалов в адміністративно-правовому статусі органів виконавчої влади виділяє функції, завдання та компетенцію [5, с. 82-94]. Дещо відмінної позиції дотримується О.Ю.Якімов, зазначаючи, що складовими адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади є компетенція, правозастосування, юридична відповідальність та нормативно-правовий порядок створення [6, с. 39].

На основі зазначеного можна виокремити такі складові елементи адміністративно-правового статусу АМКУ як органу оскарження в сфері публічних закупівель: мета та завдання, принципи, функції, організаційна будова, компетенція та повноваження, юридична відповідальність. Розглянемо кожен з них.

1. Нормами Закону України «Про Антимонопольний комітет України» визначено, що **метою** діяльності АМКУ є забезпечення державного захисту конкуренції у сфері публічних закупівель. Вважаючи мету основоположною складовою адміністративно-правового статусу АМКУ як органу оскарження в сфері публічних закупівель можна зробити висновок, що всі наступні складові елементи цього статусу повинні відповідати меті та логічно випливати з неї.

Зазначена мета конкретизована в **завданнях**, які визначені ст. 3 Закону України «Про Антимонопольний комітет України». Так, основним завданням Антимонопольного комітету України є участь у формуванні та реалізації конкурентної політики в частині:

1) здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції на засадах рівності суб'єктів господарювання перед законом та пріоритету прав споживачів, запобігання, виявлення і припинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції;

2) здійснення контролю за концентрацією, узгодженими діями суб'єктів господарювання та дотриманням вимог законодавства про захист економічної конкуренції під час регулювання цін (тарифів) на товари, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій;

3) сприяння розвитку добросовісної конкуренції;

4) методичного забезпечення застосування законодавства про захист економічної конкуренції;

5) здійснення контролю щодо створення конкурентного середовища та захисту конкуренції у сфері державних закупівель [7].

2. Наступним елементом адміністративно-правового статусу АМКУ виступають принципи. Принцип є основоположною, визначальною засадою діяльності будь-якого органу. Основні принципи діяльності Антимонопольного комітету України визначені ст. 4 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», яка наголошує, що АМКУ будує свою діяльність на принципах законності, гласності та захисту конкуренції на засадах рівності фізичних та юридичних осіб перед законом та пріоритету прав споживачів. Принципи, які безпосередньо спрямовують діяльність АМКУ у сфері публічних закупівель, визначені ст. 3 Закону України «Про публічні закупівлі. Зокрема, регламентовано, що публічні закупівлі здійснюються за такими принципами: добросовісна конкуренція серед учасників; максимальна економія та ефективність; відкритість та прозорість на всіх стадіях закупівель; недискримінація учасників; об'єктивна та неупереджена оцінка тендерних пропозицій; запобігання корупційним діям і зловживанням.

3. Окремим елементом є функції, під якими розуміють напрямки діяльності будь-якого органу. Без наявності функцій неможливе досягнення поставленої мети та завдань. Проте нормативно-правовою базою сфери публічних закупівель не визначено, які саме функції здійснює АМКУ, тому, розглянувши та здійснивши аналіз статей Закону України «Про Антимонопольний комітет України» та Закону України «Про публічні закупівлі», в контексті розгляду АМКУ як органу оскарження у сфері публічних закупівель, виділимо такі функції: нормотворча, контрольно-наглядова, правоохоронна.

Уніфікуючи нормотворчі повноваження в єдиний масив, зазначимо, що нормотворча функція АМКУ полягає у можливості: брати участь у розробленні та внесенні Президенту України та Кабінету Міністрів України пропозицій щодо проектів нормативно-правових актів з питань конкурентної політики, розвитку і захисту конкуренції; розробляти та затверджувати разом з іншими заінтересованими органами державної влади міжвідомчі нормативно-правові акти з питань розвитку і захисту економічної конкуренції та демонополізації економіки; приймати власні нормативно-правові акти у формі розпоряджень з питань, що належать до його компетенції; надавати рекомендаційні роз'яснення з питань застосування законодавства про захист економічної конкуренції тощо.

Контрольно-наглядова функція виконує одну з превалюючих ролей в системі функцій АМКУ. При цьому варто зазначити, що контроль та нагляд є домінуючими не лише у сфері здійснення публічних закупівель, а й у іншій діяльності АМКУ. Про це, зокрема, наголошують мета та завдання АМКУ. Дійсно, більшість завдань АМКУ присвячені здійсненню контрольної функції, наприклад: здійснення контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції; здійснення контролю за концентрацією, узгодженими діями суб'єктів господарювання, контролю дотриманням вимог законодавства при регулюванні цін (тарифів) на товари, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій; контролю за створенням конкурентного середовища та дотримання конкурентного законодавства у сфері публічних закупівель.

Правоохоронна (або правозахисна) функція забезпечує законність та прозорість при здійсненні публічних закупівель. В межах правоохоронної функції на АМКУ покладено запобігання, виявлення і припинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції, а також безпосередньо захист конкуренції у сфері публічних закупівель.

4. Наступними елементами необхідно виділити організаційну будову, яка виступає процедурною формою виразу діяльності АМКУ та передбачає визначення його складу, порядку утворення і діяльність структурних підрозділів та колегіальних органів.

Структура апарату АМКУ визначена ст. ст. 6, 12-1 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» та складається з Голови та восьми державних уповноважених. Голова АМКУ має першого заступника та заступника Голови АМКУ. Голова АМКУ призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за згодою Верховної Ради України. Строк повноважень Голови – сім років.

Антимонопольний комітет України як орган оскарження утворює Постійно діючу адміністративну колегію з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель (далі – Колегія) з метою неупередженого та ефективного захисту прав та законних інтересів осіб, пов'язаних з участю у процедурах закупівлі. Рішення цієї Колегії приймаються від імені Антимонопольного комітету України. Колегію було створено розпорядженням Комітету від 05.04.2015 року № 6-рп. Порядок діяльності Колегії встановлюється відповідно до Закону України «Про Антимонопольний комітет України».

Колегія діє у складі трьох державних уповноважених АМКУ. Член колегії, який є пов'язаною особою із суб'єктом оскарження або замовником, не може брати участі в розгляді та прийнятті рішень щодо такої скарги і повинен бути замінений на час розгляду і прийняття рішення щодо такої скарги іншим державним уповноваженим АМКУ, що визначається Головою Антимонопольного комітету України. Формою роботи Колегії є засідання, яке правомочне за умови присутності більшості від їх встановленого складу. Розпорядження та рішення Колегії приймаються шляхом голосування більшістю голосів присутніх на їх засіданнях членів. Порядку оскарження процедур закупівель та розгляду Колегією відповідних скарг присвячено статтю 18 Закону України «Про публічні закупівлі».

5. Компетенція та повноваження виступають наступним елементом адміністративно-правового статусу

АМКУ, які визначають особливості діяльності Антимонопольного комітету як суб'єкту розгляду скарг у сфері публічних закупівель.

Перш ніж розглянути перелік повноважень, які здійснює АМКУ як орган оскарження, вважаємо за доцільне здійснити співвідношення двох категорій – «компетенція» та «повноваження». Адже на сьогоднішній день в наукових колах немає одностайної думки щодо визначення місця в адміністративно-правовому статусі цих двох елементів.

Так, І.М. Дудик вказує, що компетенція являє собою юридично встановлену «систему координат», за допомогою якої можна чітко встановити належність конкретної справи до «сфери володарювання» певного органу та конкретну роль останнього у вирішенні цієї справи. «Належність» органу визначається двома чинниками: підвідомчістю і повноваженнями. Саме ці юридичні явища і є елементами компетенції органів публічної влади [8, с. 70]. Ю. В. Журик торкається проблеми співвідношення понять компетенції і повноважень, компетенції та підвідомчості та приходить до висновку, що і термін «повноваження», і термін «підвідомчість» є лише складовими компетенції, оскільки за обсягом та охопленням кола питань «компетенція» є набагато ширшим смислового визначення цих термінів [9, с. 71]. Тобто, поняття «компетенція» є ширшим поняттях, на відміну від «повноважень», які конкретизують та уточнюють широку компетенцію окремо досліджуваного органу.

Проте на законодавчому рівні вбачаємо дещо іншу ситуацію, а саме – в одних випадках під терміном компетенція розуміють повноваження, інколи – навпаки. Тобто, на законодавчому рівні зазначене питання залишається не вирішеним та не врегульованим належним чином. Як приклад, візьмемо за основу норми Закону України «Про Антимонопольний комітет». Ст. ст. 8-11 Закону регламентують повноваження АМКУ і його окремих підрозділів та визначають перелік цих повноважень, а ст. ст. 13-14, визначаючи компетенцію, розкривають її за допомогою слів « має такі повноваження».

Компетенція АМКУ може бути реалізована в таких формах: нормотворча, правозастосовна та правоохоронна.

Нормотворча діяльність АМКУ виявляється у можливості АМКУ брати участь у розробці та внесенні пропозицій щодо проектів нормативно-правових актів з питань конкурентної політики, розвитку і захисту конкуренції. Така форма реалізації компетенції АМКУ є виявом нормотворчої функції та передбачає реалізацію зазначених вище повноважень у сфері нормотворчої діяльності [10, с. 166].

Правозастосовну діяльність С. С. Алексєєв визначає як специфічну діяльність, спрямовану на вирішення юридичної справи, у результаті якої до матерії правової системи включаються нові елементи – владні індивідуальні приписи. Він зазначає, що «правозастосовна діяльність є організаційним втіленням застосування права та є системою різноманітних дій основного і допоміжного характеру, втілених у правозастосовних актах» [11, с. 323]. Тому правозастосовна діяльність АМКУ є основним виявом його діяльності, в тому числі й у сфері публічних закупівель. Адже саме вона передбачає реалізацію всіх тих повноважень, які покладені на АМКУ відповідно до базового законодавства, що регламентує діяльність АМКУ, а також безпосередньо Закону України «Про публічні закупівлі», який визначає дії АМКУ як контрольно-наглядового органу та органу оскарження.

Правоохоронна діяльність АМКУ реалізується шляхом здійснення повноважень, які забезпечують правопорядок при здійсненні захисту конкуренції. Сутність правоохоронної форми простежується у наданому праві АМКУ розглядати заяви і справи щодо порушення законодавства про захист економічної конкуренції, проводити розслідування за цими заявами і справами, розглядати справи про адміністративні правопорушення, приймати постанови тощо [10. с, 166].

В даному контексті варто проаналізувати повноваження АМКУ як суб'єкта розгляду скарг у сфері публічних закупівель. Перш за все, необхідно звернути увагу на те, що на законодавчому рівні відсутній чітко визначений перелік повноважень, які здійснює АМКУ при рогляді скарг. Дійсно, Закони України «Про Антимонопольний комітет України», та «Про публічні закупівлі» не містять окремої статті або пункту статті, який визначав би повноваження АМКУ як органу оскарження в сфері публічних закупівель. Вони розкидані по різним статтям зазначених законів, у звязку з чим учасникам публічних закупівель часто буває незрозуміло, що ж саме здійснює АМКУ та його Колегія.

Об`єднавши компетенцію Колегії, що визначена ч. 1 ст. 14 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» та ст. 18 Закону України «Про публічні закупівлі» можна сформувати перелік повноважень, які вона здійснює як суб'єкт розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель. Зокрема, до компетенції Колегії як органу оскарження належать такі повноваження:

- приймати до розгляду скарги субєктів оскарження (учасників торгів);
- залишати без розгляду скарги субєктів оскарження (учасників торгів);
- припиняти розгляд скарги субєктів оскарження (учасників торгів);
- надавати вказівки, які вимоги замовника порушують закон та чи є вони дискримінаційними стосовно конкретного учасника-скаржника;

- залучати для отримання консультацій та експертних висновків представників державних органів, експертів і спеціалістів, які не можуть бути пов'язаними особами та володіють спеціальними знаннями, необхідними для професійного та неупередженого розгляду скарги.
- прийняти рішення про встановлення або відсутність порушень процедури закупівлі;
- прийняти рішення про заходи, що повинні вживатися для їх усунення.
- зобов'язати замовника повністю або частково скасувати свої рішення,
- зобов'язати замовника надати необхідні документи, роз'яснення;
- зобов'язати замовника усунути будь-які дискримінаційні умови (у тому числі ті, що зазначені в технічній специфікації, яка є складовою частиною тендерної документації);
- зобов'язати замовника привести тендерну документацію у відповідність із вимогами законодавства, або за неможливості виправити допущені порушення відмінити процедуру закупівлі.

Враховуючи викладене, вважаємо за доцільне об'єднати зазначені повноваження в межах однієї статті Закону України «Про публічні закупівлі». Крім того, також пропонуємо звернути увагу на типові помилки, яких допускається суб'єкт оскарження, не володіючи інформацією щодо повноважень колегії. Так, адміністративна колегія як органу оскарження:

- не формулює вимоги до публічних закупівель (торгів), в тому числі не формує її вартість (ціну);
- не обирає переможця;
- не уповноважена зобов'язувати замовника укладати договори з конкретним учасником;
- не є контролюючим органом, а тому не уповноважена здійснювати контроль за виконанням договору закупівлі;
- не уповноважена здійснювати перевірку всієї процедури публічних закупівель на повну відповідність вимогам законодавства стосовно захисту конкуренції, а здійснює розгляд лише в межах скарги [10, с. 166].

На жаль, суб'єкти оскарження часто бувають недостатньо обізнані з нормами законодавства або недостатньо кваліфіковані з юридичної точки зору, а тому допущення помилок стосовно повноважень органу оскарження є актуальним питанням, яке потребує вирішення. Тому уніфікована стаття, яка б визначала обсяг повноважень АМКУ повинна усунути або мінімізувати допущення типових помилок при подачі скарг до адміністративної колегії.

6. Останнім елементом у структурі адміністративно-правового статусу варто назвати юридичну відповідальність посадових осіб Антимонопольного комітету.

Під юридичною відповідальністю розуміють встановлений законодавством юридичний обов'язок правопорушника зазнати позбавлення певних благ та/ або належних йому цінностей [1, с. 177]. Згідно ст. 38 Закону України «Про публічні закупівлі» члени органу оскарження за порушення вимог законодавства та нормативно-правових актів, розроблених відповідно до нього, несуть відповідальність згідно із законами України [12]. Спеціалізованої статті, які б регламентувала відповідальність АМКУ у сфері публічних закупівель немає, тому посадові особи будуть нести її на загальних підставах. Тобто, якщо контролюючий орган доведе наявність в діях члену/членів Адміністративної колегії ознак злочину, то ці посадові особи будуть нести відповідальність за вчинення злочинів у сфері службової діяльності [7; 12]. До таких злочинів згідно з Кримінальним кодексом України відносяться: 1. Зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 КК України), 2. Службове підроблення (ст. 366 КК України) та службова недбалість (ст. 366 КК України), 3. Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (ст. 368 КК України); 4. Незаконне збагачення (ст. 368-2 КК України).

Висновки. Враховуючи викладене, можна зробити висновок, що адміністративно-правовий статус АМКУ у сфері публічних закупівель – це правове становище АМКУ та його Постійно діючої адміністративної колегії у системі органів, уповноважених здійснювати державне регулювання у сфері публічних закупівель, яке визначає матеріальну та процедурну основи їх діяльності з метою охорони та захисту прав та законних інтересів учасників публічних закупівель та інших осіб, права яких були порушені під час закупівель процедур. До структурних елементів адміністративно-правового статусу АМКУ як суб'єкту розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель відносимо мету та завдання, принципи, функції, організаційну будову, компетенцію та повноваження, юридичну відповідальність.

Список використаних джерел:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і доп.). уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К; Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.
2. Пономарьов О. В. Адміністративно-правовий статус Антимонопольного комітету України: дис..канд. юрид. наук: 12.00.07. Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2009. 176 с.
3. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс. Т. О. Коломоєць. К.: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
4. Стеценко С.Г. Адміністративне право України. К.: Атіка, 2007. 624 с.

5. Адміністративне право України: підручник. За заг. ред. акад. С. В. Ківалова. Одеса: Юридична література. 2003. 896 с.

6. Якимов А. Ю. Субъекты административной юрисдикции (правовой статус и его реализация): монография. Ч1. Правовой статус субъектов административной юрисдикции. А. Ю. Якимов. М.: ВНИИ МВД России, 2006. 268 с.

7. Про Антимонопольний комітет України: Закон України станом на 01.05.2016. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 50. Ст. 472.

8. Дудик І. М. Державний контроль Антимонопольного комітету України за узгодженими діями суб'єктів господарювання: дис…канд. юрид. наук: 12.00.07. Національна академія наук України. Київ, 2015. 211 с.

9. Журик Ю.В. Джерела антимонопольно-конкурентного права України. Приватне право і підприємництво. 2014. Вип. 13. С. 160-164.

10. Довбенко А.М. Сутність адміністративно-правового статусу антимонопольного комітету України як суб'єкту розгляду скарг у сфері публічних закупівель. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». 2015. Випуск 3-2. Т. 4. С. 165-169.

11. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом обществе / С.С.Алексеев. М., 1966. 367 с.

12. Про публічні закупівлі: Закон України за станом на 10.12.2016. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 9. Ст. 89.

REFERENCES

1. Busel, V.T. (2005). Velykyi tlumachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy *[Great explanatory dictionary of modern Ukrainian language]*. Kyiv: Irpin Perun [in Ukrainian].

2. Ponomarov, O.V. (2009). Administratyvno-pravovyi status Antymonopolnoho komitetu Ukrainy [Administrative and legal status of the Antimonopoly Committee of Ukraine]. *Candidate's thesis*. Kharkiv [in Ukrainian].

3. Kolomoiets, T.O. (2011). *Administratyvne pravo Ukrainy. Akademichnyi kurs [Administrative Law of Ukraine. Academic course]*. Kyiv: Yurinkom Inter [in Ukrainian].

4. Stetsenko, S.H. (2007). *Administratyvne pravo Ukrainy [Administrative Law of Ukraine]*. Kyiv: Atika [in Ukrainian].

5. Kivalov, S.V. (Ed.). (2003). *Administratyvne pravo Ukrainy: pidruchnyk [The administrative law of Ukraine: textbook]*. Odesa: Yurydychna literature [in Ukrainian].

6. Iakimov, A.Iu. (2006). *Subieekty administrativnoi iurisdiktsii pravovoi status i ego realizatsiia : monografiia (chast 1). Pravovoi status subieektov administrativnoi iurisdiktsii [Subjects of administrative jurisdiction (legal status and its implementation): monograph. (Vols.). Legal status of subjects of administrative jurisdiction]*. Moscow: VNII MVD Rossii [in Russian].

7. Zakon Ukrainy Pro Antymonopolnyi komitet Ukrainy [Law of Ukraine on the Antimonopoly Committee of Ukraine]. (2016, May 1). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine, 50*. Art. 472 [in Ukrainian].

8. Dudyk, I.M. (2015). *Derzhavnyi kontrol Antymonopolnoho komitetu Ukrainy za uzghodzhenymy diiamy subiektiv hospodariuvannia [State control of the Antimonopoly Committee of Ukraine by concerted actions of business entities]. Candidate's thesis.* Kyiv [in Ukrainian].

9. Zhuryk, Yu.V. (2014). Dzherela antymonopolno-konkurentnoho prava Ukrainy [Sources of Antitrust and Competition Law of Ukraine]. *Pryvatne pravo i pidpryiemnytstvo – Private Law and Entrepreneurship, 13,* 160-164 [in Ukrainian].

10. Dovbenko, A.M. (2015). Sutnist administratyvno-pravovoho statusu antymonopolnoho komitetu Ukrainy yak subiektu rozghliadu skarh u sferi publichnykh zakupivel [The essence of the administrative and legal status of the Antimonopoly Committee of Ukraine as a subject of consideration of complaints in the field of public procurement]. *Naukovyi visnyk Khersonskoho derzhavnoho universytetu. Seriia «Iurydychni nauky» – Scientific Herald of Kherson State University. Series "Legal Sciences", 3-2,* 165-169 [in Ukrainian].

11. Alekseev, S.S. (1966). *Mekhanyzm pravovoho rehulyrovanyia v sotsyalystycheskom obshchestve [The mechanism of legal regulation in a socialist society]*. Moscow [in Russian].

12. Zakon Ukrainy Pro publichni zakupivli (stanom na 10.12.2016) [Law of Ukraine On Public Procurement (as of December 10 2016)]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine, 9,* Art. 89 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 19.03.2018

УДК 341.6

Юрах Віталій Михайлович
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри державно-правових
дисциплін та адміністративного права,
Центральноукраїнського державного
педагогічного університету імені Володимира Винниченка
yuraxandko@gmail.com

Поддєнєжний Артем Русланович
Студент 2-го курсу магістратури
Київського національного університету імені Т.Шевченка
artempost012@gmail.com

ВИЗНАЧЕННЯ ТА ІСТОРИЧНИЙ РОЗВИТОК ПАТОЛОГІЧНИХ ЗАСТЕРЕЖЕНЬ ЯК ВИДУ АРБІТРАЖНИХ ЗАСТЕРЕЖЕНЬ

Стаття присвячена аналізу поняття патологічних арбітражних застережень з метою виявити сучасний підхід до його розуміння, встановлено спільні та відмінні риси у поглядах науковців на зазначене явище, окреслено межі котрі охоплює поняття патологічних застережень.

Ключові слова: арбітражне застереження, арбітраж, патологічне застереження, дефектне застереження.

Yurakh V.M., Poddnezhnyy A.R. DEFINITION AND HISTORICAL DEVELOPMENT OF PATHOLOGICAL WARNINGS AS AN ARBITRATION WARNINGS

An article devoted to analysis of the pathological arbitration clauses with the aim to recognize contemporary approach of its understanding. Established common and distinctive features in the views on mentioned phenomenon, outlined a scope which In the international literature, two approaches to the interpretation of pathological warnings can be distinguished in a narrow and broad sense.

The narrow interpretation more likely includes ambiguous, inaccurate, uncertain reservations that affect formal requirements for arbitration agreements. It is obvious that formal requirements lie in the plane that the parties can predict in advance or should foresee and incorporate into an agreement. cover notion of pathological clauses.

Understanding in the broad sense includes the bases applicable in the narrow approach and the issue of arbitrable disputes, execution and validity of the agreements based on the general provisions of the contract law. In the broadest sense, the range of defects is expanded with a violation of the rules of contractual law, and in particular, it may be manifested in violation of the balance of rights of the parties in the agreement, agreements imposing unreasonable encumbrances on one of the parties, the agreements are contrary to the principles of law, compromised agreements, threats from one side, transactions concluded in error, agreements with an inappropriate place of arbitration, and transactions concluded as a result of fraud.

Key words. Arbitration clause, arbitrage, pathological clause, defective clause.

Постановка проблеми. Сучасний розвиток міжнародних комерційних відносин потребує швидкого й оперативного способу вирішення спорів, де арбітраж є одним з найпоширеніших. Арбітражне застереження, як ключова фігура арбітражного процесу має укладатись належним чином аби не створювати додаткових перешкода для арбітражу. Однак на практиці сторони укладають застереження, котрі переривають гладкість ходу арбітражного процесу чи взагалі унеможливлюють останній. Розгляд таких застережень та узагальнення попередніх невдач повинні слугувати запобіганню його проявам у майбутньому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В цілому аналізом патологічних арбітражних застережень займаються як іноземні так і українські науковці серед яких зокрема: В.Погорецький, Л.Винокурова, З.Литвиненко, Б.Девіс, Ф.Бессон, С.Кролл, А.Джейн, Г.Редферн, Г.Борн та інші. Разом з тим немає одностайного підходу до патологічних застережень, що і буде висвітлено у статті.

© В.М.Юрах, А.Р.Поддєнєжний, 2018

Формування цілей статті. Метою даної статті є аналіз підходів науковців до проблеми патологічних застережень для того аби сформулювати ключові підходи до розуміння явища та окреслити розбіжності між ними.

Виклад основного матеріалу. Вислів патологічні застереження відкрив світу Фредерік Ейзман. Згідно з Ейзманом є чотири істотні елементи арбітражного застереження:

«Перший, що спільний для всіх угод, створити зобов'язуючі умови для сторін;

Другий, виключити втручання державних судів в арбітражний розгляд, принаймні до винесення рішення;

Третій, надати повноваження арбітрам для вирішення спору між сторонами;

Четвертий, дозволити впровадити процедуру, котра вестиме за найкращих умов ефективності та швидкості до винесення рішення, що підлягає виконанню» [1, с. 130].

Таким чином, арбітражне застереження стає патологічним коли відхиляється бодай від одного з зазначених істотних елементів. Термін патологічне широко вживається наряду з дефектним, що по суті є тотожними поняттями.

На сучасному етапі наукових розробок існують різні підходи до визначення самого поняття патологічних застережень, їх межі та критеріїв відповідності того чи іншого застереження до патологічного.

В. Погорецький відносить до патологічних умов застережень наприклад: усні арбітражні застереження, не обов'язковий чи факультативний характер арбітражного застереження, відсилання до неіснуючої установи чи установи що припинила функціонування, відсутність кількості арбітрів в арбітражній угоді чи процедури їх призначення, неправильне найменування інституції, що призначає арбітрів, обов'язковість медіації чи примирювальної процедури, конкуренція норм арбітражної угоди з публічним порядком країни чи міжнародного публічного порядку, непідходяще місце арбітражу, угода що суперечить правилам розгляду справ інституції до якої вона відсилає, неправильні межі арбітражної угоди, відсутність мови арбітражу, помилки механічного характеру, описки та укладення двосторонньої арбітражної угоди в багатосторонніх відносинах [2, с. 3-12].

Підхід якого дотримується науковець являється традиційним та відповідає скоріше вузькій інтерпритації патологічних застережень. Хотілось би підкреслити на тому, що усна форма арбітражної угоди зазначалась, що є цікавим, оскільки це відсилає до питання укладення арбітражної умови та відповідно до формальних вимог. Однак це дуже спірне твердження оскільки в деяких державах (на момент написання статті їх 22) прийняті і діють положення Типового закону Юнсітрал [3] з поправками внесеними в 2006 році, які в свою чергу визнають дійсними арбітражні угоди, які укладені в усній чи будь-якій іншій формі що дозволяє зафіксувати зміст угоди. До того ж деякі держави можуть встановлювати в національному законодавстві більш сприятливі умови до форми договору, що в свою чергу може застосовуватись до арбітражних застережень на підставі статті 5 Нью-Йоркської конвенції [4]. У випадках зазначених вище, усна форма застереження не буде вважатись патологією, хоча слід зазначити, що навіть у випадку узгодження форми угоди з законом місця арбітражу чи правом застосовуваним до арбітражного застереження труднощі можуть виникнути на стадії визнання та виконання рішення арбітрів в юрисдикціях котрі не визнають усної форми угод.

Л. Винокурова використовує термін дефектні та зазначає , що арбітражні застереження з істотними дефектами є патологічними, оскільки: «нечітке, туманне, незрозуміле формулювання арбітражної угоди не дозволяє встановити дійсні наміри сторін щодо арбітражного механізму вирішення спору, що як правило тягне визнання арбітражної угоди недійсною» [5, с. 70].

З. Литвиненко визначає, що патологічні застереження «мають суттєві дефекти, неточні чи двозначні положення, котрі не дозволяють встановити справжні наміри сторін стосовно арбітражного розгляду» [6, с. 68].

Ю. Черних розділяє поняття дефектного та патологічного застереження наступним чином: дефектні арбітражні угоди дозволяють встановити справжні наміри сторін, не дивлячись на деякі неточні положення. Патологічні застереження містять дефекти котрі не дають змоги чи ускладнюють виконання арбітражної угоди і не дають змоги встановити намір сторін передати спори на вирішення арбітражу [7, с. 393].

Слідуючи підходу колег виникають протиріччя з критеріями встановленими Ф. Ейзманом. Згідно з наведеними визначеннями, відсутність наміру сторін передати спори в арбітраж є ознакою патологічного застереження, відтак всі чотири критерії Ейзмана не будуть дотримані, оскільки за відсутності волевиявлення сторін не може бути зобов'язуючої арбітражної угоди, суди будуть втручатись в арбітражний процес, що відповідно тягне за собою недійсність угоди. До того ж дефект стосовно наміру сторін є фундаментальним, оскільки за сучасного підходу арбітражних юрисдикцій чітко виражений намір сторін є ледь не єдиною умовою дійсності арбітражної угоди тоді як наступні дефекти: двозначність, описки в назві інституції, факультативність арбітражного процесу хоч і наводять сумнів стосовно справжнього наміру сторін, проте можуть бути виправлені шляхом інтерпретації угоди. Також якщо керуватись наведеними визначеннями то такі дефекти як неправильне найменування установи, непідходяще місце арбітражу, відсутність зазначення місця арбітражу, права арбітражу, мови, не обов'язковий характер угоди не є патологічними умовами, оскільки в більшості про арбітражних юрисдикцій такі дефекти не ведуть до недійсності арбітражної угоди.

Нещодавно суд у Лісабоні в своєму рішенні і звернувся до питань патологічних застережень та надав власну інтерпретацію з цього питання. Суд зазначив, що існує два ключові елементи, які є обов'язковими для

дійсності угоди: «характер спору підпадає під межі арбітражної угоди та згода сторін передати спори в арбітраж». Інші ж елементи є факультативними, як от мова, місце арбітражу, арбітражний регламент, право арбітражу та ін. Що ж до патологічних застережень то суд роз'яснив «арбітражна угода може бути патологічною коли її умови двозначні чи містять хибні положення але такі відхилення не зачіпають дійсність арбітражного застереження» [8, с. 351].

Б. Девіс один з перших науковців який досліджував критерії Ейзмана стосовно патологічних застережень. В своїй роботі автор наводить та аналізує приклади застережень з патологіями, а також наводить класифікацію патологічних застережень поділяючи їх на «виліковні» та «невиліковні» [9, с. 386].

До кола патологічних умов Б. Девіс включає: факультативне слово можуть передати спір до арбітражу, не зазначення місця розташування установи, помилка в назві установи, протиріччя в значенні умов у двомовному договорі, угоди з кількома умовами стосовно місця арбітражу, не обов'язковий характер арбітражного вирішення спору: тобто відсилання одразу до суду та арбітражної установи, відсилання до арбітражної установи без зазначення застосовуваної арбітражної процедури, застереження, що відсилають до двох арбітражних установ, відсилання до неіснуючої установи, зазначення двох уповноважених установ для призначення арбітрів, наявність обов'язкового доарбітражного судового вирішення спору, примирювальна та арбітражна процедура стосовно одних і тих же правовідносин, "плаваюче" застереження тобто з обмеженим обсягом, а також відсутність процедури до ad hoc арбітражу. В своїй роботі Б. Девіс проаналізував значну кількість застережень взятих з практичного досвіду, однак автор не намагався надати власного визначення чи ознак до проблемного питання. Втім з переліку умов стає зрозумілим, що питання дійсності арбітражної угоди відповідно до істотних умов не аналізувались.

С. Крол аналізує застереження, що не можуть бути виконані, користуючись термінологією Нью Йоркської конвенції зазначає, що «патологічні застереження перший якщо не єдиний приклад застережень, що не можуть бути виконані». Втім ми розуміємо, що поняття патологічних застережень є ширшим оскільки вони можуть були як «виліковні» так і «невиліковні». Втім далі автор роз'яснює, що «застереження котрі не можуть були виконані можуть відноситись до патологічних всього в декількох випадках коли невідповідність, суперечності чи туманність патологічної угоди не можуть бути усунені інтерпретацією чи іншими засобами договірного права як от застосовувані положення чи додаткова розширена інтерпретація»[10, с. 330]. Втім ми розуміємо, що С. Крол послідовник широкого підходу до інтерпретації патологічних застережень. С. Крол наводить приклади «виліковних» і «невиліковних» застережень: Припинення вибраної арбітражної установи, проблеми з формуванням арбітражного трибуналу, невизначене місце арбітражу, не доступність обраного арбітра, неможливість арбітражної процедури у визначеному місці, недостатність коштів для арбітражної процедури, багатосторонні відносини де спори, що виникають виходять за межі арбітражної угоди, чи коли не всі сторони зобов'язані арбітражною угодою.

В своїй роботі науковець С. Бессон зазначив, що патологічні застереження не завжди нікчемні чи неефективні. Він також погодився, що «виліковні» патології можуть бути усунені інструментами контрактного права. Як ми бачимо з визначення С. Бессон слідує широкому підходу до інтерпретації, що ж до патологічних умов то науковець наводить наступні: Одна з найпоширеніших помилок стосується визначення арбітражної установи, труднощі від дефектної процедури призначення арбітрів, особливо де невдалі відхилення допущені від регламенту установи, протиріччя у відсиланні як до арбітражної так і до судової юрисдикції, «білі застереження», які встановлюють волю сторін передати справу на розгляд до арбітражу та не зазначають порядок формування арбітражного трибуналу чи установу яка б могла їм асистувати в цьому, Дефекти які призводять до нікчемності, втрати сили та неможливості виконання у термінах Нью Йоркської конвенції [11,с. 129].

Згідно з Р. Д. Бішопом, патологічні арбітражні застереження можуть бути визначені як: «застереження побудовані таким шляхом, що можуть призвести до спорів в його тлумаченні, можуть вилитись у невиконанні арбітражного застереження чи можуть вилитись у невиконання арбітражного рішення» [12, с. 18].

Р. Д. Бішоп наводить приклади патологій, котрі призводять до різних наслідків як от додаткові витрати для сторін, втручання суду в арбітражний розгляд, втрата сили, неможливість виконання. Список патологічних умов згідно з Р. Д. Бішопом: двозначність стосовно наміру сторін до обов'язкового арбітражу, зазначення конкретного арбітра котрий зараз недоступний чи відмовляється вести розгляд, зазначення установи для адміністрування арбітражного процесу чи для призначення арбітрів коли така установа ніколи не існувала, невірно зазначена чи відмовляється діяти, встановлення необґрунтовано коротких строків для дій арбітрів, встановлення значних спеціальних вимог стосовно кваліфікації арбітрів, встановлення нечітких регламентів чи таких що мають протиріччя.

М. Мольфа визначає патологічні застереження як: «арбітражні угоди котрі містять дефекти, що відповідальні за переривання гладкості арбітражного процесу» [13, с. 163].

Автор наводить різні причини котрі приводять до патологій. Практично він віднайшов три принципові причини: неточність, невідповідність та втрата сили. Автор зазначає що двозначність це неточність яка виникає внаслідок необов'язкового відсилання до арбітражу, а також "порожні" застереження, коли застереження не

визначає арбітражний регламент, арбітражну установу головуючу в арбітражному процесі чи порядок призначення арбітрів. Прикладами арбітражного застереження яке втратило силу можуть бути: назва установи вказана неправильно чи вибрана установа припинила існування чи механізм призначення арбітрів встановлений в застереженні- дефектний.

А. Джейн розуміє патологічні застереження як фразу для того щоб описати арбітражні застереження з дефектом(ами). Наслідками дефектів автор наводить: переривання арбітражного процесу чи спричинення краху їх обох. Як приклади патологій автор наводить наступні: помилки у визначенні арбітражної установи чи регламенту, помилки стосовно кількості арбітрів, "порожні" застереження, застереження котрі надають вибір сторонам, одне застереження відсилає до суду коли інше в договорі до арбітражу, застереження з альтернативними арбітражними установами чи арбітрами, двозначність стосовно того чи це арбітражне застереження чи застереження експертного визначення, використання слів незобов'язуючого значення, питання включення арбітражного застереження до договору укладеного між сторонами [14, с. 435].

І. Веслер аналізувала дефектні застереження з точки зору проблем котрі можуть поставити під сумнів компетенцію арбітражу щодо вирішення спору. Автор зазначає, що «формальні або істотні дефекти арбітражної угоди є першочерговими причинами оспорювання компетенції арбітражу» [15, с. 7]. І. Веслер також наводить дефекти формального характеру: арбітражна угода не зафіксована у жодній формі, контракт не підписаний уповноваженим представником та інші дефекти що не відповідають вимогам застосовуваного закону. Також дефекти можуть впливати на виконання угоди, такими зокрема відмічаються: застереження що втратили силу-зазначена установа чи арбітр не доступні, не обов'язкові угоди, застереження з вузьким обсягом. Як ми бачимо з переліку ознак та умов автор слідує широкій інтерпретації, хоча детально дефекти не аналізуються.

М. Мозес згадуючи недійсність арбітражної угоди зазначає, що: «Дефектні застереження … можуть бути інтерпретовані судом аби дотримати намір сторін передати спір арбітражу, навіть якщо вибір установи чи регламенту був неточним…застереження може бути визнане настільки туманним що просто скасовує угоду» [16, с. 480].

Автор описує значну кількість патологічних умов: застереження можуть бути неоднозначним, двозначним, містити помилкову інформацію, застереження може містити неправильну назву арбітражної установи чи регламенту, що виливається у вибір неіснуючої установи, застереження що обирають конкретного арбітра, котрий може бути покійний на час початку арбітражу, суперечливі застереження-два застереження до одного договору містять юрисдикцію як суду так і арбітражу. Як ми бачимо, також слідує широкому підходу вказуючи, що патологічні умови не можуть бути усунені призводять до скасування угоди.

Висновки. Автори з різних країн наряду з терміном патологічні застосовують термін дефектні, що не змінює суті розглядуваного явища. Таким чином коло патологій є абсолютно дзеркальним колу дефектів арбітражного застереження.

Підсумовуючи викладений матеріал ми можемо прийти висновку, що критерії Ейзмана стосовно розуміння патологічних застережень навіть коли автори використовують термін дефекти є досі актуальними та застосовуються значною кількістю сучасних науковців. Більшість розглянутих робіт визначають, що деякі патології можуть бути усунені інструментами контрактного права, а в противному випадку спричиняють неможливість арбітражного розгляду, виконання рішення чи є наслідком недійсність арбітражної угоди.

В міжнародній літературі можна виділити два підходи стосовно інтерпретації патологічних застережень у вузькому та широкому сенсі. Вузька інтерпретація скоріше включає двозначні, неточні, невизначені застереження що зачіпає формальні вимоги до арбітражних угод. Очевидним є що формальні вимоги лежать в площині того, що сторони можуть заздалегідь передбачити чи повинні передбачити та включити в угоду. Розуміння в широкому сенсі включає підстави застосовні у вузькому підході та питання арбітрабельності спорів, виконання та дійсності угод на підставі загальних положень договірного права. У широкому розумінні коло дефектів розширюється порушенням норм договірного права та зокрема може виявлятись у порушенні балансу прав сторін в угоді, угоди що накладають не обґрунтовані обтяження на одну з сторін, угоди суперечать засадам законності, угоди укладені під примусом, погрозами, з боку однієї сторони, угоди укладені помилково, угоди з непідходящим місцем арбітражу, та угоди укладені внаслідок обману.

Список використаних джерел:

1. Frederic Eisemann. La clause darbitrage pathologique. // Arbitrage Commercial: Essais in memorium Eugenio Minoli 129. 1974.
2. Погорецкий В. Теорія "патології арбітражного застереження" / В. Погорецкий // Юридичний радник. – 2008. - №1. – С. 3-12.
3. UNICITRAL Model law on international commercial arbitration 1985, with amendments as adopted in 2006.
4. Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards - the "New York" Convention. 1958.
5. Винокурова Л. Арбітражна угода: теоретичні питання, що мають практичне значення / Л. Винокурова // Юридич на газета. – 2004. – № 13: [Електронний ресурс] - Режим доступу: http://www.yur-gazeta.com.

6. Литвиненко З. Подання позову до міжнародного комерційного арбітражного суду / З. Литвиненко // Право України. – 2011.– №1. – С.68.

7. Черних Ю. Дефектні та патологічні арбітражні застереження як каталізатор неетичного у міжнародному комерційному арбітражі цитовано з Прусенко Г.Є, Поняття "Патологічного" арбітражного застереження у Міжнародному комерційному арбітражі, Студентська Трибуна / Ю. Черних - 2013, с. 392.

8. Duarte G. Henriques"Pathological arbitration clauses, good faith and the protection of legitimate expectations". Arbitration International, 2015, 31, 349–362.

9. B.G. Davis. "Pathological Clauses: Frédéric Eisemanns still vital criteria" // Arbitration International. 1991, Vol. 7, No 4.

10. Stefan Kröll, The 'Incapable of Being Performed' Exception in Article II (3) of the New York Convention, in Enforcement of Arbitration Agreements and International Arbitral Awards—The New York Convention 1958 in Practice.

11. J.-F. POUDRET AND S. BESSON, Comparative Law of International Arbitration, 2nd edition, 2007, pp. 123-141.

12. R. Doak Bishop. Practical guide for drafting arbitration clauses // Int-l Energy L. & Tax-n Rev. 2000, 16.

13. Milo Molfa, Pathological Arbitration Clauses and the Conflict of Laws, 37 Hong Kong L.J. 161 (2007).

14. Alok Jain, Pathological Arbitration Clauses and Indian Courts, 25 J. Int'l Arb. 433 (2008).

15. Irene Welser ,Pitfalls of Competence, 2007. - 28 p.

16. Moses, Margaret L. The principles and practice of international commercial arbitration. New York (N.Y.): Cambridge University Press, 2008.

REFERNCES

1. Frederic Eisemann. (1974). La clause darbitrage pathologique. *Arbitrage Commercial: Essais in memorium Eugenio Minoli* [in English].

2. Pohoretskyi, V. (2008). Teoriia "patolohii arbitrazhnoho zasterezhennia" [Theory of "pathology of arbitration clause"]. *Yurydychnyi radnyk – Legal counsel, 1*, 3-12 [in Ukrainian].

3. *UNICITRAL Model law on international commercial arbitration 1985, with amendments as adopted in 2006*. (n.d). [in English].

4. *Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards - the "New York" Convention*. (1958). [in English].

5. Vynokurova, L. (2004). Arbitrazhna uhoda: teoretychni pytannia, shcho maiut praktychne znachennia [Arbitration agreement: theoretical issues of practical importance]. *Yurydychna hazeta – Legal newspaper, 13*. Retrieved from http://www.yur-gazeta.com [in Ukrainian].

6. Lytvynenko, Z. (2011). Podannia pozovu do mizhnarodnoho komertsiinoho arbitrazhnoho sudu [Filing a claim to the International Commercial Arbitration Court]. *Pravo Ukrainy – The Law of Ukraine, 1,* 68 [in Ukrainian].

7. Chernykh, Yu. (2013). Defektni ta patolohichni arbitrazhni zasterezhennia yak katalizator neetychnoho u mizhnarodnomu komertsiinomu arbitrazhi tsytovano z Prusenko H.Ie, Poniattia "Patolohichnoho" arbitrazhnoho zasterezhennia u Mizhnarodnomu komertsiinomu arbitrazhi [Defective and pathological arbitration clauses as a catalyst for non-ethical in international commercial arbitration quoted from Prusenko G.E., The notion of "Pathological" arbitration clause in the International Commercial Arbitration]. Studentska Trybuna – Student's Tribune [in Ukrainian].

8. Duarte, G. (2015). Henriques "Pathological arbitration clauses, good faith and the protection of legitimate expectations". *Arbitration International, 31,* 349–362 [in English].

9. Davis, B.G. (1991). *"Pathological Clauses: Frédéric Eisemanns still vital criteria". Arbitration International, 4* [in English].

10. Stefan Kröll, (1958). *The "Incapable of Being Performed' Exception in Article II (3) of the New York Convention, in Enforcement of Arbitration Agreements and International Arbitral Awards – The New York Convention 1958 in Practice* [in English].

11. POUDRET, J.-F., & BESSON, S. (2007). *Comparative Law of International Arbitration, 2nd edition* [in English].

12. Bishop, R. Doak. (2000). *Practical guide for drafting arbitration clauses. Int-l Energy L. & Tax-n Rev* [in English].

13. Milo Molfa. (2007). *Pathological Arbitration Clauses and the Conflict of Laws*. Hong Kong: L.J. [in English].

14. Alok Jain. (2008). *Pathological Arbitration Clauses and Indian Courts*, 25 J. Int'l Arb. 433 [in English].

15. Irene Welser. (2007). *Pitfalls of Competence* [in English].

16. Moses, Margaret L. (2008). *The principles and practice of international commercial arbitration*. New York: Cambridge University Press [in English].

Стаття надійшла до редакції 19.03.2018

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ФІЛОСОФІЯ ПРАВА

Кіндюк Б.В. ПОДВІЙНІ СТАНДАРТИ ПРИРОДООХОРОННИХ НОРМ РАДЯНСЬКОГО ПРАВА……. 4
Чудик Н.О. РЕФОРМА СУДОЧИНСТВА – КЛЮЧОВІ НОВАЦІЇ…….…….. 9
Vladymyrova V.I. LEGAL EDUCATION IN PEDAGOGICAL HERITAGE OF A.S. MAKARENKO……... 12

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

Богашов О.А. НАДАННЯ МАТЕРІАЛЬНОЇ ДОПОМОГИ ТА ФІНАНСОВОЇ ПІДТРИМКИ ДЕПУТАТОМ КИЇВСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ – ПОЛІТИКО-ПРАВОВИЙ АТАВІЗМ МІСЦЕВОЇ ДЕМОКРАТІЇ……. 17

ЦИВІЛЬНЕ ТА ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО

Рябова К.О. ПРАВОВА ОСНОВА КОРПОРАТИЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО АКЦІОНЕРНОГО ПІДПРИЄМСТВА «УКРЗАЛІЗНИЦЯ» В КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ ЗАЛІЗНИЧНОЇ ГАЛУЗІ……. 22
Леонідова О.О. ШЛЮБНИЙ ДОГОВІР: ПИТАННЯ СЬОГОДЕННЯ…….. 26

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Поляруш С.І. УМОВИ ТРУДОВОГО ДОГОВОРУ: ПОСТУПОВЕ ЗБЛИЖЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО І УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА……... 31
Свічкарьова Я.В. ЩОДО ПОВІДОМЛЕННЯ ПРО ВИКЛИК В ДОГОВОРІ ПРО РОБОТУ ЗА ВИКЛИКОМ……. 39

ЗЕМЕЛЬНЕ, АГРАРНЕ, ЕКОЛОГІЧНЕ, ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

Патлачук О.В. ОСОБЛИВОСТІ ЮРИДИЧНОЇ ТЕХНІКИ ВОДНОГО (1995 р.) ТА ЛІСОВОГО (1994 р.) КОДЕКСІВ УКРАЇНИ……. 44
Sokurenko O.A. INTERNATIONAL EXPERIENCE IN THE FIELD OF PROVIDING OF ENVIRONMENTAL LEGAL ORDER…… 49

АДМІНІСТРАТИВНЕ, ІНФОРМАЦІЙНЕ, ФІНАНСОВЕ ТА ПОДАТКОВЕ ПРАВО

Добковскі Я. GOOD ADMINISTRATION VERSUS MALADMINISTRATION……. 56

Гриценко В.Г. КОМПЕТЕНЦІЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ……... 64
Литвиненко В.І. ПРОБЛЕМИ ПРИВАТНОЇ ДЕТЕКТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ ВІТЧИЗНЯНОГО ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ …… 70
Petkov S., Zolotarova M. ON SEPARATE ISSUES OF JUDICIAL PROTECTION IN AFFAIRS ASSOCIATED WITH DISCRIMINATION BY AUTHORITIES……. 74
Золотоноша О.В. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОЇ САМОСТІЙНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ…… 78
Кондратенко В.М. УМОВИ ОПТИМІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАЙНЯТОСТІ ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ…….. 83
Кучеренко О.М. ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ В ІНФОРМАЦІЙНІЙ СФЕРІ…… 88
Фоменко А.Є. ПРИНЦИПИ, ОСНОВА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РІВНОСТІ УЧАСНИКІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СПОРУ…….. 92
Фомічов К.С. РОЛЬ ГРОМАДЯН ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА…….. 97
Шевчук О.Р., Ментух Н.Ф. ПРИНЦИПИ ФІНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТРАХУВАННЯ В УКРАЇНІ……... 102
Юрах В.М. ПРАВОВА ПРИРОДА ПЕНІ У ФІНАНСОВИХ ПРАВОВІДНОСИНАХ…… 107
Грабовий В.В. ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСУ ПРИВАТИЗАЦІЇ ВЛАСНОСТІ В УКРАЇНІ (1993–1998 рр.)……... 111
Демків Д.М. ЕФЕКТИВНІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНІВ ЯК ЗАПОРУКА ЕКОНОМІЧНОЇ СТАБІЛЬНОСТІ УКРАЇНИ…….. 117
Ковбасюк В.В. ШЛЯХИ РОЗВИТКУ ТА УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА…….. 122
Міхеєв М.В. ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРИВАТНИХ ВИКОНАВЦІВ В УКРАЇНІ ТА НАПРЯМИ ЇХНЬОЇ ДІЯЛЬНОСТІ…… 126
Миргород-Карпова В.В. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ УКЛАДЕННЯ ТА ВИКОНАННЯ МІЖНАРОДНИХ ДОГОВОРІВ ЩОДО ЗАЛУЧЕННЯ МІЖНАРОДНОЇ ТЕХНІЧНОЇ ДОПОМОГИ В УКРАЇНІ…… 130
Савельєва І.В. ОСОБЛИВОСТІ ПІДГОТОВКИ КАДРІВ ДЛЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ…….. 136
Сокіран М.В. АНАЛІЗ НАУКОВОЇ ДУМКИ ЩОДО СТАНОВЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ…… 141
Хамзін Т.Р. ВИДИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОЗОВІВ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ДОХОДІВ І ЗБОРІВ ПІД ЧАС ЗАХИСТУ ПРАВ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ..... 147
Черненко І.В. ДЕКЛАРАЦІЯ ПРО МАЙНО, ДОХОДИ, ВИТРАТИ І ЗОБОВ'ЯЗАННЯ ФІНАНСОВОГО ХАРАКТЕРУ У ПАПЕРОВОМУ ВИГЛЯДІ ЯК АТАВІЗМ АНТИКОРУПЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА..... 152
Штепенко В.М. АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА..... 155

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, КРИМІНОЛОГІЯ ТА КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

Sharashenidze L. CORRELATION OF INSTITUTES OF CRIMINAL GERONTOLOGY AND PREVENTION OF RELAPSE **160**
Мілова Т.М. КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ОБ'ЄКТА І ПРЕДМЕТА НЕЗАКОННОГО ЗБАГАЧЕННЯ **166**

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО ТА ПОРІВНЯЛЬНЕ ПРАВОЗНАВСТВО

Трошкіна К.Є. ВИЗНАЧЕННЯ ДИРЕКТИВАМИ ЄС ПРАВОВОГО СТАТУСУ ГРОМАДЯН **173**

МОЛОДИЙ ВЧЕНИЙ

Соболь Є.Ю., Шашкова А.О. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ ЯК ОРГАНУ ОСКАРЖЕННЯ В СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ **180**
Юрах В.М., Поддєнєжний А.Р. ВИЗНАЧЕННЯ ТА ІСТОРИЧНИЙ РОЗВИТОК ПАТОЛОГІЧНИХ ЗАСТЕРЕЖЕНЬ ЯК ВИДУ АРБІТРАЖНИХ ЗАСТЕРЕЖЕНЬ **186**

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW; PHILOSOPHY OF LAW

Kindyuk B. V. DOUBLE STANDARDS FOR NATURAL ENVIRONMENTAL LAWS OF THE SOVIET LAW..... 4
Chudyk N.O. LEGISLATIVE REFORM - KEY INNOVATIONS..... 9
Vladymyrova V.I. LEGAL EDUCATION IN PEDAGOGICAL HERITAGE OF A.S.MAKARENKO..... 12

CONSTITUTIONAL AND MUNICIPAL LAW

Bogashov O.A. MATERIAL ASSISTANCE AND FINANCIAL BACKING BY THE DEPUTY OF THE KYIV CITY COUNCIL AS A POLITICAL AND LEGAL ATAVISM OF LOCAL DEMOCRACY..... 17

CIVIL AND COMMERCIAL LAW

Ryabova K. A. LEGAL BASIS OF CORPORATION OF UKRAINIAN PUBLIC JOINT STOCK COMPANY IN THE CONTEXT OF RAILWAY REFORM..... 22
Leonidova O.A. MARRIAGE CONTRACT: THE QUESTION OF THE PRESENT..... 26

LABOR LAW; SOCIAL SECURITY LAW

Poliarush S. TERMS OF AN EMPLOYMENT CONTRACT: GRADUAI CONVERGENS OF EUROPEAN AND UKRAINIAN LEGISLATION..... 31
Svichkarova Y.V. IN RELATION TO REPORT ABOUT CALL IN AGREEMENT ABOUT WORK ON CALL..... 39

LAND, AGRICULTURAL, ECOLOGICAL, NATURAL RESOURCES LAW

Patlachuk A. V. FEATURES OF LEGAL TECHNIQUE OF WATER (1995) AND FORESTRY (1994) CODES OF UKRAINE..... 44
Sokurenko O.A. INTERNATIONAL EXPERIENCE IN THE FIELD OF PROVIDING OF ENVIRONMENTAL LEGAL ORDER..... 49

ADMINISTRATIVE, INFORMATION, FINANCIAL AND TAX LAW

Dobkowski J. GOOD ADMINISTRATION VERSUS MALADMINISTRATION..... 56
Hrytsenko V. H. COMPETENCE OF LAW ENFORCEMENT BODIES..... 64
Litvinenko V. I. PROBLEMS OF PRIVATE DETENTIONAL ACTIVITY AT THE MODERN STAGE OF DOMESTIC ENVIRONMENT..... 70
Petkov S., Zolotarova M. ON SEPARATE ISSUES OF JUDICIAL PROTECTION IN AFFAIRS ASSOCIATED WITH DISCRIMINATION BY AUTHORITIES..... 74
Zolotonosha O. V. ORGANIZATIONAL AND LEGAL SUPPLY OF FINANCIAL AND

ECONOMIC SELF-GOVERNMENTALITY OF LOCAL AUTHORITIES IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION..... 78
Kondratenko V. M. TERMS OF OPTIMIZATION OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL FACILITIES OF EMPLOYMENT OF PERSONS ARE WITH DISABILITY..... 83
Kucherenko A. N. FEATURES OF ADMINISTRATIVE RIGHTS IN THE INFORMATIONAL SPHERE..... 88
Fomenko A.E. PRINCIPLES, BASIS OF PROVIDING EQUALITY OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL DISPUTE PARTICIPANTS..... 92
Fomichov K. S. ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF CITIZENS IN THE CONSTRUCTION..... 97
Shevchuk O. R., Mentukh N. F. PRINCIPLES OF FINANCIAL AND LEGAL REGULATION OF INSURANCE IN UKRAINE..... 102
Yurakh V.M. LEGAL NATURE OF FINANCE IN FINANCIAL RELATIONS..... 107
Grabovuy V.V. PECULIARITIES OF LEGAL REGULATION OF THE PROCESS OF PRIVATIZATION OF PROPERTY IN UKRAINE (1993–1998)..... 111
Demkiv D. N. EFFECTIVENESS OF THE SPECIALIZED ANTI-CORRUPTION BODIES' ACTIVITIES AS A PLEDGE OF ECONOMIC STABILITY OF UKRAINE..... 117
Kovbasjuk V.V. WAYS OF DEVELOPMENT AND IMPOROVEMENT OF LEGEL REGULATION OF RELATIONS IN THE FIELD OF ADMINISTRATIVE JUDICIAL..... 122
Mikheev M.V. LEGAL STATUS OF PRIVATE EXECUTORS IN UKRAINE AND DIRECTIONS OF THEIR ACTIVITIES..... 126
Mirgorod-Karpova V.V. ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISM FOR THE INTRODUCTION AND IMPLEMENTATION OF INTERNATIONAL AGREEMENTS CONCERNING THE ATTRACTION OF INTERNATIONAL TECHNICAL ASSISTANCE IN UKRAINE..... 130
Savelyeva I. V. TRAINING OF PERSONNEL FOR THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE AS A COMPONENT OF THE STATE POLICY IN THE FIELD OF HIGHER EDUCATION..... 136
Sokiran M.V. ANALYSIS OF THE SCIENTIFIC OPINION ON ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF WASTE MANAGEMENT..... 141
Hamzin T. R. TYPES OF ADMINISTRATIVE CLAIMES ACCORDING TO ACTIVITY OF BODIES OF REVENUE AND EXPENDITURE DURING PROTECTION OF INTELLECTUAL PROPERTY RIGHTS..... 147
Chernenko I.V. DECLARATION ON PROPERTY, INCOME, EXPENSES AND FINANCICAL OBLIGATION IN PAPER FORM AS AN ATAVISM OF ANTI-CORRUPTION LEGISLATION..... 152
Shtepenko V. N. ADMINISTRATIVE LIABILITY FOR LOSS OF LABOR LAW..... 155

CRIMINAL LAW AND PROCESS, CRIMINAL AND CRIMINAL EXECUTIVE LAW

Sharashenidze Lasha. **CORRELATION OF INSTITUTES OF CRIMINAL GERONTOLOGY AND PREVENTION OF RELAPSE..... 160**
Milova T.M. CRIMINAL AND LEGAL CHARACTERISTICS OF THE OBJECT AND SUBSTANCE OF OF ILLEGAL ENRICHMENT..... 166

INTERNATIONAL LAW AND COMPARATIVE LAW

Troshkina K.E. THE DETERMINING BY THE DIRECTIVES OF THE EU LEGAL STATUS OF CITIZENS..... 173

YOUNG SCIENTIST

Sobol E.Y., Shashkova A.A. ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF THE ANTIMONOPOL COMMITTEE OF UKRAINE AS APPEAL AGENCY IN SPHERE OF PUBLIC PROCUREMENT..... 180
Yurakh V.M., Poddnezhnyy A.R. DEFINITION AND HISTORICAL DEVELOPMENT OF PATHOLOGICAL WARNINGS AS AN ARBITRATION WARNINGS..... 186

НАУКОВІ ЗАПИСКИ

Серія:
Право

Випуск 4
2018

Відповідальний за випуск – Соболь Є.Ю.
Науковий редактор – Сокуренко О.А.
Літературний редактор – Громко Т.В.
Технічний редактор – Трошкіна К.Є.

ISBN 978-617-7365-08-1

Підписано до друку 11.05.2018 р.
Формат 60x84x1/16. Папір офсетний. Гарнітура Таймс.
Друк різограф. Ум. друк. арк. 22,9. Наклад 100 прим.
Замовлення № 18/1713

Надруковано поліграфічною фірмою **«ПОЛІМЕД-Сервіс»,**
із матеріалів, наданих замовником.
25006, м. Кропивницький, вул. Гоголя, 95/46
Тел.: (0522) 32-25-62, 22-54-80
E-mail: polimed.kr@gmail.com

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 93
від 21.06.2000