

МІЖНАРОДНИЙ ГУМАНІТАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

НАУКОВИЙ ВІСНИК
МІЖНАРОДНОГО
ГУМАНІТАРНОГО УНІВЕРСИТЕТУ

Серія:
ЮРИСПРУДЕНЦІЯ

ЗБІРНИК НАУКОВИХ ПРАЦЬ

Випуск 17 том 1

Одеса
2015

Збірник включено до Переліку наукових фахових видань України відповідно до наказу Міністерства освіти і науки України № 463 від 25.04.2013 р.

Серію засновано у 2010 р.

Засновник – Міжнародний гуманітарний університет

Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet
Вченою радою Міжнародного гуманітарного університету
протокол № 3 від 13.11.2015 р.

Видавнича рада:

С. В. Ківалов, акад. АПН і НАПрН України, д-р юрид. наук, проф. – голова ради; **А. Ф. Крижановський**, член-кореспондент НАПрН України, д-р юрид. наук, проф. – заступник голови ради; **М. П. Коваленко**, д-р фіз.-мат. наук, проф.; **С. А. Андронаті**, акад. НАН України; **В. Д. Берназ**, член-кореспондент НАПрН України, д-р юрид. наук, проф.; **О. М. Головченко**, д-р екон. наук, проф.; **Д. А. Зайцев**, д-р техн. наук, проф.; **В. М. Запорожан**, д-р мед. наук, проф., акад. АМН України; **М. З. Згуровський**, акад. НАН України, д-р тех. наук, проф.; **В. А. Кухаренко**, д-р філол. наук, проф.; **І. В. Ступак**, д-р філол. наук, доц.; **Г. П. Пекліна**, д-р мед. наук, проф.; **О. В. Токарєв**, Засл. діяч мистецтв України.

Головний редактор – д-р юрид. наук, проф., член-кореспондент НАПрН України, Заслужений діяч науки і техніки України **А. Ф. Крижановський**

Заступник головного редактора серії – д-р. юрид. наук, проф., завідувач кафедри цивільного права та господарського права і процесу **Т. С. Кізлова**

Редакційна колегія серії «Юриспруденція»:

В. В. Дудченко, д-р юрид. наук, проф., Заслужений юрист України; **А. В. Дулов**, д-р юрид. наук, проф., Заслужений юрист Республіки Білорусь (Білорусь); **В. М. Дрьомін**, член-кореспондент НАПрН України, д-р юрид. наук, проф.; **В. Д. Берназ**, член-кореспондент НАПрН України, д-р юрид. наук, проф.; **Т. С. Ківалова**, д-р юрид. наук, проф., Заслужений юрист України; **С. І. Клім**, канд. юрид. наук; **Н. А. Орловська**, д-р юрид. наук, доц.; **В. В. Печерський**, канд. юрид. наук, доц. (Білорусь); **В. О. Туляков**, член-кореспондент НАПрН України, д-р юрид. наук, проф., Заслужений діяч науки і техніки; **О. І. Харитонова**, член-кореспондент НАПрН України, д-р юрид. наук, проф.; **Г. І. Чанишева**, член-кореспондент НАПрН України, д-р юрид. наук, проф.; **Mark Weston Janis William F.**, Starr Professor of Law (США).

Повне або часткове передрукування матеріалів, виданих у збірнику
«Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету»,
допускається лише з письмового дозволу редакції.

При передрукуванні матеріалів посилання на
«Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету» обов'язкове.

Свідоцтво про державну реєстрацію КВ № 16818-5490Р від 10.06.2010

Адреса редакції:
Міжнародний гуманітарний університет
вул. Фонтанська дорога 33, каб. 402, м. Одеса, 65009, Україна,
Телефон: +38 099 269 70 67, www.vestnik-pravo.mgu.od.ua

© Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету.
Серія: «Юриспруденція», 2015
© Міжнародний гуманітарний університет, 2015

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА;
ФІЛОСОФІЯ ПРАВА

Абашик В. О.,
доктор філософії, доцент,
завідувач кафедри гуманітарних та фундаментальних юридичних дисциплін
Харківського економіко-правового університету

ГОЛОВНІ РИСИ РОБОТИ ГАНСА КЕЛЬЗЕНА «ДЕРЖАВА ЯК ІНТЕГРАЦІЯ» (1930 Р.)

Анотація. У статті представлено особливості праці «Держава як інтеграція» австро-американського юриста Ганса Кельзена (1881–1973 рр.). Проаналізовано його критику позиції німецького юриста Рудольфа Сменда в роботі «Конституція та конституційне право» (1928 р.).

Ключові слова: Ганс Кельзен, чисте правочення, філософія права, Рудольф Сменд, інтеграційна теорія.

Постановка проблеми. Різні аспекти творчості відомого австро-американського юриста й філософа права Ганса Кельзена (1881–1973 рр.) мають актуальність у межах сучасного розвитку юриспруденції та філософії права у світі в цілому й Україні зокрема. У центрі уваги сучасних дослідників перебуває його оригінальне «чисте правочення», або «чисте вчення про право» (die Reine Rechtslehre). Цю правову теорію Ганс Кельзен побудував на підґрунті критичного юридичного позитивізму, окремим аспектам якого він присвятив численні публікації. Серед останніх важливе місце посідають полемічні праці, у яких учений пояснював нюанси свого «чистого правочення» та виступав із критикою позицій інших правознавців. Одним із таких важливих полемічних творів є трактат Ганса Кельзена «Держава як інтеграція» (1930 р.).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розгляду деяких аспектів відповідної позиції Ганса Кельзена в названій роботі присвячено окремі праці зарубіжних авторів, зокрема авторитетних австрійських, німецьких, американських філософів права та юристів. На них ми вказували в попередніх публікаціях [1; 2]. Серед останніх іноземних розвідок із цієї теми можна назвати на дві німецькі роботи: «Критики Кельзена. Внесок до історії теорії права та держави (1911–1934 рр.)» Акселя-Йоганнеса Корба [10] та «Інтеграція. Антидемократична теорія держави Рудольфа Сменда в політичній системі Федеративної Республіки» Роберта Християна ван Ойена [11]. У радянській та українській філософії права відповідна позиція Ганса Кельзена в аналізованій праці не вивчалася. Ми в деяких публікаціях торкалися окремих аспектів цієї тематики [3; 4; 6].

Мета статті полягає в критичному аналізі праці Ганса Кельзена «Держава як інтеграція» (Відень, 1930 р.) та її ролі в дискусіях щодо питань держави й права з іншими юристами та філософами права, зокрема німецьким правознавцем Рудольфом Смендом.

Виклад основного матеріалу. Вказаний трактат «Держава як інтеграція» було написано наприкінці «Віденського періоду» (до 1930 р.) Ганса Кельзена, коли він перебував на посаді ординарного професора державного й адміністративного права Віденського університету [8, с. 77]. Праця вийшла друком у відомому віденському видавництві «Шпрінгер Ферлаг» та мала підтитул «Принциповий критичний розгляд (дискусія)», що вказувало на її методологічний характер. Друге видання трактату в названому видавництві вийшло в 1932 р. та було

передруковане в 1994 р. в німецькому видавництві «Сцієнція» (Аален).

Робота «Держава як інтеграція» мала таку структуру: «Зміст», «Попереднє зауваження» та глави «Методичне підґрунтя» й «Теоретичні результати». У ній Ганс Кельзен уточнював і пояснював окремі аспекти свого «чистого правочення», яке представив у попередніх публікаціях, таких як «Головні проблеми вчення про державне право» (1911 р., друге видання 1923 р.), «Проблема суверенітету та теорія міжнародного права. Внесок до чистого правочення» (1920 р., друге видання 1928 р.), «Австрійське державне право» (1923 р.), «Загальне вчення про державу» (1925 р.), «Проблема парламентаризму» (1925 р.), «Нарис загальної теорії держави» (1926 р.). Однак у центрі уваги трактату «Держава як інтеграція» Ганса Кельзена все-таки перебувала критика позиції Рудольфа Сменда, висловлена в його праці «Конституція та конституційне право» (1928 р.).

Спочатку необхідно сказати про автора останньої праці, проти позиції якого було націлено критику Ганса Кельзена. Це був Карл Фрідріх Рудольф Сменд (1882–1975 рр.), відомий німецький юрист, фахівець із державного й церковного права. Після навчання та захисту двох юридичних дисертацій у Гьоттінгенському (1904 р.) та Кільському (1908 р.) університетах Рудольф Сменд працював професором права в німецьких університетах Грайфсвальда (1909 р.), Тюбінгена (1911 р.), Бонна (1915 р.), Берліна (1922 р.), Гьоттінгена (1935 р.). Нарис свого вчення про інтеграцію («die Integrationslehre»), яке стало предметом згаданої критики Ганса Кельзена, Рудольф Сменд спочатку представив у невеликій праці «Політична влада в конституційній державі та проблема державної форми» (Тюбінген, 1923 р.) [12].

У роботі «Конституція та конституційне право» (1928 р.) Рудольф Сменд наголошував, що її написання було викликане помилками інших юристів-конституціоналістів, зокрема й Ганса Кельзена. При цьому в названій праці берлінський професор вбачав головну мету держави в інтеграції окремих індивідуумів у політичний процес. Як гарант порядку інтеграційного процесу в державі Рудольф Сменд розглядав конституцію. Німецький юрист вирізняв три види (форми) інтеграції: «особисту інтеграцію» (зокрема, активну особисту участь у політичному житті держави), «функціональну інтеграцію» (інституціоналізовану участь індивідуумів у виборах, референдумах тощо) та «предметну інтеграцію» (загальні цілі, цінності, символи тощо для всіх індивідуумів певної держави).

Перший вид інтеграції Рудольф Сменд проаналізував у п'ятій главі своєї праці «Конституція та конституційне право», другий вид інтеграції – у шостій главі, третій вид – у сьомій главі цієї роботи [13]. Вказана позиція Рудольфа Сменда, тобто його розуміння держави як інтеграції, у методологічному плані стала конкуруючим проектом щодо відповідних позицій відомих сучасників, зокрема й Ганса Кельзена та Карла Шмітта.

Уже після Другої світової війни серед учнів Рудольфа Сменда було багато відомих німецьких юристів, які не без успіху спробували відродити вчення про державу як інтеграцію. Серед них варто назвати Конрада Хессе (1919–2005 рр.), відомого професора-конституціоналіста та суддю Федерального конституційного суду Федеративної Республіки Німеччина в 1975–1987 рр. [5]. Саме критиці такого напрямку правознавства в повоєнній Німеччині присвячено другу частину під назвою «Вчення про інтеграцію та політична система Федеративної Республіки» нової праці Роберта Християна ван Ойена «Інтеграція. Анти-демократична теорія держави Рудольфа Сменда в політичній системі Федеративної Республіки» (2014 р.) [11, с. 44–106].

Перейдемо до критичного аналізу відповідної позиції Ганса Кельзена щодо поглядів Рудольфа Сменда. У цьому сенсі варто вказати, що ще в дев'ятій главі своєї фундаментальної праці «Загальне вчення про державу» (1925 р.), присвяченій ученню про державні форми, Ганс Кельзен звернув увагу на проблематику невеликої праці Рудольфа Сменда «Політична влада у конституційній державі та проблема державної форми» (1923 р.). Зокрема, цьому питанню в параграфі 44 «Автократія та демократія» Ганс Кельзен присвятив окремий пункт під назвою «Динамічна та «статична інтеграція» як критерій розрізнення державних форм» [7, с. 326–327]. У ньому віденський професор виказав критику щодо позиції берлінського юриста, який розглядав парламентаризм як «динамічний метод інтеграції», протиставляючи йому монархію як «статичний метод інтеграції» [7, с. 327].

Цю критику було поглиблено Гансом Кельзеном у його трактаті «Держава як інтеграція». Уже в «Попередньому зауваженні» до названої праці він вказує на головні недоліки позиції Рудольфа Сменда, серед яких найважливішими, на його переконання, були «повна відсутність систематичної завершеності, очевидна невпевненість позиції, яка уникає чітких, однозначних рішень» [9, с. 2]. При цьому варто вказати, що весь твір австрійського філософа права та юриста пронизаний духом критицизму: від змістовної критики позиції Рудольфа Сменда до саркастичних зауважень щодо його окремих граматичних виразів.

Далі у своєму «Попередньому зауваженні» Ганс Кельзен наголошує: «Оскільки Сменд розвиває своє вчення чи його основу в полемічному протиставленні до мого вчення, то я вимушений це захищати від нього. Я користуюся можливістю, щоб пояснити той чи інший пункт моєї системи, щоб захистити її проти майбутніх непорозумінь. Таким чином, цей твір виходить за межі критики книги та постає принциповою критичною полемікою нормативного вчення про державу проти інтеграційної теорії» [9, с. 2]. Отже, віденський юрист і філософ права має на меті, з одного боку, пояснити особливості свого «чистого правочення», а з іншого – показати його переваги над іншими правовими вченнями, у цьому випадку – «інтеграційною теорією» Рудольфа Сменда.

У першій главі «Методичне підґрунтя» аналізованої праці Ганс Кельзен спочатку нагадує основні риси позиції Рудольфа Сменда в його «Конституції та конституційному праві» (1928 р.). При цьому вчений стверджує, що свої погляди Рудольф Сменд протиставляє як класичним авторам, зокрема німецькому юристу Георгу Єллінеку в його роботі «Загальне вчення про державу», так і позиціям представників Віденської теоретико-правової школи (Wiener Rechts-theoretische Schule, далі – Віденська школа), до яких належить сам Ганс Кельзен [9, с. 3]. Далі віденський професор вказує на залежність позиції Рудольфа Сменда від праці «Індивідуум та спільнота» Теодора Літта (1880–1962 рр.),

відомого німецького філософа, соціолога й представника «філософії життя» [9, с. 7].

У подальших роздумах Ганс Кельзен також вбачає схожість позиції Рудольфа Сменда щодо розрізнення природи й духу, природничих і духовних (гуманітарних) наук із його поглядами та поглядами його прихильників. Він пише: «У своїх зусиллях щодо тієї ж проблеми Сменд не вийшов за межі Віденської школи. Як і ця, він виходить із протиставлення духу та природи. А тому він контрастує, коли бере собі термінологію Літта – «реальну життєву функцію», тобто духовно-тілесні акти, та «ідеальний смисловий зміст» (с. 22); царину «реально-часового», «особистого життя» та «царину ідеального позачасового смислу» як «два різні світи» (с. 21)» [9, с. 14]. При цьому Ганс Кельзен вказує також на інші схожості поглядів берлінського професора та його власних, хоча той не бажає цього помічати у своїй критиці Ганса Кельзена.

Друга глава «Теоретичні результати» аналізованої праці Ганса Кельзена складається із 7 параграфів, у яких автор детально зупиняється на особливостях своєї позиції та піддає критиці відповідні погляди Рудольфа Сменда. Перший параграф «Держава як надлюдина» присвячено порівнянню позицій Віденської школи, зокрема самого Ганса Кельзена, та поглядів їх критика. Австрійський філософ права при цьому наголошує на особливому розумінні Рудольфом Смендом терміна «життя». Так, на думку останнього, Ганс Кельзен і його прихильники в межах «чистого правочення» не охоплюють усе «життя», а лише «сферу чистої духовної смислової структури» [9, с. 28]. Натомість сам Ганс Кельзен вбачає в позиції німецького юриста нівелювання плуралізму думок окремих людей, а тому пише: «Життя» держави, як вважає Сменд, при цьому, звичайно, не маючи мужності виказати це чітко та недвозначно, – це життя надлюдської істоти» [9, с. 28].

На початку другого параграфа «Держава як замкнене коло» цієї глави Ганс Кельзен знову наголошує на особливості свого «чистого правочення»: «Єдність держави можна обґрунтувати лише в нормативній сфері, у єдності порядку того, що повинне бути; що існування та реальність держави полягає лише в чинності правопорядку, який виправдовує себе як схема трактування множини людських актів» [9, с. 33]. Натомість, як вважає Ганс Кельзен, у своїй праці Рудольф Сменд нехтує багатоманіттям людей і нівелює такий плуралізм у терміні «інтеграція»: «Сменд робить спроби отримати соціологічне поняття держави, яке залежить від юридичного, утверджуючи при цьому державу як «замкнене коло» в розумінні Літта» [9, с. 37].

Як наголошує далі Ганс Кельзен, саме принципові положення «теорії замкненого кола» Теодора Літта та «теорії інтеграції» Рудольфа Сменда, які важко поєднати, утворюють головну тезу названої праці німецького юриста [9, с. 45]. Після цього австрійський професор переходить до третього параграфа «Держава як інтеграція», що складається з двох невеликих частин: «Поняття інтеграції» та «Види інтеграції». У першій частині автор вказує на особливості поняття «die Integration» і доходить висновку, що Рудольф Сменд використовує його в сенсі «поєднання/об'єднання» (Verbindung) та «поєднання/об'єднання людей» (Verbindung der Menschen) [9, с. 46]. При цьому Ганс Кельзен саркастично пише: «Про державу менше вже нічого неможливо сказати, аніж те, що вона є об'єднанням людей. Запитується лише: у чому ж полягає це об'єднання? Проте ж «інтеграція» не означає певний вид об'єднання, а лише об'єднання взагалі. Іноземне слово тут лише вуалює ніщо не значущу тривіальність фрази» [9, с. 46].

Вказуючи далі на різновиди (форми) інтеграції, Ганс Кельзен розглядає особливості трьох названих видів інтеграції в трактуванні Рудольфа Сменда. Зокрема, щодо другого виду інтеграції («функціональної інтеграції») у розумінні Рудольфа Сменда віденський філософ права пише: «Оскільки будь-яка інтеграція фактично є «функцією», на чому Сменд знову й знову особливо наголошує (наприклад, на сторінці 96), то тут варто було б говорити про «функціональну функцію». І подібно до цього ключового поняття всі його застосування стають також пустими тавтологіями» [9, с. 52–53]. Особливу критику Ганса Кельзена викликають сумнівні аналогії берлінського юриста щодо інтеграційних процесів і «фашистського корпоративізму» [9, с. 58], а також слова Рудольфа Сменда про «сильні сторони фашизму» [13, с. 62].

Четвертий параграф «Держава та право» Ганс Кельзен розпочинає констатацією того факту, що Рудольф Сменд у своїй праці «Конституція та конституційне право» говорить про «три царини цінності (права, управління та інтеграції) і своєрідність функцій, що до них належать» [13, с. 106]. Оскільки Рудольф Сменд розглядає державу як інтеграцію, то в його інтеграційній теорії мова йде про право, управління та державу як «три різні функціональні комплекси» [9, с. 61]. Тому берлінський професор заміщує традиційну в юриспруденції пару «державна – право» своїм нововведенням – парюю «інтеграція – право». У цьому аспекті Ганс Кельзен пише: «Аргументація Сменда безперервно рухається в одному й тому ж колі, у тому ж «сігculus vitiosus» його принципового протиріччя: держава не є правом, оскільки держава є інтеграцією, а право не є інтеграцією. Проте право також є інтеграцією, тому право є державою» [9, с. 66].

У п'ятому параграфі «Законодавство, управління, диктатура» другої глави своєї праці «Держава як інтеграція» Ганс Кельзен вказує на те, що Рудольф Сменд зводить сенс трьох названих елементів лише до управління [9, с. 74]. При цьому австрійський професор пише: «Взагалі те, що тут Сменд говорить про «управління», не заслуговувало б на увагу, якби він не поєднав з управлінням диктатуру. Не як, наприклад, окремий вид управління, а поряд із ним як особливий і безпосередній різновид політичної інтеграції» [9, с. 74]. При цьому Ганс Кельзен посилається на відповідні роздуми Рудольфа Сменда щодо «інтеграційної цінності» диктатури [13, с. 103]. Звичайно, такі порівняння берлінського юриста для прихильника демократії та лібералізму Ганса Кельзена були неможливими, що викликало його подальшу полеміку й порівняння позиції Рудольфа Сменда щодо диктатури з відповідними поглядами Карла Шмітта [9, с. 76].

Шостий параграф другої глави названої праці Ганса Кельзена має назву «Державні форми». У ньому автор спочатку вказує на те, що Рудольф Сменд відхиляє напрацювання попередніх юристів у цьому питанні як помилкові [9, с. 77]. Натомість сам німецький професор не дає жодного чіткого визначення поняття «державна форма», а лише вказує, що в питанні державних форм мова йде про «проблему системи інтеграції» [13, с. 112] та «типи комбінацій інтеграційних факторів» [13, с. 112]. При цьому Рудольф Сменд розрізняє дві державні форми (монархію та республіку), однак не надає свої визначення обох форм та посилається на попередні визначення, які були визнані ним самим як «помилкові». У цьому сенсі Ганс Кельзен зазначає: «Залишається невирішеним, зонайменше з точки зору інтеграційної теорії, суттєве питання: у чому полягає особлива комбінація інтеграційних факторів чи видів інтеграції?» [9, с. 78].

У межах аналізу окремих положень Рудольфа Сменда щодо парламентаризму Ганс Кельзен вказує на той парадокс, що німецький юрист визнає парламентаризм у Франції як «відповідну політичну форму інтеграції» [9, с. 81], натомість заперечує таке щодо Німеччини. Далі Ганс Кельзен торкається питання парламентаризму як важливого елемента демократії. При цьому він наводить цитату з вказаної праці Рудольфа Сменда, згідно з якою «демократія, супроти її принципу більшості, може перейти в меншість, а тому може потребувати диктатури для свого втілення» [13, с. 114]. Такий зв'язок демократії з диктатурою Ганс Кельзен вважає неприпустимим і вказує на подібну позицію марксистської й більшовицької теорії права, які також пов'язують демократію з «диктатурою одного класу, правильніше – однієї партії» [9, с. 82].

Сьомий параграф «Ваймарська конституція» роботи Ганса Кельзена «Держава як інтеграція» присвячено питанню застосування «інтеграційної теорії» Рудольфа Сменда на практиці, а саме щодо положень Ваймарської конституції (die Weimarer Verfassung), яку було прийнято у Ваймарі влітку 1919 р. та яка була чинною в повному обсязі в Німеччині до 1933 р. Як констатує Ганс Кельзен, у своїй праці Рудольф Сменд порівнює стару монархічну (Бісмаркову) конституцію та нову (Ваймарську) республіканську конституцію, вказуючи лише на недоліки й слабкі місця останньої. Зокрема, на думку німецького правознавця, попередня конституція не мала на меті «інтеграцію» Німеччини, проте фактично робила це. Натомість Ваймарська конституція претендує на інтеграцію німецької держави, однак насправді є далекою від цієї мети [9, с. 88]. У результаті подальшого критичного аналізу положень Рудольфа Сменда австрійський професор доходить висновку, що його «інтеграційна теорія» є нічим іншим, як «боротьбою проти конституції Німецької республіки» [9, с. 91].

Висновки. Таким чином, у своїй полемічній праці «Держава як інтеграція» (1930 р.), основні риси якої нами було проаналізовано, Ганс Кельзен не лише уточнював і пояснював особливості різних аспектів свого оригінального «чистого правочення», а й рішуче виступав на захист демократії та парламентаризму в межах своєї критики «інтеграційної теорії» («інтеграційного вчення») німецького юриста Рудольфа Сменда.

Література:

1. Абашнік В.О. Ганс Кельзен про конституцію як ґрунтовну норму / В.О. Абашнік // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – Ужгород, 2014. – Вип. 28. – Т. 3. – С. 188–191.
2. Абашнік В.О. Ганс Кельзен (1881–1973 рр.) про справедливість / В.О. Абашнік // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – Херсон, 2014. – Вип. 4. – Т. 2. – С. 345–348.
3. Абашнік В.О. Особливості праці «Про межі між юридичним та соціологічним методом» (1911 р.) Ганса Кельзена / В.О. Абашнік // Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «Право». – Х., 2014. – № 1137. – С. 43–46.
4. Абашнік В.А. Кант и неокантианство как основа чистого учения о праве Ганса Кельзена / В.А. Абашнік // Нормативная теория Ганса Кельзена и развитие юриспруденции в Европе и США (к 40-летию со дня смерти Г. Кельзена): матер. VII Междунар. науч. конф. (г. Иваново, 8–12 октября 2013 г.). – Иваново: Ивановский гос. ун-т, 2015. – С. 23–42.
5. Хессе К. Интерпретация конституции как конкретизация / К. Хессе; пер. с нем. В.А. Абашніка // Наукові записки Харківського економіко-правового університету: зб. наук. статей. – Х., 2005. – № 2(3). – С. 76–84.
6. Abashnik V.O. Sprache der „Reinen Rechtslehre“ von Hans Kelsen (1881–1973) / V.O. Abashnik // Archäologie und Sprachwissenschaft.

- Austausch von Wissen in der Geschichte der Menschheit : Archaeology and Linguistics in the modern world. Exchange of knowledge in the History of Mankind (Humboldt-Kolleg, Simferopol – Jalta, 20–23 September 2012). – Simferopol, 2012. – S. 1.
7. Kelsen H. Allgemeine Staatslehre (1925) / H. Kelsen. – Wien : Österreichische Staatsdruckerei, 1993. – 433 S.
 8. Kelsen H. Autobiographie (1947) / H. Kelsen // Kelsen H. Werke. Band 1: Veröffentlichte Schriften 1905–1910 und Selbstzeugnisse / H. Kelsen ; M. Jestaedt ; in Kooperation mit dem Hans Kelsen-Institut. – Tübingen : Mohr Siebeck, 2007. – S. 29–91.
 9. Kelsen H. Der Staat als Integration. Eine prinzipielle Auseinandersetzung / H. Kelsen. – Wien : Springer Verlag, 1930. – 91 S.
 10. Korb A.-J. Kelsens Kritiker: ein Beitrag zur Geschichte der Rechts- und Staatstheorie (1911–1934) / A.-J. Korb. – Tübingen : Mohr Siebeck, 2010. – 324 S.
 11. Ooyen R.Ch. Integration: die antidemokratische Staatstheorie von Rudolf Smend im politischen System der Bundesrepublik / R.Ch. van Ooyen. – Wiesbaden : Springer VS, 2014. – 122 S.
 12. Smend R. Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform / R. Smend. – Tübingen : Mohr, 1923. – 25 S.
 13. Smend R. Verfassung und Verfassungsrecht / R. Smend. – München : Duncker & Humblot, 1928. – 178 S.

Абашник В. А. Главные черты работы «Государство как интеграция» Ганса Кельзена (1930 г.)

Аннотация. В статье представлены особенности работы «Государство как интеграция» австро-американского юриста Ганса Кельзена (1881–1973 гг.). Проанализирована его критика позиции немецкого юриста Рудольфа Сменда работе «Конституция и конституционное право» (1928 г.).

Ключевые слова: Ганс Кельзен, чистое правоучение, философия права, Рудольф Сменд, интеграционная теория.

Abashnik V. The essential features of Hans Kelsen's work "The State as Integration" (1930)

Summary. In the article the features of the work "The state as integration" of the Austrian-American jurist Hans Kelsen (1881–1973) are presented. His critics on the position of the German jurist Rudolf Smend in the work "The constitution and the constitutional law" (1928) is reviewed.

Key words: Hans Kelsen, pure theory of law, philosophy of law, Rudolf Smend, integration theory.

Луцький М. І.,

кандидат юридичних наук, доцент,

перший проректор

Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ТА ПСИХОЛОГІЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ДЕРЖАВОТВОРЧИХ ПРОЦЕСІВ НА ЗАХІДНОУКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ 1914-1918 РР.

Анотація. У статті виокремлено етапи, які передували державотворчим процесам на території українських земель у складі Австро-Угорської імперії. Визначено, що політико-правова діяльність галицьких провідників в австрійській конституційно-правовій державі провадилася переважно парламентськими шляхами. На характер державотворчих процесів значний вплив мав польсько-український конфлікт, який поставив на перший план питання не соціально-економічного, а національного характеру. Перші політико-правові акти новоствореної держави задекларували її демократичне спрямування. Важливим свідченням легітимності влади Західноукраїнської Народної Республіки стала її широка підтримка з боку всіх верств українського суспільства.

Ключові слова: Західноукраїнська Народна Республіка, Українська Національна Рада, галицький політикум, державотворення.

Постановка проблеми. Пошук оптимальних форм організації державно-правового життя не зупиняється. Він триває на сучасному етапі розвитку юридичної науки. Державотворення – комплексний довготривалий процес, спрямований на утворення держави, який включає культурні, політичні, релігійні та інші чинники. Аналіз здобутків і прорахунків практики державотворення й правотворення надає можливість оцінити позитивні якості сучасної держави і права, зрозуміти корені й тенденції тих або інших явищ у сучасному державному та правовому житті України.

Питання створення й функціонування Західноукраїнської Народної Республіки (далі – ЗУНР) у загальному вигляді порушувались у роботах з історії, історії вчень про державу і право. Серед великої кількості наукових праць, присвячених українській революції та визвольним змаганням 1917–1920 рр. на західноукраїнських землях, на особливу увагу заслуговують монографічні та дисертаційні дослідження Л. Капелюшного, О. Карпенка, В. Колінець [11], М. Кравчука [3], В. Кульчицького, В. Кондратюка, М. Литвина, С. Макарчука, М. Мацькевича, О. Павлишина, А. Панчука, В. Пархоменка [4], М. Стахіва, О. Реснта [7], Б. Тищика та ін. Проте в цих дослідженнях головну увагу було приділено лише певному спектрові проблем і питань цієї проблематики, які розглядалися в конкретно-історичному й політологічному аспектах. Однак багатоплановість теми потребує її подальшого аналізу. Нашу увагу привернула первинна фаза українського державотворення в часи революції.

Метою статті є визначення основних чинників і окреслення загальних тенденцій державотворення на західноукраїнських землях у 1914–1918 рр., характер яких зумовив ціннісне наповнення базових конструктів державотворення та сформував той державно-владний режим, який склався в цей період.

Виклад основного матеріалу дослідження. Події на західноукраїнських землях стали не локальним історичним явищем, а складовою єдиного революційного процесу, що охопив не тільки

українські землі, а й територію Європи після завершення Першої світової війни і призвів до нового державного переустрою на континенті [1, с. 59]. Державотворчі та правотворчі процеси не виникають випадково, на їх протікання мають вплив історичні й політичні процеси. На західноукраїнських землях утворенню держави передували процеси, який умовно можна поділити на два етапи:

1) 01 серпня 1914 р. (початок Першої світової війни) – 16 жовтня 1918 р. (маніфест австрійського імператора про перебудову держави на федеративних засадах);

2) 19 жовтня 1918 р. (постанова Національної Ради про утворення на українських землях Австро-Угорщини єдиної Української Держави) – 13 листопада 1918 р. (прийняття нової назви Української Держави – Західноукраїнська Народна Республіка (ЗУНР)).

В Австро-Угорській імперії українці проживали в Галичині та Буковині, в «австрійській» половині імперії й у кількох округах північно-східної Угорщини, які називалися Підкарпатською Руссю, а згодом Закарпаттям. Жодна українська земля не користувалася адміністративною або політичною автономією. Тому ідея української самобутності не могла вціліти самим тільки продовженням якоїсь давньої політичної традиції. Треба було знайти щось нове. Таким каталізатором став націоналізм. Місцеві провідники та націоналістична інтелігенція, які формулювали основу національної ідеології, пропагували цю ідею серед групи, для якої твориться національна свідомість, і висували націоналістичні вимоги щодо автономії або навіть незалежності [2, с. 98]. На початку ХХ ст. українці Східної Галичини, завдяки використанню до певної міри переваг європейської конституційної монархії, були більше підготовленими до державно-політичної діяльності. Представники українського народу, незважаючи на протидію польських і румунських політичних сил, мали представництво практично в усіх структурах Австро-Угорської держави на західноукраїнських землях. Особливого розвитку в цьому регіоні в указаний період отримав мілітаристський рух. Він відродився як ідея революційного українського війська відновити Українську державу, яка підняла й мобілізувала на боротьбу за нездійсненне, як раніше вважалося, прагнення широкі верстви населення, передусім молодь [3].

На початку ХХ ст. в українській політичній думці виразно окреслилася на рівні партійних документів провідна ідея – створення української державності. Однак вона постала у двох, альтернативних варіантах: перший передбачав необхідність створення української автономії в складі Росії чи Австро-Угорщини, другий – потребу постанови самостійної, політично незалежної Української держави. І в наступний період – аж до Української революції – єдиного погляду на українську державність у середовищі представників української інтелектуально-політичної еліти не існувало. Відверто проавстрійську позицію посіла утворена в серпні 1914 р. у Львові Головна Українська Рада (далі – ГУР) на чолі з К. Левицьким. ГУР являла собою міжпартій-

ний блок із представників радикальної, соціал-демократичної, націонал-демократичної партій. 03 серпня ГУР опублікувала Маніфест, у якому звернулася до народу з обґрунтуванням необхідної підтримки Австро-Угорщини у війні та виступів за створення Української автономії в межах Австро-Угорщини. У травні 1915 р. ГУР реорганізувалась у Відні в Загальну Українську Раду – єдиний і найвищий представницький орган українського народу Східної Галичини. Програма дій цієї організації мала дві частини: 1) для українських земель Росії, які будуть звільнені за допомогою Австро-Угорщини та Німеччини, вони домагалися державної самостійності, 2) для земель, що входять до складу Австро-Угорщини, – з'єднання в окремий, автономний український край [4, с. 260]. Німецька й австро-угорська влада не підтримала ідеї незалежної України, але задовольнила низку дрібних вимог, зокрема щодо організації окремих таборів для військовополонених українців. Після опублікування цісарського маніфесту від 04 листопада 1916 р., яким проголошувалося включення Галичини до складу проєктованої Польської держави, фактично було перекреслено сподівання українців монархії здобути свою державність у межах Австро-Угорщини [5, с. 115].

На знак протесту Загальна Українська Рада саморозпустилася. Керівництво українським рухом на західноукраїнських землях зосередилося в українському парламентському представництві.

У той самий час політичні емігранти зі Східної України заснували у Львові Союз визволення України (далі – СВУ), проголосивши його безпартійною громадською організацією. Організаторами СВУ були колишні діячі Української соціал-демократичної партії (УСДРП) – А. Жук, Д. Дорошенко, Д. Донцов, Української соціал-демократичної спілки – М. Меленський (Басок) та О. Скоропис-Йолтуховський.

У жовтні 1914 р. СВУ видав програму «Наша платформа», згідно з якою головна мета Союзу полягала у створенні самостійної Української держави з конституційно-монархічною формою правління. Головну ставку він робив на Австро-Угорщину, німецьку армію, передбачаючи поразку Росії у війні [6, с. 114–115]. Для українського галицького політикуму характерне прагнення діяти в чинному правовому полі Австро-Угорської конституційно-правової держави, у тому числі й міжнародному, що виявилось в пошуку легітимних форм автономізації Галичини.

Водночас війна активізувала українське питання, ліквідувавши його попередню ізоляцію й упровадивши його в ширший український контекст. Кожна з воюючих сторін апелювала до «поневолених» національностей свого противника, щоб підірвати його внутрішню міць: Австро-Угорщина – польських, українських та інших військовополонених для формування національних легіонів, які мали боротися за національне визволення своїх народів від Російської імперії; з іншого боку, Антанта проголосила, що вона веде війну, серед іншого, за право націй на самовизначення.

Розпочався новий етап змагань за українську державність. Замість парламентських засобів боротьби, у Західній Україні стали застосовуватися радикальні методи, що відповідали соціально-політичній ситуації в Австро-Угорській монархії та настроям національних меншин. На конспіративних зборах провідні галицькі політики – Л. Бачинський, С. Баран, І. Кивелюк, В. Панейко, Л. Цигельський – обговорювали конкретні заходи щодо утворення відповідних політичних і військових органів, які мали займатися підготовкою до переобрання влади від австрійських урядовців.

25 березня 1918 р. у Львові відбувся з'їзд представників політичних партій, у якому взяли участь близько 500 чоловік під проводом віце-президента австрійського парламенту Юліана Романчука, ухвалили резолюцію, що містила вимоги невідкладної

ратифікації Брестського мирного договору, відокремлення українських земель від польських, забезпечення їх автономії та рівноправності, передання до складу Наддніпрянської України Холмщини та Підляшшя [7, с. 12].

У вересні 1918 р. на заклик Народного Комітету Української націонал-демократичної партії по всій Галичині пройшли масові віча з вимогою утворення «окремого коронного краю». Ішлося про українську автономію у складі імперії. На відміну від Наддніпрянщини, де головними були саме соціально-політичні питання, у Галичині ключовою стала проблема збереження здобутої державності від реальної загрози з боку Польщі.

Галицькі послы Віденського парламенту ставили питання про національне самовизначення Галичини і приєднання її до української держави. Один із лідерів УНДП – Є. Левицький – на засіданні віденського парламенту 19 грудня 1917 р. виголосив промову, у якій зазначив, зокрема, таке: «Східна Галичина з історичного погляду творить колишнє самостійне староукраїнське князівство Галицько-Володимирське, яке довгий час було складовою частиною великої всеукраїнської Київської держави. Теперішня Східна Галичина ... творить ... в цілості неподільну ... спадщину української нації й тому може або в цілості залишитись при Австрії, або так само в цілості бути вилучена в Українську Народну Республіку, що відповідала би найвищому ідеалові української нації». Погляди, висловлені доктором Є. Левицьким, залишалися наріжним каменем політики українського парламентського представництва до кінця існування Австро-Угорської монархії. У них органічно поєдналися українська державницька традиція й нове почуття національної соборності. Отже, упродовж усього 1918 р., особливо його другої половини, через парламентську трибуну австрійського законодавчого органу та безпосередню діяльність місцевих партійних організацій готували й українське суспільство, й очільників австро-угорської держави, й опонентів із польського політичного табору до можливості постання західноукраїнської державності [8, с. 53].

У жовтні 1918 р. в умовах воєнної поразки Четвертого союзу в Першій світовій війні та національно-визвольної боротьби народів Австро-Угорська імперія почала розпадатися на кілька незалежних держав. 16 жовтня 1918 р. імператор Карл I, прагнучи зберегти монархію, проголосив маніфест «До моїх вірних австрійських народів», у якому задекларував перебудову монархії на федеративних засадах. Відповідно до нього, союзні «коронні землі» одержали право створювати власні представницькі органи – «національні ради», через які можна було домогтися автономних прав в імперії. Згідно з планом австрійського уряду, на територіях колишніх коронних країв імперії (без Угорщини) мало постати чотири національні держави – німецько-австрійська, чеська, південнослов'янська та українська. Поляки отримали право самостійно вирішувати питання своєї державності.

З огляду на неминучий розпад Австро-Угорщини українські політичні партії вважали невідкладним завданням формування тимчасового органу, який перебрав би владу в краї до своїх рук. За ініціативи Української парламентської репрезентації 18 жовтня 1918 р. у Львові відбулося представницьке зібрання установчих зборів українських депутатів австрійського парламенту, крайових сеймів, представників від українських політичних партій, єпископату, посланців академічної молоді. Установчі збори обрали Українську Національну Раду на чолі з Євгеном Петрушевичем, визначили її права й обов'язки. Національна Рада мала представляти інтереси західноукраїнського населення в Австрії та Угорщині. Президія парламентської репрезентації проголошувалася водночас президією Національної Ради. Дипломатичному відомству

Австро-Угорщини було відмовлено у праві вести переговори на міжнародній арені від імені Української держави.

Наступного дня, 19 жовтня, Українська Національна Рада, спираючись на передбачене «14-ма пунктами Вільсона» право націй на самовизначення, ухвалила Прокламацію Української Національної Ради, у якій проголосила таке: 1) усі українські землі під владою Австрії становлять єдину етнографічну цілісність; 2) тепер вони становлять окрему Українську державу; 3) усі національні меншини мають вислати до Української Національної Ради своїх делегатів; 4) Українська Національна Рада прийме найближчим часом конституцію нової держави; 5) Українська Національна Рада приймає рішення, що на майбутній мирній конференції український народ презентуватиме його власні представницькі органи, оскільки австрійська влада не має права говорити від імені незалежної України. Серед делегатів УНРади переважали націонал-демократи (62% складу), що визначало помірковано-центристський характер західноукраїнського парламенту. Водночас той факт, що керівництво державницьких перетворень опинилося в руках українських послів до австрійського парламенту та галицького сейму, керівників провідних політичних партій Галичини й Буковини, надавало новоствореному представницькому органу, його діяльності не тільки репрезентативності, а й політичної легітимності [8, с. 53]. 19 жовтня 1918 р. варто вважати початком процесу утворення на західноукраїнських землях незалежної української держави, який завершився в листопаді. Спочатку західноукраїнські землі ще продовжували входити до складу Австро-угорської монархії, оскільки остаточно порвати з нею місцеві політичні діячі не наважувалися. Не було визначено й назву держави, її точні межі.

Представників закарпатських українців у складі УНР, її виконавчих органах не було, оскільки події розвивалися дуже швидко. Група закарпатських політичних і національних діячів надіслала тільки до Львова повідомлення, що Закарпатська Україна повністю солідарна з Галичиною й бажає приєднатися до Української держави.

Українська Національна Рада, ураховуючи заяву австрійського імператора від 16 жовтня 1918 р. про перетворення «двоєдиної держави на багатонаціональну федерацію», мала намір перебрати державну владу мирним, легальним шляхом. На цьому етапі національно-визвольної боротьби більшість членів Ради сподівалися, що австрійський уряд накаже своїй адміністрації передати управління до представників УНР на місцях.

Водночас у країні назрівав політичний конфлікт. Противниками відродження Української держави в Галичині виступили націоналістичні та військові кола шляхетської Польщі, яка теж переживала етап відродження своєї державності. Вони розгорнули антиукраїнську пропаганду, заявляючи про «державотворчу нездатність» галичан. На міжнародній арені поляки твердили, що український рух на території колишньої габсбурзької монархії є витвором німців, а згодом – більшовиків. 28 жовтня 1918 р. у Кракові було створено Польську ліквідаційну комісію, яка мала на меті ліквідувати всі австрійські державні установи й замінити їх польськими.

У зв'язку з підвищеною активністю поляків Українська парламентська репрезентація вислала 30 жовтня 1918 р. своїх представників до останнього австрійського прем'єра Г. Лямаша з домаганням передати владу в Східній Галичині й Північній Буковині УНРаді й дати відповідні доручення наміснику Галичини генералові Каролу фон Гуйну. Постановою останнього уряду Габсбурзької монархії від 31 жовтня 1918 р. австрійському намісникові у Львові Каролу фон Гуйну доручали призначити на урядові посади в староствах Східної Галичини, на залізницях і в

судах українців. Однак австрійський цісарський уряд не відмежував української Східної Галичини від польської Західної.

У ніч з 2 на 3 листопада було сплановано збройний виступ поляків у Львові. За таких умов конфлікт між українцями й поляками ставав неминучим.

Водночас уже у вересні 1918 р. розпочалося безпосереднє військово-будівництво ЗУНР заснуванням для боротьби за власну державність ініціативними офіцерами Української військової організації. Коли 31 жовтня стало відомо, що до міста прибуде польська ліквідаційна комісія, щоб перебрати від австрійського намісництва владу в Галичині, Український генеральний військовий комісаріат (УГВК) (створений у вересні 1918 р.) ухвалив рішення про збройний виступ. У ніч на 01 листопада 1918 р. найважливіші установи Львова опинилися під контролем українських військовиків. 01 листопада 1918 р. стало тією межею, із якої розпочалась практична, а не декларативна боротьба за незалежність Західної України [9, с. 96].

01 листопада 1918 р. УНРада видала розпорядження, згідно з яким на території Галичини належало ліквідувати всі колишні органи влади й управління, зберігши, однак, попередній адміністративно-територіальний поділ: повіт, місто, містечкові та сільські общини (громади). Замість австрійських органів, у містах, містечках і селах передбачалося обрати, відповідно, міських, общинних (громадських) комісарів і колективні органи при них, які представляли б усі верстви населення, так звані «прибичні ради». У повітах належало обрати повітових комісарів і повітові національні ради. Усі названі органи населення повинні були бути обрані шляхом загальних прямих виборів [10].

02 листопада на основі цісарського маніфесту від 16 жовтня 1918 р. відбулася формальне передання влади австрійським намісником Українській Національній Раді. 05 листопада Українська Національна Рада звернулася до народу з Маніфестом, у якому було описано загальну програму політичних і соціально-економічних перетворень: побудову демократичного ладу; рівність усіх незалежно від мови, віри, статі; проведення аграрної реформи; 8-годинний робочий день для робітників; охорону праці; соціальне забезпечення в старості. Для реалізації задекларованих прагнень 09 листопада УНРада сформувала уряд – Державний секретаріат (згодом – Рада державних секретарів) на чолі з адвокатом К. Левицьким. УНРада визначила йому основну лінію національно-державного будівництва: робити все необхідне для возз'єднання всіх українських земель у єдиній державі, тобто не ізолюватися від уже наявної на сході української держави, шукати можливості створення єдиної соборної незалежної України.

09 листопада УНРада також затвердила назву держави – Західно-Українська Народна Республіка (скорочено ЗУНР). До її складу, крім Східної Галичини, увійшли Північна Буковина та українські комітати (повіти) Закарпаття, тобто землі колишньої Австро-угорської монархії, де компактно проживало корінне українське населення.

Щоправда, Північну Буковину незабаром захопила Румунія. У вересні 1919 р. Паризька мирна конференція санкціонувала цю анексію. Що стосується Закарпаття, то воно так і не визволилося з-під влади Угорщини. У січні 1919 р. західну частину цього краю, а у квітні всю його територію захопила Чехословаччина. Паризька конференція юридично «узаконила» й цю анексію (Сен-Жерменський договір). Отже, фактично ЗУНР охоплювала тільки територію Східної Галичини з 4 мільйонами населення.

Юридично Українська держава на Східній Галичині була закріплена 13 листопада 1918 р., після ухвалення УНРадою (вищою законодавчою владою) Тимчасового основного закону, де закрі-

плено назву «Західноукраїнська Народна Республіка», визначено кордони, герб і прапор, визнано народ сувереною держави, який здійснює їх через свої представницькі органи, що обираються на основі загального рівного прямого виборчого права при таємному голосуванні за пропорційною системою. Виборчим правом наділялися всі громадяни держави без будь-яких обмежень, у тому числі незалежно від їхньої національності, віросповідання або статі. Вищим органом влади мали стати Установчі збори (або Сейм). До їх утворення ця влада буде належати Українській Національній Раді, а виконавча – Державному секретаріату, який складався з Президента ради державних секретарів і був відповідальним перед УНР. Важливо, що у ст. 1 закону зазначалося, що ЗУНР проголошена на підставі права самовизначення народів.

Українська Національна Рада, Державний Секретаріат, ЗУНР намагалися утвердити в суспільстві демократичні засади, українська влада визнавала людські й громадянські права всіх національних меншин. А це означає, що українська влада ЗУНР взяла курс на будівництво цивілізованої держави.

Із часу проголошення ЗУНР намагалася утвердитися на міжнародній арені як незалежна держава, як суб'єкт міжнародного права. Уже 01 листопада 1918 р. ЗУНР направила телеграфом ноту сусіднім країнам, у яких повідомлялося про утворення Української держави. Невдовзі ЗУНР визнали Українська Народна Республіка, Австрія, Німеччина, Чехословаччина, Угорщина. Були встановлені дипломатичні відносини з Югославією, Італією, Канадою, Бразилією та Ватиканом.

На жаль, західним українцям не вдалося зберегти свою державу. Держави Антанти прагнули створити противагу відродженій Німеччині та більшовицькій Росії в особі відродженої Польщі. Відповідно до Договору між союзними державами і Польщею про Східну Галичину від 21 листопада 1919 р., Східну Галичину на правах територіальної автономії було дозволено «тимчасово» включити у склад Польщі [11].

Висновки. Отже, утворення ЗУНР було закономірним процесом, якому передувала значна робота політичного, військового, пропагандистсько-агітаційного характеру. Чинниками, що визначали характер державотворчих процесів стали Перша світова війна й польсько-український конфлікт, які змушували український політичний провід реагувати на зміну державно-політичних відносин. При цьому галицький політикум удавався здебільшого до юридично-правових способів легітимізувати здобуту владу. Важливим аспектом державотворення на західноукраїнських землях був високий рівень політичної участі громадян, що стало свідченням легітимності нової влади.

Література:

1. Абашнік В.О. Ганс Кельзен про конституцію як ґрунтовну норму / В.О. Абашнік // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – Ужгород, 2014. – Вип. 28. – Т. 3. – С. 188–191.
2. Абашнік В.О. Ганс Кельзен (1881–1973 pp.) про справедливість / В.О. Абашнік // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – Херсон, 2014. – Вип. 4. – Т. 2. – С. 345–348.
3. Абашнік В.О. Особливості праці «Про межі між юридичним та соціологічним методом» (1911 р.) Ганса Кельзена / В.О. Абашнік // Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «Право». – Х., 2014. – № 1137. – С. 43–46.
4. Абашнік В.А. Кант і неокантианство як основа чистого учинення о праві Ганса Кельзена / В.А. Абашнік // Нормативная теория Ганса Кельзена и развитие юриспруденции в Европе и США (к 40-летию со дня смерти Г. Кельзена) : матер. VII Междунар. науч. конф. (г. Иваново, 8–12 октября 2013 г.). – Иваново : Ивановский гос. ун-т, 2015. – С. 23–42.

5. Хессе К. Интерпретация конституции как конкретизация / К. Хессе ; пер. с нем. В.А. Абашніка // Наукові записки Харківського економіко-правового університету : зб. наук. статей. – Х., 2005. – № 2(3). – С. 76–84.
6. Abashnik V.O. Sprache der „Reinen Rechtslehre“ von Hans Kelsen (1881–1973) / V.O. Abashnik // Archäologie und Sprachwissenschaft. Austausch von Wissen in der Geschichte der Menschheit : Archaeology and Linguistics in the modern world. Exchange of knowledge in the History of Mankind (Humboldt-Kolleg, Simferopol – Jalta, 20–23 September 2012). – Simferopol, 2012. – S. 1.
7. Kelsen H. Allgemeine Staatslehre (1925) / H. Kelsen. – Wien : Österreichische Staatsdruckerei, 1993. – 433 S.
8. Kelsen H. Autobiographie (1947) / H. Kelsen // Kelsen H. Werke. Band 1: Veröffentlichte Schriften 1905–1910 und Selbstzeugnisse / H. Kelsen ; M. Jestaedt ; in Kooperation mit dem Hans Kelsen-Institut. – Tübingen : Mohr Siebeck, 2007. – S. 29–91.
9. Kelsen H. Der Staat als Integration. Eine prinzipielle Auseinandersetzung / H. Kelsen. – Wien : Springer Verlag, 1930. – 91 S.
10. Korb A.-J. Kelsens Kritiker: ein Beitrag zur Geschichte der Rechts- und Staatstheorie (1911–1934) / A.-J. Korb. – Tübingen : Mohr Siebeck, 2010. – 324 S.
11. Ooyen R.Ch. Integration: die antidemokratische Staatstheorie von Rudolf Smend im politischen System der Bundesrepublik / R.Ch. van Ooyen. – Wiesbaden : Springer VS, 2014. – 122 S.
12. Smend R. Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform / R. Smend. – Tübingen : Mohr, 1923. – 25 S.
13. Smend R. Verfassung und Verfassungsrecht / R. Smend. – München : Duncker & Humblot, 1928. – 178 S.

Луцкий М. И. Политико-правовые и психологические предпосылки процессов государственного строения на западноукраинских землях 1914–1918 гг.

Аннотация. В статье выделены этапы, которые предшествовали процессам формирования государства на территории украинских земель в составе Австро-Венгерской империи. Определено, что политико-правовая деятельность галицких лидеров в австрийском конституционно-правовом государстве проводилась преимущественно парламентскими способами. На характер процессов формирования государства значительное влияние имел польско-украинский конфликт, который выдвинул на первый план вопросы не социально-экономического, а национального характера. Первые политико-правовые акты новообразованного государства задекларировали его демократическое направление. Важным свидетельством легитимности власти Западноукраинской Народной Республики стала ее широкая поддержка со стороны всех слоев украинского общества.

Ключевые слова: Западноукраинская Народная Республика, Украинская Национальная Рада, галицкий политиком, формирование государства.

Lutskyi M. Political legal and psychological preconditions of state building processes on Western Ukrainian lands in 1914–1918

Summary. Stages that preceded state building processes on the territory of the Ukrainian lands in the Austro-Hungarian Empire are singled out in the given clause. It is determined that political and legal activities of Galician leaders in the Austrian constitutional and legal state were carried mainly by parliamentary means. Polish-Ukrainian conflict, which emphasized not socio-economic, but national character question had a significant influence on the nature of the state processes. The first political and legal acts of the newly formed state declared its democratic direction. A strong support of all sections of the Ukrainian society of the WUNR's legitimacy power was extremely important.

Key words: the ZUNR, the Ukrainian National Council, Galician politicians, state-building processes.

*Бернюков А. М.,**кандидат юридичних наук, доцент,**завідувач кафедри правознавства**Хмельницького інституту соціальних технологій**Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»*

ЮРИДИЧНА РЕАЛЬНІСТЬ ЯК СОЦІАЛЬНЕ БУТТЯ, УТВОРЕНЕ ПІЗНАННЯМ ПРАВОВОЇ ДІЙНОСТІ

Анотація. Статтю присвячено процесу осмислення правової дійсності, у результаті чого в суспільстві утворюється саме юридична реальність. Подібне філософсько-правове дослідження цього питання як актуальної й важливої проблеми нашої науки є методологічно обґрунтованим та заслуговує на широку теоретичну увагу.

Ключові слова: філософія права, право, юридична реальність, правова дійсність.

Постановка проблеми. Завдання розуміння й подальшого вибудовування юридичної реальності з ефективним її обслуговуванням досить швидко утвердилось як один із необхідних елементів суспільних перетворень, які необхідно проводити в нашій країні сьогодні. При цьому в Україні досі не створено дієвої наукової теорії про цей феномен. На сучасному етапі розробка методологічних проблем юридичної реальності стикається з низкою труднощів, насамперед із тим, що поки що немає чіткого її поняття, яке слугувало б ефективним інструментом дослідження зазначеного явища. Доводиться стверджувати, що в цілому ця проблематика аналізується переважно в її окремих аспектах. Цілісну ж парадигму юридичної реальності, засновану на таких широких філософсько-правових дослідженнях, нині не вироблено. І хоча мова про таку необхідність уже ведеться, при цьому вітчизняні надії на чисто позитивістські «здаїли» не виправдовуються. Апелювання ж до західних теорій не дає очікуваних результатів унаслідок принципово різних умов, за яких відбувалось формування й розвиток юридичної науки «в них» і «в нас». Отже, постає завдання якнайшвидшої розробки повноцінної концепції юридичної реальності, що, з одного боку, спирається на існуючі в державі специфічні особливості, а з іншого – враховує загальносвітові тенденції розвитку цивілізації.

Стан дослідження. Ведучи мову про останні публікації, у яких започатковано вирішення означеної нами проблеми та на які ми спираємось, варто назвати роботи таких авторів, як М. Авіліна, Г. Аксеньонок, Г. Алієва, В. Андріїв, Ю. Андрущакевич, Ю. Антонян, Н. Асланян, О. Атоян, Є. Атрашкевич, Е. Байльдинов, М. Баймаханов, А. Бакаєва, У. Баксі, І. Барзілова, С. Бахін, В. Бачинін, Г. Безсонов, Х. Бехруз, С. Бобровник, А. Боннер, А. Борисов, В. Братасюк, Н. Варламова, Г. Віттіш, Є. Войде, О. Волкова, Н. Вопленко, Д. Гаврилов, С. Гладкий, О. Глухова, К. Горобець, В. Графський, Г. Гребеньков, Ю. Гревцов, М. Гультай, Г. Гусерль, В. Данілова, В. Десятник, О. Дзьобань, С. Дробишевський, В. Дудченко, Х. Екхарт, М. Єнікєєв, В. Єршов, Дж. Ессер, А. Завальний, О. Зінченко, В. Іванов, С. Івашевський, К. Інгіш, О. Капліна, Н. Карпицький, В. Карпічков, А. Кауфман та інші. Водночас, жодним чином не применшуючи внесок цих учених у розробку теми, необхідно зазначити, що в їхніх працях наводяться лише окремі аспекти вирішення окресленого питання.

Метою статті є аналіз сутності юридичної реальності, що існує в нашому суспільстві та потребує подальшого глибокого й більш ґрунтовного дослідження.

Виклад основного матеріалу. Право – це живий нерв та основний стовп суспільства. Негаразди з його «здоров'ям» у державі повною мірою позначаються на соціумі. Тому дійсність, пов'язана з виконанням *jus*, визначає та формує «обличчя» того чи іншого суспільства. У такій юридичній реальності фактично право – це «онто», а суб'єкт – «гносео».

Вартий уваги також той факт, що як одна зі змістоутворюючих субстанцій буття *jus* є частиною цілісного життєвого людського світу, у якому панує комунікація. Водночас право не може онтологічно зводитись до міжсуб'єктних відносин як взаємодії екзистенцій, оскільки останні є лише гносеологічними факторами прояву *jus*-пізнання, що створюють смисловий центр поняття *jus* лише в його реалізації. І хоча право у своїй об'єктивності не існує поза його конкретно визначеним формулюванням шляхом свого текстуального вираження, однак цей набір вимог стосується інтерпретаторів, за допомогою яких саме юридично постає. Тому там, де відсутні суб'єкти, що через притаманний їм тип пізнання повинні сприймати *jus*, легітимізувати його відповідно до діючої в певному суспільстві системи цінностей, право не активується в суцюзому. У такому разі просто немає для кого діяти, відсутні також ті, хто їх повинен читати й виконувати. Тому норми права без їх реалізації – це «порожні твори», проте вони чекають на момент своєї актуалізації, тобто з'явлення суб'єкта в бутті. Відтак якщо відсутні в матеріальному світі конкретні носії прав та обов'язків, то тут не проявляється також *jus*. І лише гносео здатне оживляти онто *jus*. Натомість зміст права з належного не може самостійно проявитись у суцюзому для людини, пролившись на неї з неба золотим дощем. Унаслідок цього в юридичній дійсності онтичність працює через гносеостичність: у соціумі буття права функціонує через його пізнання. Тому *jus* без дії – це лише згорнута в собі гола правова реальність.

Динамічне й бурхливе людське життя, на відміну від застиглої статичності змісту належного *jus*, характеризує лише суцюз частину юридичної реальності в постійно змінному соціумному русі пошуку ідеальної *lex* матерії. І це лише сукупність усіх відповідних форм буття суспільства, що характеризує застосовну діяльність із пізнання правової дійсності, проте жодним чином не є нею самою в цілому. При цьому варто погодитись із думкою Н. Бутакової: «Розробляючи питання структури правової дійсності, вважаємо за доцільне враховувати декілька обставин. Правова дійсність охоплює весь існуючий комплекс правових явищ, які здійснюють правовий вплив на суспільне життя та складають безпосередньо її зміст. Крім того, правова дійсність включає у свій об'єм процеси формування, систематизації, ідеологічного обґрунтування та реалізації права»

[1, с. 11]. Тобто правова дійсність для суб'єкта – це лише питання, пов'язані з її змістом, а виконання останнього – уже проблема формування юридичної реальності через відповідну суспільну діяльність, яка знаходить вияв у реальних соціальних відносинах. На це також звертає увагу Н. Бутакова: «Правова діяльність відбувається переважно в межах правовідносин. Саме людська діяльність, що протікає у формі правовідносин, перетворює право на соціально-правову реальність».

Отже, правова реальність – це лише саме по собі самодіяльне *ius*. Натомість створювана на її базі людська дійсність стає юридичною. І таке співвідношення має бути єдиним монолітом, який за власною формальною дією схожий на сонце та його випромінювання. Адже лише правова система виступає як упорядковуючий чинник юридичної реальності, створює умови для її стабільності й нормального функціонування. Однак *ius* як набір кодованих для нас норм поведінки віддасть своє «тепло», «зігрівши» всіх нас своєю «турботою» врегулювання суспільних відносин лише під час його вольового та правильного розуміння. При цьому як «онто» проявляє себе через «гносео», так і право об'єктивує себе в суцюзому через закон, і це загальна буттєва даність, від якої нікуди не дітись. Тому для дії права, тобто розповсюдження й інкорпорування його в емпіричній частині світу, спочатку важливе більш якісне донесення своєї інформації до суб'єкта, щоб воно отримало своє зовнішнє вираження на матеріальному носії як стійкому й чіткому орієнтирі для всіх членів суспільства, а потім реалізація за допомогою цієї техніко-юридичної форми в поведінці кожної людини. Відповідно, позитивована норма має надавати *ius* таку забезпечуваність. Закони повинні бути міцною опорою для *ius*. Лише так правова реальність переростає в юридичну. І в цьому плані *lex* виконує лише обслуговуючу функцію. Про це говорить також О. Волкова: «Держава не може не визнавати право на життя, на гідність, на недоторканність особи, житла. І хоча ці права належать людині від народження, «захищеність» їм надається юридичною формою, тобто законом» [3, с. 63].

Таким чином, щоб стати юридичною, правова реальність не повинна «припинитися» лише в належному. Щоб перейти в «працююче» положення, набути функціонального статусу, їй належить за допомогою людського «гносео» вийти за ці межі в суще. Хоча право – це корінь юридичної реальності, однак вона не може обмежитись у своєму існуванні лише *ius*. Останнє має реалізуватись у діях людини, насамперед через закон, який повинен допомогти закріпитись *ius* у суцюзому й суб'єктивно. Причому це обумовлюється тим, що дійсна реальність «правового» володіє всіма необхідними властивостями фактичного існування, проте право, будучи ідеєю, не конститується як емпіричність наших фізичних чи психічних явищ. Тому нормативно-правовий акт (далі – НПА) має стати дійсно документальним оформленням *ius*. Перше має бути реальним способом існування в суцюзому другого. Так, в умовах правової держави сам принцип *ius* стає визначальним для всіх видів офіційних НПА. Відтак закон не має бути довільністю. Однак він повинен у своєму звучанні виконувати «пісню» правого змісту. Логічна істина *lex* має базуватись на онтологічній правді *ius*. Отже, закон у своєму розгляді має цінність лише як правове явище. І в нього не має бути власної сутності, відмінної від змісту *ius*. Робити можливим закон має лише право, лише воно одне виступає «основною нормою» для нього. Це перша абсолютна умова будь-якого *lex*. Тому щодо держави реалізація вимог належного виражається в заміні свавілля влади силою *ius*.

Як бачимо, розгляд правової дійсності у взаємозв'язку з її реалізацією людиною є методологічно необхідним. Н. Бутакова за-

значає: «Погляд на правову дійсність як на функціональну цілісність розкриває структуру реально існуючої правової дійсності, її статичку й динаміку» [1, с. 11]. Тому, як наголошує дослідник, поза соціально-правовою діяльністю людини, поза правовідносинами не може бути функціонування правової дійсності.

Відтак юридична реальність, постаючи як конкретний реальний факт стану соціуму, встановлюється лише в результаті практичної реалізації *ius* шляхом безпосереднього врегулювання ним суспільних відносин. Тому мета абстрактного НПА полягає в тому, що він має допомогти донести зміст права, а не приховати його. Рух кожного закону має завжди бути назустріч *ius*. Тобто метою є налагодження тісного контакту між метафізичними та суб'єктивними рівнями юридичної реальності. Отже, завдання законодавця, щоб у цій сфері «онто» з'єдналось із «гносео», – дієво пов'язати правове належне (світ-там) із суцюзим (буття-тут) у НПА, наповнивши другим перше.

Як наслідок, основне завдання вже конкретного законодавства полягає в тому, щоб прийняти в себе (виразити) зміст права, формально розгорнути (об'єктивувати в суцюзому) його у вигляді відповідних матеріальних правил поведінки, які, проте, були б пристосованими до умов наявного соціального життя, отримавши звучання в унісон до потреб цього часу. Тому якість НПА визначається ступенем втілення (присутності) у ньому *ius* із прямо пропорційною залежністю. Чим більше відповідності наповнення закону *ius* через легітимізацію останнього в *lex* та його реальну дію на практиці, тим краще, оскільки це швидше наближає нас до гармонії із самим буттям, позаяк природна правота завжди справедливіша за штучну. При цьому об'єктивне значення *ius* у нашому світі у своєму корені прямо визначається кристально чистою духовною гідністю його творця. Тому право, як і сама людина, придумане не нами, однак саме ми його маємо дотримуватись, будучи «прив'язаними» до нього реципієнтами. У разі ж, якщо відбувається криза такої референції, коли «форма» в особі закону існує як незалежність, отримуючи владу над «ідеєю», посідає місце останньої, то вона завжди приводить на державний престол деспотичного диктатора й абсолютного тирана. Саме тому життєве завдання НПА – бути точним відбиттям змісту *ius*. Інакше безправ'я призводить до того, що закон, діючи в цілях, які не відповідають *ius*, постає звичайним проявом влади насилля, будучи засобом зла, який слугує утвердженню та зміцненню винятково тоталітаризму. Від'єднатися ж від права означає лише злитися з великою для себе проблемою.

Саме для «приборкання» персоналізму (індивідуалізму й егоїзму), притаманного людській природі, створюються норма та відповідні афільовані інституційні механізми її контролюючого запровадження, зокрема й держава. В основі останньої як певної тотальності лежить ідея забезпечення спільних інтересів усього суспільства, взятого у вигляді моногамного органічного єдиного утворення. Проте в такому разі соціум виступає проти приватності, яка загрожує цій цілісності. Незважаючи на це, стоячи по іншій бік барикади, публічність, що наділяється відповідною зброєю примусу, має зупинитись у потрібний момент у «наведенні порядку» під час «закручування гайок», щоб їх не «перекрутити», «зірвавши різьбу». Тому закон повинен шукати врівноважений, тонкий баланс між колективними (державними) інтересами та індивідуальною (екзистенційною) цінністю приватного життя кожної людини. Тобто знову має відбуватись рух до права. І саме в такому плані, як вказує Н. Бутакова, «цей рух забезпечується діяльністю державних інститутів і посадових осіб (правова

інформованість, застосування норм права, контроль та нагляд за їх виконанням тощо)» [1, с. 19]. Лише в такому розумінні повне ослаблення, «вимивання» держави є неприпустимим, оскільки вона покликана виступати гарантом виконання саме права. О. Волкова слушно вказує: «Насамперед обмеження влади держави правами людини не повинне призводити до безмежного зменшення її ролі. Мета природно-правової доктрини – обмежити право держави на свій розсуд визначати об'єм прав і свобод людини» [3, с. 60].

Висновки. Таким чином, кожне суспільство має робити все, щоб у ньому було панування лише правового закону. Водночас сама держава (будучи соціальною організацією) в особі її уповноважених структур апіорі не може самостійно встановлювати як загалом, так і в кожному конкретному випадку, чим є безумовна справедливість. Це означало б нав'язувати буттю свою суб'єктивну позицію, вказуючи йому. Це б означало, як вказує Н. Варламова, діяти по-кельзинському. Учений пише: «Справедливим є те, що вважає таким <...> належна владна інстанція, заснована в межах існуючого позитивного правопорядку» [2, с. 72].

З іншого боку, робити це необхідно, щоб хоч певним чином встановити й зберегти рівновагу в суспільстві: щоб не стояти, можна їхати й без одного колеса. При цьому закон постає як вироблений самим суспільством консенсусний компроміс різних соціальних груп. Самій же «одичній» людині важко весь час перебувати в юридичному трансцендентуванні в пошуках обґрунтування (виправдання) справедливості власної дії. Їй значно простіше схилитись до чітко визначених і формально встановлених меж своєї поведінки, прописаної в законодавчій нормі. Питання ж про те, яким чином остання має відповідати саме праву, є темою подальших наукових розвідок.

Література:

1. Бутакова Н. Правоотношения в структуре правовой действительности : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Н. Бутакова ; Северо-западная академия гос. службы. – СПб., 2006. – 24 с.
2. Варламова Н. Право и справедливость: соотношение в контексте различных типов правопонимания / Н. Варламова // Право України. – 2010. – № 4. – С. 70–75.
3. Волкова О. Співвідношення категорій природного та позитивного права: сучасні погляди та концепції / О. Волкова // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 4. – С. 59–65.

Бернюков А. М. Юридическая реальность как социальное бытие, образованное познанием правовой действительности

Аннотация. Статья посвящена процессу осмысления правовой действительности, в результате чего в обществе образуется именно юридическая реальность. Подобное философско-правовое исследование этого вопроса как актуальной и важной проблемы нашей науки является методологически обоснованным и заслуживает широкого теоретического внимания.

Ключевые слова: философия права, право, юридическая реальность, правовая действительность.

Bernyukov A. Legal reality as the social life formed by knowledge of legal reality

Summary. Article is devoted to process of judgment of legal reality therefore, just and legal reality is formed in the society. Philosophical and legal research of this sort as topical and important issue of our science is methodologically reasonable and deserves on broad theoretical attention.

Key words: legal philosophy, right, legal reality, legal validity.

Манько Д. Г.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри теорії та історії держави і права
Міжнародного гуманітарного університету

ПРИРОДА ЛЮДИНОЦЕНТРИСТСЬКОГО РОЗУМІННЯ ПРАВА

Анотація. Стаття присвячена аналізу природи права, розкриттю вихідних засад співвідношення людини й права, обґрунтуванню взаємозв'язку між існуванням і сутністю права.

Ключові слова: право, праворозуміння, юридична антропологія, дія права, система права, структура права.

Постановка проблеми. Розкриття сутності й осягнення духу права пов'язано з необхідністю всебічного аналізу першопричин його виникнення, формування, формалізації та використання в реальному житті. Право – це не тільки «те, що є», а й «те, що діє». Більше того, саме існування права пов'язано лише з одним фактором – служінням людині. Але не варто зводити право лише до суб'єктивних прав. Це складний і багатобарвний соціальний регулятор, усебічне дослідження якого надає суспільству вкрай необхідні алгоритми впорядкування відносин і вирішення конфліктів. Відтак пошуки нових шляхів розуміння природи права є актуальним напрямом досліджень сучасної загальнотеоретичної юриспруденції.

Питаннями аналізу природи права займалися та займаються багато як вітчизняних, так і закордонних науковців, серед яких потрібно виділити С. Алексєєва, В. Бігуна, В. Дудченко, М. Козюбру, С. Максимова, В. Нерсесянца, Ю. Оборотова, А. Полякова, П. Рабіновича й ін.

Мета статті – охарактеризувати природу людиноцентристського розуміння права.

Виклад основного матеріалу дослідження. Освоєння світу має не тільки усвідомлюватися, а й відчуватися.

О. Гарник зазначає: «Духовно-практичний спосіб освоєння світу припускає не тільки знання про світ, але включає в себе емоційно-почуттєве переживання людиною навколишньої дійсності, а також духовне перетворення світу людиною відповідно до своїх ідеалів, інтересів, сподівань. Саме таким – духовно-практичним способом освоєння світу і постає світогляд» [1, с. 23].

Світогляд включає в себе ще й особистісне ставлення до цього світу, його переживання та оцінювання з позиції певних цінностей (свободи, справедливості, рівності, інтересу, переконань, потреб тощо).

Свого часу німецький філософ І. Кант наголошував, що вищою, кінцевою метою просування людства шляхом поступового «морального самовдосконалення»; шляхом поступового усвідомлення «гідності людини як вищого і єдиного принципу «ідеального законодавства» є досягнення людьми своїх вищих ідеалів – свободи, справедливості, рівності тощо. При цьому абсолютна формально-правова рівність будь-якого індивіда будь-якому іншому індивіду сама по собі забезпечить повне розкриття всіх «природних» задатків і здібностей кожної людини. Право є метою суспільства, що знаходиться в цивілізованому стані. Право є для людей вищим принципом, із якого повинні виходити всі максими, що стосуються суспільства [2, с. 139–142].

Іншими словами, це означає, що головною проблемою суспільства є пошук кінцевої формули організації суспільних відно-

син, за допомогою якої може бути встановлено такий, що максимально відповідає правам і свободам людини, правопорядок.

У цьому контексті В. Нерсесянц слушно зауважував, що «право в життєдіяльності суспільства й людини є і як основа його самотворення в історії, і як форма реалізації творчості людини, і як гарантія свободи та відмежування від варварства й несправедливості. Аналіз природи правових цінностей, а також виявлення цінності права загалом дають можливість перейти до обґрунтування права як форми свободи та розгляду свободи як правової цінності, тим більше, що якоїсь іншої форми вираження свободи в суспільному житті, окрім правової, людство до цього часу ще не винайшло» [3, с. 5].

Свобода є однією з найвизначніших людських цінностей, вона є основою для осягнення всякої іншої цінності. Порушення певної міри свободи викликає в людини незадоволення, відчуття несправедливості, бажання відновити порушене.

Треба розуміти, що свобода завжди є не тільки можливістю вибору, а й, що дуже важливо, фактичним вибором. Із цього приводу М. Бердяєв зазначав: «Визначення свободи як вибору є ще й формальне визначення свободи. Це лише один із моментів свободи. Дійсна свобода виявляється не тоді, коли людина повинна вибрати, а тоді, коли вона зробила вибір. Звідси ми доходимо нового визначення свободи, свободи реальної. Свобода є внутрішньою, творчою енергією людини. Через неї людина може творити зовсім нові форми життя, нове життя суспільства і світу. Але було б помилково при цьому розуміти свободу як внутрішню причиновість. Свобода знаходиться поза причиновими відносинами, тобто свобода не припускає причинових пояснень, тому що сама є причиною» [4, с. 325].

Але що таке свобода людини у своєму максимумі? Це необмежена можливість мріяти про діяння, необмежена варіативність діянь. У зазначеному аспекті абсолютна свобода – це анархія, хаос можливостей.

У цьому зв'язку треба враховувати, що людина як вид може існувати й розвиватися лише в певному соціальному колі (винятки є лише підтвердженнями правила). Тож уявіть собі, що кожна людина стане використовувати цей хаос можливостей. Що стане? Відповідь проста – абсолютна криза. Фактично, ніхто нічого не отримає. Відтак виникає важливе завдання – узгодження індивідуальних свобод так, щоб кожна людина мала себе відчувати комфортно в соціумі, необхідна ефективна система упорядкування свободи. І саме такою системою є право.

Але що таке право? Сучасна юриспруденція фіксує множинність визначень права – від зрівняння із системою норм до отождення з правами людини.

Право є тим, що невід'ємно від людини. Без людини не має права, бо лише особа розуміє, формалізує, підпорядковує свою поведінку або порушує право. Безумовно, право є альтернативою безладу та соціальному хаосу, бо виражає осмислену людиною модель бажаної поведінки. При чому бажаної не тільки для себе, а й для інших осіб.

У Біблії сказано: «Люби свого ближнього, як самого себе» [5], переносючи цей постулат у сферу соціальних відносин, ми може-

мо перефразувати його: «Чини так, як ти хотів би, щоб чинили стосовно тебе». Відтак формалізоване в тексті «Святого письма» Боже Слово є нічим іншим як правилом, нормою, що відображує природу права. При чому тут є і природна складова – Боже Слово, або як альтернатива «вища» морально-ідеологічна цінність, і позитивістська складова – текст Біблії, а також суб'єкт і модель соціальної комунікації.

Певним чином запропоноване бачення відображує людиноцентристську модель праворозуміння, яка замкнута на людині. Але таке замкнення не передбачає переваги індивідуальних особливостей, мотивів, цінностей перед суспільними. Навпаки, це відповідна об'єктивним законам існування всесвіту парадигма конструювання відносин у соціумі. У ній немає егоїстичного бажання абсолютизації суб'єктивних прав у безвідносності до інших суб'єктів, але чітко сформоване альтруїстичне прагнення в комфортному співіснуванні.

Поняття права являє собою сукупність низки абстрактних визначень, які виробляються в результаті вивчення всіх його сторін і виявів. Отже, не тільки можливі, а й необхідні різні визначення права, і поняття права не зводяться до жодного з них. Поряд із визначеннями, що фрагментарно характеризують право, наука і практика потребують загального визначення поняття «права».

Поряд із цим доцільно враховувати висновки постмодерністського трактування правової реальності, яке визначає таке явище як «різомне середовище», що володіє іманентним потенціалом самоорганізації. Розгляд права як цілісності є перспективним із використанням для такого його розгляду поняття різими, що якраз фіксує позаструктурний і нелінійний спосіб організації цілісності. Різома, на відміну від структури, не боїться розриву. У різомі в принципі немає ні початку, ні кінця, тільки середина, з якої вона росте й виходить за її межі [6, с. 15–16].

Відтак центрування до людини є природним розвитком ідеї розуміння права.

Із цього приводу В. Дудченко наголошує, що «концепція оновленого пізнання права виходить із необхідності відмежування від суто позитивістського підходу. В процесі пізнання сутності права особливе місце посідають природно-правові підходи. Адже знаменними здобутками природно-правових вчень є: обстоювання незалежності права від визнання чи не визнання з боку держави; виявлення онтологічного місця права; телеологічний підхід; зв'язок ідеї справедливості з принципом договору» [7, с. 759].

Саме тому вирішення питання, пов'язаного з формулюванням визначення права, має суттєве значення для подальшого дослідження правових явищ, виявлення закономірностей і перспектив розвитку права, а так само для розвитку відповідної правової теорії загалом.

Розглядаючи процес виникнення та розвитку права, О. Котенко вказує: «Право історично виникло як класове явище і виражало насамперед волю і інтереси економічно панівних класів. Якщо звичай містилися у свідомості і поведінці людей, то правові норми почали оформлятися письмово для всезагального ознайомлення. В такій спосіб формуються відповідні джерела права. Правові норми склалися переважно трьома основними шляхами: 1) переростання мононорм (первісних звичаїв) в норми звичаєвого права; 2) наявною правотворчістю держави, яка виражається у спеціальних документах, що містили юридичні норми, – нормативних актах (законах, указах тощо); 3) наявним прецедентним правом, яке складалося з конкретних рішень (прийнятих судовими або адміністративними органами) та набувало характер зразків, еталонів для вирішення інших аналогічних справ» [8, с. 76].

У будь-якого народу правом первісно вважається те, що фактично тривалий час і постійно повторюється або здійснюється всіма як таке. Звідси й виникають звичаєві норми й водночас самі вони стають уже авторитетними веліннями суспільства, тобто правовими нормами. Іншим прикладом «живого права», яке фактично уже діє в суспільстві, є договори.

Право є унікальною системою подолання етноцентричного погляду на життя і світ, установлення відносин і правових контактів із людьми, що є представниками різних правових культур та правових систем із умовою збереження останніми традицій національної ментальності.

Право є природним, притаманним «людині-розумній», певному народові й людству загалом явищем. Воно є характеристикою, засадою зарахування живої істоти до соціального кола. Праву людина має підкорятися, лише вона його розуміє, змінює, здійснює та використовує для організації свого існування.

Як зазначає В. Дудченко, «право є особливо складним соціальним феноменом на підставі антиномічності його структури. У межах цієї структури співіснують автономія і гетерономія, суще і ціннісне, факт і норма, ідеальні (метафізичні) й реальні (позитивні) елементи, стабільність і рухливість, порядок і новаторство, примус і переконання, соціальні потреби і соціальні ідеали, досвід і наукові конструкції та, нарешті, логічні поняття і моральні цінності. Усі подібні протиставлення у сфері права істотні й, не з'ясувавши їхньої сутності, неможливо досягти адекватного бачення феномена права в цілому» [9, с. 178].

Ю. Оборотов визначає, що «право – це історично сформована, морально обґрунтована і релігійно вивірена, легалізована ціннісна нормативна система, розрахована на всезагальне визнання (легітимацію) і відповідну поведінку людей, організацій, соціальних спільнот, в якій використовуються процедури, формалізовані рішення і державний примус для попередження й вирішення конфліктів, збереження соціальної цілісності» [10, с. 54].

Як указує М. Козюбра, «первісний генезис права корениться не в державі, а в реальному житті, в природних, невідчужуваних правах людини, право виникає не одночасно з державою, а передує їй. За певних соціальних передумов воно може існувати без держави і поза державою» [11, с. 35].

Беручи до уваги результати колективного дослідження, яке було проведено на кафедрі теорії та історії держави і права Львівського національного університету імені Івана Франка, варто зазначити, що «у стародавні часи терміном «право» найчастіше позначалися поняття про: свободу людини; справедливість; настанови стосовно людської поведінки; настанови щодо здійснення такої поведінки суб'єктів, яка вважається справедливою; зважування інтересів різних учасників суспільного життя. У новій та новітній історії людства термін «право» використовувався також і для позначення понять про: певні інтереси тих чи інших суб'єктів соціуму; особливі почуття, емоції; вимоги суб'єктів стосовно отримання певних цінностей» [12, с. 91–112].

У зазначеному контексті достатньо цікавою є думка С. Алаїс, яка обґрунтовує, що «сутність права виявляється не в його інтегративному визначенні, а в його інтегративному розумінні. Таке розуміння права відображає цілісність його якостей не просто у вигляді переліку різноманітних дефініцій, а у запереченні їх протидії та визнанні їх взаємозбагачення» [13, с. 73].

Метою права є мир, засобом досягнення цієї мети – боротьба. Боротьба за право є обов'язком особистості перед самою собою, своєю честю й гідністю. Головним у пізнанні права має стати поняття мети, а не причини. Сформульована мета потребує вибору

засобів її реалізації. Установлення мети й вибір засобів – справа свободної особистості [14, с. 3–65].

Розуміння сутності права як справедливої міри свободи дає індивідові змогу відчувати себе повноцінною істотою. Право, фіксує межі свободи, установлює напрями поведінки. Однак поведінки не будь-якої, а лише тієї, що не зашкоджує свободі інших. А відтак для цього для індивіда зовсім не важливо є те, як саме були врегульовані подібні відносини в минулому, для нього має значення те, як вони впорядковані зараз.

Сучасному суспільству необхідна остаточна переорієнтація право розуміння – від тлумачення права лише як сукупності приписів держави до вивчення сутності права як складного багатоаспектного явища, що має різноманітні форми вияву, існує в численних формах буття, серед яких вроджені можливості людини (природні, невід’ємні, невідчужувані права); індивідуальна та суспільна правосвідомість; правовідносини, що виявляються в діях і поведінці людей; правові звичаї; правові канони; правові прецеденти та правові доктрини; нормативно-правові договори; національні й міжнародні нормативно-правові акти [15, с. 113].

На думку А. Крижановського, «прагнення сучасної людини до свободи значно перевищує можливості звичних регулятивних механізмів підтримання необхідного для цілісності соціуму балансу між свободою і справедливістю. А правові потреби сучасної людини помітно випереджають розвиток «правової інфраструктури», яка і забезпечує наше правове благополуччя. І саме в правопорядку як в «останній» (що вельми умовно) іпостасі буття права і виявляється реальна якість правового життя. «локалізація» глобальних проблем посилює відчуття взаємозалежності існування людської цивілізації у всіх її теперішніх територіальних координатах, необхідність розбудови системи впорядкування на основі зовсім нового співвідношення загальнолюдського і національного» [16, с. 34].

Як будь-який феномен культури, право являє собою єдність двох основних вимірів: смислового й предметного [17, с. 62].

Німецький філософ права А. Кауфман, аналізуючи ідеї єдності природного та позитивного права, у межах своєї концепції – «онтологічної структури права», указує, що її вміст становить єдність позитивно-нормативної легальності з природно-правовою справедливістю, які співвідносяться як існування й сутність [18, с. 151].

Висновки. Отже, сучасне розуміння права має враховувати невід’ємний взаємозв’язок – форми вираження в реальних письмових актах (існування), та ідеї, положення й принципи (сутність).

З огляду на наведені вище положення, ми можемо припустити, що, згідно з людиноцентристським підходом, право є справедливою системою обмеження свободи людини; це різомне середовище, центром якого є людина. Право абсолютне та конкретне, у свою чергу, закон (або інший письмовий правовий акт) є відносним, відносним часу, місцю, людині (суспільству).

Право складається з певних елементів, при чому кожен із елементів має власні варіанти розвитку, більше того, кожен елемент розвивається й пронизує полотно соціальної реальності своїми унікальними стежками. Але кожен елемент окремо не є тотожністю тієї особливої, бездоганної системи (різони), якою є право. Поряд із цим кожен елемент є ланкою, що зв’язує багатогранність у цілісність.

В основі формування цієї системи лежить певна аксіома – дуальність сутності й існування. Ця аксіома розкриває не тільки те, як утворюється право, а й те, як воно підтримує своє існування. Ідеальний і реальний виміри права мають бути збалансованими, виражені в письмовому правовому акті, обов’язковість якого підтримана примусом.

Література:

1. Гарник О.В. Вступ до філософії права / О.В. Гарник. – Дніпропетровськ : ДДУ, 1999. – 140 с.
2. Кант И. Метафизика нравов в двух частях. Часть первая. Метафизические начала учения о праве / И. Кант // Кант И. Соч. : в 6 т. / И. Кант. – М., 1965. – Т. 4. – Ч. 2. – 1965. – 720 с.
3. Нерсесянц В.С. Ценность права как триединства свободы, равенства и справедливости / В.С. Нерсесянц // Проблемы ценностного подхода в праве: традиции и обновление. – М. : Институт государства и права РАН, 1996. – С. 4–11.
4. Бердяев Н.А. Царство Духа и царство кесаря / Н.А. Бердяев. – М. : Республика, 1995. – 383 с.
5. Св. Евангелие от Матфея [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.bibleonline.ru/bible/lut/40/22/>.
6. Креативність загальнотеоретичної юриспруденції : [монографія] / [Ю.М. Оборотов, В.В. Завальнюк, В.В. Дудченко та ін.] ; за ред. Ю.М. Оборотова. – Одеса : Фенікс, 2015. – 488 с.
7. Дудченко В.В. Подальший розвиток природно-правової концепції в українській юриспруденції / В.В. Дудченко // Держава і право : збірник наукових праць. Серія «Юридичні і політичні науки». – Вип. 50. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2010. – 772 с.
8. Котенко О.А. До питання про генезис правового розвитку / О.А. Котенко // Держава і право : збірник наукових праць. Серія «Юридичні і політичні науки». – Вип. 50. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2010. – 772 с.
9. Дудченко В.В. Традиція правового плюралізму: західна та східна інтерпретація : дис. ... докт. юрид. наук / В.В. Дудченко. – О., 2007. – 363 с.
10. Оборотов Ю.М. Праворозуміння як аксіологічне начало (постулат права) / Ю.М. Оборотов // Право України. – 2010. – № 4. – С. 49–55.
11. Козюбра М.І. Загальнотеоретичне правознавство: стан та перспективи / М.І. Козюбра // Право України. – 2010. – № 1. – С. 32–43.
12. Дудаш Т.І. Правоназви як закономірний прояв право розуміння / Т.І. Дудаш // Права людини: соціально-антропологічний вимір : [колективна монографія] // Праці Львівської лабораторії прав людини і громадянина. Серія І. «Дослідження та реферати». – Вип. 13. – Львів : Світ, 2006. – С. 91–112.
13. Алаїс С.І. Проблема праворозуміння в основних школах права : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / С.І. Алаїс ; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2003. – 203 с.
14. Иеринг Р. Борьба за право / Р. Иеринг ; перевод В.И. Лойко. – М. : Издательство Вестника знания (В.В. Битнера), 1912. – 71 с.
15. Алаїс С.І. Вказана праця / С.І. Алаїс. – С. 113.
16. Крижановський А.Ф. Сучасний правопорядок: контури теорії / А.Ф. Крижановський // Актуальні проблеми держави і права. – 2009. – Вип. 49. – С. 33–40.
17. Максимов С.И. Правовая реальность: опыт философского осмысления / С.И. Максимов. – Х., 2002. – 328 с.
18. Кауфманн А. Онтологическая структура права / А. Кауфманн // Российский ежегодник теории права – 2008. – № 1. – С. 151–174.

Манько Д. Г. Природа человекоцентристского понимания права

Аннотация. Статья посвящена анализу природы права, раскрытию исходных оснований соотношения человека и права, обоснованию взаимосвязи между существованием и сущностью права.

Ключевые слова: право, правопонимание, юридическая антропология, действие права, система права, структура права.

Manko D. Nature of humanocentric understanding of law Summary. This article devoted to the nature of law, the disclosure of the source of the ratio of human and law. Justification of the relationship between existence and essence of law.

Key words: law, understanding of law, legal anthropology, action of law, system of law, structure of law.

Денисенко В. В.,
кандидат історичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного та трудового права
Запорізького національного технічного університету

ПРОКСЕНІЯ: ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ Й РОЗВИТКУ КОНСУЛЬСЬКОГО ПРАВА

Анотація. Статтю присвячено дослідженню окремого історичного періоду розвитку консульського права, становлення інституту проксенії в Стародавній Греції VII – II ст. до н. е.

Ключові слова: консульське право, консульські відносини, інститут публічної гостинності, проксенія.

Постановка проблеми. У дослідженні розглянуто деякі ключові історичні моменти розвитку консульських відносин і консульського права. Із часом коло питань, що входять до компетенції консульських установ, невпинно розширюється, їх функції стають більш різноманітними. Зміни в характері та змісті міжнародних відносин останніх років накладають відбиток на розвиток консульських відносин між державами, вносять зміни в сучасне консульське право та його принципи. За останні роки консульська служба еволюціонувала від вирішення лише прикладних завдань до участі у великомасштабних проєктах, що мають вагомe значення для країни, у тому числі в забезпеченні стратегічних зовнішньополітичних цілей.

Стаття являє собою дослідження окремого історичного періоду становлення консульської служби й формування консульського права часів Стародавньої Греції VII – II ст. до н. е.

Мета – проаналізувати дані епіграфічних і писемних джерел, що відображають становлення проксенії – інституту консульських зносин у міждержавних взаєминах елліністичних полісів.

Виклад основного матеріалу. Незважаючи на значний за обсягом матеріал, представлений як у працях античних авторів, так і в епіграфічних джерелах, у вітчизняній літературі тема проксенії опрацьована недостатньо. Можна назвати лише один приклад комплексного дослідження цього правового інституту – дисертаційна робота й наукові публікації І.П. Нікітіної, опубліковані протягом 70-х рр. ХХ ст. [1; 2; 3; 4]. Останнім часом досліджуване питання знову привернуло увагу науковців, зокрема з'явилися окремі публікації О.М. Торшиної [5], Є.В. Нікітюка [6], С.І. Мітіної [7], М.Є. Курилова [8], М.Ф. Висоцького [9]. Проте вони не являють собою комплексного дослідження.

Інститут консулів виник у рабовласницьку епоху задовго до появи постійних посольств і вважається одним із найстаріших інститутів міжнародного права [5, с. 79]. Як і багато з інститутів сучасного міжнародного права, його становлення тісно пов'язане з розвитком міжнародних відносин, міжнародної торгівлі та мореплавства. У Стародавньому світі іноземці часто розглядалися як потенційні вороги. Із часом, за словами Ф.Ф. Мартенса, людство дійшло розуміння, що неможливо проводити політику замкнутості та ворожнечі. Зносини, що виникали між народами, призвели до необхідності створення засобів забезпечення особистої свободи та прав на чужій території [10, с. 53].

У Стародавній Греції державні утворення формувалися як поліси – міста держави, кожне з яких було економічно само-

стійним, політично незалежним, замкненим, закритим від зовнішнього світу. Іноземець був безправним і беззахисним на чужій території. Він не мав політичних прав, не міг бути присутнім на народних зборах. Іноземець не міг виступати в суді ані свідком, ані в будь-якій іншій якості. Чужоземець не міг безпосередньо укласти договір із громадянином, такий договір не мав юридичної сили. Для того, що вести торгівлю, укласти договори, отримувати захист свого майна, іноземець мав стати під заступництво певного громадянина [4, с. 181–182; 11, с. 10].

Проте таке положення іноземців суперечило, по-перше, розвинутих міжелліністичним зв'язкам, у тому числі економічним, а відповідно, необхідності приймати послів, надавати юридичний захист торговцям, брати під заступництво мореплавців, художників, співаків; по-друге, ідеї єдності всіх еллінів.

На думку дослідників, батьківщиною консульського права є саме Антична Греція, де зростання торгових і міжнародно-політичних відносин мало безпрецедентний характер [5, с. 80; 12, с. 16] і де сформувався найдавніший інститут консульського права – інститут проксенії, публічної гостинності. Вступати в будь-які офіційні відносини з іноземними державами особа могла за допомогою проксена із числа повноправних громадян [13, III, 1, 3]. Іноземці зверталися за заступництвом до знатних громадян полісу – проксенів, які брали на себе зобов'язання захищати їхні інтереси. Інститут проксенії сформувався в результаті укладення договорів про гостинність на офіційному рівні. Підраховано, що близько 78 грецьких полісів користувалися інститутом проксенії [14, с. 305].

Хронологічні рамки існування проксенічних відносин охоплюють декілька століть. Поява інституту публічної гостинності, проксенії, відноситься до VII – VI ст. до н. е. Документів того часу небагато. Значного поширення проксенія набула в V – II ст. до н. е. – після греко-персидських війн і до підпорядкування Риму. Держава від імені громадянської общини укладає угоду взаємної гостинності з впливовим і багатим громадянином певного полісу, які часто відвідується й у відносинах із яким вона зацікавлена. Громадянин стає заступником цієї громадянської общини – проксеном, через якого держава та її громадяни могли захищати свої інтереси (дипломатичні, фінансові, судові, релігійні) у відповідному полісі. Натомість держава надавала проксену різноманітні права та привілеї в себе [4, с. 182].

Декрет про дарування проксенії від імені ради й народу викреслювався на спеціальній стелі, яка виставлялася на широкий загал. У деяких державах існував спеціальний перелік офіційних представників, їх імена викреслювалися на стінах храму та в публічних місцях. Такі каталоги проксенів властиві доричним містам. Відомий, наприклад, каталог дельфійських піроксенів, який нараховував 135 прізвищ проксенів у різних містах [4, с. 183].

В Афінах зазвичай на початку декрету ставилося ім'я призначеного, вказувалося звання проксен та евергет, рідше зустрічається ім'я батька, завжди ім'я супроводжує етнікон (приналежність особи до певної громадянської спільноти).

Коли держава призначала публічного проксена, вона сповіщала його рідне місто листом або копією декрету, скріпленими державною печаткою. Цим підкреслювався офіційний характер, який мали проксени в їх рідному місті. Така копія була направлена, наприклад, Византією в Ольвію, щоб сповістити про призначення проксеном Оранта, сина Абаба, ольвіополіта. Сам факт видання декретів про проксенію, бажання довести їх до відома населення полісу, повідомити місто, де мешкає проксен, про його місію, свідчить про міжнародний характер угоди.

Декрети встановлювалися на широкий загал – у храмах або на майдані, часто виготовлялися з коштовного білого мармуру, а видатки на це брало місто. Усе це підтверджує офіційний характер відносин, держава була зацікавлена у відносинах із відповідною особою та прагнула до зв'язків з іншим полісом через неї.

На прикладі декретів Ольвії І.П. Нікітіна виділяє дві групи декретів: 1) проксенії зі скороченим формулюванням, де перерахування привілеїв дається без вказівки на заслуги особи, характерні для V ст. до н. е.; 2) проксенії, де перед розширеним переліком наданих привілеїв і прав надається мотивування, обґрунтування постанови, властиві більш пізній редакції декретів [3, с. 129].

Приклад декрету з Ольвії IV ст. до н. е. на честь афінян має таке формулювання: «У добрий час! Ольвіополіти дали Ксантіппу, сину Арістофонта, ерхїєюцю, Філополіду, сину Філополіда, дейрадіоту – афінянам, їм самим і нащадкам їх, проксенію, право громадянства, позбавлення мит на всі товари, які б ввезли або вивезли вони самі, або їх діти, або брати, у яких батьківське майно спільне, або слуги, і дали право входу в гавань і виходу з гавані і в мирний, і у військовий час, без конфіскації та без укладення договору» [3, с. 131–132].

Декрети III – II ст. до н. е. відрізняються формулою «Рада й народ постановили» (раніше – від ольвіополітів), тобто видані за постановою ради й народу. Ці декрети мають мотивувальну частину, тоді як раніше вона була відсутня. У декретах «римського часу» – перших століть н. е. – міститься формула «при архонтах на чолі з таким-то» [3, с. 132].

Аналіз текстів декретів дозволяє виокремити такі тенденції еволюції інституту проксенії:

- а) чим пізніший декрет, тим більше він розширений;
- б) із часом відбувається посилення впливу ради й посадових осіб на вирішення державних справ, посилення впливу апарату державної влади;
- в) для декретів V – IV ст. до н. е. відсутня мотивувальна частина, проте чітко визначений торговельний характер відносин і торговельний характер більшості проксеній. Часто мова йде лише про надання ателії – позбавлення від сплати мит. І.П. Нікітіна доводить безперечно торговельну спрямованість проксенічних відносин на прикладі декретів Ольвії. Проксенами, як правило, ставали особи, пов'язані з торгівлею, і саме до прийняття й розміщення іноземців зводилася звичайна діяльність проксенів [3, с. 134–137];
- г) з III – II ст. до н. е. проксенія набуває більш почесні функції, економічне її значення зменшується, що знайшло відображення й у текстах декретів;
- д) основні права проксенів залишаються незмінними майже впродовж усього періоду існування проксенії.

Проксеном зазвичай призначалася особа, яка вже надавала певні послуги державі та збиралася це робити в подальшому. З текстів декретів очевидним є постійний характер таких взаємин. На посаду проксенів призначали осіб відомих, таких, що мають вплив у відповідному полісі. Проксенія передавалася в спадок. У декретах про проксенію часто зустрічається така фраза: «Бути проксеном йому та його нащадкам». Іноді декілька поколінь роду були проксенами. Так, Полідамант каже спартанцям: «Увесь мій рід, мої пращури, наскільки сягає пам'ять, завжди були проксенами й евергетами лакедемонян» [15, VI, 1, 4]. Афінянин Каллій, також спартанський проксен, каже, що його дід «отримав цей титул у спадок і передав своїм нащадкам» [15, VI, 3, 2].

Проксенія – це не лише пошана, нагорода, це насамперед виконання певних функцій. Так, античний автор Поллукс визначає призначення проксена таким чином: «Проксен є той, хто надає загальні послуги цілому місту, наприклад бере на себе зобов'язання з розміщення прибулих, за необхідності просить їм доступ до народних зборів і місця в театрі» [4, с. 184].

Посольство, що надсилалося до певного міста, забезпечувалося рекомендаційними листами до відповідного проксена. Прибувши на місце, послы передусім до нього й зверталися, і в його будинку вони, як правило, зупинялися [15, V, 4, 22]. Проксени забезпечували послам доступ до народних зборів і вищих посадових осіб [15, IV, 5, 6].

Проксен надавав допомогу не лише послам, а й приватним особам: забезпечував представництво в суді, доступ у храми для здійснення релігійних обрядів, був присутнім як свідок під час укладення цивільних актів, наприклад під час складання заповіту, встановлював право спадкування майна померлого іноземця. Особливі функції – сприяння торговцям, що засвідчено в багатьох написах. Проксени брали їх гроші на зберігання [4, с. 185–186].

Іноді проксеном призначалася особа, з якою пов'язувалося досягнення певних політичних або військових цілей – проведення війська територією іншої держави, досягнення угоди про військовий союз [16, IV, 78; II, 85]. Так, Німфодор, син Пітія з Абдери став афінським проксеном і забезпечив союз афінян із Сіталком, фракійським царем. Він взяв на себе ведення війни на фракійському узбережжі, обіцяючи умовити Сіталка направити на допомогу афінянам фракійське військо, а також досягти угоди між македонським царем Пердіккою й афінянами [16, VIII, 92; II, 29].

Аналізуючи численні свідчення участі проксенів у дипломатичних місіях, що містяться в античних писемних джерелах, І.П. Нікітіна доходить висновку, що дипломатичні місії за участю проксенів були поширеними, ті розглядалися природними посередниками, які вели перемовини між державами та сприяли покращенню їх взаємин [4, с. 187].

Тексти проксенічних декретів значно відрізняються один від одного, проте можна виділити загальні положення й найбільш важливі обов'язки проксенів.

1. Приймати посольства й окремих громадян, що приїждять до держави проксена. Зазвичай вони мали рекомендаційні листи та зупинялися в проксена [15, V, 4, 22].

2. Проксен мав бути посередником між владою свого рідного міста й тими, хто прибув. Він мав забезпечити посольству доступ до народних зборів, аудієнцію в різних магистратів [15, VI, 5, 6], мав допомагати приватним особам під час судових слухань.

3. У грецьких полісах участь у релігійних церемоніях була привілеєм лише громадян полісу, а оскільки релігія – найваж-

ливіша складова життя давніх греків, проксен або домагався для своїх підопічних права брати участь у окремих церемоніях, або здійснював їх сам від імені чужоземців.

4. Окрім допомоги приватним особам, проксен міг надавати послуги й на міждержавному рівні – сприяти укладенню військово-політичних союзів, мирних договорів тощо [15, VI, 3, 3; 17, VIII, 136].

5. У випадку смерті чужоземця проксен зобов'язаний був організувати його поховання та спорудження поховальної стели з написом. На приватному рівні повноваження проксена включали також присутність як свідка під час укладення заповіту або розпорядження майном померлого іноземця.

6. Обов'язком проксена було зберігання переданих йому грошей і майна, заступництво торговцям, що прибули до його міста з торговельними цілями [17, V, 92; VI, 86].

Найчастіше в епіграфічних джерелах згадуються такі привілеї, що надавалися проксенам:

а) асфілія або асфалія – особиста й майнова недоторканність під час війни й миру, навіть у випадку війни з його власною державою;

б) ателія – звільнення від податків, що накладаються на іноземців, звільнення від сплати податків на ввізні або вивізні товари та особисте майно. У деяких випадках дарувалася також повна ателія – звільнення від усіх податків, повинностей і зборів, що сплачувалися як іноземцями, так і громадянами;

в) проксену надавалося право за потреби звертатися безпосередньо до народних зборів і ради міста;

г) продікія – право першочергового розгляду справи в суді. Особливе значення цей привілей мав в Афінах, де через гелію щорічно проходила величезна кількість справ, а процес винесення рішення міг бути дуже тривалим. Судові справи проксенів розглядалися в Афінах перед судом іноземців, яким керував архонт-полемах;

д) проедрія – надання почесного місця під час релігійних свят, ігор і на різних громадянських зборах;

е) промантейя – право першочергового звернення за передбаченнями до відомих оракулів – дарувалося лише в крупних релігійних центрах (наприклад, у Дельфах, на Делосі). В інших державах привілеї в релігійній сфері полягали в наданні права самим проксенам приносити жертви на міських жертовниках [6].

З тих пір як проксенія стала правовим інститутом, для її здійснення вимагалася згода народних зборів або ради полісу, якому проксен надавав послуги. Копія такої постанови спрямовувався до полісу, де проживав проксен.

Отже, можемо зробити такі висновки.

1. Важливим показником наявності розвинутої системи регламентації міжнародних відносин у межах античного світу є характерне для греків регулювання не лише міжнародно-публічних відносин, а й міжнародно-приватних – забезпечення статусу іноземця, зародження консульських відносин. Стимулом такого правового регулювання була необхідність економічної співпраці держав. Саме в цій галузі отримали розвиток регулятори, спрямовані на забезпечення інтересів не лише цілих держав, а й індивідів, що безпосередньо брали участь у торговельному обігу й фінансових відносинах.

2. Проксенія – своєрідна угода про гостинність між державою та приватною особою – громадянином іншої держави, що оформлювалася декретом, за якою ця особа брала на себе захист інтересів іноземної держави. Фактично змішуються поняття приватноправових і публічно-правових відносин. Проксенія фігурує як інститут приватноправовий, взаємовідносини в його межах будуються в руслі надання послуг окремим громадянам іноземної держави, а також поширюється на

міждержавні публічні відносини. Проте проксен залишається виразником інтересів насамперед своєї держави через надання допомоги громадянам союзнаї держави.

3. Розвиток інституту проксенії мав низку ознак:

– формальне закріплення за рахунок фіксації в юридичних актах (договорах і декретах);

– універсалізація, поширення меж дії в просторі за рахунок розповсюдження єдиної практики правового регулювання міждержавних відносин у рамках усієї системи еллінських держав;

– здатність виконувати регуляторні функції на внутрішньодержавному й міждержавному рівнях.

4. Комплекс певних прав та обов'язків, визнаних за проксеном, дозволяє розглядати проксенію як правовий інститут. Оскільки проксенія визнавалася всіма державами як законна форма захисту інтересів однієї держави в межах іншої, є підстави вважати її інститутом міжнародного права в Стародавній Греції. Доцільно вбачати в проксенії прообраз інституту сучасного консульства. Між цими інститутами багато спільного, передусім у завданнях, які вони вирішують, зокрема в наданні допомоги й захисті громадянам вповноважуючої держави. Певна подібність між проксенією й консульством є щодо привілеїв, що надавалися проксенам і консулам.

Проте ці інститути не можна ототожнювати:

– проксен діяв у своїй країні в інтересах іноземної держави, штатний консул діє в іноземній країні в інтересах своєї держави та своїх співгромадян;

– штатний консул – це посадова особа, проксен таким не був. Держава, що призначала проксена, не мала засобів впливу на нього;

– визнаний офіційно іншою державою проксен у своїй країні залишався приватною особою й не отримував офіційного статусу. Лише в окремих полісах (Спарта) проксенія розглядалася як літургія («літургічна проксенія»), і можна говорити про проксена як посадову особу [1, с. 9–10; 8, с. 178].

5. Грецькі проксені в рабовласницьку епоху виконували певні функції, властиві сучасним, насамперед нештатним (почесним), консулам – функції із захисту громадян держави, що представляється, і надання їм будь-якого захисту. Цікавим є факт, що сучасні грецькі консули також називаються проксенами.

Історія розвитку відносин між державами свідчить, що інститут заступництва іноземцям – проксенія в Стародавній Греції – стоїть біля витоків консульської служби, і щодо Стародавнього світу можна говорити про формування окремих норм консульського права (консульські імунітети тощо). Проксенія узгоджувала застарілі норми з новими суспільними потребами. Держави залишалися закритими, проте через проксенію забезпечувалося їх зближення. Проксенія сприяла розвитку торговельних і політичних зв'язків між державами й відіграла важливу роль у міждержавних відносинах Стародавньої Греції. Таким чином, проксенія була особливим інститутом міжнародного права Стародавньої Греції, існування якого забезпечувалося моральним звичаєм, що вимагав надання заступництва іноземцю, а також нормами писаного права, закріпленими у великій кількості проксенічних декретів.

Причина зменшення значення проксенії в III – II ст. до н. е. (в елліністичний період) – інтенсивні торговельні й політичні відносини між державами, різке збільшення кількості міжнародних угод, у тому числі торговельних, політичних, про надання правової допомоги (символа). Як наслідок, проксенія стає почесною та втрачає пені функції. З I ст. до н. е. проксенія зустрічається дуже рідко [1, с. 11].

Література:

1. Никитина И.П. Институт проксении в межгосударственных отношениях Древней Греции : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / И.П. Никитина. – Свердловск, 1977. – 19 с.
2. Никитина И.П. Проксения как государственный институт / И.П. Никитина // Правовые идеи и государственные учреждения (историко-юридическое исследование) : межвуз. сб. науч. трудов. – Свердловск : Издат. Ур. ГУ, 1980. – С. 3–20.
3. Никитина И.П. Эволюция института проксении в Ольвии / И.П. Никитина // Государственный аппарат. Историко-правовые исследования. Свердловский юридический институт. Научные труды. – Свердловск, 1975. – Вып. 44. – С. 128–146.
4. Никитина И.П. Роль проксении в межгосударственных отношениях Древней Греции / И.П. Никитина // Государственный аппарат. Историко-правовые исследования. Свердловский юридический институт. Научные труды. – Свердловск, 1975. – Вып. 44. – С. 181–189.
5. Торшина О.М. История становления и развития консульской службы / О.М. Торшина // Вестник РУДН. Серия «Юридические науки». – 2009. – № 3. – С. 79–88.
6. Никитюк Е.В. Институт проксении в межполисных отношениях в классической Греции / Е.В. Никитюк // Античное общество – IV: Власть и общество в античности : материалы международной конференции антиковедов (г. Санкт-Петербург, 5–7 марта 2001 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://centant.spbu.ru/centrum/publik/confcent/2001-03/nikituk.htm>.
7. Митина С.И. Институты проксении и исополитии в системе регулирования межгосударственных отношений эллинизма / С.И. Митина // История государства и права. – 2007. – № 11. – С. 33–35.
8. Курилов М.Э. Дипломатические институты классической Спарты / М.Э. Курилов // Учёные записки : материалы докладов итоговой научной конференции (г. Астрахань, 10–11 апреля 1991 г.). – Астрахань : Издат. АГПИ, 1993. – С. 172–180.
9. Высокий М.Ф. Отношения гостеприимства между руководителями государств / М.Ф. Высокий // Закон и обычай гостеприимства в античном мире : доклады конференции «Закон и обычай гостеприимства в античном мире» (г. Москва, 27–28 мая). – М., 1999. – С. 115–118.
10. Мартенс Ф.Ф. О консулах и консульской юрисдикции на Востоке / Ф.Ф. Мартенс. – СПб., 1873. – 184 с.
11. Митина С.И. Формирование и развитие механизма правового регулирования межгосударственных отношений в эллинистическом мире (IV – I вв. до н. э.) : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук / С.И. Митина. – М., 2008. – 50 с.
12. Консульское право и консульская служба. – Алма-Ата : ДАНЕКЕР, 2000. – 324 с.
13. Полибий. Всеобщая история / Полибий. – СПб. : Наука, 1994. – Т. 1. – 1994. – 496 с.
14. Luce T. Lee. Consular Law and Practice / Luce T. Lee. – London, 1961. – 380 p.
15. Ксенофонт. Греческая история / Ксенофонт. – СПб. : Алетея, 2000. – 448 с.
16. Фукидид. История / Фукидид. – М. : Ладомир, 1999. – 729 с.
17. Геродот. История / Геродот. – М. : Ладомир, 2002. – 740 с.

Денисенко В. В. Проксения: история становления и развития консульского права

Аннотация. Статья посвящена исследованию отдельного исторического периода развития консульского права, становления института проксении в Древней Греции VII – II ст. до н.э.

Ключевые слова: консульское право, консульские отношения, институт публичного гостеприимства, проксения.

Denysenko V. Proxeny: history of Forming and Evolution of Consular Law

Summary. The article is dedicated to the research of the special historical period of evolution of Consular Law, forming proxeny in Ancient Greece VII – II cent. B.C.

Key words: consular law, consular relations, public hospitality, proxeny.

Саміло Г. О.,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри конституційного, адміністративного та трудового права
Запорізького національного технічного університету

ТРАНСФОРМАЦІЯ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ МОНГОЛІЇ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню етапів формування правової системи Монголії та впливу різних факторів на формування цієї правової системи. Зроблена спроба класифікувати цю правову систему на основі власних визначених критеріїв. Проаналізовано різні підходи вітчизняних і зарубіжних учених щодо проблем формування сучасної правової системи Монголії.

Ключові слова: національна правова система, змішана правова система, правова традиція.

Постановка проблеми. Теорія держави і права вивчає правові системи світу як основу системи права, правової культури та правосвідомості конкретних народів і держав. У своїх дослідженнях ми вже зупинилися на питаннях класифікації правових систем сучасності й окремих проблемах деяких, насамперед релігійних або якимось чином пов'язаних із релігією, правових системах. Правова система України вже пережила своєрідні трансформації та в сучасний період також знаходиться під впливом як Заходу, так і Сходу. Побудова національної правової системи передбачає вивчення та запозичення позитивного досвіду інших країн, у тому числі тих, які в певний період своєї історії належали до так званих «соціалістичних країн». Тому вважаємо доцільним розглянути в нашому дослідженні правову систему досить самотньої країни – Монголії.

У сучасній українській юридичній науці відсутнє комплексне дослідження щодо виникнення, формування й розвитку національної правової системи Монголії. Серед вітчизняних науковців, які досліджували проблему національних правових систем світу, можна відзначити О. Скакун, О. Зайчука, Н. Оніщенко, М. Гуренко, П. Рабіновича, Л. Луця та ін. Цю проблему глибоко вивчали російські вчені: С. Алексєєв, О. Васильєв, В. Карташов, Д. Керімов, В. Кудрявцев, О. Лукашева, О. Малько, М. Марченко, М. Матузов, В. Сіноков, Л. Явич, А. Юрковській. Серед зарубіжних дослідників варто виділити таких, як В. Батлер, М. Глендон, М. Гордон, Х. Осакве, М. Анкель, К. Жоффри-Спинози, Р. Давид та ін.

Метою статті є спроба комплексно проаналізувати етапи формування правової системи Монголії, дослідити вплив різних факторів на формування цієї правової системи й класифікувати її.

Виклад основного матеріалу дослідження. Правова система Монголії була сформована завдяки суспільним потребам і особливому впливу цивілізаційних факторів. Монголія серед країн Північно-Східної Азії має найменший стосунок до конфуціанських традицій. Навпаки, саме Монголія має власну цивілізацію, що вплинула на розвиток багатьох середньоазіатських і європейських держав сучасного світу. Монгольську цивілізацію ототожнюють із епохою завоювань Чингізхана та його послідовників, що визначило розвиток монгольської цивілізації аж до сьогодні [1].

Розвиток монгольського права пов'язаний із розпадом маврицької імперії і її заміни незалежною, сучасною державою.

Розвиток права в Монголії можна поділити на три основних історичних етапи.

Перший етап – це період формування правової системи нації монголів. Держава великих монголів формується в межах так званого Великого Закону *Zasag* 1206 р. (також відомий як «Велика Яса» від монгольського слова «ясак», «повеління») Чингізхана – першого інтегрованого кодексу монгольських звичаїв і загальних принципів права [2]. Цей кодекс містив норми державного, адміністративного, кримінального, цивільного права, слугував правовою основою для управління завойованими країнами. Але етичні декларації посідають у Великій Ясі практично головне місце: любити один одного; поважати чистих, справедливих і мудрих людей; перешкоджати злу й несправедливості; засуджувати зраду; не надавати значення багатству; бути рівними в праці тощо [3, с. 50]. Загалом можна сказати, що Закони Чингізхана були не тільки розумні, а й достатньо гуманні. Надалі Велика Яса доповнювалася та розширювався в 1218 р. та 1225 р. [4, с. 381]. Вплив Великого Закону на розвиток монгольської та світової правової культури досить суттєвий. У 1264 р. були оприлюднені всі 2 539 законів і постанов, які з'явилися в 1320 р. як «Повне зібрання законів Великої імперії Юань» [2], що застосовувалось лише в східній частині Монгольської імперії, тобто в сучасних Монголії, Китаї, Кореї.

Другий етап – це період подальшої інтеграції законів та інших юридичних документів, пов'язаних із закріпленням і розвитком феодальних відносин (так звані монголо-ойратські закони 1640 р. та закон Халха Джирум 1709 р. [2]). Основними завданнями законів монголо-ойратів було зупинення розпаду імперії шляхом зміцнення внутрішньої солідарності й установлення порядку захисту країни від іноземного вторгнення. Вони закріплювали класову структуру монгольського суспільства в той час, але більшість статей була присвячена кримінальним покаранням. Закон Халха Джирум являв собою єдиний кодекс, який зберіг давні правові традиції регулювання суспільних відносин. Цей закон діяв до початку ХХ ст. Тоді як Закон Халха Джирум був покликаний регулювати життя монголів загалом, монголо-ойратські закони регулювали взаємовідносини між племенами. Після розпаду імперії у ХVІІІ ст. Монголією правила маньчжурська династія, правління якої тривало протягом двох сотень років [2]. У 1815 р. був складений новий збірник законів у шістьдесяти трьох томах, які об'єднали правові традиції колишньої Монгольської імперії та особливості маньчжурської правової думки [2].

Третій етап – це період формування й розвитку сучасної правової системи Монголії. Важливим етапом була спроба монголів створити національну соціалістичну правову систему з метою перейти до індустріального суспільства. Незважаючи на це, фундаментальний характер правової системи залишився недоторканим. Після перемоги Народної революції 1921 р. в Монголії була поступово й значною мірою штучним шляхом створена абсолютно нова правова система, що мала зразком для наслідування радянську правову систему [1]. У 1924 р.

прийнята перша в історії країни Конституція, яка проголосила Монголію Народною Республікою, де «вища державна влада належить справжньому народу» [1]. У 1926 р. був затверджений перший Кримінальний кодекс, у 1927 р. почалася кодифікація цивільного законодавства [1]. Конституція Республіки Монголії 1940 р. була соціалістичною, установлювала «монгольську народно-революційну партію головною провідною силою країни» [5]. Основним досягненням Конституції 1960 р. є закріплення соціальних та економічних прав громадян: права на труд; права на справедливую зарплату; права на матеріальну допомогу в старості, у разі хвороби або безробіття; права на безкоштовну освіту [5]. У 1990 р. монгольський народ скасував тоталітарний режим, відмовився від планової економіки, почав комплексний перехід до нової політичної та правової системи. Цей новий вибір оснований на розвитку країни в дусі поваги до прав людини, демократичних цінностей, ринкової економіки й верховенства закону. Із вузького погляду це призвело до повної реформи законодавчої системи і структури. У березні 1990 р. однопартійна система була скасована. Політичний плюралізм був визнаний і почався зсув у бік багатопартійної системи. Зміну суспільного ладу закріпила Конституція 1992 р., яка базується на принципах, відомих більшості ліберальних основних законів різних держав сучасного світу: демократії, поділу влади, пріоритету прав людини, різноманіття форм власності. Конституція проголошує побудову й розвиток у країні гуманного, громадянського, демократичного суспільства [5]. У Північній Монголії відбулося відродження корінних релігійних традицій монголів.

Щодо сучасної правової системи Монголії та її класифікації є кілька різних думок. Деякі вчені вважають, що правова система Монголії є частиною романо-германської правової традиції [2]. Інші переконані, що, будучи частиною романо-германської правової системи, Монголія зберігає певні риси соціалістичного права [1, с. 5]. Деякі вчені зараховують цю країну до так званого традиційного типу правових систем, яка входить до далекосхідної групи [6, с. 370].

Проаналізуємо базові характеристики цієї правової системи. Первинним елементом національної системи права Монголії є юридична норма. Норми права Монголії – це встановлені або санкціоновані державою загальнообов'язкові, формально визначені, забезпечувані державою правила поведінки, спрямовані на регулювання найбільш важливих суспільних відносин. Суб'єкти, які уповноважені встановлювати правові приписи, суворо визначені – це, як правило, спеціально уповноважені на те органи державної влади, що діють в особливому процесуальному порядку. Виняток становлять норми, які приймаються на референдумі, спеціальним чином забезпечуються державними органами, норми звичаєвого та міжнародного права, що також потребують особливого санкціонування й забезпечення з боку держави. Засоби, прийоми та способи створення, тлумачення й оцінювання правових установлень також нормативно визначені. Норми права становлять у Монголії, як і в інших країнах романо-германської правової сім'ї, визначену ієрархічну систему. На верхньому щаблі цієї системи стоять норми конституції або конституційних законів. Вони мають найвищу юридичну силу. Конституційні норми приймаються або змінюються в особливому порядку. Їхній особливий правовий статус виражається в установленні контролю над конституційністю інших законів. Система права Монголії включає дві підсистеми: публічне та приватне право, які діляться на традиційні галузі права. При цьому підсистему приватного права становить лише галузь ци-

вільного права, але водночас звичай вважаються принциповим джерелом права. Під час вивчення чинного законодавства Монголії можна знайти деякі докази важливості правової традиції: для вирішення справ і суперечок між кочовими народами використовуються місцеві звичай. Культурні та історичні обмеження також відіграють важливу роль у системі права. У спадок від тоталітарного періоду й так званої соціалістичної законності закон використовується як засіб для досягнення мети. Наприклад, судова влада ще не повністю політично або економічно незалежна. Спеціалізація й навіть знання суддів не є достатніми, і судова гілка влади фактично не має незалежності через корупцію, політичний вплив і підкуп заінтересованих осіб [7]. Незалежність і неупередженість судової системи не досягнута протягом перехідного періоду. Сильні традиції соціалістичної влади минулих часів продовжують переслідувати монгольську правову систему. Реалізація та дотримання закону є важким завданням у Монголії. У процесі перетворення правової системи деякі закони були розроблені й швидко прийняті без серйозного розгляду суперечностей між законами, усунення недоліків або лазівок [7].

Основною релігією Монголії є буддизм, який має певні національні особливості. Розвиток буддизму в Монголії можна поділити на кілька періодів, але розгляд цих аспектів не охоплюється метою нашого дослідження. Разом із тим потрібно зазначити, що буддизм як з історичного погляду, так і в сучасний період суттєво впливає на регулювання суспільних відносин. У 1990-ті рр. в Монголії буддизм пережив масове відродження. «Буддизм» у монгольському контексті позначає тибетський буддизм у його монгольській формі. Тибетський буддизм зазнав змін та адаптації в монгольському культурному контексті з кінця XVI ст. [8]. Раптове відродження буддизму в Монголії після 1990 р. можна легко пояснити. Релігія ніколи не припиняла своє існування в Монголії. Навіть у комуністичну епоху монголи знаходили спосіб, щоб практикувати релігію таємно. Із 1992 р. свобода релігії була гарантована Конституцією Монголії. Вплив буддизму відродження спостерігався в багатьох різних аспектах. Можна підкреслити дві головні тенденції. З одного боку, буддизм вважається важливою частиною національної спадщини монголів, у сучасному світі можна спостерігати тенденцію до прославлення буддизму минулого. З іншого – більшість веб-сайтів у Монголії при цьому підкреслюють важливість Чингізхана для відродження монгольської культури, для повторного будівництва монгольської культурної й релігійної ідентичності [8].

Отже, на нашу думку, Монголію можна зарахувати до «змішаних правових систем». Як визначалося нами раніше, «змішана правова система» являє собою таку систему, у якій співіснують дві чи більше правові традиції або їхні частини, що працюють водночас в одній правовій системі [9, с. 48]. Поняття змішаної правової системи можна визначити як сукупність національних правових систем різних країн, які мають такі спільні риси: поєднання в регулюванні суспільних відносин західної традиції права, релігійних норм і правових звичаїв; суттєвий вплив на формування права культурних і релігійних традицій народу, що мешкає в цій державі; мирне співіснування різних культур, які по-особливому сприймають право; поєднання універсального права з особливими нормами права та іншими соціальними нормами; наявність правових комбінацій між системами й підсистемами різного походження; культурний плюралізм і зіткнення різних культур; у деяких випадках наявність перехідної економіки. Усі країни, які до 90-х рр. XX ст.

належали до соціалістичної правової сім'ї й на сучасному етапі знаходяться в правовому пошуку чи намагаються приєднатися до чинних правових систем, можна також зарахувати до держав зі змішаною правовою сім'єю (у тому числі й Україну). У Монголії, крім пережитків соціалістичного права, також сильні звичаї й традиції, які існують у країні та регулюють суспільні відносини ще з часів Чингізхану, а також буддистські моральні норми. Тому Монголію ми зараховуємо до «змішаних правових систем», яка об'єднує в собі мінімум три правових традиції, що доповнюють одна іншу й поступово трансформуються.

Висновки. Становлення правової системи Монголії було ґрунтоване на різних джерелах: це і власний цивілізаційний досвід, вплив правових і звичаєвих норм Китаю, під владою якого знаходилася Монголія два століття, радянське соціалістичне право, рецепція західного (цивільного або континентального) права. І, хоча монгольська правова система пройшла складний шлях реформування, вона й у сучасний період знаходиться ще в стані формування та є нестабільною.

Література:

1. Юрковский А.В. К вопросу правовой системы Монголии / А.В. Юрковский [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.center-bereg.ru/o4009.html>.
2. The Mongolian Legal System and Laws: a Brief Overview by Odgerel Tseveen and Battsetseg Ganbold [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.nyulawglobal.org/globalex/Mongolia.html>.
3. Акунин Б. Часть Азии. История Российского государства. Ордынский период / Б. Акунин. – М. : АСТ, 2014. – 393 с.
4. Гумилев Л. Древняя Русь и Великая степь / Л. Гумилев. – М. : АСТ-Хранитель, 2007. – 656 с.
5. Правовые системы стран мира : [энциклопедический справочник] [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://kommentarii.org/strani_mira_encyklopediy/mongoliy.html.
6. Скакун О.Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс) : [учебник] / О.Ф. Скакун. – Х. : Эспада, 2005. – 840 с.

7. Anderson and Anderson. Mongolia lex [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.anallp.com/the-legal-environment-for-litigation-in-mongolia>.
8. Buddhism in Mongolia After 1990 by Karénina Kollmar-Paulenz Professor for the History of Religions University of Berne, Switzerland [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.globalbuddhism.org/4/kollmar-paulenz03.htm>.
9. Саміло Г.О. Змішані правові системи: проблеми класифікації / Г.О. Саміло // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2015. – № 33. – Т. 1. – С. 46–49.

Саміло А. О. Трансформація правової системи Монголії

Аннотація. Стаття присвячена дослідженню етапів формування правової системи Монголії та впливу різних факторів на формування даної правової системи. Сделана попытка класифікувати дану правову систему на основі власних визначених критеріїв. Проаналізовані різні підходи вітчизняних та зарубіжних вчених до проблем формування сучасної правової системи Монголії.

Ключевые слова: національна правова система, змішана правова система, правова традиція.

Samilo A. The transformation of the legal system of Mongolia

Summary. The article investigates the stages of formation of the legal system of Mongolia and the impact of various factors on the formation of the legal system. The article attempts to classify this legal system based on its own set of criteria. Different approaches to domestic and foreign scientists on problems of formation of a modern legal system of Mongolia.

Key words: national legal system, mixed legal system, legal tradition.

*Целуйко М. Ф.,
кандидат юридичних наук,
начальник Територіального управління
Державної судової адміністрації України в Чернігівській області*

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД КОМПЕТЕНТНО-ПРАВОВОЇ КУЛЬТУРИ В МЕХАНІЗМІ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА Й МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню зарубіжного досвіду компетентно-правової культури в механізмі формування та реалізації права й можливості його використання в Україні. Небезпечними наслідками для всієї держави є заперечення закону державними службовцями, які водночас є і причиною, і наслідком розбалансування державного механізму.

Ключові слова: компетентна культура, культура думки, культура розуму, культура мислення, культура свідомості, професія, діяльність, спеціальна культура, компетентна правова культура, види, елементи, механізм, об'єкт, предмет, принципи, мета, завдання, функції, кошти, методи, методика.

Постановка проблеми. Поділ влади на законодавчу, виконавчу й судову належить до загальних принципів побудови демократичної правової держави. Він обов'язковий не тільки для України загалом, а й для організації державної влади її суб'єктів [1].

Компетентно-правова культура в механізмі формування та реалізації права є особливим фактором досягнення позитивних результатів у правовій сфері. Вона слугує юридичному забезпеченню процесу перетворень у формуванні й реалізації права, досягненню нового якісного стану соціальних відносин.

У радянській і незалежній Україні дисертаційних робіт із теорії та історії держави і права, присвячених проблемі компетентно-правової культури в механізмі формування та реалізації українського права в юридичній літературі, не було.

Дослідженням питань правової культури, компетентно-правової культури, формування й реалізації права, правотворення, правозастосування, правореалізації, правосвідомості, правового нігілізму займалися багато вітчизняних і зарубіжних авторів, серед яких виділимо таких як Е.В. Бичкова, П.П. Глушенко, В.І. Гойман, Н.Л. Гранат, О.В. Дручек, Т.О. Калиновська, А.В. Марченко, А.М. Мірошніченко, Г.В. Назаренко, І.Ю. Онопчук, А.І. Паньков, Н.О. Плішкіна, Р.А. Сербин, І.В. Осика, І.В. Працюк, О.С. Дьоміна, Н.Ч. Цакадзе, В.М. Шаповал, О.О. Ющенко, О.І. Ющик та ін.

Разом із тим, як свідчать результати проведеного автором дослідження, стан сучасної юридичної науки характеризує недостатня теоретична розробленість низки проблем, пов'язаних із вивченням компетентно-правової культури працівників законодавчої влади в Україні та за кордоном.

Мета статті полягає в науковому осмисленні й теоретико-правовому аналізі компетентно-правової культури в Україні та за кордоном у механізмі формування й реалізації українського права.

Відповідно до мети, були поставлено такі завдання: розкрити основні концепції компетентно-правової культури у вітчизняній та іноземній правовій науці; виявити напрями

вдосконалення компетентно-правової культури учасників законотворчого процесу та їх професійної підготовки в Україні й за кордоном.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для будь-якої держави вік у 19 років надзвичайно замалий, щоб сформувати ефективний і дієвий правовий державний апарат, який поєднав би специфіку історичного розвитку правової системи цієї держави та використав усі позитивні сторони правового сфери інших країн. На жаль, так сталося й із Україною, яка не змогла швидко перебудуватися на новий політичний, економічний і правовий лад, такий, якого вимагає час. Проведений аналіз довів те, що правова культура та компетентно-правова культура, законотворчий і застосовний процеси є недосконалими у зв'язку із багатьма причинами. У дослідженні хочеться звернути увагу на те, що саме «молодість» у процесі формування українського права є також однією із причин таких негативних наслідків, як низький рівень правової культури як усього суспільства, так і державних службовців у механізмі формування та реалізації права, а також їх правовий нігілізм.

Процес формування та реалізації права в західних країнах (Великобританія, Франція, Німеччина, США тощо) не був обмежений у часі, так як в Україні, адже національне право цих країн формувалося відповідно до вимог часу і сприяло регулюванню нових суспільних відносин, які виникали й потребували законодавчого впливу. Висловлену думку можна довести на прикладі формування сучасного права Франції.

У реформуванні французького феодального права на новій основі важливу роль відіграла Французька революція XVIII ст., яка була серйозним випробуванням на міцність системи правових відносин, що залишилися від Середньовіччя. Відбувався переворот традиційної правової культури, яка призводила до правового нігілізму й волонтаризму.

Створення нового права Франції відбувалося не лише в роки революційних потрясінь, а й у роки політичної стабілізації та консерватизму. Революції, що поклали початок перевороту в галузі економіки й політико-державних структур, зумовили зміни й у галузі права, формування нового правового порядку, який сприяв становленню і швидкому розвитку капіталізму [7].

Становлення нової правової системи відбувалося не тільки шляхом заперечення та скасування середньовічних інститутів в економіці й політиці. Право створювало необхідний простір для зростання виробництва, торгівлі, для вияву особистої ініціативи, для всебічного задоволення потреб суспільства, яке швидко розвивається.

Право нового часу, на відміну від дореволюційного, виявлялося у вигляді національних правових систем. Національні правові системи набули не тільки загальнодержавної сили, а й нового змісту, убираючи в себе правовий досвід попередніх поколінь, чинне право, систему права, правову свідомість.

Ядром у правових системах нового часу стало конституційне (державне, публічне) право, на базі якого будувалася правове суспільство [8].

Принципами законодавства Нового часу були верховенство права та закону, індивідуалізм, свобода (підприємництва, торгівлі, конкуренції й інші економічні та соціальні свободи, політична), рівність, законність.

Отже, для французів саме закон, а не звичаї чи судова практика видавався найбільш ефективним засобом скасування старих феодальних інститутів і вироблення нового доступного і справедливого права. Саме в законі відображалися насамперед постулати природного права й «вимоги природи». Правовий порядок, за якого закон розглядався як акт верховної влади, наділеної повноваженням установлювати норми, що мають вищу юридичну силу, відбивав той ступінь розвитку суспільства, коли закон дійсно був найбільш зручною правовою формою вираження як загальної волі, так і інтересів окремих груп і прошарків суспільства, передусім його правлячих кіл. Звідси у французькій правовій системі з формально-юридичного погляду будь-яке рішення суду мало ґрунтуватися (на відміну від Англії) на писаному праві – законі, а не на попередній практиці – прецеденті.

Отже, сучасне французьке законодавство увібрало в себе досвід правового регулювання суспільних відносин і рівня компетентно-правової культури в механізмі формування та реалізації права майже як у 350 років. Воно містить багато положень, оснований у XVIII ст. Ці положення постійно переглядалися і вдосконалювалися, тому сучасний механізм формування та реалізації французького права перевірений часом, має найефективнішу структуру, яку вимагає французьке суспільство [6].

Напрошується єдиний висновок про те, що Україна є молодшою державою з низьким рівнем як правової, так і компетентно-правової культури. Для того щоб змінити рівень компетентно-правової культури, перевірити закони та нормативно-правові акти на практиці, необхідний час і досвід застосування, якого в нашій державі занадто мало, щоб робити радикальні висновки про «невеликовність» правового нігілізму й низької компетентно-правової культури.

Також зазначимо, що прикладом «молодості» правової системи та низького рівня правової культури є Російська Федерація. Рівень компетентно-правової культури Російської Федерації, на думку російських експертів і науковців, є невітшим. Так, згідно з експертними оцінками, рівень правової підготовки громадян і компетентно-правової культури посадових осіб у сучасній Росії навряд чи відповідає належним вимогам. Відсутність в індивідів необхідних юридичних знань і навичок, їх низький рівень, поширеність негативних стереотипів поведінки часто є безпосередньою причиною протиправних дій і рішень. Юридична некомпетентність населення іноді «рятують» бюджет держави. На думку Д.В. Козака, якщо уважно почитати закони й витребувати в суді все те, що держава заборгувала громадянам за останні кілька років, сума позову не здалася б скромною навіть для бюджету США. І якщо цього поки не відбулося, то лише завдяки правовій неграмотності населення [1]. Однак навряд чи правова безграмотність індивідів сприяє зміцненню правопорядку. «Люди, не знающие своїх полномочий, произвольно превышают их, или же трусливо уступают силе; люди, не знающие своих запретностей, легко забывают всякий удерж и дисциплину, или оказываются обреченными на правовую невменяемость» [2]. Историчний досвід свідчить: порядок життя, за якого народ не знає й не розуміє права, безглуздий і

небезпечний, він неминуче призводить «к произволу сильного и запуганности слабого» [3].

Характерною рисою російської правосвідомості практично завжди було не шанобливе ставлення до права, а явище йому прямо протилежне – правовий нігілізм. Витоки відчуження російського суспільства й особистості від права варто шукати в далекому минулому. Протягом багатьох століть розвитку політико-правової думки в Росії правове регулювання традиційно вважалося найменш досконалим способом регламентації соціальних відносин. Своєрідний парадокс полягає в тому, що головним «провідником» ідеї правового нігілізму в російському соціумі була найбільш розумна, освічена, розумово розвинена частина жителів – інтелігенція.

Правова культура країн англосаксонського права – це не продукт логіки, системи і суворих теоретичних вигадок, це результат юридичної практики країн англосаксонського права, таких як Великобританія, США. Для нашої євразійської країни, яка історично й культурно тяжіє до Європи, що є частиною єдиного європейського простору, цей досвід важливий як із політико-правового, так і з практичного поглядів. З англійської правової системи запозичено такі ідеї, як презумпція невинуватості, принцип верховенства права, змагальне правосуддя або суд присяжних, використання звичаю ділового обороту в цивільному праві тощо. Усе це, як утім і багато іншого, становить невід’ємні елементи англійської правової культури, яка водночас усе більше набуває рис сучасного континентального права. Однак нормативне зближення названих правових систем поки що не супроводжується адекватними змінами правової свідомості людей, їхніх правових цінностей, мотивів, використовуваних для регулювання їхньої діяльності.

Отже, досягнення високого рівня компетентно-правової культури держслужбовців і громадян загалом – це завдання, розтягнуте в часі. Можливо, що для цього буде потрібно не одне десятиліття, напружені зусилля кількох поколінь. Передовий закордонний правовий досвід (США, Німеччини, Франції, Великобританії та інших країн) свідчить, що право-культурний вигляд суб’єктів державної влади, їх ставлення до права все ж піддаються позитивному коригуванню. Найвні проблеми і складності не повинні відсувати вирішення зазначеної вище проблеми на другий план. Навпаки, її успішне вирішення має розглядатися як стратегічна мета під час удосконалення компетентно-правової культури в механізмі формування та реалізації права в нашій країні. Сьогодні як ніколи актуальні слова відомого російського правознавця П.І. Новгородцева, який сказав про те, що є актуальним у нашій країні, а саме: «Если Россия ... не поверит в силу права, ... она никогда не будет иметь успеха ни в каких делах своих, ни внешних, ни внутренних» [4]. Це повною мірою стосується й проблеми зміцнення правопорядку.

Пропонуємо низку заходів щодо створення необхідних умов розвитку компетентно-правової культури у сфері формування права (законотворчого процесу): підвищити рівень професіоналізації законодавчої діяльності, посилити рівень надання населенню права законодавчої ініціативи, поширити знання в галузі юридичної техніки, широко публічно висвітлювати законопроектну діяльність, посилити юридичну відповідальність за порушення прав і свобод громадян; у сфері правозастосування (реалізація права) створити ефективну процедуру ліцензування юридичних професій, надалі вдосконалювати судову систему в межах захисту прав і свобод громадян та забезпечення прямої дії норм Конституції України, здійснювати практичні семінари

для працівників державних органів, створити консультативні ради при юридичних відомствах [5].

Висновки. Отже, правовий нігілізм державних службовців і правотворців – це різновид правового нігілізму особистості, який полягає у свідомому відторгненні чиновником права й вибору іншого способу регулювання суспільних відносин із використанням службового становища та владних повноважень.

Небезпечними наслідками для всієї держави є заперечення закону державними службовцями, які водночас є і причиною, і наслідком розбалансування державного механізму. Найбільш небезпечні з них такі: втрата взаєморозуміння між державою та громадянами, провокування громадян до зловживання своїми правами, заохочення антиправових цінностей, мотивація антиправової агресії, пасивність особи чиновника, її відчуженість від активної, творчої участі в державно-правовому розвитку.

Історичний аналіз виявив, що правовий нігілізм державних службовців і правотворців – явище традиційно характерне для української державності. Його основні риси: масовість розповсюдження, різноманіття способів відторгнення права, радикалізм. Це негативне явище в Україні спричинене низкою факторів, які можна класифікувати так: 1) особистісно-психологічні причини; 2) історичні причини, 3) державно-правові причини.

Профілактика (нейтралізація) правового нігілізму державних службовців і правотворців в Україні передбачає запровадження певних нововведень: гідна матеріальна забезпеченість державних службовців і правотворців, відкритість діяльності державного апарату, ефективна система відповідальності чиновників перед суспільством.

З метою підвищення рівня компетентно-правової культури працівників різних гілок влади в механізмі формування та реалізації права Україні необхідна модернізація систем юридичної освіти, професійної юридичної освіти й виховання, яка повинна бути орієнтована на підвищення якості освітніх програм у галузі юриспруденції; посилення антикорупційної складової під час викладання навчальних дисциплін.

Література:

1. Внутренний дефолт // Независимая газета. – 2002. – 20 февраля.
2. Ильин И.А. О сущности правосознания / И.А. Ильин. – М., 1991. – С. 23–24.
3. Ильин И.А. О сущности правосознания / И.А. Ильин. – М., 1991. – С. 24.

4. Новгородцев П.И. Об общественном идеале / П.И. Новгородцев. – М., 1991. – С. 137.
5. Полемина С.В. Качество закона и совершенствования правотворчества / С.В. Полемина // Советское государство и право. – 1987. – № 7. – С. 12.
6. Ющик О.І. Закон про закони: необхідність і концепція / О.І. Ющик // Університетські наукові записки. Часопис Хмельницького університету управління та права. – 2005. – № 3 (15). – С. 43–48.
7. Костенко Л. Закон про закони: теорія права в нормативному акті / Л. Костенко // Юридичний журнал. – 2004. – № 5.
8. Вопленко Н.Н. Правосознание и правовая культура : [учебное пособие] / Н.Н. Вопленко. – Волгоград, 2000. – С. 45.

Целуйко М. Ф. Зарубежный опыт компетентно-правовой культуры в механизме формирования и реализации права и возможности его использования в Украине

Аннотация. Статья посвящена исследованию зарубежного опыта компетентно-правовой культуры в механизме формирования и реализации права и возможности его использования в Украине. Опасными последствиями для всего государства является отрицание закона государственными служащими, которые одновременно являются и причиной, и следствием разбалансировки государственного механизма.

Ключевые слова: компетентная культура, культура мысли, культура ума, культура мышления, культура сознания, профессия, деятельность, специальная культура, компетентная правовая культура, виды, элементы, механизм, объект, предмет, принципы, цели, задачи, функции, средства, методы, методика.

Tseluyko M. Foreign experience-competent legal culture in mechanisms of formation and realization of rights and opportunities use in Ukraine

Summary. The article investigates competent international experience and legal culture in the mechanism of formation and realization of rights and possibilities of its use in Ukraine. Dangerous consequences for the entire state is the negation of the law by civil servants that are both a cause and a consequence of unbalancing the state mechanism.

Key words: competence culture, culture of thought, mind culture, culture of thinking, culture awareness, profession, activities, special culture, competent legal culture, types, items, gear, object, object, principles, objectives, tasks, functions and resources methods, methods.

Гладун Г. І.,

викладач кафедри філософії та політології
Львівського державного університету внутрішніх справ

АНТРОПОЛОГІЧНИЙ ВИМІР ЮРИДИЧНОЇ ДОПОМОГИ

Анотація. У статті досліджено антропологічний вимір юридичної допомоги як філософсько-правового феномена. З'ясовано, що юридична допомога є тим феноменом, який не може існувати окремо від людини, поза нею; вона є соціально-правовим інститутом.

Ключові слова: людина, право, антропологія, юридична допомога, філософія права.

Постановка проблеми. Кінець XX – початок XXI століття ознаменував собою різкий поворот до людини, її проблем, цінностей, потреб. Далеко позаду залишилися дискримінація за расовою, національною чи статевою приналежністю, у більшості сучасних держав усім громадянам гарантуються рівні виборчі права. Тепер людина стає центром суспільного та державного життя, є його творцем і безпосереднім учасником. На людину спрямовані дослідження чи не всіх сучасних наук. Їхня основна мета сьогодні – забезпечення гідного існування людини, пошук шляхів для подальшого розвитку людства, створення можливостей для вільного розвитку особистості. Більшість гуманітарних наук з'ясовують різні аспекти формування особистості. Проблема формування особистості зі стійкими цінностями та пріоритетами сьогодні є надзвичайно актуальною. Наприклад, сучасна філософія займається вирішенням таких світоглядних проблем, як сенс життя людини, її місце у світі, взаємодія із суспільством і природою, пошук шляхів для забезпечення подальшого існування й розвитку людства.

Стан дослідження. Питанням формування юридичної допомоги, як і її вимірів, цікавилися такі науковці, як О. Білоскурська, В. Бліхар, М. Боднарчук, Н. Бровко, В. Брюггер, Ф. Веніславський, В. Геєць, В. Семиноженко, С. Чеботарьов та інші, які стверджують, що людина складається з двох начал: фізичного та духовного. Лише завдяки їх поєднанню вона може стати особистістю. Особистість – це людина, яка має чітко сформовану усвідомлену систему морально-етичних принципів, дотримується їх у своїй щоденній поведінці, здатна відстояти свої переконання та готова до відповідальності за вчинки, які здійснила.

Мета статті – дослідити антропологічний вимір юридичної допомоги як філософсько-правового феномену.

Виклад основного матеріалу. Розвиток особистості не прирівнюється до фізичного розвитку людини чи певних етапів її навчання. Це процес, який розтягується на ціле життя людини: починається від народження та триває до смерті. Тобто впродовж життя людина освоює величезну кількість інформації, яку повинна усвідомити, проаналізувати, виробити власну оцінку на основі своїх переконань, обрати чи, можливо, самій застосовувати таку модель поведінки в аналогічній ситуації.

Вивчати себе, формувати власну точку зору на певні ситуації та речі, вміти знаходити спільну мову з іншими людьми можна навчитися завдяки гармонійному існуванню з навколишнім світом. Власні переконання людина може реалізувати шляхом практичної діяльності, під час якої використовуватиме свої духовні знання для виконання фізичних дій і вчинків. І навпаки, шляхом вчинення певних дій людина отримує набір

знань про те чи інше явище дійсності. Тим самим вона розширює межі своїх знань про навколишній світ через емоції, оціночні судження, надання певних прогнозів і формування особистих уявлень про світ.

Однак власну поведінку людина не може будувати, опираючись винятково на свої переконання. Поведінка повинна бути узгоджена з нормами, приписами, цінностями, законами, прийнятими в суспільстві, у якому вона живе. Тобто особистістю можна стати тільки в соціумі, суспільстві шляхом набуття певного досвіду, необхідних для життя знань, умінь, навичок. Поза суспільством людина залишається індивідом.

Прийняття певного рішення завжди ставить людину перед проблемою вибору. Кожний робить свій вибір у конкретній ситуації, опираючись на власний досвід, систему особисто обраних цінностей і морально-етичних норм і приписів, схвалених суспільством. Однією з ознак особистості також є свобода. Найчастіше її трактують як свідомий вибір людиною конкретної лінії поведінки в певній ситуації. З проблемою вибору людина стикається щоденно, незалежно від її місця в суспільстві.

Такий вибір залежить як від зовнішніх, так і від внутрішніх обставин. До зовнішніх обставин, які можуть вплинути на рішення людини, можна віднести соціально-економічне становище як самої людини, так і держави, у якій вона проживає; культурні традиції нації, етносу, до якого вона належить; пріоритети й цінності соціальної групи, куди входить людина.

Внутрішніми обставинами, що мають вплив на здійснення людиною вибору, називають систему її морально-етичних цінностей або більш широко – її духовний світ. Рішення та вчинки людини завжди є прямим відображенням її внутрішнього, духовного світу. Якщо людина прийняла в основу своєї поведінки загальнолюдські цінності моралі, усвідомлено дотримується вимог закону й суспільних норм, то її дії та вчинки будуть спрямовані на досягнення істини, добро, справедливості. За умови, що людина проявляє у своїй поведінці асоціальні елементи, які не підтримуються суспільством і державою, вона автоматично порушуватиме норми моралі та приписи закону, здійснюючи вибір у конкретній ситуації.

Перетворюючись на особистість людина проходить безперервний шлях соціалізації. На цьому шляху відбувається постійний саморозвиток людини, її самовдосконалення та самопізнання. Тобто людина засвоює певний комплекс знань, необхідних для її існування в суспільстві, це своєрідне «входження» людини в суспільне життя.

Процес соціалізації відбувається одночасно в трьох напрямках: самосвідомості, діяльності, спілкування. У напрямі самосвідомості відбувається формування «Я», людина осмислює власну соціальну роль, соціальну приналежність, у неї формується самооцінка. Сфера діяльності допомагає людині виокремити для себе найбільш значущі види діяльності, їх основні аспекти, недоліки й переваги. Завдяки проходженню соціалізації у сфері спілкування людина не лише розвиває навички спілкування, а й вчиться краще зрозуміти людей, що її оточують, має можливість розширити сферу спілкування, поглибити його зміст.

Однак попри обраний Україною шлях на входження до європейської спільноти, у нашій державі все ще залишається чимало проблем, пов'язаних із процесом соціалізації людини. Стосуються ці проблеми передусім таких соціальних інститутів суспільства, як навчальні заклади різного рівня, державні установи, метою діяльності яких є захист інтересів громадян.

Розвиток суспільства – процес незворотній. Із розвитком і вдосконаленням суспільства змінюються пріоритети та цінності, зростають потреби людини. Ті вимоги, які ставила перед собою людина, скажімо, початку ХХ століття, та її потреби сьогодні здаються нам примітивними та безглуздими, такими, що розуміються самі собою (наприклад, здобуття освіти, участь у громадському житті спільноти тощо).

Найбільш загально потреби людини можна поділити на матеріальні та духовні. До матеріальних потреб можна віднести необхідні людині блага, виражені в матеріальній формі. Саме матеріальні потреби спонукають людину до діяльності. Духовні потреби – необхідність людини в самоусвідомленні, самовивченні та вдосконаленні себе як істоти духовної тощо.

Сьогодні все підпорядковане людині – її вимогам, бажанням, потребам. Наука розвивається стрімкими темпами, новітні технології щораз більше входять у наше життя. Людина прагне більшого комфорту, зручностей, благ. Однак для того, аби мати певні блага, суспільство й держава вимагають від людини дотримання сукупності правил, які затверджені ними. У протилежному випадку людина буде їх позбавлена.

Суспільство регулює поведінку людини через моральні приписи та норми усного характеру або за допомогою писаного закону, вираженого у формі нормативно-правових актів. Так виникає сфера регулювання життя людей – право, яке має на меті передусім за допомогою системи цінностей, норм, приписів допомогти людині адаптуватися в суспільстві серед собі подібних, знайти своє соціальне призначення.

Правові норми повинні бути втілені в конкретних суспільних відносинах через поведінку людей – основна умова ефективного існування права. Тобто реалізація права відбувається шляхом дотримання суб'єктами права своїх прав і прав інших суб'єктів та виконання покладених на них обов'язків. Право як явище не може існувати поза людиною. Лише відношення «людина – право» сприяє його реалізації.

Українські вчені не пасуть задніх у вивченні цієї проблематики. Можемо спостерігати своєрідний антропологічний поворот і в українській правовій науці. Тепер людина, а не держава стає центром права, об'єктом вивчення для цієї науки. Сьогодні право повинно стати своєрідним гарантом гідного життя кожної людини, незалежно від її статусу в суспільстві, а для цього потрібно об'єднати зусилля не лише вчених-правознавців, а й представників інших наук.

Наприклад, В. Брюггер пропонує власну систему забезпечення прав людини, у якій поєднує філософські, історичні та правові погляди на людину й сучасний стан із дотриманням прав людини [1, с. 136–146]. В основі цієї системи лежить п'ять компонентів: самовизначальний, значущий, відповідальний, життєвий, індивідуально-стильовий. Самовизначальний компонент означає вміння людини ставити перед собою мету та досягати її через складання плану, пошук шляхів для вирішення питань, що виникають на життєвому шляху. Для досягнення поставленої мети людині необхідно здійснити низку вольових вчинків, надавши своїм діям смислу. Однак цей компонент має подвійну структуру: свободу вибору й відповідальність за вчинене. Свобода вибору передбачає здійснення вчинків людиною

відповідно до своїх поглядів, переконань, уподобань. Відповідальність за вчинене змушує людину замислюватися над своїми діями та вчинками, оцінювати їх та означає усвідомлене розуміння того, що за вчинки необхідно відповідати. Значущий компонент, або, інакше кажучи, ціннісно-орієнтаційний, показує, що безперервний розвиток як окремої людини, так і певної спільноти людей чи цілого людства ґрунтується на культурі. Вона виступає тим об'єднуючим стрижнем, який пов'язує покоління, передаючи досвід від одних до інших та створюючи, з одного боку, умови для життя й розвитку людини, а з другого – накладаючи на людину певні обмеження. Компонент відповідальності вчений розглядає крізь призму трьох видів відповідальності: взаємності, юридичної відповідальності та соціальної відповідальності. Взаємність визнає рівність прав і свобод кожної людини, а також вказує на те, що права однієї людини не можуть бути розширені за рахунок звуження прав іншої людини. Юридична відповідальність виступає своєрідним гарантом захисту та відновлення порушених прав, що є прямим обов'язком державних інституцій. Соціальна відповідальність означає передусім обов'язок піклуватися про людей, які не здатні робити цього самостійно. Тим самим відбувається процес «згладжування» соціальної нерівності. Життєвий компонент або захист життя гарантує людині можливість самій обрати той спосіб життя, який відповідає її цінностям, пріоритетам, уявленням, уподобанням. Вибір цей у жодному разі не зумовлює покарання за умови, що людина не порушує норми, прописані в законі. Завдяки індивідуально-стильовому компоненту людина має можливість стати особистістю. Тобто людина отримує змогу відійти від стереотипів, усталених суспільних норм і розвивати себе спершу як індивідуальність, а надалі стати особистістю.

Як бачимо, усі компоненти, прописані в теорії В. Брюггера, є взаємопов'язаними та взаємообумовленими. Кожний із них має безпосередній вплив на формування особистості, проголошує непорушними основні конституційні цінності, спонукає до самовдосконалення та самовиховання тих якостей, які необхідні людині для життя в сучасному суспільстві.

Беззаперечним досягненням сучасної правової науки є сукупність прав і свобод людини та громадянина, що забезпечується й гарантується державою. Вважається, що людина сама впливає на своє життя через вчинки та дії формує свій життєвий рівень. Однак не завжди рівень життя людини, наявність чи відсутність певних прав і свобод відповідають її поведінці, чеснотам, обраній системі морально-етичних цінностей та пріоритетів у житті. Часто менш гідні та правослухняні громадяни мають куди більше прав і свобод, ніж законослухняні. Сьогодні, особливо в українських реаліях, здібності, чесноти й заслуги людини не мають жодного стосунку до гарантування їй гідного життя в суспільстві.

З огляду на це зростає необхідність громадян в отриманні якісної юридичної допомоги, яка б сприяла недопущенню зазіхання на основоположні права та свободи людини й громадянина ні з боку інших громадян, ні з боку держави, а в разі їх порушення якнайшвидше сприяла відновленню. Отримуючи певні права, людина водночас бере на себе й обов'язки. Ці обов'язки полягають у дотриманні вимог закону, загальноприйнятих норм поведінки. Тобто права людини в поєднанні з обов'язками виступають своєрідною запорукою правопорядку.

О. Білоскурська вважає, що питання обов'язків людини «доцільно розкривати, виходячи із загальних уявлень про обов'язки й беручи до уваги їх юридичні аспекти» [2, с. 38]. Обов'язок – це певна сукупність зобов'язань людини, які вона

повинна свідомо виконувати у зв'язку з необхідністю забезпечення сталого функціонування суспільства й держави.

«Словник української мови» подає два визначення поняття обов'язок: «1. Те, чого треба беззастережно дотримуватися, що слід безвідмовно виконувати відповідно до вимог суспільства або виходячи з власного сумління <...> 2. Певний обсяг роботи, сукупність справ, межі відповідальності і т. ін., що визначаються відповідним званням, посадою, родинним станом тощо» [3, с. 548].

Поєднавши різні підходи до вивчення поняття «обов'язок», на думку дослідниці О. Білоскурської, «характерними рисами обов'язків є такі: а) сприяння примноженню матеріальних, соціальних і духовних благ народу, зміцнення законності та правопорядку; б) забезпечення поєднання громадських та особистих інтересів; в) створення найбільш сприятливих умов життєдіяльності суспільства, охорона його економічних ресурсів, історичних пам'яток, їх збереження для майбутніх поколінь; г) пов'язаність їх виконання із соціальним благом; д) спрямованість на збалансування інтересів окремого індивіда з інтересами інших учасників конституційних правовідносин» [2, с. 39].

Свідоме й відповідальне ставлення людини до виконання своїх обов'язків і використання власних прав формує їх особливу цінність, яка для людини та громадянина полягає в беззаперечному впливі на формування особистості, виховуючи такі риси, як самоповага, самовиховання, самодисципліна; а для держави сприяє збільшенню кількості правослужняних та правосвідомих громадян, утвердженню правопорядку, побудові громадянського суспільства та правової держави.

Держава повинна не лише декларативно, а й практично визнавати цінність та унікальність кожної людини. Ф. Веніславський зазначає: «Права і свободи людини та громадянина, їх гарантії є невід'ємною складовою частиною засад конституційного ладу України, а їх практичне забезпечення безпосередньо впливає на його стабільність. Саме безумовне додержання проголошених Основним Законом прав і свобод, їх гарантування в процесі функціонування органів публічної влади має стати визначальним критерієм її ефективності, і в цьому напрямі зобов'язані діяти всі владні інституції, усі інститути громадянського суспільства, кожний свідомий громадянин держави» [4]. Метою державної політики в усіх сферах повинна стати необхідність забезпечення людині гідних умов для життя, неухильне дотримання її прав і свобод. Право ж покликане сприяти досягненню справедливості, рівності між людьми. Саме в таких випадках зростає актуальність існування такого інституту, як юридична допомога.

Людина є вільною й може вчиняти відповідно до своїх переконань, поглядів, однак лише доти, доки не порушує прав і свобод іншої людини чи людей. Поняття свободи нерозривно пов'язане з людиною, з її сутністю. Наслідком свободи або, говорячи іншими словами, вільних учинків людини є відповідальність. Кожна людина повинна виробити для себе межі свободи, за які вона не зможе переступити. Н. Бровко зазначає: «Проблема відповідальності людини за свою свободу й дії пов'язана з розумінням меж цієї свободи <...> Людина вільна, проте свобода її виражається ставленням до всесвіту, вибором власної внутрішньої духовно-моральної позиції. Тому людина відповідальна за власні дії лише тоді, коли має свободу волі, вибору та засобів їх реалізації» [5, с. 56]. Поняття свободи й відповідальності вважаємо доцільно розглядати у двох вимірах: індивідуальному та державному (суспільному).

Індивідуальний вимір свободи та її наслідку відповідальності має більш моральний характер, а суспільний – правовий [6; 7; 8; 9]. Це є наслідком того, що в особистих питаннях людина передусім керується тією системою, ієрархією цінностей, пріоритетів, які вона сама для себе обрала шляхом осмислення, аналізу та введення їх норм у свою поведінку; життя ж людини в суспільстві, державі побудоване на необхідності дотримання норм і вимог правового закону, встановленого державою. Саме тому за умов дотримання людиною закону держава у свою чергу також повинна забезпечувати їй захист, а за умов порушення її законних прав і свобод – гарантувати захист та відновлення порушеного права чи прав шляхом надання юридичної допомоги.

Українське законодавство проголошує людину особливою цінністю, цим самим реалізуючи принцип гуманізму у вітчизняному праві. С. Чеботарьов зазначає: «Гуманізм правових приписів виражається й у тому, що вони гарантують недоторканість особи: ніхто не може бути заарештований або триматися під вартою інакше, як за вмотивованим рішенням суду, і тільки на підставах та в порядку, встановлених законом; ніхто не може бути підданий катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує його гідність, поводженню чи покаранню; кожна людина має право на захист, на справедливий і відкритий розгляд справи компетентним, незалежним і неупередженим судом; усі особи, позбавлені волі, мають право на гуманне поведіння та повагу до їх гідності» [10, с. 207]. Сьогодні винятково держава володіє правом на застосування примусу. Це право полягає в можливості карати за недотримання чи порушення закону.

Висновки. У випадку порушення закону людина, права чи свободи якої були ущемлені, має повне право звернутися за відновленням порушеного права, незалежно від того, чи це порушення здійснила інша людина чи держава в особі посадової особи, організації, установи. У цьому випадку юридична допомога такій особі є вкрай необхідною. Ця необхідність не полягає в сприянні уникнення справедливого покарання за вчинене, а передусім у дотриманні прав і свобод правопорушника, гарантованих як конституцією, так і численними нормативно-правовими актами. Держава займається «перевихованням» особи, яка вчинила злочин, та має можливість отримати нового правослужняного громадянина; людина отримує заслужене покарання, однак її природні права залишаються непорушеними, за нею зберігаються певні політичні та соціальні права.

Отже, юридична допомога є тим феноменом, який не може існувати окремо від людини, поза нею. Юридична допомога являє собою соціально-правовий інститут, створений для захисту прав, свобод та інтересів людини, побудований на принципах гуманізму, справедливості, рівності, покликаний працювати для забезпечення сталого розвитку й функціонування держави.

Література:

1. Брюггер В. Образ людини у концепції прав людини / В. Брюггер // Проблеми філософії права. – К. ; Чернівці : Рута, 2003. – Т. 1. – С. 136–146.
2. Білоскурська О. Загальнотеоретичні дослідження конституційних обов'язків людини і громадянина в Україні на сучасному етапі розвитку правової держави / О. Білоскурська // Юридичний вісник. – 2010. – № 1(14). – С. 37–39.
3. Словник української мови : у 11 т. – К. : Наукова думка, 1974–... – Т. 5. – 1974. – С. 548.
4. Веніславський Ф. Забезпечення прав та свобод людини як передумова стабільності конституційного ладу в Україні / Ф. Веніславський [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dspace.nulau.edu.ua/bitstream/123456789/5657/1/Venislavskui_105.pdf.

5. Бровко Н. Філософсько-правовий аналіз категорії свободи та відповідальності людини / Н. Бровко // Філософські та методологічні проблеми права. – 2014. – № 1. – С. 54–57.
6. Боднарчук М. Співвідношення принципів «свобода» та «відповідальність» як філософських категорій / М. Боднарчук // Митна справа: науково-аналітичний журнал. – 2014. – № 6. – С. 42–46.
7. Боднарчук М. Єдність свободи та відповідальності у філософсько-правовій ретроспективі / М. Боднарчук // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2015. – № 31. – С. 136–139.
8. Боднарчук М. Філософсько-правове обоснование кореляции свободы и ответственности как внутренних постулатов права / М. Боднарчук // *Legea si Viata: международный научно-практический правовой журнал*. – 2015. – № 4. – С. 3–6.
9. Бліхар В. Свобода. Громадянське суспільство. Держава. Філософсько-правовий дискурс: монографія / В. Бліхар, О. Рувін. – К. : КНІСЕ, 2015. – 357 с.
10. Чеботарьов С. Гуманізм як принцип права України / С. Чеботарьов // *Актуальні проблеми держави і права*. – 2012. – Вип. 65. – С. 205–210.

Гладун Г. И. Антропологическое измерение юридической помощи

Аннотация. В статье исследовано антропологическое измерение юридической помощи как философско-правового феномена. Выяснено, что юридическая помощь является таким феноменом, который не может существовать отдельно от человека, за его гранью; она является социально-правовым институтом.

Ключевые слова: человек, право, антропология, юридическая помощь, философия права.

Gladun G. The anthropological dimension of legal aid

Summary. The paper studied the anthropological dimension of legal aid as a philosophical and legal phenomenon. It was found that legal aid is such a phenomenon, which cannot exist separately from a man of her face; there are social and legal institutions.

Key words: man, law, anthropology, legal aid, legal philosophy.

*Дзевелюк М. В.,
аспірант кафедри теорії держави і права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ОБҐРУНТУВАННЯ СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВИ

Анотація. У статті зосереджено увагу на дослідженні теоретико-правових засад сутності сучасної держави; розглянуто основні ознаки сучасної держави як певного історичного типу в зв'язку з певними державно-правовими змінами у світі, а також запропоновано поняття «сучасна держава» на основі досліджених ознак.

Ключові слова: сучасна держава, глобалізація, інформатизація, індивідуалізація суспільства, правова держава, легітимність, легальність, легалізованість, стійкість держави, сильна та слабка держава, інституціоналізація держави, комунікативна властивість держави.

Постановка проблеми. Провідними тенденціями світового розвитку в наш час є глобалізація, інформатизація й індивідуалізація суспільства, які відображають реальність сьогодення. У зв'язку із цими процесами проблема сутності сучасної держави набирає більшої актуальності та займає вагомe місце в полі дослідження як вітчизняних, так і зарубіжних учених: Ю.М. Оборотова, П.М. Рабіновича, В.Е. Чиркіна, О.О. Джураєвої, В.В. Сімутіна, Ф. Фукуями та інших.

Моніторинг останніх досліджень виявляє необхідність у кардинальних державно-правових змінах. Так звана криза держави тісно пов'язана зі змінами, що відбуваються як у самій державі, її інститутах і функціях, так і зовні – на світовій глобалізаційній арені. Усе це дає підставу вважати, що в наш час відбувається процес формування нового образу держави й нової державної реальності [4, с. 6]. Як доводять учені, образ національної держави витісняється образом сучасної держави. Що ж являє собою держава сучасного типу?

Варто погодитися з твердженням П.М. Рабіновича про те, що саме знання про сутність сучасних держав озброюють юристів, державних службовців розумінням справжньої соціальної ролі їх професійної діяльності в суспільному житті [6, с. 15]. Отже, необхідно поповнювати ці знання новими дослідженнями, адже й досі існує безліч невирішених проблем.

Сучасна держава не є достатньо вивченою категорією в політико-правовій науці, оскільки ця категорія є досить динамічною. Низка авторитетних джерел обмежується лише загальною фразою: «Держава сучасного типу – це демократична, соціальна, правова держава». Існує багато наукових розробок поняття «сучасна держава», проте вони знаходяться на стадії дослідження. Різні вчення досліджують цю категорію за різними критеріями.

Отже, **метою** дослідження є комплексний загальнотеоретичний аналіз сучасної держави, її сутності, поняття й основних ознак.

Виклад основного матеріалу. Варто зауважити, що поняття «сучасна держава» тісно споріднене з критерієм часу й не є сталим: як кожна епоха колись була «сучасністю», так і для певного проміжку часу існує певний тип держави, який виявляється «сучасним», тобто таким, що відповідає умовам певної

епохи. Тож, аналізуючи феномен сучасної держави, доречно окреслити основні риси сьогодення.

Аналізуючи існуючі дослідження, варто зазначити, що не є достатньою наявність звичних для всіх ознак держави, тому в сучасній юридичній науці все більше актуалізується думка про те, що сучасна держава – це держава, яка існує в сучасному світі та відповідає вимогам світового співтовариства.

Витоки сучасної держави необхідно шукати на тому історичному етапі, коли вперше було сформульовано та закріплено природні права людини й громадянина. Учення про правову державу сформувало образ сучасної держави як організованого суспільства, у якому людина може бути вільною за умови поділу влади й панування правових законів [7, с. 111]. Держава має створювати належні умови, які б гарантували реалізацію прав і свобод людини та сприяли відновленню порушених прав.

Для сучасної держави основною соціальною цінністю є людина, її життя та здоров'я, честь і гідність, її права та свободи, їх захист та забезпечення реалізації. Сьогодні в демократичних державах підвищується значущість гарантій охорони прав громадян [9, с. 9]. Отже, закріплення й реалізація прав і свобод людини є нормативно-правовою оцінкою якості сучасної держави. Важливим є не просто формальне закріплення цих прав, а саме відповідність закону й виконання постановлених рішень.

Серед ознак сучасної держави поряд із такими класичними, атрибутивними ознаками її існування, як народ, територія й державна влада, Ю.М. Оборотов виділяє таку важливу ознаку, як визнання іншими державами, міжнародним співтовариством. Саме цей момент має нормативно-правове значення й визначає перетворення існуючої національної держави в сучасну державу [4, с. 7]. У зв'язку із цим особливого значення набуває питання легітимності, легальності й легалізації державної влади [8, с. 11]. Правовою основою існування сучасної держави є легальність державної влади, що виражається через формально-юридичне визнання та закріплення в чинному законодавстві основних інститутів влади; легітимність, що здійснюється на засадах визнання й підтримки народом державної влади та надає право змінювати існуючу державну владу, якщо вона втратить легітимність; легалізованість, що здійснюється через визнання більшістю зарубіжних країн.

Сучасна держава повинна бути передусім правовою. Адже невідповідність кількості правових нормативів соціальним потребам людини й суспільства, невідповідність положень і нормативів чинного законодавства нормам конституції, винесення державно-владних рішень, що розходяться з вимогами верховенства права й верховенства закону, нездійснення винесених судових рішень та врешті-решт неспроможність державної влади відповідати принципам і вимогам правової держави призводять до підміни механізму дії права іншими формами та засобами соціального й асоціального регулювання.

Важливим критерієм оцінки сучасної держави є стійкість, що вказує на здатність держави до існування та виживання в

умовах дестабілюючих зовнішніх (стихийне лихо, війни, економічні санкції) та внутрішніх (міжнародні конфлікти, сепаратизм, революції) змін. При цьому деякі держави вирішують проблеми, проводять реформи для підвищення ефективності управління в державі, інші, навпаки, дезорганізуються, що призводить іноді й до знищення самої держави. Територіальний розпад держави – остання ознака краху сучасної держави [5, с. 25].

Стійкість держави досягається через цілісність політичної системи, легітимність державної влади, ефективність інститутів держави та забезпечення правопорядку й безпеки, а також ціннісні орієнтири, що залежать від менталітету та традицій держави. Цінність будь-якої держави повинна бути пов'язана з її стійким існуванням.

Інституціоналізація держави – це одна з найважливіших складових стійкості сучасної держави, оскільки забезпечує функціонування різноманітних сфер суспільного життя. У наш час відбувається певне запозичення більш ефективних інститутів розвинених країн, що є важливим фактором подолання відставання в розвитку сучасної держави на шляху до досягнення стійкості держави. Проте в пострадянських країнах цей процес відбувається неефективно через неправову практику [5, с. 26–27].

Інституціоналізація держави нерозривно пов'язана з комунікативною сферою. Комунікаційна властивість є механізмом самоконструювання держави, що пов'язаний із цілями, мотивами та цінностями, якими керуються як державно-владні особи, так і ті, хто їм підпорядковуються, та здатна привести функції держави у відповідність до потреб громадянського суспільства [4, с. 9]. Сучасна держава повинна бути відкритою для діалогу правових культур та бути активним учасником світових комунікаційних процесів [8, с. 12].

Стійкість держави – це не просто здатність одноразового вирішення проблем у різних сферах життя суспільства, а ефективна діяльність держави протягом довготривалого часу.

Проблематика стійкості держави пов'язана з таким важливим критерієм сучасності держави, як поділ на сильні та слабкі, що виражається через ступінь їх фактичної самостійності та здатності підтримувати своє існування [1, с. 244].

Слабка держава – це реалія сучасного державотворення, що виражається в безсиллі держави вирішувати глобальні проблеми й нелегітимності політичної системи в цілому. Варто зауважити, що будь-яке ослаблення держави – це перепона на шляху інтенсивного соціального розвитку. Отже, саме слабка держава не володіє достатньою стійкістю в державно-правових процесах. Сильна ж держава здатна ефективно вирішувати проблеми сучасного життя, може протистояти розмиванню національно-державної ідентичності [10, с. 42].

У зв'язку з глобалізаційними процесами розширюється сфера функціональної відповідальності держави, водночас обмежується її здатність самостійно розв'язувати ті проблеми, що постають перед нею. Нині жодна держава не може існувати без активної взаємодії з міжнародною системою, а відкритість держави є конститутивним елементом самої державності [8, с. 9].

Інформатизація суспільства як важлива ознака сучасної держави може впливати по-різному на державно-правове життя. З одного боку, інформатизація відкриває нові горизонти перед державою, робить її відкритою та комунікативною, підвищує роль інформації в усіх сферах буття людини. Інтернет уже діє як один з інструментів політичної діяльності та виступає зручним способом прояву громадської активності [7, с. 111].

З іншого боку, така реалізація дозволяє суб'єктам досягати інформаційних інтересів поза межами держави, що викликає проблеми для традиційних інститутів держави та її функцій [2, ст. 5]. Такі негативні наслідки спричиняють розмивання суверенітету національної держави. Виникає проблема забезпечення інформаційного суверенітету й інформаційної безпеки.

Дієвим чинником розвитку сучасної держави також виступає ринкова економіка, яка має взаємний вплив щодо держави. Економічна неспроможність держави виражається в її нездатності швидко й успішно вирішувати політичні, економічні, соціальні, екологічні та багато інших проблем розвитку суспільства, людини, природи [1, с. 245]. Проте, з іншого боку, віддання переваги економічному критерію змушує говорити про державу-корпорацію, а не сучасну державу з її гуманним і соціальним призначенням [1, с. 293].

На нашу думку, також важливим критерієм розвитку та становлення сильної сучасної держави є духовна сфера держави, що проявляється в правовій культурі та виступає у вигляді дотримання моральних принципів і релігійних канонів. У країнах західної цивілізації пропагандуються сучасні «ліберальні» цінності: пріоритет земного життя над життям вічним, особистої свободи та прав над моральними вимогами віри й цінностями релігійного способу життя. Усе це призводить до розмивання межі між добром і злом та врешті-решт може ослабити державу [1, с. 248], адже держава не може існувати без ціннісного й духовного орієнту.

На перший погляд образ сучасної держави навіює певну ілюзію, що будь-який громадянин може тримати в руках, контролювати та змінювати державну владу, використовуючи демократичні інститути й систему народовладдя, проте на практиці ефективність державного управління прямо пов'язана із залученням кращих суб'єктів з існуючих еліт, а це утверджує аристократичні начала в організації й діяльності сучасної держави [4, с. 9].

Отже, виходячи з названих критеріїв, маємо можливість надати поняття сучасної держави. Сучасна держава – це правова, стійка, сильна, комунікативна, економічно й духовно стабільна, інституціональна система організації легітимної, легальної та легалізованої державної влади в суспільстві на певному просторі, основним завданням якої є забезпечення та захист прав і свобод людини та громадянина.

Висновки. Отже, усі ці зміни вказують на те, що образ національної держави поступово замінюється образом сучасної держави, який відповідає внутрішнім і зовнішнім критеріям державної діяльності сьогодення.

Для поглиблення уявлень про розвиток сучасної держави необхідно використовувати критерії державності, які дозволяють чіткіше побачити відмінності, що існують, з одного боку, у самій системі сучасних держав, а з іншого – у тих державних утвореннях, які претендують на статус сучасної держави. Проте насамперед перед сучасною державою стоїть проблема утвердження національної й регіональної ідентичності як форми самозбереження в умовах глобалізації й інформатизації суспільства.

Література:

1. Актуальні грані загальнотеоретичної юриспруденції: [монографія] / за ред. Ю.М. Оборотова, Ю.М. Оборотов, В.В. Завальнюк, В.В. Дудченко та ін. ; НУ «ОЮА». – О. : Фенікс, 2012. – 492 с.
2. Джолос С. Поняття, ознаки та види сучасної держави / С. Джолос // Юридичний вісник. – 2009. – № 3. – С. 4–10.
3. Джураєва О.О. Сучасна держава: загальнотеоретичний аспект / О.О. Джураєва // Развитие государственности и права в Украин-

- не: реалии и перспективы : материалы 1-ой международной научно-практической конференции (24 апреля 2009 г.). – 2009. – Ч. 1. – С. 45–47.
4. Оборотов Ю.Н. Современное государство: от образа к реалиям / Ю.Н. Оборотов // Юридичний вісник. – 2014. – № 6. – С. 6–13.
 5. Оборотов Ю.Н. О понятии «устойчивость государства» / Ю.Н. Оборотов // Визначальні тенденції генезису державності і права : зб. наук. праць. – 2007. – С. 25–28.
 6. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави : [навчальний посібник] / П.М. Рабінович. – 10-е вид., доповн. – Львів : Край, 2008. – 224 с.
 7. Сімутін В.В. Інформаційне суспільство та його вплив на формування принципів механізму сучасної держави / В.В. Сімутін // Духовні засади сучасного право генезису : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. «9-ті Прибузькі юрид. читання», присвяч. 20-річчю Нац. акад. прав. наук України та 20-річчю юрид. освіти на Миколаївщині (м. Миколаїв, 29–30 листопада 2013 р.). – Миколаїв, 2013. – С. 110–112.
 8. Сімутін В.В. Принципи організації та діяльності механізму сучасної держави : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / В.В. Сімутін ; Міжнар. гуманітарний ун-т. – О., 2015. – 18 с.
 9. Чиркин В.Е. Общечеловеческие ценности и современное государство / В.Е. Чиркин // Государство и право. – 2002. – № 2. – С. 5–13.
 10. Фукуяма Ф. Сильное государство. Управление и мировой порядок в XXI веке / Ф. Фукуяма. – пер. с англ. – М. : Хранитель, 2007. – 220 с.

Дзевелюк М. В. Концептуальні основи обґрунтування сучасного державства

Анотація. В статті зосереджено увагу на дослідженні теоретико-правових основ сутності со-

временного державства; розглядаються основні ознаки сучасного державства як визначеного історичного типу в зв'язі з визначеними державствено-правовими змінами в світі, а також пропонується поняття «сучасне державство» на основі досліджених ознак.

Ключові слова: сучасне державство, глобалізація, інформатизація, індивідуалізація суспільства, правове державство, легітимність, легальність, легалізованість, устійливість державства, сильне і слабе державство, інституціоналізація державства, комунікаційне властивість державства.

Dzevelyuk M. The conceptual foundations of the modern state study

Summary. The article focuses on further study of the theoretical and legal foundations of the essence of the modern state, describes the main features of the modern state as a specific historical type in connection with certain state and legal changes in the world and offer a concept of “modern state” based on the studied traits.

Key words: modern state, globalization, informatization, individualization of society, rule of law, legitimacy, legality, state stability, strong and weak state, institutionalization, communicative property of the state.

Чан Бін Лінь,

аспірант кафедри теорії та історії держави і права
Міжнародного гуманітарного університету

ТРАДИЦІЙНІ КОНЦЕПЦІЇ ПРАВОРОЗУМІННЯ ЯК ПІДґРУНТЯ СУЧАСНОГО ПРАВА КИТАЙСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню питання про особливості традиційного китайського праворозуміння та його впливу на формування сучасних норм і принципів китайського права. Аналізуються даоська, конфуціанська і легістська концепції й результат їх симбіозу в контексті процесів, що відбуваються у правовому та економічному житті сучасної Китайської Народної Республіки.

Ключові слова: праворозуміння, китайське право, правова система Китайської Народної Республіки, даосизм, конфуціанство, легізм, інтегративне праворозуміння.

Постановка проблеми. Дослідження проблеми принципів права не може обходити стороною питання про типи праворозуміння, які переважають у відповідній культурі, про їхній взаємозв'язок, адже жодна концепція, висловлена тим чи іншим мислителем, у «чистому вигляді» не існує будь-де, крім самого тексту першоджерела. Отже, будь-які концепції мають схильність до конвергенції на рівні правового життя й утворення чогось нового, відмінного від релігійних, філософських і наукових теорій у тому вигляді, як їх було сформульовано авторами.

У навчальній і науковій літературі теза про зумовлене конфуціанством негативне ставлення до права в китайській культурі [1, с. 182] перетворилася майже на аксіому. Натомість постулюється переважання морально-етичних норм перед правовими. Видається, що таке твердження потребує додаткової перевірки, адже правові реалії сучасної Китайської Народної Республіки (далі – КНР) суттєво відрізняються від традиційних, що зумовлено як політичними, так і економічними обставинами.

Дослідженню філософсько-етичних концепцій, на яких ґрунтується все життя китайського суспільства (зокрема правове), присвячувалися праці Л. Васильєва, Ч. Вейджена, В. Дудченко, Г. Кіссінджера, Л. Кондрашової, В. Лафітського, А. Личагіна, Л. Переломова, П. Скорупської, Ян Юн-Го та інших.

Виклад основного матеріалу дослідження. Починаючи дослідження особливостей китайського праворозуміння як філософсько-світоглядних засад системи принципів права КНР, необхідно зробити кілька зауважень.

По-перше, зазначимо, що китайський термін «*фа*», який перекладається українською і як «право», і як «закон», є свідченням позитивістського праворозуміння, яке, по суті, ототожнює ці дві категорії. Разом із тим у китайській мові є термін «*лі*», який, будучи однією із ключових категорій конфуціанства, використовується для позначення етики, ритуалу, благопристойності. *Лі* можливо, на нашу думку, співвіднести із категорією природного права, яке в конфуціанській традиції постає як система невіддиференційованих правил поведінки, що водночас мають морально-етичний, ритуальний і правовий характер. Однак обмеження дослідження проблеми праворозуміння співвідношенням цих двох категорій було б неприпустимим євроцентризмом.

По-друге, варто зауважити, що використання цивілізаційного підходу під час дослідження особливостей сучасного китайського праворозуміння змушує не переносити західні концепції праворозуміння (юснатуралістичну, позитивістську, соціологічну) на китайський сегмент правової реальності. Для кращого усвідомлення тих процесів, які відбуваються в китайському праві, потрібно звернутися до характерних саме для китайського суспільства типів праворозуміння, які ґрунтуються на засадах даосизму, конфуціанства, буддизму, маоїзму тощо.

По-третє, звернімо увагу на те, що згадані ідеологічні концепції не варто ототожнювати й із релігіями, розповсюдженими на території КНР. К. Тертицький зазначає, що більшість віруючих китайців навряд чи можна зарахувати до послідовників якої-небудь однієї конфесії – буддизму, даосизму або конфуціанства, тим більше, що останнє є скоріше етико-політичним ученням, яке має «досить обмежену культову практику», а не релігією [2, с. 6]. Загалом, як зауважує науковець, релігійну належність більшості китайців можна визначити як прихильність до комплексу синкретичних народних вірувань, що поєднують конфуціанську етику, буддистську есхатологію та вчення про переселення душ, даоську міфологію й демонологію [2, с. 22]. Аналогічні процеси конвергенції відбуваються й на рівні досліджуваних ідеологій, синтез яких і визначає особливості праворозуміння та образ права на певному етапі китайської історії.

Як зазначає В. Дудченко, існують десять основних напрямів китайської філософської думки, шість із яких поклали початок історії китайської філософії: конфуціанська школа, школа маоїстів, школа даосистів, школа законників (легістів), школа номіналістів (софістів), школа прибічників учення про інь і ян [3, с. 193]. Однак у юридичній літературі, як правило, згадують про три з них, які вплинули на правосвідомість і юридичне мислення китайського народу [4, с. 398]: даосизм, конфуціанство і легізм («фа цзя»). У ХХ ст. до цих концепцій додався маоїзм, а з початком реформ Ден Сяопіна фактично набуває поширення інтегративний підхід, який об'єднує елементи різних концепцій праворозуміння, які вже сформувалися.

Концепція даосизму, започаткована Лао Цзи у VI ст. до н. е., розвинена «Небесними Наставниками» Чжан Даолінем, Чжан Хеєм і Чжан Лу, розгалужена в пізніші часи на кілька шкіл, ґрунтувалася на традиційних віруваннях, із яких вона запозичила поняття «*дао*». Даосизм виходить із того, що людина є частиною природи й має жити згідно із «*дао*» (道 – перекладається дослівно як «шлях») – законом неба, природи та суспільства, не намагаючись створювати власні правила. Ідеалізуючи минуле, у якому людина була в гармонії із природою й жила за її абсолютним законом, Лао Цзи вважав, що соціальні проблеми є результатом віддалення людей від первісної простоти, розірвання зв'язків із землею, підміни мудрості знанням.

Лао Цзи бачить причину невдоволеності й боротьби в не-обмеженості бажань, а мудреців ділив на дві категорії: перші є справжніми, які «пізнають усесвіт, не залишаючи кімнати, і

бачать Небесний Шлях, не виглядаючи з вікна», другі ж уявлення не мають про Шлях і проголошують, замість нього, деякі моральні принципи [5, р. 242]. Помилковість такого підходу пов'язана зі штучністю таких регуляторів, як етика і мораль, неприродністю ритуалів. Після того, як етика не виконує свого призначення, влада вводить ритуали, а потім і закони, але оскільки інтелект і бажання в законодавця є нижчим від інтелекту мудреця, який формулює етичні правила, то й ситуація неодмінно погіршується, а суспільство спадає до хаосу [5, р. 242–243].

Доктрина конфуціанства виникає водночас із даосизмом (VI–V ст. до н. е.), стає найвпливовішим ученням за всю історію Китаю, перетворившись на офіційну ідеологію вже за династії Хань (206 р. до н. е. – 220 р. н. е.), залишаючись такою аж до «культурної революції» 1966–1976 рр., після завершення якої зі смертю Мао Цзедуна воно почало повертати свої тимчасово втрачені позиції. Конфуціанство виносить людину за межі природи, зауважуючи, що людина мусить прагнути до гармонії із природою, спираючись при цьому на «лі» (禮) – систему правил (ритуалів) поведінки, серед яких пріоритетне значення має моральність і благопристойність.

«Благородний муж» («цзюнь цзи» 君子) протиставляється «маленькій людині» («сяо жень» 小人), головна відмінність між якими полягає не в соціальному походженні або заможності, а впливає із дотримання ними певних принципів, серед яких головні – «жень» (仁) – людинолюбство й гуманність, «вень» (文) – володіння духовною культурою, «хе» (和) – різномудрство, через яке досягається гармонія з усесвітом, і «де» (德) – добродетельність [6, с. 350]. Людина повинна йти шляхом Дао із дотриманням усіх цих принципів, якщо ж вона добровільно відмовляється від принципів жень, вень і хе, то перетворюється на «маленьку людину», для якої головною рисою є прагнення до прибутку («лі» 利). У книзі «Лунь юй» (у перекладі видатного сучасного синолога Л. Переломова) є така думка: «Благородний муж прагне до єдності через різномудрство (хе), але не прагне до єдності через слухняність (тун). Маленька людина прагне до єдності через слухняність, але не прагне до єдності через різномудрство» [6, с. 272]. Це свідчить про різницю між шляхами, якими «благородний муж» і «низька людина» прагнуть до єдності: якщо перший іде через зіткнення та подолання полярних сил, то друга обирає шлях покори.

Суспільство в конфуціанській традиції наділяється такими якостями, як «сяо» (孝) – синовня шанобливість, «лі» (禮) – правила (ритуали) поведінки, «чжи» (智) – розум, знання, «і» (義) – справедливість, борг, «чжун» (忠) – відданість, «де» (德) – добродетельність, «чі» (恥) – сором, «чжун юн» (中庸) – принцип середини [6, с. 369]. Особливе значення при цьому відводилося лі, сяо та чжи. Очевидно, що всіма зазначеними якостями суспільство може володіти за умови, якщо ним керують цзюнь цзи – «благородні мужі», котрі прямують шляхом дао, дотримуючись правил лі, які є зовнішнім вираженням такої якості, як жень – чесноти, що полягає в людинолюбстві й гуманності.

Обсяг дослідження не надає можливості більш детально розгорнути проблему існування людини в суспільстві та державі в ученні Конфуція, але можна підбити деякі проміжні висновки щодо співвідношення цього вчення з ученням Лао Цзи. На відміну від даосизму, який ґрунтується на визнанні рівноправ'я людей, конфуціанство виходить із протилежного – люди є нерівними між собою (за соціальним станом, службовими повноваженнями, статтю, сімейним положенням тощо). Обидві концепції негативно ставляться до позитивного права, зокрема

конфуціанство не визнає позитивного права через його каральну спрямованість і жорстокість, скерованість на роздмухування конфліктів замість того, щоб шукати компромісні рішення.

Школа законників, або легістів (法家– фа-цзя) була започаткована Гуань Чжуном (VIII–VII ст. до н. е.), але найчастіше пов'язується із Шан Яном (IV ст. до н. е.) який розвинув ідеологію легізму й, обіймаючи важливі державні пости в імперії Цинь, ініціював низку реформ, спрямованих на абсолютизацію влади імператора, закріплення соціального розшарування та мілітаризацію. Епоха домінування легізму завершилася з падінням імперії Цинь у 206 р. до н. е., однак він не зник остаточно, хоча й не виходив на рівень офіційної ідеології аж до середини XX ст.

Школа фа-цзя виходила з необхідності жорсткої регламентації людської поведінки з боку держави за допомогою «фа» (法) – законодавства, а також із принципів рівності всіх перед законом і Сином Неба (імператором). Легізм був спрямований, зокрема, на подолання традиціоналістських переконань, релігійних забобонів і готував умови для створення світської політичної теорії [7, с. 31]. Програма Шан Яна мала чітко антиконфуціанський характер, оголошуючи ціннісні орієнтири Конфуція паразитами, які розкладають і суспільство, і державу, а ідею про гуманного правителя називала утопічною.

Легістська концепція виходить із того, що закони – це правила, забезпечувані державними санкціями, а юриспруденція взагалі цікавиться ефективним управлінням замість того, щоб відповідати на метафізичні питання. Легізм уважає, що саме закон, а не ритуали та норми є єдиним способом ефективно управляти суспільством і уникати небажаної поведінки [8]. Державна влада вибудовується як жорстка вертикаль, об'єктом управління якої має бути обмежений і неосвічений народ, який цікавився б одним лише сільським господарством та війною. Важливим важелем стає контроль над суспільством за допомогою «кругової поруки», за якої члени сім'ї, друзі, сусіди, колеги відповідають одне за одного. Такі заходи дали Л. Переломову повне право назвати Шан Яна апологетом тоталітаризму [6, с. 421–440].

Однак, легізм циньського зразка не протримався довше за саму династію, яка ним користувалася, назавжди залишивши у свідомості китайців недовіру до закону, який асоціюється із покаранням. У наступні епохи представники фа-цзя зближувалися із конфуціанством та іншими напрямками філософської думки.

Розглядаючи конфуціанство й легізм як підґрунтя китайського права, польська дослідниця П. Скорупська зазначає, що ставлення людей до законодавства суттєво не змінилося за дві з половиною тисячі років, а недовіра до кодифікації видається майже вродженою особливістю цієї нації [9, р. 33].

Було б неправильно уявляти три зазначені концепції як несумісні, адже надалі вони тісно перепліталися й взаємно впливали одна на одну, про що, зокрема, пише Л. Переломов: «Легізм відіграв велику роль у формуванні ортодоксального конфуціанства, ставши однією з його основних частин. Збагативши конфуціанство, це вчення не зникло» [10, с. 398], час від часу виходячи на авансцену китайської історії. Більше того, у XX ст. постулати легізму використовуються для обґрунтування «критики Лінь Бяо і Конфуція» (1972–1976 рр.): за їхньою допомогою «банда чотирьох» намагається скомпрометувати конфуціанство, не залишивши і згадки про нього, але з початком реформ Ден Сяопіна конфуціанство повертає свої позиції, а модель реформованої китайської економіки навіть отримує назву «конфуціанський капіталізм» [11, с. 447].

Намагання позбавитися ідеологічного впливу конфуціанства під час «культурної революції» випливали з маоїстського вчення, яке наслідувало та розвивало положення марксизму-ленінізму, а отже, до конфуціанства ставилося як до застарілого й реакційного вчення. Щодо ставлення до права, то маоїзм, ґрунтуючись на працях «класиків» і активно запозичуючи концепції та норми радянського права, ставився до нього як до знаряддя експлуаторського класу, тоді як соціалістичне право вважалося інструментом класової політики, що виражає волю трудящих мас.

У своєму нарисі «Про Китай» американський політик Генрі Кіссінджер досить барвисто змальовує повернення до конфуціанських засад: «Як і боявся Мао Цзедун, китайська ДНК знову дала про себе знати. Зіткнувшись із новими викликами ХХІ століття у світі, де ленінізм зазнав краху, Ху Цзіньтао і Вень Цзябао звернулися до традиційної мудрості. Вони описували свої прагнення до реформи не як абстракцію в термінах утопічного бачення перманентної революції Мао, а як мету створення товариства «сяокан» («середнього рівня достатку») – термін, що має чітке конфуціанське підґрунтя. Вони простежили за тим, щоб у китайських школах відновили вивчення Конфуція і щоб відзначалася його спадщина в народній культурі. Вони також включили Конфуція в обійму «м'якої влади» Китаю на світовій арені, і це виявилось у вигляді офіційних «Інститутів Конфуція», створених у різних містах по всьому світу, що під час церемонії відкриття Олімпіади-2008 у Пекіні продемонструвала група людей, одягнених у традиційні одяги конфуціанських учених. Символічним кроком значного масштабу стала церемонія відкриття в січні 2011 року статуї Конфуція в центрі китайської столиці на площі Тяньаньмень на знак реабілітації стародавнього філософа-мораліста у межах видимості від мавзолею Мао Цзедуну – ще однієї особистості, яка домоглася такої самої поваги» [12, с. 523–524].

Повернення до власної традиції, хоча й обмеженої комуністичною ідеологією, свідчить про її глибину і тривалу (упродовж двох із половиною тисячоліть) укоріненість у свідомість китайського народу й неспроможність того ідеологічного сурогату, який було покладено в основу «культурної революції» Мао Цзедуну. Уже через два роки після смерті Великого Кормчого, у 1978 р., було прийнято нову Конституцію, яка відродила принцип «сяо кан» (小康 – мале благополуччя), що передбачав досягнення середньої можливості в суспільстві і став першим кроком на шляху китайського економічного зростання.

В. Лафітський, аналізуючи положення Конституції КНР 1982 р., підкреслює, що вона «визначила нові контури правової системи Китайської Народної Республіки, у якій усе більш виразно виявляються конфуціанські риси» [13, с. 77]. Ці риси виявляються в різних галузях права, як приватних, так і публічних, зокрема цивільне законодавство не раз згадує про моральні устої, Цивільний процесуальний кодекс (далі – ЦПК) містить конфуціанські установки про поділ «правди і кривди» (ст. ст. 2, 85 ЦПК КНР) і примирення сторін (ст. ст. 2, 87 ЦПК КНР), адміністративно-правова процедура відбору чиновників ґрунтується на принципі «відкритих іспитів, суворої перевірки, відповідності критеріям сполучення моральних якостей і ділових здібностей» (ст. 13 Тимчасового положення про державних службовців).

Економічні реформи Ден Сяопіна, які стали можливими завдяки поверненню до традиційних китайських цінностей, утілених передусім у доктрині конфуціанства, призвели до ще одного важливого наслідку – швидкої інтеграції КНР до глобалізованого простору і, як наслідок, прийняття низки правових

актів щодо запобігання легалізації грошей, захисту прав споживачів, захисту права інтелектуальної власності, податкового, банківського, інвестиційного права тощо.

Отже, на сьогодні є підстави говорити про особливий тип праворозуміння, який був сформований унаслідок обрання курсу на побудову в КНР «соціалізму з китайською специфікою», про що було оголошено в грудні 1978 р. на III Пленумі ЦК КПК 11-го скликання. Результатом реалізації цього курсу стало поєднання доктрини соціалізму із принципами конфуціанства та іншими традиційними устоями, а також запозичення низки світових стандартів економічного й правового характеру.

То ж сучасне китайське праворозуміння практично є інтегративним, являє собою симбіоз ідей соціалізму, конфуціанства та невеликою мірою привнесеного із Заходу юснатуралізму (про що свідчить запозичення категорії «суб'єктивне право» (權利) і деяких інших). При цьому центральне місце тут варто визнати за конфуціанством, принципи якого були й залишаються фундаментом правової системи китайського суспільства. Будь-які іноземні теорії, концепції, учення, потрапляючи до китайського культурного середовища, неодмінно підпадають під вплив конфуціанства, навіть за принципових розбіжностей із ним адаптуються до нього (як у випадку із соціалізмом), перетворюючись на дещо зовсім самобутнє.

Важко не погодитися із В. Малаховим, який називає традиційність, ритуалізованість і моральність домінантами китайської правової культури [14, с. 149–150]. Із цих домінант впливає, що право *фа* ніколи не виноситься на перше місце, завжди поступається моралі *лі*, але до нього звертаються в разі недовіри морально-етичних норм і традиційних механізмів впливу на людину. Традиційне китайське суспільство, пише Чан Вейджен, не було законотворчим через неповагу до закону, уважало наївним твердження про те, що право стоїть вище за інші норми. Китайці не шукали абсолютного правосуддя, уважаючи, що воно не є ані можливим, ані бажаним, оскільки ділить людей на переможців і переможених [15, р. 270].

Висновки. Вихід КНР на світову економічну й політичну арену та посилення співпраці з економічними партнерами з усього світу змусили дещо інакше ставитися до правових норм, якими регламентуються ці відносини. Розвиток малого й середнього бізнесу, у свою чергу, спричинив посилення індивідуалістичних тенденцій і ослаблення колективізму, а внаслідок цього дедалі більшої популярності набуває концепція суб'єктивних прав, а до звернення до суду вже перестають ставитися як до чогось аморального. Утім конфуціанська мораль та етика й сьогодні можуть уважатися потужними внутрішніми регуляторами суспільних відносин, а більшість принципів і норм чинного права КНР є результатом їх формалізації. Принципи права, які номінально мають соціалістичне або західне походження, органічно вбудувалися в правову систему КНР саме завдяки їх «китаїзації» за допомогою категорій того інтегративного праворозуміння, яке формувалося впродовж двох тисячоліть на основі даоської, конфуціанської й легістської концепцій. Із цього випливає непродуктивність підходу, за якого принципи та норми сучасного права КНР розглядаються лише в сучасному нормативному контексті без звернення до традиційних філософсько-світоглядних засад.

Література:

1. Бехруз Х. Сравнительное правоведение : учебник / Х. Бехруз. – О. : Феникс; М. : Транслит, 2008. – 504 с.
2. Тертицкий К.М. Китайские синкретические религии в XX веке / К.М. Тертицкий. – М. : Восточная литература, 2000. – 415 с.

3. Дудченко В.В. Традиція правового розвитку: плюралізм правових вчень : [монографія] / В.В. Дудченко. – О. : Юридична література, 2006. – 304 с.
4. Скакун О.Ф. Общее сравнительное правоведение: Основные типы (семьи) правовых систем мира : [учебник] / О.Ф. Скакун. – К. : Ін Юре, 2008. – 464 с.
5. Chang W. Classical Chinese Jurisprudence and the Development of the Chinese Legal System / W. Chang // *Tsinghua China Law Review*. – Vol. 2. Num. 2 (Spring 2010). – P. 207–272.
6. Переломов Л.С. Конфуций и конфуцианство с древности по настоящее время (V в. до н. э. – XXI в.) / Л.С. Переломов. – М. : Стілсервіс, 2009. – 704 с.
7. Крестовська Н.М. Історія вчень про державу і право : [навчальний посібник] / Н.М. Крестовська, О.Ф. Цвіркун. – Х. : Одиссей, 2008. – 464 с.
8. Ip E.C. The Idea of Law in Classical Chinese Legalist Jurisprudence / E.C. Ip. // *Global Jurist*. – Vol. 9 (4). – 2009. – Art. 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.degruyter.com/view/j/gj.2009.9.4/gj.2009.9.4.1311/gj.2009.9.4.1311.xml?format=INT>.
9. Skorupska P. Konfucjanizm a legizm. U podstaw prawa chińskiego / P. Skorupska // *Bona fides gratias agit*. – Poznan, 2013. – P. 31–34.
10. Переломов Л.С. Конфуцианство и легизм в политической истории Китая / Л.С. Переломов. – М. : Наука, 1981. – 332 с.
11. Орлова Т.В. Історія сучасного світу : [навчальний посібник] / Т.В. Орлова. – К. : Знання, 2006. – 551 с.
12. Киссинджер Г. О Китае / Г. Киссинджер ; пер. с англ. В.Н. Верченко. – М. : АСТ, 2014. – 635 с.
13. Сравнительное правоведение: национальные правовые системы / под ред.: В.И. Лафитский. – М. : Контракт, Институт зак-ва и сравнит. правед. при Правительстве РФ, 2013. – Т. 3 : Правовые системы Азии. – 2013. – 704 с.
14. Малахов В.П. Основы философии права : [учебное пособие] / В.П. Малахов. – М. : Академический проект : Культура, 2005. – 240 с.

Чан Бин Линь. Традиционные концепции правопонимания как основа современного права Китайской Народной Республики

Аннотация. Статья посвящена исследованию вопроса об особенностях традиционного китайского правопонимания и его влиянию на формирование современных норм и принципов китайского права. Анализируются даосская, конфуцианская и легистская концепции, а также результат их симбиоза в контексте процессов, происходящих в правовой и экономической жизни современной Китайской Народной Республики.

Ключевые слова: правопонимание, китайское право, правовая система Китайской Народной Республики, даосизм, конфуцианство, легизм, интегративное правопонимание.

Chan Bin Lyn. The traditional concepts of legal understanding as a basis of modern law of the PRC

Summary. The article investigates the problem of the features of traditional Chinese legal understanding and its influence on the formation of modern norms and principles of Chinese law. Analyzed Daoist, Confucian and Legalist concepts, as well as the result of their symbiosis in the context of the processes taking place in the legal and economic life of modern PRC.

Key words: legal understanding, Chinese law, legal system of the PRC, Daoism, Confucianism, Legalist, integrative legal understanding.

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПРАВОСУДДЯ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ

Анотація. Статтю присвячено теоретико-правовим засадам основних стандартів права людини на доступ до правосуддя. Досліджено норми міжнародних нормативно-правових актів і практику Європейського суду з прав людини, які регулюють доступ до правосуддя.

Ключові слова: суд, права людини, доступ до правосуддя, міжнародні стандарти, Європейський суд із прав людини.

Постановка проблеми. В умовах євроінтеграційного вектора зовнішньої політики України та глобалізаційних процесів у світі одним із пріоритетних завдань держави, яке детермінує українське суспільство, є належне гарантування прав і свобод людини. Доступне, справедливе, неупереджене правосуддя є ідентифікаційною властивістю правової держави та показником рівня захищеності прав людини.

З метою реформування системи національного судочинства й подальшого розвитку системи гарантування права на доступ до правосуддя в Україні необхідно орієнтуватись на міжнародні стандарти забезпечення цього права.

Окремі аспекти права на доступ до правосуддя досліджують вітчизняні науковці, проте їх пошуки здійснюються переважно в межах окремих галузей процесуального права або в контексті загальних принципів судочинства. Так, конституційно-правові засади права на доступ до правосуддя на рівні дисертації вивчав А. Лужанський. У межах кримінального процесу доступ до правосуддя розглядали І. Гловюк, Л. Головка О. Дроздов, В. Маляренко, О. Михайленко, Ю. Оліячук, В. Півненко, П. Пилипчук, Б. Романюк, О. Шило та інші автори. Питання доступу до правосуддя в цивільному процесі досліджували Н. Сакара, Р. Ханік-Посполітак, а в адміністративному процесі – Н. Гришина, І. Колеснікова, А. Руденко, М. Смокович, М. Підвальна та інші вчені. Практичні засади доступу до правосуддя були предметом аналізу Ю. Грошевого, М. Козюбри, І. Марочкіна, О. Овчаренко, Н. Сакари, В. Сидоренка, В. Яркова та інших науковців. Однак теоретико-правовим засадам доступу до правосуддя в контексті міжнародних стандартів його забезпечення не приділено достатньої уваги вітчизняними дослідниками.

Метою статті є аналіз стандартів права на доступ до правосуддя на основі вивчення міжнародних нормативно-правових актів і практики Європейського суду з прав людини для системного їх втілення в національну практику та забезпечення її адекватності реаліям і перспективам суспільно-політичного розвитку.

Виклад основного матеріалу. Справедливе, неупереджене й доступне правосуддя є необхідним атрибутом правової держави. Обов'язок держави забезпечити право людини на доступ до правосуддя визнається міжнародним і європейським співтовариством та передбачається в основних міжнародних нормативно-правових актах.

Стаття 55 Конституції України передбачає, що права й свободи людини та громадянина захищаються судом. У ч. 1 ст. 9

Конституції України встановлено, що чинні міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України [1]. Тому під час дослідження права на доступ до правосуддя в Україні науковий інтерес становлять міжнародно-правові стандарти гарантування цього права.

Активне вивчення проблеми доступності правосуддя розпочалось у межах всесвітнього руху «Доступ до правосуддя», що виник у Європі в 60-х рр. XX ст. з метою зробити судовий захист прав людини ефективним. Виникнення такого руху було обумовлене тим, що наприкінці XVIII – на початку XIX ст. існуючі судові процедури фактично відображали індивідуалістичну концепцію прав, тобто право на доступ до правосуддя передбачало лише формальне право особи виступати стороною в процесі. При цьому держава залишалась пасивною щодо проблем, які виникали під час реалізації права на звернення до суду та судового розгляду [2]. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. в ст. 8 уперше надала кожній людині право на ефективне поновлення в правах компетентними національними судами [3]. Пізніше право на справедливий судовий розгляд було закріплене в ст. 14 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р. [4] та ст. 6 Конвенції про запобігання злочину геноциду та покарання за нього від 9 грудня 1948 р. [5]. Хоча окремих засад права на доступ до правосуддя вони не містили, проте створили умови для його практичного забезпечення.

У ст. 6 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. передбачається право кожного на справедливий публічний розгляд його справи впродовж розумного строку [6], що опосередковано зумовлює обов'язок держав-членів цієї конвенції вжити необхідних заходів для гарантування й оптимізації доступу людини до правосуддя. Європейська Комісія з прав людини в справі «Голдер (Golder) проти Об'єднаного Королівства» від 1970 р. зазначила, що ст. 6 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод гарантує саме право на те, щоб правосуддя було здійснено, а доступ до правосуддя є невід'ємною складовою цього права. Хоча право на справедливий публічний судовий розгляд належить до процесу, що вже ведеться, це не виключає право на відкриття нового судового провадження.

З метою чіткого й правильного розуміння та застосування ст. 6 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод Комітетом Міністрів Ради Європи було розроблено рекомендації, які хоч і не є обов'язковими, проте мають важливе, зокрема й методологічне, значення в процесі оптимізації права доступу до правосуддя. Серед них необхідно назвати Рекомендацію № R(81)7 Комітету Міністрів Ради Європи для держав-членів щодо шляхів полегшення доступу до правосуддя від 14 травня 1981 р. [7], у якій державам-членам Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод рекомендовано інформувати громадян про засоби захисту своїх прав у

суді, а також спрощення, прискорення й здешевлення судового розгляду.

Спрощення судового розгляду означає, що держава має забезпечити реальну можливість у доречних випадках взяти заходів щодо полегшення й оптимізації судового розгляду, спрощення, наскільки це можливо, процесуальних дій, створення умов для розуміння особою судових рішень і мотивів. У рішенні в справі «Тодоров проти України» від 2012 р. Європейський суд із прав людини констатував та засуджував надмірне ускладнення судового розгляду справи через призначення завідомо недоцільних процесуальних дій, технічні затримки, неорганізованість органів державної влади, неспроможність вчасно підготувати матеріали для розгляду тощо. Це зумовлює Україну до сприяння утвердженню гарантій і критеріїв спрощення судового розгляду, недопущення його ускладнення через несумлінну роботу державних органів під час розгляду справи.

Спрощення судового розгляду спрямоване також на його прискорення, яке може бути досягнуте завдяки уникненню необгрунтованого призначення процесуальних дій, що не мають практичної обумовленості або носять формальний характер.

Судове провадження має відбуватись у розумних, адекватних щодо обставин справи строках. Недопустимою є необгрунтована затримка процесу судового розгляду (рішення в справах «Науменко проти України» від 2004 р., «Орлов проти України» від 2011 р., «Кір'яков проти України» від 2012 р., «Наконечний проти України» від 2012 р. тощо).

Відповідно до прецедентної практики Європейського суду з прав людини розумність тривалості провадження повинна оцінюватись у світлі конкретних обставин справи з огляду на складність справи, поведінку заявника й відповідних державних органів та важливість предмета спору для заявника (рішення в справах «Браун проти Португалії» від 1987 р., «Сабмен проти Німеччини» від 1996 р., «Бублик проти України» від 2009 р. тощо).

Критерій «розумності строку» залежить на практиці від поведінки заявника та органів державної влади, які не повинні вживати заходів щодо умисного затягування розгляду справи. Отже, держава має гарантувати суду можливість правомірно протидіяти умисному затягуванню сторонами розгляду справи, проте лише в тих випадках, коли потреба є обгрунтованою (рішення в справах «Міласі проти Італії» від 1987 р., «Орлов проти України» від 2011 р., «Кір'яков проти України» від 2012 р., «Наконечний проти України» від 2012 р.).

Крім спрощення й прискорення судового процесу, ключовим принципом гарантування права доступу до правосуддя є здешевлення його реалізації.

У Резолюції № R(78)8 Комітету Міністрів Ради Європи про юридичну допомогу і консультації від 2 березня 1978 р. урядам держав-членів рекомендовано усунути економічні перешкоди доступу до правосуддя. Зокрема, це передбачає впровадження системи правової допомоги для осіб, які знаходяться в несприятливому економічному становищі, оскільки полегшення їх доступу до юридичних консультацій і юридичної допомоги сприяє усуненню перешкод для доступу до правосуддя загалом [8]. Зазначене положення відображене в Законі України «Про безоплатну правову допомогу» [9], однак національні механізми його реалізації не створюють повною мірою умови для безперешкодного отримання особою правової допомоги.

До економічних перешкод, які можуть обмежити реалізацію права на доступ до правосуддя, відносять також обов'язок сплати судових витрат. Економічні умови доступності правосуддя передбачають, зокрема, розумні судові витрати та ство-

рення процесуального механізму для надання відстрочки, розстрочки, часткового чи повного звільнення від сплати судових витрат [10, с. 108].

У Рекомендації № R(93)1 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам про ефективний доступ до закону і правосуддя для найбідніших верств населення від 8 січня 1993 р. [11] та в Додатку до рекомендації № R(81)7 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо шляхів полегшення доступу до правосуддя від 14 травня 1981 р. [12] передбачено, що прийняття справи до судового провадження не має обумовлюватись обов'язковою сплатою державі перебільшеної грошової суми, а судові витрати не повинні бути перешкодою для реалізації права на доступ до правосуддя.

Рівень забезпечення права на доступ до правосуддя залежить не лише від усунення економічних перешкод, а й від гарантування реальної можливості використати всі національні засоби судового захисту. Для того щоб право на доступ до правосуддя було ефективним, особа повинна мати чітку фактичну можливість оскаржити діяння, що становить втручання в її права (рішення в справі «Беллет проти Франції» від 1995 р.). Однак така фактична можливість особи має спиратись насамперед на створену державою правову основу доступу до правосуддя.

Європейський суд із прав людини зазначає, що право на суд, одним з аспектів якого є право на доступ до правосуддя, не є абсолютним; воно може бути обмеженим, особливо щодо умов прийнятності скарги. Однак право на доступ до правосуддя не може бути обмежене таким чином або такою мірою, що буде порушено саму його сутність. Ці обмеження повинні мати законну мету й бути пропорційними між використаними засобами та досягнутими цілями (рішення в справах «Герен проти Франції» від 1998 р., «Перетяка та Шереметьєв проти України» від 2010 р.). Особа може оскаржити порушене право на доступ до правосуддя в разі, якщо їй не було гарантовано можливість вичерпати всі національні засоби судового захисту, згідно із загально визнаними принципами міжнародного права.

Держави звільняються від обов'язку відповідати перед міжнародним органом за свої дії, доки ними не буде використано можливість виправити порушення за допомогою своєї правової системи (рішення в справі «Де Вільда, Омса та Версіпа проти Бельгії» від 1971 р.). Державу може бути притягнуто до відповідальності, відповідно до Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод, за перешкоджання або унеможливлення використання тих засобів судового захисту, які стосуються оскаржуваного особою порушення (рішення в справі «Ейрі проти Ірландії» від 1973 р.). Існування таких засобів має бути абсолютно реальним не лише в теорії, а й на практиці, інакше вони не будуть доступними та ефективними (рішення в справі «Ігнаткіна проти України» від 2015 р.). З метою вдосконалення системи національного судочинства та здійснення правосуддя необхідно забезпечити правові й організаційні механізми реалізації права на доступ особи до необхідних засобів судового захисту. Це, зокрема, сприятиме підвищенню авторитету судової гілки влади та зумовлюватиме довіру громадян до неї.

Право на доступ до правосуддя забезпечується також шляхом встановлення необхідних повноважень та обов'язків суддів. Комітет Міністрів Ради Європи та Генеральна Асамблея ООН розробили рекомендації для урядів держав-членів щодо вдосконалення правового статусу судді, які сприятимуть спрощенню доступу до правосуддя.

Так, судді під час виконання своїх обов'язків мають бути доступними й поважати осіб, які до них звертаються (ст. 1 Єв-

ропейської хартії про закон «Про статус суддів» від 10 липня 1998 р. [13]). Під час проведення судового розгляду вони повинні захищати права й свободи всіх осіб однаково, поважаючи їх гідність (п. 59 розділу 6 Рекомендації № CM/Rec(2010)12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів «Незалежність, ефективність та обов'язки» від 17 листопада 2010 р. [14]). Юрисдикція судді повинна поширюватись на будь-яку особу, пов'язану зі справою, що виключає можливість обмежити право на доступ до правосуддя зацікавлених суб'єктів (Основні принципи незалежності судових органів, схвалені резолюціями № 40/32 та № 40/146 Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада 1985 р. та 13 грудня 1985 р. [15]). Уряд держави має вжити всіх необхідних заходів або зробити їх більш ефективними з метою підняти роль як кожного окремого судді, так і всього суддівського корпусу, а також зміцнити їх незалежність і дієвість (Рекомендація № R(94)12 «Незалежність, дієвість та роль суддів» від 13 жовтня 1994 р. [16]). Зазначені положення мають рекомендаційний характер, проте з огляду на ключову мету їх прийняття неможливо заперечувати їх виняткову роль у вдосконаленні вітчизняної практики гарантування права на доступ до правосуддя.

У міжнародній практиці право на доступ до правосуддя гарантоване всім незалежно від статі, раси, національності, мови, релігії, політичних чи інших переконань, соціального походження й майнового стану, приналежності до національних меншин або за будь-якою іншою ознакою. Принцип недискримінації права суб'єктів на доступ до правосуддя передбачений опосередковано в ст. 14 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. [6], ст. 19 Європейської соціальної хартії від 3 травня 1996 р. [17], ст. 4 Рамкової конвенції про захист національних меншин від 1 лютого 1995 р. [18] та інших міжнародних актах.

Недискримінація права особи на доступ до правосуддя є багатоаспектним міжнародним принципом, який виключає пряму й непрямую дискримінацію щодо осіб, які намагаються реалізувати це право. Для його реалізації, згідно з вимогами міжнародного співтовариства, держава має вжити цілий комплекс різних заходів, спрямованих на єдиний результат – забезпечення рівного права кожного на доступ до правосуддя.

Прикладом цього є норми міжнародних нормативно-правових актів, спрямовані на ліквідацію різних проявів дискримінації. У ст. 15 Конвенції Організації Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок від 18 грудня 1979 р. [19] зазначено, що держави-сторони визнають за жінками рівність із чоловіками перед законом та рівне ставлення до них на всіх етапах розгляду в судах і трибуналах. Стаття 13 Конвенції про права інвалідів від 13 грудня 2006 р. передбачає, що держави-учасниці мають забезпечувати інвалідам нарівні з іншими ефективний доступ до правосуддя, зокрема шляхом внесення процесуальних коректив для полегшення реалізації такого права інвалідам. Також держава має сприяти належному навчанню осіб, які працюють у сфері здійснення правосуддя, зокрема й поліції та пенітенціарній системі, щодо особливостей процесуальних відносин з інвалідами [20].

Держава повинна гарантувати простоту та зрозумілість судового процесу сторонам з огляду на їх мовні, майнові, освітні особливості тощо. У судовому процесі має використовуватись та мова, якою володіють сторони, а зміст рішень суду має бути їм зрозумілим. Держава зобов'язана забезпечити можливість усім, особливо малозабезпеченим особам та особам, які знаходились у несприятливому становищі з точки зору доступу до

правосуддя або участі в судовому процесі, його зрозумілість [12]. Це означає, що держава повинна надати стороні перекладача (сурдоперекладача) для забезпечення усного чи письмового спілкування. Суд має переконатись, що зміст і наслідки судового рішення є зрозумілими тим, кого вони стосуються.

В Україні існують суттєві порушення права на доступ до правосуддя за такими ознаками, як наявність в особі психічних розладів (рішення в справі «Наталія Михайленко проти України» від 2013 р.), інвалідність, перебування під вартою (рішення в справі «Осаковський проти України» від 2014 р.) тощо. Отже, проблеми дискримінації права людини на доступ до правосуддя є актуальними для України та потребують швидкого вирішення з метою забезпечення рівності суб'єктів перед законом.

Міжнародні стандарти права на доступ до правосуддя передбачені також іншими нормативно-правовими актами, що складають єдину розгалужену систему, існування якої обумовлюється логікою суспільного розвитку й глобалізації. Ця система включає в себе стандарти організаційного та правового характеру, необхідні для гарантування, забезпечення й фактичної реалізації права на доступ до правосуддя. Під організаційними стандартами варто розуміти ті, що передбачають вихідні принципи упорядкування механізму реалізації, охорони й захисту права на доступ до правосуддя. У свою чергу правові стандарти становлять вихідні нормативні положення, що закріплюють основні правові засади забезпечення реалізації, охорони та захисту права на доступ до правосуддя.

Висновки. Таким чином, міжнародне співтовариство через такі міжнародні організації, як Генеральна Асамблея ООН, Європейський суд із прав людини, Комітет Міністрів Ради Європи, приділяє значну увагу проблематиці права на доступ до правосуддя. У результаті правотворчої діяльності зазначених організацій було розроблено більшість міжнародних стандартів права на доступ до правосуддя, які можна класифікувати на організаційні та правові.

До організаційних стандартів варто віднести такі: 1) інформування громадян про засоби захисту своїх прав у суді; 2) спрощення організації процесу судового розгляду; 3) прискорення процесу розгляду справи; 4) усунення економічних перешкод доступу до правосуддя; 5) забезпечення державою суддів і судових органів необхідними матеріальними засобами для сприяння виконання ними своїх функцій.

До правових стандартів пропонуємо віднести такі: 1) нормативно-правове гарантування права на відкриття нового судового провадження з метою захисту порушеного права особи; 2) передбачення в національній правовій системі механізму доступу особи до необхідних засобів судового захисту; 3) гарантування права на безоплатну правову допомогу для окремих категорій осіб; 4) обов'язок враховувати прецедентну практику Європейського суду з прав людини; 5) постійне оновлення законодавства, що регулює здійснення правосуддя з метою його модернізації; 6) удосконалення правового статусу суддів; 7) заборону дискримінації права особи на доступ до правосуддя; 8) юридичну відповідальність за порушення права особи на доступ до правосуддя.

Зазначений перелік через свій поглиблений зміст не є висерпним та заслуговує на окремі комплексні наукові розробки з метою розвитку теоретико-правових і практичних засад права на доступ до правосуддя в Україні.

Література:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. (зі змінами, внесеними Законом України «Про відновлення дії окремих

- положень Конституції України» від 21 лютого 2014 р.) // Офіційний вісник. – 2014. – № 19. – Ст. 583.
2. Курс цивільного процесу : [підручник] / [В. Комаров та ін.] ; за ред. В. Комарова. – Х. : Право, 2011. – 1351 с.
 3. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. // Офіційний вісник України. – 2008. – № 93.
 4. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_043/ed20091216
 5. Конвенція про запобігання злочину геноциду та покарання за нього від 9 грудня 1948 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_155.
 6. Конвенція про захист прав людини й основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. // Офіційний вісник України. – 1998 р. – № 13.
 7. Рекомендація № R(81)7 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо шляхів полегшення доступу до правосуддя від 14 травня 1981 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_133.
 8. Резолюція № R(78)8 Комітету Міністрів Ради Європи про юридичну допомогу та консультації від 2 березня 1978 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_132.
 9. Про безоплатну правову допомогу : Закон України від 2 червня 2011 р. № 3460-VI (зі змінами і доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 51. – Ст. 577.
 10. Сакара Н. Проблеми доступності правосуддя в цивільних справах / Н. Сакара // Право України. – 2004. – № 1. – С. 105–109.
 11. Рекомендація № R(93)1 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам про ефективний доступ до закону і правосуддя для найбільш вразливих верств населення від 8 січня 1993 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua>.
 12. Додаток до рекомендації № R(81)7 Комітету Міністрів держав-членів Ради Європи щодо шляхів полегшення доступу до правосуддя від 14 травня 1981 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_133.
 13. Європейська хартія про закон «Про статус суддів» від 10 липня 1998 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_236.
 14. Рекомендація № CM/Rec(2010)12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів «Незалежність, ефективність та обов'язки» від 17 листопада 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_a38.
 15. Основні принципи незалежності судових органів : схвалені резолюціями № 40/32 та № 40/146 Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада 1985 р. та 13 грудня 1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_201.
 16. Рекомендація № R(94)12 Комітету Міністрів Ради Європи про незалежність, дієвість та роль суддів від 13 жовтня 1994 р. // Вісник Верховного Суду України. – 1997. – № 4(6). – С. 10–11.
 17. Європейська соціальна хартія від 3 травня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 51. – Ст. 2096.
 18. Рамкова конвенція про захист національних меншин від 1 лютого 1995 р. // Офіційний вісник України. – 2013. – № 75. – С. 378. – Ст. 2804.
 19. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок від 18 грудня 1979 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_207.
 20. Конвенції про права інвалідів від 12 грудня 2006 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 17. – Ст. 3496.

Верба І. О. Міжнародні стандарти права на доступ к правосуддю: теоретико-правові основи

Анотація. Стаття посвячена теоретико-правовим основам ключевих стандартів права человека на доступ к правосуддю. Исследованы нормы международных нормативно-правовых актов и практика Европейского суда по правам человека, которые регулируют доступ к правосудию.

Ключевые слова: суд, права человека, доступ к правосудию, международные стандарты, Европейский суд по правам человека.

Verba I. International standards of justice access rights: theoretical and legal foundations

Summary. The article deals with the legal aspects of human rights basic standards access to justice. The international regulations norms and the European Courts of human rights practices directing access to justice have been analyzed.

Key words: court, human rights, access to justice, international standards, European Court of Human Rights.

*Вороніна І. М.,
ад'юнкт кафедри філософії права та юридичної логіки
Національної академії внутрішніх справ*

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ВІДОМЧОЇ НОРМОТВОРЧОСТІ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Анотація. У статті досліджується розмежування понять «правотворчість», «нормотворчість» та «відомча нормотворчість», проаналізовано сучасний стан відомчої нормотворчості в системі Міністерства внутрішніх справ України.

Ключові слова: правотворчість, нормотворчість, нормативно-правовий акт, відомча нормотворчість.

Постановка проблеми. Ефективність діяльності органів внутрішніх справ України залежить не лише від професійної підготовки співробітників, їх матеріально-технічного забезпечення, а й від правової бази, що перебуває в їх розпорядженні. Проте на практиці періодично постає проблема невідповідності правових норм об'єктивній дійсності або взагалі відсутності правової регламентації певного кола суспільних відносин. З огляду на те, що результати нормотворчої діяльності органів Міністерства внутрішніх справ України набувають прояв у вигляді відомчих нормативно-правових актів, дослідження таких форм безперечно набуває актуальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти проблеми відомчої нормотворчості органів внутрішніх справ розглянуто в працях Ю.Г. Арзамасова, В.Ф. Воробйова, Ф.Е. Колонтаєвського, С.В. Поленіна, Л.М. Розіна, Г.А. Туманова, А.П. Шергіна та інших учених. Конкретно питаннями відомчої нормотворчості системи Міністерства внутрішніх справ України займаються також сучасні українські науковці, наприклад Ю.В. Ващук, Ю.В. Градова, О.Л. Дзюбенко, Р.П. Дорохов, Н.В. Железняк, П.М. Рабінович та інші. Однак багато сфер діяльності міліції залишаються за межами наукового аналізу.

Метою статті є аналіз на основі вітчизняних і зарубіжних розвідок поняття й основних ознак відомчої нормотворчості Міністерства внутрішніх справ України, а також шляхів удосконалення відомчої нормотворчості в системі Міністерства внутрішніх справ України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Система правового забезпечення управління органами внутрішніх справ України являє собою сукупність законів і підзаконних нормативних актів, які створюють правове поле для функціонування органів внутрішніх справ. До цієї системи входять міжнародні правові акти, пов'язані з правоохоронною діяльністю, Конституція України, закони України, укази Президента України та постанови Кабінету Міністрів України, які визначають статус системи органів внутрішніх справ, основні напрями її діяльності, а також відомчі нормативні акти у формі наказів, директив, настановлень, положень, статутів, правил, інструкцій [12, с. 66].

Спираючись на попередні пошуки багатьох науковців, варто розмежувати поняття «правотворчість», «нормотворчість» і «відомча нормотворчість». С.С. Алексєєв підкреслює, що правотворчість є заключним етапом правотворення, на якому відбувається процес «творення права», тому правотворчість охоплює всі форми й способи формування права [1, с. 5]. Результатом правотворчості

є розвиток за допомогою спеціальних юридичних засобів права як цілісної системи норм (творення права), що здійснюють вплив на суспільні відносини, які виникають у різноманітних сферах суспільного життя.

Щодо поняття нормотворчості варто погодитись із думкою А.О. Рибалкіна, який зазначає, що «правотворчість» можна застосувати як родове поняття, охоплюючи два різновиди створення норм права: законотворчість – створення правових норм, що дістають закріплення в актах вищої юридичної сили (законах), і нормотворчість – діяльність із прийняття правових норм на основі й відповідно до законів [13, с. 185].

Наголосимо, що нормотворча діяльність є одним із видів правотворчості. Як зазначає О.І. Безпалова, саме в результаті нормотворчої діяльності уповноважених суб'єктів відбувається надання юридичної форми певним правовим нормам, тобто приймаються нові нормативно-правові акти, вносяться зміни й доповнення до чинних нормативно-правових актів, відмінюються існуючі. Особливу увагу варто звернути на те, що нормативно-правові акти, прийняті в результаті нормотворчості, регулюють певне коло суспільних відносин та є обов'язковими для виконання всіма суб'єктами, на яких поширюється їх дія [2, с. 134].

Складовою нормотворчості є відомча нормотворчість. Як зазначає О.Л. Дзюбенко, відомча нормотворчість – це діяльність уповноважених керівників центральних органів виконавчої влади, які в межах своєї компетенції створюють відомчі підзаконні акти шляхом створення, зміни, доповнення, скасування правових норм, спрямованих на регулювання тих суспільних відносин, які належать до сфери їх управління [7].

А.К. Кабатов стверджує, що відомчий нормативно-правовий акт – це правовий акт міністерства чи відомства, який являє собою письмовий документ, виданий зазначеним органом на підставі й у межах своїх законних повноважень на виконання вимог закону та з метою реалізації міністерством, відомством покладених на нього функцій [9]. Правовий акт має офіційний характер та обов'язкову силу для всіх суб'єктів у сфері, підвідомчій міністерству, відомству.

Наголосимо, що під відомчою нормотворчістю у сфері реалізації правоохоронної функції держави варто розуміти діяльність суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави (уповноважених на те центральних органів виконавчої влади), які з метою реалізації законів України й нормативно-правових актів вищих органів державної влади в межах своїх повноважень приймають відомчі нормативно-правові акти, що деталізують і роз'яснюють механізм реалізації державної політики в правоохоронній сфері.

Л.М. Шестопалова та М.С. Мельничук зазначають, що відомчі акти мають такі переваги: мобільність, охоплення всіх сфер суспільних відносин, безпосередність спілкування керівника й підлеглого, швидкість інформування адресатів виконання, оперативність організації їх виконання [14, с. 138].

Нормотворча діяльність Міністерства внутрішніх справ (далі – МВС) України та його органів на місцях є конкретною

формою управління суспільними відносинами. Вона полягає в заповненні прогалин правового регулювання, що виникають у результаті недостатньої реалізації нормотворчої спроможності. Така діяльність базується на свідомому створенні правомочним органом можливості більш повного регулювання відносин у певній галузі управління.

На сучасному етапі встановлено, що основними напрямками діяльності з вирішення проблем відомчої нормотворчості органів внутрішніх справ необхідно вважати такі: 1) узгодження правових норм з об'єктивною дійсністю; 2) усунення існуючих прогалин у регламентації суспільних відносин органів внутрішніх справ; 3) посилення структурованості системи відомчих актів; 4) удосконалення процедур підготовки та прийняття нормативно-правових актів; 5) уточнення механізму контролю за нормотворчою діяльністю МВС України; 6) розробка завершеного циклу систематизації актів МВС України [3].

Т.М. Вороніна, спираючись на аналіз теоретичних і практичних досліджень російських та зарубіжних учених, виділяє й надає характеристики таких найбільш істотних ознак відомчого нормативно-правового акта (на прикладі відомчого акта Міністерства внутрішніх справ Росії), як державно-владний характер, підзаконність, однобічність, обов'язковість, нормативність, письмова форма, предмет регулювання, процедура (порядок) видання, сфера дії [5, с. 6]. Науковець також пропонує свій варіант визначення нормативно-правового акта (на прикладі Міністерства внутрішніх справ Росії): «Відомчий нормативно-правовий акт – це виданий із дотриманням встановленої процедури в односторонньому порядку підзаконний письмовий документ, що носить державно-владний, обов'язковий характер, яким встановлюються, змінюються чи скасовуються правові норми, які стосуються широкого кола осіб та розраховані на багаторазове застосування у сфері внутрішніх справ» [5, с. 7].

На нашу думку, з вказаним твердженням варто погодитись, оскільки воно підтверджується такими положеннями: а) основною сферою діяльності органів внутрішніх справ є публічні відносини, що забезпечують універсальний, публічний, загальнодержавний інтерес (на відміну від інших сфер діяльності, спрямованих на захист приватного інтересу індивідуального власника або об'єднання); б) акти МВС України (як і акти Міністерства внутрішніх справ Росії) покликані забезпечити не лише охорону, а й реалізацію прав і свобод людини й громадянина, особливо в правовідносинах, сторонами яких виступають громадянин та орган внутрішніх справ; в) забезпечення правового регулювання не лише основного, а й найбільш ємного напрямку роботи МВС України – його адміністративно-правової діяльності.

Специфічними факторами, що впливають на відомчу нормотворчість МВС України, варто визнати об'єктивну необхідність регулювання суспільних відносин, що складаються в органах внутрішніх справ, мету їх діяльності, принципи їх структурної побудови й діяльності, а також специфіку примусу, який забезпечує дотримання чинних норм, вимоги, що стосуються форми, у якій встановлюються та виражаються внутрішньоорганізаційні норми.

Зуважимо, що під час огляду відомчого нормативно-правового акта системи МВС України з формального боку встановлюється, що цим актам міністерств і відомств властиві такі ознаки правових норм: 1) нормативність; 2) формальна визначеність; 3) санкціонованість; 4) підзаконність; 5) галузева спрямованість.

Нормативність виражається у всезагальності, узагальненості адресата, необмеженій кількості застосування. Формальна визначеність тлумачиться як чітко введені правила, що регулюють взаємні дії й відносини суб'єктів. Санкціонованість – це встановлене

законом належне забезпечення певного правила, можливість застосування заходів державного примусу до його порушників.

Підзаконний характер відомчих нормативних актів полягає в тому, що вони видаються саме для виконання закону. Крім того, масштаб застосування такого акта обмежується дією закону з реалізації тієї чи іншої функції міністерства, відомства. Отже, відомчий акт завжди має чітко виражену галузеву спрямованість, похідну від компетенції органу, який його видав.

Галузева спрямованість відомчого нормативно-правового акта виражається в можливості міністерства або відомства видавати акти лише з питань, віднесених законом до його відання, та лише щодо тих суб'єктів, на яких поширюється сфера реалізації функцій цього міністерства, відомства.

Специфічними факторами, що впливають на відомчу нормотворчість, варто визнати такі: об'єктивну необхідність регулювання суспільних відносин, що складаються в органах внутрішніх справ; мету їх діяльності; принципи їх структурної побудови й діяльності; специфіку примусу, який забезпечує дотримання чинних норм; вимоги, що стосуються форми, у якій встановлюються та виражаються внутрішньоорганізаційні норми. Відомчі нормативно-правові акти МВС України, здійснюючи своє компетентне регулювання, торкаються правового статусу суб'єктів лише з огляду на встановлені вищими органами державної влади межі.

Як зазначає Н.В. Лазнюк, метою видання відомчих нормативно-правових актів МВС України є конкретизація й деталізація загальних норм права, встановлення на основі первинних правил більш конкретних правових приписів, а їхнє призначення зводиться переважно до організації оптимального функціонування керування підсистем та впорядкування діяльності у відповідних сферах суспільних відносин. Відомчі нормативно-правові акти МВС України виступають як спеціалізований системний комплекс самостійного виду джерел права [10, с. 160].

Серйозною проблемою масиву відомчих нормативно-правових актів органів внутрішніх справ є їх багаточисельність, розрізненість і неузгодженість правових норм, які в них містяться. Компетенція органів внутрішніх справ зі створення нормативно-правових актів визначається складовою частиною їх загальної компетенції. Це дуже важливо під час встановлення меж або обсягу нормотворчої компетенції, адже коло питань, які можуть піддаватись відомчій нормативній регламентації, досить часто прямо не вказується.

Зрозуміло, що відомчі нормативно-правові акти відіграють службову (допоміжну) роль у правовому регулюванні суспільних відносин, виконуючи конкретизуючу та забезпечувальну функції щодо законів. Проте таке положення не зменшує значущість результату цього виду нормотворчої діяльності, яка дає можливість більш оперативного правового впливу на суспільні відносини, скасуванню прогалин у сфері компетенції державного органу. Водночас варто виділити й недоліки відомчої нормотворчості в системі МВС України та його результатів, а саме у відсутності науково обґрунтованої систематизаційної діяльності, яка негативно впливає на ефективність реалізації функцій останніх. Сьогодні досить гостро стоїть проблема систематизації відомчих нормативно-правових актів. Аналізуючи останні відомчі нормативно-правові акти в системі МВС України, необхідно виділити ще одну серйозну проблему – численність, розрізненість і неузгодженість правових норм, які в них містяться. Сучасний стан системи МВС України викликає труднощі як у пошуках необхідного нормативного матеріалу, так і в застосуванні нормативних приписів.

Підсумовуючи дослідження багатьох сучасних українських авторів у галузі права, доцільно виділити низку пропозицій щодо

вдосконалення стану систематизації відомчих нормативних актів органів внутрішніх справ України.

По-перше, необхідність у кодифікаційній роботі: відомчу нормативно-правову базу МВС України найбільш доцільно створювати як взаємопов'язану систему кодифікованих актів, а не як просту базу нормативних документів із різних питань. Кодифікаційна діяльність завершується виданням статутів, положень, правил – актів, які, на відміну від інших видів відомчих нормативно-правових актів, рідше зазнають змін, встановлюючи тим самим більш стійкі нормативні регулятори суспільних відносин. Це у свою чергу скасовує розрізненість відомчих нормативно-правових актів, забезпечує оптимальну координацію чинних норм та полегшує процес їх застосування.

По-друге, необхідна консолідація – систематизаційний захід, який об'єднує декілька актів в один значно більший за масштабами акт, проте без суттєвих змін тексту. Проте консолідаційну роботу відомчих нормативно-правових актів МВС України варто проводити з правовими нормами, що регулюють певну однорідну сферу суспільних відносин (наприклад, консолідаційну систематизацію всіх відомчих нормативно-правових актів МВС України з питань проходження служби особами рядового й начальницького складу системи МВС України, з питань матеріального забезпечення).

По-третє, варто проводити публікацію офіційних інкорпоративних збірників, що являє собою систематизацію відомчих нормативно-правових актів МВС України, яка є більш економічною та менш затратною в часі, ніж проведення кодифікованих робіт, однак не менш ефективною діяльністю. Вказані збірники здебільшого призначені здійснювати правове інформування громадян щодо нових нормативних актів.

По-четверте, необхідність у підвищенні якості обліку нормативно-правових актів, своєчасному внесенні до них змін і доповнень.

По-п'яте, доцільно використати науково-технічний прогрес і світові інформаційні технології та створити автоматизовану електронну базу даних відомчих нормативно-правових актів МВС України, які дозволять ввести практично необмежений об'єм правової інформації, значно полегшити її пошук, надрукувати й розтиражувати в необхідній кількості екземплярів, оскільки перевага вказаної бази полягає в зручності та доступності.

Висновки. Вихідною категорією авторської концепції відомчого нормотворчого процесу, з якої починається формування її змісту, є поняття відомчої нормотворчості як об'єктивно обумовленої процесом формування права форми реалізації функцій держави органами виконавчої влади, що виступає як організаційно встановлений тип юридичної діяльності компетентних осіб міністерств і відомств, здійснюваної на законодавчо регламентованій або делегованій основі, змістом якої є розробка норм права з метою прийняття, а також зміни й скасування міністрами та іншими керівниками нормативних документів, спрямованих на організаційне забезпечення дії нормативних актів вищих органів державної влади.

У зв'язку із цим під нормотворчою діяльністю органів внутрішніх справ України варто розуміти діяльність уповноважених суб'єктів, що здійснюється в межах компетенції або на підставі делегування та спрямовується на створення, зміну чи скасування відомчих нормативно-правових актів внутрішньої й зовнішньої дії. Важливо, щоб відомчі акти МВС України приймалися на підставі та на виконання законів, слугували засобом деталізації організаційного забезпечення норм вищих органів державної влади та регламентували переважно внутрішньовідомчі відносини. Ефективність правового регулювання суспільних відносин, охорону яких здійснюють органи внутрішніх справ, і самої діяльності цих

органів значною мірою залежить від повноти та якості прийнятих нормативно-правових актів, усунення прогалин, колізій і дублювання приписів, а також від високого ступеня їх систематизації, юридичної кваліфікації.

Література:

1. Алексеев С.С. Проблемы теории права : [курс лекций] : в 2 т. / С.С. Алексеев. – Свердловск : Изд-во Свердловского юрид. ин-та, 1973–... – Т. 2 : Нормативные юридические акты. Применение права. Юридическая наука. – 1973. – 401 с.
2. Безпалова О.І. Роль відомчої нормотворчості в адміністративно-правовому забезпеченні реалізації правоохоронної функції держави / О.І. Безпалова // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». – 2013. – № 6-1. – Т. 1. – С. 133–137.
3. Вац В.М. Адміністративно-правове регулювання кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.М. Вац. – К., 2015. – 20 с.
4. Ведомственное нормотворчество: теория и практика применения : [монография] / под ред. М.А. Лапиной, В.А. Баранова. – М. : Проспект, 2014. – 240 с.
5. Воронина Т.Н. Нормативные правовые акты МВД России в механизме правового регулирования деятельности органов внутренних дел : дисс. ... докт. юрид. наук / Т.Н. Воронина. – М., 2001. – 268 с.
6. Горбунова Л.М. Підзаконні нормативно-правові акти: організаційно-правові питання забезпечення законності : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Л.М. Горбунова. – К., 2005. – 204 с.
7. Дзюбенко О.Л. Теоретичний аспект відомчої нормотворчості / О.Л. Дзюбенко // Право і суспільство. – 2009. – № 4. – С. 12–16.
8. Елеонский В.О. Нормотворчество в органах внутренних дел : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / В.О. Елеонский. – М., 1992. – 24 с.
9. Кабатов А.К. Ведомственные нормативные акты в общенародном государстве: понятие и роль / А.К. Кабатов // Вестник Московского университета. Серия 11 «Право». – 1982. – № 3. – С. 82–87.
10. Лазнюк Н.В. Нормативно-правові акти Міністерства внутрішніх справ України / Н.В. Лазнюк // Актуальні проблеми міжнародних відносин. – К., 2001. – Вип. 28. – Ч. 3. – С. 158–168.
11. Лапина М.А. Ведомственное нормотворчество МВД России: анализ состояния и перспективы развития / М.А. Лапина, И.С. Долгих // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 3. – С. 233–239.
12. Рибалкін А.О. Стадії нормотворчого процесу в органах внутрішніх справ / А.О. Рибалкін // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – Донецьк : ДІВС, 2001. – № 2. – С. 65–72.
13. Рибалкін А.О. Нормотворчість органів внутрішніх справ (аспекти загальної теорії) : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / А.О. Рибалкін ; Запорізький юрид. ін-т. – Запоріжжя, 2005. – 285 с.
14. Шестопалова Л.М. Особливості нормотворчості в органах внутрішніх справ / Л.М. Шестопалова, М.С. Мельничук // Вісник Академії управління МВС. – 2009. – № 2. – С. 134–142.

Воронина И. Н. Актуальные вопросы ведомственного нормотворчества в системе органов внутренних дел

Аннотация. В статье исследуется разграничение понятий «правотворчество», «нормотворчество» и «ведомственное нормотворчество», проанализировано современное состояние ведомственного нормотворчества в системе Министерства внутренних дел Украины.

Ключевые слова: правотворчество, нормотворчество, нормативно-правовой акт, ведомственная нормотворчество.

Voronina I. Topical issues of departmental rule-making in the organs of internal affairs

Summary. In the article the distinction between the concepts of “law-making”, “rule-making” and “departmental rule-making”, analyzes the current status of departmental rule-making in the Ministry of Internal Affairs of Ukraine.

Key words: law-making, rule-making, legal act, departmental rule-making.

*Григоренко Д. А.,**аспірант кафедри історії державства і права України і зарубіжних стран
Національного юридического університету імені Ярослава Мудрого*

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ И ПРАВОВЫЕ МЕРЫ РУКОВОДСТВА УСССР ПО ВЫТЕСНЕНИЮ И ЛИКВИДАЦИИ ЧАСТНОЙ ТОРГОВЛИ ПРИ СВРАЧИВАНИИ НЭП (1926-1929 ГГ.)

Аннотация. Статья посвящена организационным и правовым мерам, которые применялись партией и правительством для вытеснения и ликвидации частной торговли в УССР. Анализируются основные решения партии и правительства в сфере регулирования частной торговой деятельности в этот период.

Ключевые слова: НЭП, частная торговля, вытеснение, ликвидация.

Постановка проблемы. С окончанием восстановления экономики страны и переходом к реконструктивному периоду, когда наладились рыночные связи, окрепла государственная и кооперативная торговля, частная торговля потеряла свое прежнее значение, которое она имела в начале НЭП. К тому же неуклонный рост ее показателей в 1925–1926 гг. вызвал у большевиков серьезные опасения. Однако даже в таких условиях государство не торопилось полностью ликвидировать частную торговлю, поскольку это могло нанести большой вред экономике государства. Высказывались опасения, что «огольное вытеснение частного торгового капитала, когда это вытеснение еще не созрело, заставит частный капитал принять замаскированные, нелегальные, распыленные формы деятельности» [1, с. 48]. Именно поэтому XV съезд ВКП(б) постановил, что «дальнейшее вытеснение частника с рынка кооперацией и государственной торговлей должно происходить в меру их действительных организационных и материальных возможностей, так, чтобы это вытеснение не влекло за собой брешу в товаропроводящей сети и перебоев в снабжении рынка» [2, с. 762]. Апрельский Пленум ЦК ВКП(б) в 1926 г. еще раз указал, что «дальнейшее расширение кооперативного оборота должно происходить за счет уменьшения роли частного капитала» [3, с. 521]. Поскольку государственная и кооперативная торговля продолжали вытеснять частника из товарооборота, стала возможна непосредственная смычка между государственной промышленностью и крестьянством. Осуществление этой смычки, по мнению Пленума ЦК ВКП(б), должно было идти, «во-первых, путем изоляции кулачества и, во-вторых, путем материальной поддержки и организации бедноты против кулачества» [3, с. 520].

Изложение основного материала. Интенсивная индустриализация и существенная финансовая поддержка со стороны государства обобществленной торговли вызвали необходимость установить строжайший режим экономии в расходах всех без исключений административных, хозяйственных, торговых, кооперативных, банковских и других учреждений и организаций снизу доверху. По этому поводу в обращении ЦК и ЦКК ВКП(б) «О борьбе за режим экономии» от 25 апреля 1925 г. одной из конкретных задач на этом пути было «установление подробной деловой отчетности хозяйственников» [4, с. 529]. На основании этого обращения ЦИК и СНК СССР своим по-

становлением от 11 июня 1926 г. ввели в действие режим экономии. Введение этого режима в области торговли предполагало «упорядочивание товаропроводящей сети, упрощение ее, снижение расходов по ее содержанию, сокращение расходов на комиссионно-посреднический аппарат» [5, с. 532]. На деле же это означало вытеснение частного посредника при реализации продукции государственной промышленности. Широко распространенной была практика перепродажи кооперативной торговлей продукции государственной промышленности представителям частного сектора торговли. Конец такому частному посредничеству был положен Постановлением ЦК ВКП(б) «О взаимоотношениях госпромышленности и потребкооперации» от 16 августа 1926 г. Этот документ предписывал необходимость проведения ряда решительных мер по борьбе с перепродажей в кооперативных организациях с привлечением к судебной ответственности всех кооперативных организаций, которые продают товары с узкокоммерческой целью, не в направлении своей кооперативной сети [6, с. 536].

В ноябре 1926 г. состоялась XV конференция ВКП(б), на которой в свете проблем цен и товарооборота разрешился вопрос о мерах дальнейшего регулирования частного капитала и частной торговли [7, с. 549]. В резолюции этой конференции «О хозяйственном положении страны и задачах партии» от 3 ноября 1926 г. указывалось, что «кооперация, овладевшая свыше 40% розничного оборота (вместе с государственной розницей свыше 60%), должна на деле доказать низовому потребителю преимущество перед частнокапиталистической торговлей как более дешевая и экономная. Наряду с отмеченным ростом обобществленного сектора в народном хозяйстве роль частного капитала, особенно в области товарооборота, продолжала оставаться значительной. Отсюда следовала необходимость особого внимания со стороны партии и государства к вопросам борьбы с частным капиталом». Конференция признавала, что «успехи, достигнутые на пути государственного регулирования частного капитала (экономическое регулирование на транспорте, снабжение промпродукцией на строго определенных условиях, отведение частному капиталу лишь строго ограниченных областей деятельности и т. д.), свидетельствуют о том, что при лучшей постановке учета деятельности частного капитала возможно в большей степени, чем в настоящее время, подчинение его государственному регулированию». Кроме того, конференция особо подчеркнула явную недостаточность учета размеров частного капитала и направления его деятельности. Отсутствие учета частного капитала при гибкости его в смысле перехода из одной формы деятельности в другую затрудняло практическое осуществление налоговой политики партии и ограничение этим путем частнокапиталистического накопления. В первую очередь планировали подвергнуть учету наиболее крупную частную торговую деятельность. Для этого Постановлением СНК СССР от 24 августа 1926 г. были определены Правила пу-

бличной отчетности промышленных и торговых и кредитных учреждений [8]. В соответствии с этим правовым актом юридические лица, выбирающие патенты V разряда для торговых предприятий, а также со складочным капиталом не менее 10 тысяч рублей, подлежали публичной отчетности. Публичная отчетность заключалась в опубликовании балансов и других сведений в установленных органах печати, а также в представлении балансов и отчетов в НКФ СССР, НКФ УССР и их местные органы по принадлежности.

Февральский Пленум ЦК ВКП(б) в 1927 г. отметил, что частный капитал, будучи оттеснен кооперацией и государственной торговлей на вторые роли и уступив решающее влияние на рынке, занимает все-таки около 22% во всем товарообороте и около 40% в розничной торговле, представляя собой значительную величину, с которой нельзя не считаться. При этом даже на самом высоком партийном уровне не шла речь о полной ликвидации частной торговли. Вышеуказанный Пленум указал, что «роль частного капитала в торговле и в дальнейшем должна систематически уменьшаться. Однако было бы переоценкой своих сил и забеганием вперед, если бы мы ставили себе задачу теперь же совершенно вытеснить частный капитал с рынка и сконцентрировать в руках кооперации и госторговли все 100% товарооборота» [9, с. 584]. В резолюции этого Пленума «о снижении отпускных и розничных цен» определялись дальнейшие мероприятия по регулированию частной торговли. Так, наряду с задачей дальнейшего преодоления частного капитала в торговле экономическими мерами на первый план была выдвинута задача подчинения частного капитала регулируемому влиянию пролетарского государства в целях использования частника в интересах социалистического хозяйственного строительства. Именно за счет вытеснения частной торговли должно было идти расширение поля деятельности кооперации. Снижения цен в частном секторе торговли планировалось достичь путем отпуска товаров государственной промышленности лишь тем из частников, которые будут придерживаться установленных цен и накидок.

Роль частного капитала и меры дальнейшего воздействия на него со стороны государства стали предметом дискуссии на одиннадцатом заседании X Всеукраинского Съезда Советов (6–13 апреля 1927 г.) при обсуждении доклада председателя Наркомторга УССР Чернова об «организации торговли и кооперации» [10, с. 112]. Практически все делегаты единогласно говорили о необходимости подчинения частной торговли нуждам государства и постепенном вытеснении частника. Так, например, представитель Прилукского округа по фамилии Цюпак сказал, что необходимо «заставить частника почувствовать влияние государственного и общественного регулирования». Представитель Сталинского округа Кононов утверждал, что «уход частника на село должен вызвать противодействие в отношении его, и мы должны сосредоточить наши усилия на том, чтобы вытеснить его из села также как до сих пор мы вытесняли его из города». Ивелев из Одесского округа говорил, что «роль частного капитала нужно рассматривать не только с точки зрения его участия в товарообороте, сколько с точки зрения того дезорганизующего влияния, которое имеет частный торговец у нас на рынке». В заключение дискуссии Чернов произнес следующую речь: «Кооперативная и государственная торговля не доросла до того, чтобы мы могли ставить вопрос о полном вытеснении частника из торговли промышленными товарами. Такое вытеснение создало бы затруднения в продвижении ряда товаров, произведенных государственной промышленностью.

Поэтому в деле торговли промышленными товарами отношение к частнику строим иначе и говорим, что нужно поставить вопрос о снабжении частника в зависимости от того, в какой степени частник идет на подчинение государственному регулированию. Чтобы частника заставить пойти на государственное регулирование торговли промышленными товарами, есть один выход. Нужно, чтобы были закрыты все пути получения товаров нелегальным способом. Такие способы у нас практикуются через передачу кооперативных книжек и через розничную и оптовую торговлю государственных и кооперативных организаций, и наша позиция по отношению к частнику должна быть твердая».

X Всеукраинский Съезд Советов в своей резолюции «Про организацию торговли и кооперации» высказался за то, что теперь основным заданием является не механическое уменьшение удельного веса частной торговли, а такое ее использование, которое даст возможность втянуть частника в сферу непосредственного регулирующего влияния государства и оздоровить рынок. Продолжать использовать частную торговлю планировали на договорных принципах и на тех участках товарооборота, где роль частного капитала все еще является экономически неизбежной в данный период [11, с. 265]. Важно отметить, что в материалах Съезда отсутствуют прямые указания на вытеснение или ликвидацию частной торговли.

Сделать вывод о том, что в 1927 г. частная торговля все еще была нужна государству, можно по последнему слову Чубаря, сказанному на пятом заседании X Всеукраинского Съезда Советов. Отвечая на вопрос о том, можем ли мы обойтись без нэпа, и если не можем, то почему, он уверенно сказал: «Без нэпа – это когда все производство будет в руках государства и кооперации, а частник не сможет производить и продавать» [12, с. 38]. Официальная линия правительства УССР сводилась к тезису Чубаря о том, что «когда не будет частника, когда все производство будет в руках государства и кооперации, то это будет такой порядок, который мы пытаемся сделать при социалистическом устройстве, когда учет продукции будет иным, а сознание населения более высоким». Председатель СНК УССР отдавал отчет в том, что сейчас ликвидировать частную торговлю не разумно и опасно. Запрет частной торговли, по словам председателя СНК УССР, привел бы к «такому бюрократизму, который задушил бы отдельные хозяйства. Кроме того, стать на этот путь невозможно из-за брака сознательности и организованности». Ликвидацию частной торговли Чубарь связывал с моментом, когда кооперация охватит все 100% товарооборота: «В таком случае можно будет устранить частника, а когда частник будет устранен, тогда организация сбыта сельхозпродуктов будет обеспечена, тогда можно будет обойтись без нэпа». Но по словам руководителя правительства УССР, «это будет сделано не принудительно, а благодаря росту нашей сознательности и организованности». Таким образом, отказ от нэпа и, как следствие, ликвидация частной торговли, виделся правительству УССР только после выполнения задач, поставленных перед частником, и окончательного охвата государственной и кооперативной торговлей всего товарооборота страны.

Подводя итоги деятельности советской власти за десять лет после Октябрьской революции, ЦИК СССР признал, что новая экономическая политика целиком себя оправдала, установив правильную смычку между города и деревней. В постановлении ЦИК СССР «Об итогах за десять лет и перспективах хозяйственного строительства Союза СССР» от 20 октября 1927 г. значилось, что «успехи, достигнутые государ-

ственными и кооперативными организациями в области торговли, рост накопления в этих организациях уже в настоящее время дают им решающий перевес над частным капиталом» [13, с. 657]. По мнению правительства СССР, такие успехи создавали предпосылки для полного охвата торговли государственными и кооперативными организациями и перехода к прямой смычке социалистической промышленности с крестьянским хозяйством через эти организации. Такой переход планировали обеспечить прежде всего качественным улучшением и рационализацией всего государственного и кооперативного торгового аппарата.

XV Съезд ВКП(б) в декабре 1927 г. высказался за то, что «по отношению к элементам частнокапиталистического хозяйства должна и может быть применена политика еще более решительного хозяйственного вытеснения». В своей резолюции «по отчету ЦК» от 7 декабря 1927 г. Съезд указал на то, что предпосылки для дальнейшего хозяйственного наступления на капиталистические элементы созданы предыдущими успехами экономического развития на основе возросшего товарооборота [14, с. 660]. Это позволило сосредоточить в руках государства надлежащие материально-хозяйственные ресурсы, необходимые как для успешного преодоления капиталистических элементов в деревне (наступление вместе с середняком на кулака), так и для дальнейшего вытеснения частного капитала в городе. В Резолюции «О директивах по составлению пятилетнего плана народного хозяйства» от 19 декабря 1927 г. XV Съезд ВКП(б) отметил, что «в начале нэпа государственные и кооперативные органы сами прибегали к частному посредничеству в торговле, а частный капитал, имел все преимущества быстрого оборота, играл относительно крупную роль. Теперь на пороге перехода к реконструктивному периоду государственная и кооперативная торговля занимают подавляющую часть общего товарооборота страны. Обобществленный сектор народного хозяйства определяет собой общее направление развития, вытесняя частный капитал» [15, с. 662].

Активно продолжался нажим по линии налогообложения. Как и в предыдущие несколько лет, когда увеличение частного капитала в торговле становилось опасным, он вытеснялся из оборота путем высокого налогового обложения. Например, подоходное обложение частной торговли в СССР составляло от 35 до 45% от подлежащих обложению доходов, а в УССР с учетом местных надбавок было в пределах 40–58 %, не считая введенного в 1926 г. налога на сверхприбыль. Налоговая система продолжала состоять не только из разного рода прямых налогов, но и обязательных платежей в виде повышенной квартирной платы, установленной для торговцев, высокой платы за коммунальные услуги и т. д. При этом она приносила государству хороший доход. Например, в 1924–1925 г. в государственный бюджет УССР от частных торговцев по всем обязательным налогам и сборам поступило около 90 млн рублей. Естественно, что такое чрезмерное обложение частного капитала существенно ограничивало его развитие. Советское руководство не могло позволить частной торговле вновь накопить значительные финансы и навязать конкуренцию государственной торговле, поэтому для всех частных предприятий и лиц, получающих чрезмерную прибыль, со второго полугодия 1925–1926 гг. был введен временный налог на сверхприбыль [16]. Этому налогу подлежали следующие категории плательщиков:

а) владельцы и совладельцы частных торговых предприятий, выбирающие патенты от 3 разряда и выше;

б) лица, занимающиеся комиссионерскими, маклерскими и экспедиторскими операциями без содержания контор, а также кредитными и тому подобными операциями.

Вышеуказанные лица подлежали налогу на сверхприбыль, если они привлекались в предшествующем отчетном периоде к уплате подоходного налога по совокупности налогов и если их доход, облагаемый в данном отчетном периоде, в четыре раза превышает необлагаемый минимум, установленный специальным положением о государственном подоходном налоге.

С принятием постановления ЦИК и СНК СССР от 18 мая 1927 г. государственный налог на сверхприбыль, изначально задуманный как временный, приобретает постоянный характер [17]. Было оговорено, что нормы прибыльности для налогообложения на 1926–1927 гг. и 1927–1928 гг. будут устанавливаться НКФ СССР по согласию НКВД СССР. Сами же нормы прибыльности были значительно снижены по сравнению с первой попыткой налогообложения сверхприбыли. Кроме того, постановление расширяло круг лиц, подлежащих этому налогу: теперь торговцы, выбирающие патент выше 2 разряда, также попадали под его действие. В целом документ очень точно предписывал, кому и сколько придется заплатить за полученную сверхприбыль. Фактически под действие этого правового акта попала вся частная торговля, за исключением низовой – торговли с рук. Таким образом, налоговый пресс продолжал оставаться эффективным механизмом вытеснения государством частной торговли.

Частная торговля всячески пыталась избежать высокого налогообложения. Широко стал применяться метод, когда частник действовал под маской или от имени государственных органов. Частный торговец использовал в своих целях предоставляемое ему государственными хозяйственными органами право на закупку или доведение до потребителей определенных продуктов.

Арендная политика государства также была нацелена на вытеснение частной торговли. Это достигалось как путем снижения арендной платы для государственных и кооперативных торговых организаций, так и созданием препятствий для частника. Постановление СНК УССР от 9 мая 1927 г. [18] и соответствующая инструкция НКВД УССР к нему от 6 октября 1927 г. предусматривали максимальную скидку в 30% для государственных и кооперативных организаций, торгующих предметами первой необходимости. В тоже время никаких скидок для частных торговцев законодательство об арендной плате не предусматривало. Более того, постановлением НКВД УССР от 30 мая 1930 г. были внесены изменения в инструкцию НКВД УССР от 6 октября 1927 г., которые закрепили повышенный тариф арендной платы для частной торговли [19].

В проблеме цен, как подчеркнул Пленум ЦК ВКП(б) в феврале 1927 г., перекрещиваются все основные проблемы советского государства, в том числе и успешность ограничения частнокапиталистических элементов в торговле [20, с. 575], поскольку в условиях нехватки товаров торговцы часто стремились восполнить недостаточность средств за счет увеличения прибылей и не проводили в жизнь указания партии и правительства о снижении цен. Понимая всю важность установления контроля над ценами, советское руководство в апреле 1926 г. создает Центральную междуведомственную комиссию снижения цен при Народном Комиссариате торговли. Во исполнение решений февральского Пленума ЦК ВКП(б) 1927 г. Комиссия начала принимать меры для централизации системы ценообразования, расширения практики этикетных и твердых цен на ряд

товаров, и установления предельных наценок на главнейшие товары для всей торговли [21, с. 51]. Кроме того, СТО СССР в Постановлении от 2 июля 1926 г. предписывал НКВТ СССР по соглашению с ВСНХ СССР определить размеры снижения по отдельным районам, звеньям товаропроводящего аппарата и группам недостаточных товаров. Размер снижения розничных цен в государственной и кооперативной торговле по указанным товарам должен был составить в среднем на 1 августа 1926 г. по всему СССР 10% от уровня этих цен на 1 мая 1926 г. [22]. В целях реального проведения указанного снижения цен предлагалось обеспечить продвижение недостаточных промышленных товаров к потребителю по кратчайшим торговым путям с доведением числа посреднических торгово-расчетных звеньев до минимума, соответствующего потребностям нормального товарооборота. Для этого необходимо было принять меры к тому, чтобы товары проходили от государственных фабрик и заводов до потребителя не более чем через 1–2 оптовых склада. Хотя такое снижение цен и было вызвано необходимостью оптимизировать систему снабжения товарами государственной промышленности, в этом легко усматривается стремление советской власти полностью вытеснить частной торговца – посредника – из торговли промышленной продукцией государства. С принятием этого постановления частный торговец вообще перестал иметь доступ к вышеуказанным товарам, а государственная и кооперативная торговля получили гарантированные законодательством преференции.

Апрельский (6–13 апреля) 1927 г. X Всеукраинский Съезд Советов вновь обратил внимание на проблему снижения розничных цен на промышленные товары. Съезд в своей резолюции по докладу Наркомторга поручал правительству УССР убедиться в том, что не позднее 1 июня 1927 г. будет воплощено в жизнь очерченное Союзным правительством 10-процентное снижение цен на промтовары. Вместе с тем Съезд предлагал не останавливаться на указанном снижении, а дальше систематически работать над снижением цен на протяжении последующих лет. Саму же работу по снижению цен следует проводить не только по линии уменьшения промышленной себестоимости, уменьшения нагромождений торговых и дополнительных трат, но и по линии общего упорядочивания всей товаропоставочной сетки [11, с. 272].

Таким образом, 1927 г. характеризуется кардинальной сменой политических приоритетов власти по отношению к регулированию частной торговли. Причиной этого изменения стал курс политического руководства на форсированную индустриализацию народного хозяйства страны, что подразумевало всестороннее развитие государственного сектора экономики. Именно с 1927 г. началось проведение властью политики целенаправленной и окончательной ликвидации частной торговли, что выражалось во фронтальном наступлении на частно-предпринимательскую деятельность с применением ещё более жёстких мер, чем в предшествующие годы. В первую очередь ужесточилось налоговое давление на частников, обложение которых составляло свыше 50%. Ликвидация частной торговли из товарооборота проводилась путём абсолютного запрещения выдачи им кредитов государственными учреждениями. Для удаления частников с заготовительного рынка была введена система чрезвычайных мер, выражавшаяся в установлении государством твёрдых заготовительных цен.

Резолюция XI Всеукраинского Съезда Советов (7–15 мая 1929 г.) по докладу правительства СССР наилучшим образом демонстрирует отношения законодателя к частной тор-

говле в этот период. По мнению Съезда, «сосредоточение в руках государства основных товарных масс позволило укрепить непосредственные связи между государственной, кооперативной торговлей и конечным потребителем. Тем самым правительство УССР обеспечило начало социалистического наступления на капиталистические остатки, на кулака и нэпмана. Это позволило значительно уменьшить частный капитал в товарообороте, ограничить рост «кулачества» и освободить бедняков-середняков от экономической зависимости кулака» [23, с. 283]. Заслушав доклад председателя СНК УССР В.Я. Чубаря, Съезд предложил и в дальнейшем придерживаться линии последовательной борьбы с остатками капитализма – нэпманом и кулаком в селе [24, с. 285]. В тоже время на Съезде было отмечено, что перед руководством УССР все еще стоит проблема наступления на кулака, на капиталистические элементы города и села. Такое наступление приводит к попытке этих элементов сломать твердую линию советской власти по социалистическому строительству и дезорганизовать смычку рабочих и крестьянства [24, с. 287]. О роли, которую отводили частной торговле, в 1929 г. можно судить по резолюции XI Всеукраинского Съезда Советов «Про пятилетний план народного хозяйства Украины». Предполагалось, что удельный вес кооперации в розничном товарообороте УССР на протяжении пятилетки достигнет 85% [25, с. 301]. Следует отметить, что в опте государственная и кооперативная торговля отвоёвали у частника почти 100% товарооборота страны. Таким образом, планировалось, что за первую пятилетку частная торговля в розничном товарообороте будет занимать около 15%.

Естественно, что планомерное наступление на частника привело к существенному падению показателей частного товарооборота. По материалам НКВТ УССР, подготовленным ко 2-ой сессии ВУЦИК XI созыва (ноябрь 1929 г.), усиление кооперативной и государственной торговли и борьба с частным капиталом, который дезорганизует своей работой рынок, обусловили уменьшение показателей оборота частнокапиталистического сектора торговли. Его удельный вес во всем товарообороте Украины в 1926–1927 г. составил 23,0%, а в 1929–1930 г. – только 6,4% [26, с. 73]. Такое падение оборотов было характерно в одинаковой мере и для села и для города. Розничный товарооборот частного капитала в городе составил в 1929–1930 г. только 561 млн крб, против 828 млн крб. в 1926–1927 г. Еще более интенсивно уходил частный капитал из сельской торговли. Удельный вес частного торгового капитала в розничной торговле в 1929–1930 г. составил по городу 25,9%, а по селу – 9,2% [26, с. 74]. Вдвое уменьшилось количество частных торговых точек. Состоянием на 1929–1930 г. в УССР осталось около 20 тыс. частных торговых точек на селе (против 44,5 тыс. в 1926–1927 г.) и 23 тыс. в городе (против 71,4 в 1926–1927 г.) [26, с. 75].

Под натиском государства частная торговля была практически ликвидирована к началу 1930 г. Показательным является письмо Укрнаркомторга от 5 февраля 1930 г. в адрес ЦК КП(б) У с предложением «полностью уничтожить мелкую частную торговлю продуктами сельского хозяйства в районах всеобщей коллективизации» [27]. По мнению правительства УССР, вред от деятельности частных торговцев и кулаков был настолько велик, что пришлось учредить особые фонды помощи лицам и хозяйствам, пострадавшим от кулацкого насилия [28]. Тезисы об окончательной ликвидации капиталистических проявлений были высказаны и на VI Всесоюзном Съезде Советов в марте 1931 г. В постановлении этого Съезда «По докладу правитель-

ства Союза ССР» отмечалось, что «успехи социалистического строительства достигнуты на основе беспощадного преодоления сопротивления кулацко-капиталистических элементов, на основе вытеснения частного капитала из промышленности и торговли и воплощения политики ликвидации кулачества как класса» [29, с. 5].

Выводы. Этот процесс завершился в мае 1932 г. запрещением открытия частных предприятий. В Постановлении ЦИК и СНК СССР от 20 мая 1932 г. четко указывалось: «Не разрешать, чтобы частные торговцы открывали магазины и всеми средствами искоренять перекупщиков и спекулянтов, которые пытаются наживаться за средства рабочих и крестьян» [30]. Естественно, что под перекупщиками и спекулянтами подразумевали тех, кто еще пару месяцев назад свободно торговал в условиях нэпа. По мнению исследователя нэпа В.П. Дмитренко, в силу значительной раздробленности частой торговли сильно сказался элемент стихии в сокращении ее сети и оборотов. Закрывание в короткий срок массы мелких магазинов, ларьков, прекращение мелочно-розничной и развозной торговли привело к появлению в ряде мест, как в то время писали, «торговых пустынь», к ухудшению снабжения населения, особенно в селе, городских окраинах. Это потребовало крупных дополнительных усилий от государства и кооперации по реорганизации товарооборота. К концу 1930 г. в розничном товарообороте на долю частника приходился лишь 1% [31, с. 60]. Даже не смотря на законодательный запрет торговли, она продолжалась, прежде всего товарами первой необходимости и массового употребления. Поэтому во исполнение Постановления от 20 мая 1932 г. ЦИК и СНК СССР 22 августа 1932 г. приняли Постановление «О борьбе со спекуляцией». Этот правовой акт предписывал ОГПУ, органам прокуратуры и местным органам власти искоренить спекуляцию, применяя к спекулянтам и перекупщикам лишение свободы в концентрационном лагере на срок от 5 до 10 лет без права амнистии [32].

Литература:

1. Погорьельский В.П. Политика КПСС в отношении частного капитала в промышленности и торговле СССР (1917–1927 гг.) / В.П. Погорьельский ; Московский ордена Ленина Энергетический институт. – М., 1960. – 67 с.
2. Резолюция XV Съезда ВКП(б) «О директивах по составлению пятилетнего плана народного хозяйства» от 19 декабря 1927 г. // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам (1917–1967 гг.). – М., 1967– . – Т. 1 : Издательство политической литературы. – 1967. – 774 с.
3. Резолюция Пленума ЦК ВКП(б) «О хозяйственном положении и хозяйственной политике» от 25 апреля 1926 г. // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам (1917–1967 гг.). – М., 1967– . – Т. 1 : Издательство политической литературы. – 1967. – 774 с.
4. Обращение ЦК и ЦКК ВКП(б) «О борьбе за режим экономии» от 25 апреля 1926 г. // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам (1917–1967 гг.). – М., 1967– . – Т. 1 : Издательство политической литературы. – 1967. – 774 с.
5. Постановление ЦИК и СНК СССР «О режиме экономии» от 11 июня 1926 г. // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам (1917–1967 гг.). – М., 1967– . – Т. 1 : Издательство политической литературы. – 1967. – 774 с.
6. Постановление ЦК ВКП(б) «О взаимоотношениях госпромышленности и потребкооперации» от 16 августа 1926 г. // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам (1917–1967 гг.). – М., 1967. – Т. 1 : Издательство политической литературы. – 1967. – 774 с.
7. Резолюция XV Конференции ВКП(б) «О хозяйственном положении страны и задачах партии» от 3 ноября 1926 г. // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам (1917–1967 гг.). – М., 1967– . – Т. 1 : Издательство политической литературы. – 1967. – 774 с.
8. Постановление СНК СССР «Правила публичной отчетности промышленных и торговых и кредитных учреждений» от 24 августа 1926 г. // СЗ СССР. – 1926. – № 60. – Ст. 452.
9. Резолюция Пленума ЦК ВКП(б) «О снижении отпускных и розничных цен» от 1927 г. // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам (1917–1967 гг.). – М., 1967– . – Т. 1 : Издательство политической литературы. – 1967. – 774 с.
10. X Всеукраинский Съезд Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов 6–13 апреля 1927 г. Стенографический отчет и постановления. Бюллетень № 11. Одиннадцатое заседание. «Организация торгова и кооперации». – Х. : ВУЦИК, 1927. – 165 с.
11. Про организацию торговли и кооперации : Резолюция X Всеукраинского Съезда Советов (6–13 апреля 1927 г.) // Резолюции Всеукраинских Съездов Советов / под ред. М.М. Кириченко. – 1932 г. – 379 с.
12. Конечное слово Чубаря на пятом заседании X всеукраинского съезда Советов от 8 апреля 1927 г. X Всеукраинский Съезд Советов // Бюллетень № 14. – 1927 г. – 54 с.
13. Об итогах за десять лет и перспективах хозяйственного строительства Союза СССР : Постановление ЦИК СССР от 20 ноября 1927 г. // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам (1917–1967 гг.). – М., 1967– . – Т. 1 : Издательство политической литературы. – 1967. – 774 с.
14. Резолюция XV Съезд ВКП (б) «По отчету центрального комитета» от 7 декабря 1927 г. // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам (1917–1967 гг.). – М., 1967– . – Т. 1 : Издательство политической литературы. – 1967. – 774 с.
15. Резолюция XV Съезда ВКП(б) «О директивах по составлению пятилетнего плана народного хозяйства» от 19 декабря 1927 г. // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам (1917–1967 гг.). – М., 1967. – Т. 1 : Издательство политической литературы. – 1967. – 774 с.
16. Постановление ЦИК и СНК СССР «О временном государственном налоге на сверхприбыль» от 18 июня 1926 г. // СЗ СССР. – 1926. – № 42. – Ст. 307.
17. Постановление ЦИК и СНК СССР «О государственном налоге на сверхприбыль» от 18 мая 1927 г. // СЗ СССР. – 1926. – № 25. – Ст. 273.
18. Постановление СНК УССР «О порядке сдачи в аренду и оплаты торговых, промышленных и складочных помещений, находящихся в ведении органов местного (коммунального хозяйства) в городах и населенных пунктах городского типа» от 9 мая 1927 г. // СУ УССР. – 1927. – № 39. – Ст. 180.
19. Постановление НКВД УССР от 6 октября 1930 г. // СУ УССР. – 1930. – № 14. – Ст. 98.
20. Резолюция Пленума ЦК ВКП(б) «О снижении отпускных и розничных цен» от февраля 1927 г. // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам (1917–1967 гг.). – М., 1967– . – Т. 1 : Издательство политической литературы. – 1967. – 774 с.
21. Лазарев Б.М. Управление советской торговлей (организационно-правовые вопросы) / Б.М. Лазарев ; Институт государства и права Академии наук СССР. Издательство «Юридическая литература». – М., 1967. – 183 с.
22. Постановление СТО СССР «О снижении розничных цен на недостающие товары государственной промышленности» от 2 июля 1926 г. // СЗ СССР. – 1926. – № 51. – Ст. 374.
23. Резолюция XI Всеукраинского Съезда Советов (7–15 мая 1929 г.) «По докладу правительства СССР» // Резолюции Всеукраинских Съездов Советов / под ред. М.М. Кириченко. – 1932. – 379 с.
24. Резолюция XI Всеукраинского Съезда Советов (7–15 мая 1929 г.) «По докладу правительства УССР» // Резолюции Всеукраинских Съездов Советов / под ред. М.М. Кириченко. – 1932. – 379 с.
25. Резолюция XI Всеукраинского Съезда Советов (7–15 мая 1929 г.) «По докладу про пятилетний план народного хозяйства Украины» // Резолюции Всеукраинских Съездов Советов / под ред. М.М. Кириченко. – 1932. – 379 с.
26. Материалы НКВД УССР ко 2-ой сессии ВУЦИК XI созыва (ноябрь 1929 г.). – М. : Издание НКВД УССР, 1929. – 90 с.
27. Письмо НКТ УССР в ЦК КП(б)У от 5 февраля 1930 г. // ЦГАВО. – Ф. 1. – Оп. 6. – Д. 187. – Л. д. 148.
28. Постановление ВУЦИК и СНК УССР «Об особых фондах помощи лицам и хозяйствам, пострадавшим от кулацкого насилия» от 25 февраля 1930 г. // СУ УССР. – 1930. – № 6. – Ст. 66.

29. Постановление VI Всесоюзного Съезда Советов «По докладу правительства Союза ССР» от 12 марта 1931 г. // Постановления VI Всесоюзного Съезда Советов. Издательство «Пролетарий». – 1931. – 79 с.
30. Постановление ЦИК и СНК СССР «Про порядок производства торговли колхозов, колхозников и трудящихся единолично крестьян и про уменьшение налога на торговлю сельскохозяйственными продуктами» от 20 мая 1932 г. // СЗ СССР. – 1932. – № 38. – Ст. 233.
31. Дмитренко В.П. НЭП и построение социализма в СССР. К 60-летию X Съезда партии / В.П. Дмитренко // Новое в жизни, науке, технике. Серия «История». – М.: Знание, 1981. – № 2. – 64 с.
32. Постановление ЦИК и СНК СССР «О борьбе со спекуляцией» от 22 августа 1932 г. // СЗ СССР. – 1932. – № 65. – Ст. 375.

Григоренко Д. А. Організаційні та правові заходи керівництва УССР щодо витіснення та ліквідації приватної торгівлі під час згорання НЕП (1926–1929 рр.)

Анотація. Стаття присвячена організаційним і право-

вим заходам, які застосовувалися партією й урядом для витіснення та ліквідації приватної торгівлі в УССР. Аналізуються основні рішення партії та уряду у сфері регулювання приватної торгівельної діяльності в цей період.

Ключові слова: НЕП, приватна торгівля, витіснення, ліквідація.

Grigorenko D. Organizational and legal measures of the Ukrainian SSR's leadership aimed at curbing and liquidating private trade while reversing the NEP (1926–1929)

Summary. The article is devoted to organizational and legal measures, which were applied the Party and the Government to displace and to liquidate the private trade in the Ukrainian SSR. The main decisions of the Party and the Government in the regulation of private trade in this period are analyzed.

Key words: NEP, private trade, displacement, liquidation.

Омарова А. А.,

*аспірант кафедри історії держави і права України та зарубіжних країн
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

ПРО МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС УКРАЇНСЬКОЇ РСР (1944-1985 РР.)

Анотація. У статті досліджується правовий статус Української РСР на міжнародній арені в 1944–1985 рр. Проаналізовано конституційні акти, закони й інші нормативні правові акти, які регулювали участь Української РСР у міжнародних відносинах. У результаті вивчення нормативних джерел і монографічної літератури зроблено висновок, що участь Української РСР на міжнародній арені на початку перебудови була номінальною.

Ключові слова: Українська РСР, правовий статус, міжнародні відносини, міжнародна арена.

Постановка проблеми. В історії вітчизняного конституційного законодавства існують періоди, коли конституційне законодавство стимулювалося змінами міжнародно-правового статусу держави – 1917–1918 рр., 1919 р., 1919–1923 рр., 1945 р. – саме тоді УРСР стала співзасновницею Організації Об'єднаних Націй, активним суб'єктом міжнародних відносин. Наведене й зумовлює науковий інтерес до вивчення еволюції правового статусу України на міжнародній арені, її ролі в повоєнному світі, до аналізу змін у її конституційному законодавстві, що нині до того ж набуває й практичного сенсу. Ідеться про зміни в зовнішньополітичній стратегії України, зафіксовані в підписаній 27 червня 2014 р. у Брюсселі Президентом України П. Порошенком Угоді про асоціацію між Україною і Європейським Союзом, у Законі України «Про внесення змін до деяких законів України щодо відмови України від здійснення політики позаблоковості» від 23 грудня 2014 р. № 35-VIII [1]. Вивчення вітчизняного історичного досвіду, критичне переосмислення історії радянського державотворення сьогодні потрібні й з огляду на спроби Російської Федерації завадити європейському вибору України, порушити силою її суверенітет і територіальну цілісність.

Наукові питання щодо міжнародного статусу Української РСР, змісту нормативно-правових актів, чинних у названий період, розглядалися в роботах таких радянських учених, як Ф. Бурчак, Р. Давидов, М. Козюбра, О. Маліков, В. Оксамитний, Г. Остапенко, І. Хворостяний, М. Яновський та інші. Додамо, що багатьом науковцям було притаманне перебільшення самостійності Української РСР на міжнародній арені. Зазначені питання розглядалися також пострадянськими науковцями, серед яких О. Даніель, Ж. Дюрозель, П. Кремнев, О. Кульчицька, В. Лишевський, В. Макачук, В. Овсієнко, О. Шевченко та ін. Ці автори, навпаки, більш критично оцінювали участь Української РСР у міжнародних відносинах.

Метою статті є дослідження правового статусу Української РСР на міжнародній арені періоду 1945–1985 рр., аналіз змін конституційних актів, законів та інших нормативно-правових актів, які закріплювали цей статус.

Виклад основного матеріалу дослідження. Поява представництва України на міжнародному рівні стала можливою внаслідок близької перспективи розгрому фашистської Німеччини та її сателітів у Другій світовій війні, усе більш тісної спів-

раці керівників провідних держав антигітлерівської коаліції – СРСР, США і Великої Британії. Питання про створення ООН, представництво радянських союзних республік у цій організації розглядалися на Вашингтонській (вересень 1944 р.), Ялтинській (лютий 1945 р.) конференціях глав урядів трьох провідних держав антигітлерівської коаліції. Так, Й. Сталін пропонував союзникам спочатку погодитися на представництво всіх 16 радянських союзних республік в ООН, не одержавши згоди, він висловив пропозицію надати представництво УРСР, БРСР і Латвійської РСР, а потім пішов на поступки, назвавши Українську РСР і Білоруську РСР [2, с. 166]. На це Ф. Рузвельт і У. Черчілль надали згоду, зважаючи на внесок народів України й Білорусії в розгром фашизму та зазнані ними жертви.

Саме з огляду на це 01 лютого 1944 р. Верховна Рада СРСР прийняла Закон «О предоставлении союзным республикам полномочий в области внешних сношений и преобразовании в связи с этим Народного комиссариата иностранных дел из общесоюзного в союзно-республиканский народный комиссариат» [3]. Цим Законом передбачалося право союзних республік на встановлення безпосередніх зносин з іноземними державами (ст. 2 п. б). Проте Конституція СРСР 1936 р. у ст. 14 п. «а» закріпила право СРСР установлювати загальний порядок у взаємовідносинах союзних республік з іноземними державами, тобто союзне законодавство підкреслювало верховенство союзних органів у міжнародних відносинах.

У свою чергу, Верховна Рада УРСР прийняла 04 березня 1944 р. Закон «Про утворення союзно-республіканського Народного комісаріату закордонних справ УРСР» [4]. У зв'язку з цим текст Конституції УРСР було доповнено новою ст. 15-б, відповідно до якої Українська РСР мала право вступати в безпосередні зносини з іноземними державами, укладати з ними договори та обмінюватися дипломатичними й консульськими представниками. Ст. 43 Основного Закону Української РСР була доповнена пунктом «ж», яким передбачалося здійснення Радою Міністрів Української РСР керівництва в галузі міжнародних зносин УРСР, виходячи з загальноновстановленого Союзом РСР порядку взаємовідносин союзних республік із закордонними державами, а утворення Народного Комісаріату закордонних справ закріплювалося ст. 45.

Отже, згідно із прийнятими законами, Українська РСР тепер мала власне, хоча й номінальне міністерство закордонних справ, а ухвалені доповнення до Конституції надали можливість Українській РСР брати участь у міжнародних зносинах, хоча в зовнішній політиці встановлювався контроль вищих союзних органів над органами влади Української РСР. Як справедливо зазначав дослідник – член української діаспори в Канаді М. Сосновський: «Діставши право мати власне Міністерство закордонних справ, уряд УРСР не дістав ніякого права вести власну зовнішню політику. Цей етап [її] не набагато відрізнявся від періоду 1923–1944 рр.» [5, с. 26].

Згодом, 25 квітня 1945 р., на установчій міжнародній конференції ООН у Сан-Франциско в Заяві й Меморандумі уряду УРСР,

поширених серед учасників конференції, ішлося про історію утворення радянської республіки, її першу Конституцію 1919 р., яка закріпила право самостійних зносин з іноземними державами, право війни і миру, дипломатичних представництв тощо. Меморандум наголошував на ініціативі уряду УСРР щодо створення СРСР, на праві виходу союзних республік зі складу СРСР за Конституцією УРСР 1937 р., розкривав сенс законів СРСР і УРСР 1944 р. про надання повноважень союзним республікам у сфері зовнішніх зносин [6, с. 29–34, 35–46, 36–39].

Представник Української РСР на конференції в Сан-Франциско увійшов до складу Комітету Генеральної Асамблеї ООН із загальних питань, був обраний Головою комісії з розробки Статуту ООН, його «Преамбули. Цілей. Принципів». До речі, Статут ООН прийнятий цією конференцією 26 червня, а набрав чинності 24 жовтня 1945 р.

На I сесії Генеральної Асамблеї ООН 11 січня 1946 р., яка проходила в Лондоні, глава делегації Української РСР Д. Манульський був обраний головою Комітету з політичних питань і питань безпеки, а головне, одного з найважливіших серед комітетів Асамблеї. Наступного дня, 12 січня, Українська РСР була обрана серед інших 17 країн членом Економічної та Соціальної Ради строком на 1 рік. Пізніше, 13 листопада 1947 р., Українська РСР стала непостійним членом Ради Безпеки. УРСР мала представництво в Європейській Економічній Комісії (далі – ЄЕК) з 1947 р., а також стала учасником 9 із 12 технічних комітетів ЄЕК, проте в умовах конфронтації між СРСР і Заходом, в умовах розпалу «холодної війни» прийняття рішень у комітетах ставало практично неможливим [7, с. 196]. У 1946 р. нарком закордонних справ УРСР Д. Манульський очолював українську делегацію на Паризькій мирній конференції, за рішенням якої закріплювалися лінія українсько-румунського кордону, приєднання Бессарабії та Північної Буковини до території України. Були підписані мирні договори УРСР із Болгарією, Італією, Угорщиною. У 1945 р. УРСР стала членом Міжнародного суду, у 1946 р. – Всесвітньої організації охорони здоров'я, у 1947 р. – Всесвітнього поштового союзу, у 1948 р. – Всесвітньої метеорологічної організації [8, с. 208].

Разом із делегаціями СРСР, БРСР та інших країн соціалістичної співдружності представники УРСР у міжнародних організаціях і їхніх органах, на міжнародних конференціях та інших форумах уносили конструктивні пропозиції, відповідно до яких передбачалося таке: зміцнення міжнародної безпеки, припинення гонки озброєння, заборона ядерної зброї, ліквідація колоніалізму, неокolonіалізму, расизму й апартеїду, посилення захисту прав людини, розвиток міжнародної співпраці, утвердження прогресивних принципів міжнародного права, закріплених Статутом ООН [9, с. 28]. Представники СРСР, БРСР та УРСР брали активну участь у підготовці рішень щодо расової дискримінації. Зокрема, у проектах резолюцій вони вказували, що із расизмом на сьогодні пов'язана наруга над усіма правами людини, що він є основною перепоною у справі втілення в життя положень документів ООН про соціально-економічні та політичні права особистості на значних територіях земної кулі [10, с. 195].

Отже, ставши однією зі співзасновниць і повноправним членом ООН, УРСР тепер була суб'єктом міжнародного права, активним учасником міжнародних відносин, утвердила свій міжнародно-правовий суверенітет. Ці зміни відображено в законах СРСР і УРСР 1944 р. Проте як суб'єкт міжнародного права УРСР не володіла всією повнотою свого зовнішнього суверенітету ні на стадії створення ООН, ні на стадії свого членства в ній, оскільки перебувала в повній політичній, економічній та ідеологічній залежності від СРСР, його авторитарного партійно-державного ке-

рівництва. Участь у створенні й членство в ООН для Української РСР і Білоруської РСР було переважно питанням політики, а не права [11, с. 26]. Адже Й. Сталін намагався не лише розширити представництво СРСР в ООН, а й пом'якшити негативний резонанс, викликаний фактичною війною радянського режиму, його каральних органів на Західній Україні.

І все ж розширення міжнародно-правового статусу УРСР мало й позитивні наслідки для України. По-перше, хоча він був де-факто обмеженим і залежним, але де-юре визнавався іншими суверенними державами – членами ООН, що створило умови для розвитку рівноправних відносин України з іншими країнами. Для неї державний суверенітет став своєрідним «суверенітетом взаємозалежності, взаємовизнання» [12, с. 149]. По-друге, вихід УРСР на міжнародну арену, активна участь її представництва в повсюдному міжнародному житті збагатили досвід української дипломатії, дали змогу закласти основи дипломатичної служби, покляли початок вивчення проблем міжнародного права, теоретико-правових проблем державного суверенітету тощо. Тому, на нашу думку, не правомірно вважати зовнішній суверенітет УРСР «фікцією». Інша справа, що і внутрішнім, і зовнішнім суверенітетом вона, умонтована в політичну систему СРСР, протягом усієї своєї історії повною мірою не володіла.

На міжнародній арені представники СРСР разом із представниками Української та Білоруської РСР активно виступали за утвердження демократичних засад у світі, тоді як у своїй країні тоталітарний режим із цими засадами активно боровся. Так, у 1975 р. представниками СРСР був підписаний Заключний акт наради з безпеки і співпраці в Європі [13, с. 58–60], який закріплював основоположні права людини, хоча в самому СРСР вони ігнорувалися. Незважаючи на це, 09 листопада 1976 р. була створена Українська громадська група сприяння виконанню Гельсінських угод (далі – УГГ) [14, с. 72]. УГГ у своїй Декларації головним завданням визнавала ознайомлення світового співтовариства із фактами порушень на території України Загальної декларації прав людини та гуманітарних статей, прийнятих Гельсінською нарадою [15, с. 42]. У Меморандумі члени УГГ підтримували ідею суверенітету Української РСР і право виходу зі складу СРСР [16, с. 52–53]. Уже в 1978–1980 рр. були репресовані майже всі члени – засновники Групи, але на їхнє місце зупертою одержимістю йшли нові й нові люди [17, с. 985]. Відомий представник правозахисної діяльності А. Сахаров ще в 1961 р. виступив проти припинення радянського мораторію на випробування ядерної зброї [18, с. 641], із критикою зовнішньої та внутрішньої політики СРСР [19, с. 269]. У 1967 р. з'являється лист 167 діячів науки й культури (з підписом і А. Сахарова) до Президії Верховної Ради СРСР із пропозицією ухвалити закон про законодавче забезпечення свободи інформації. Навесні 1970 р. вчений узяв участь у складанні звернення до керівників СРСР із пропозиціями демократичних перетворень у державі [18, с. 642, 643]. У своїй Пам'ятній записці він підтримував право союзних республік на вихід зі складу СРСР [20, с. 30–31], засуджував репресії членів Гельсінських груп, особливо виділяючи репресії в Україні [21, с. 691]. Указом Президії Верховної Ради СРСР від 08 січня 1980 р. науковець був позбавлений звання тричі Героя Соціалістичної Праці та всіх інших нагород, його було заарештовано й заслано [19, с. 274]. Отже, радянський режим звужував і спотворював внутрішній і зовнішній суверенітет УРСР, грубо порушував основоположні права людини, міжнародні зобов'язання щодо них, норми міжнародного права.

У Конституції СРСР 1977 р. [22] і Конституції Української РСР 1978 р. [23] були залишені норми щодо координації відносин союзних республік з іноземними державами та міжнародними

організаціями. Новелою для тогочасного Основного Закону УРСР стало те, що до її тексту було внесено зміни, а саме: до повноважень Президії Верховної Ради Української РСР зараховано права ратифікації й денонсації міжнародних договорів Української РСР (п. 13 ст. 108). Закон декларував повну залежність прав республіки в зовнішніх зносинах від «цілей, завдань та принципів зовнішньої політики, визначених Конституцією СРСР» (ст. 28). Радянські правознавці в цьому не вбачали обмеження державного суверенітету України [24, с. 32–33]. Насправді ж така норма юридично закріплювала обмеження і її зовнішнього суверенітету.

У 60–70-ті рр. XX ст. представництво УРСР у міжнародних організаціях, участь у міжнародних відносинах розширювалися. Так, у Міжнародній організації праці вона була представлена в Адміністративній раді МОП у 1972 р. [25], її представника було обрано заступником голови освітньої конференції в межах Міжнародного року жінки в 1975 р. [26], заступником голови ХХХ сесії Комітету з питань сільського господарства СЕК ООН у 1979 р. [27], членом виконавчої ради ЮНЕСКО в 1980 р. [28] тощо. УРСР також була членом низки керівних органів міжнародних організацій: Ради Безпеки ООН, Виконавчої ради ЮНЕСКО, Ради з торгівлі та розвитку ЮНКТАД, Ради з промислового розвитку ЮНІДО, Ради управляючих ЮНЕП [29, с. 280] тощо.

Як член ООН Українська РСР була автором або співавтором численних проектів резолюцій і поправок до міжнародних конвенцій. Зокрема, делегація СРСР, Української РСР, Італії, ФРН і Франції на Міжурядовій конференції в Лондоні в 1972 р. запропонували «Поправки до статті IX проекту Конвенції по запобіганню забрудненню моря скиданням відходів та інших матеріалів» [30]. На ХХХІІ сесії Генеральної Асамблеї ООН делегація Української РСР у співавторстві з делегаціями 17 країн унесла проект резолюції «Про укладення Всесвітнього договору про незастосування сили у міжнародних відносинах» [31]. А в 1980 р. на ХХХV сесії Генеральної Асамблеї ООН делегація Української РСР у співавторстві з делегаціями 20 країн унесла проект резолюції «Про заборону розробки і виробництва видів зброї масового знищення і нових систем такої зброї» [32].

Покажемо те, що міжнародні конвенції, ратифіковані Президією Верховної Ради Української РСР, спочатку затверджувалися Президією Верховної Ради СРСР. Так, 15 жовтня 1975 р. Президія Верховної Ради СРСР видала указ «О ратифікації Міжнародної конвенції о пресечении преступления апартеида и наказания за него» [33]. Того самого дня підтверджено приєднання до вищезгаданої Конвенції, що відображено в указі Президії Верховної Ради Української РСР «Про ратифікацію Міжнародної конвенції про припинення злочину апартеїду та покарання за нього» [34]. Згодом, 05 березня 1979 р., Президією Верховної Ради СРСР був виданий указ «О ратифікації конвенцій Міжнародної організації труда» [35], пізніше це ж зробила Верховна Рада Української РСР, що підтверджено указом Президії «Про ратифікацію конвенцій Міжнародної організації праці» від 07 березня 1979 р. [36]. Указ Президії Верховної Ради СРСР «О ратифікації конвенції о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин» від 19 грудня 1980 р. [37]. До цієї Конвенції Україна приєдналася із застереженнями. А вже 24 грудня 1980 р. Президія Верховної Ради Української РСР видала указ «Про ратифікацію Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок» [38], у якому йшлося про затвердження Конвенції теж із застереженнями. Ратифікації будь-яких конвенцій чи інших міжнародно-правових документів Українською РСР обов'язково передувало приєднання до них Союзу.

Висновки. В умовах панування в СРСР тоталітарного режиму, жорсткого централізму зовнішньополітична самостійність України значною мірою залишалася неповноцінною, її міжнародна діяльність мала обмежений характер і здійснювалася в межах зовнішньої політики СРСР. Укоренилася і звичка республіканського уряду «озиратися» на вищі союзні органи влади під час прийняття рішень.

І все ж зміни, які відбулися в міжнародному статусі Української РСР з 1945 р., мали незворотній і значною мірою позитивний для української дипломатії характер. Ми не поділяємо думку, що розширення прав союзних республік, здійснене в 1944 р., не мало вирішального значення (на практиці, а не в теорії), оскільки мова йшла про тоталітарну союзню державу [39, с. 245]. Легітимований законами СРСР і УРСР 1944 р., змінами в Конституції СРСР 1977 р. і Конституції УРСР 1978 р. її міжнародно-правовий статус реалізовувався в участі у процесі створення ООН, розробці її Статуту, участі в Раді Безпеки, роботі Генеральної Асамблеї, інших органах і міжнародних організаціях. Міжнародна правосу́в'єктність УРСР як первісного члена-засновника ООН стало загально визаною [29, с. 279].

Отже, зміни в міжнародно-правовому статусі Української РСР у повоєнний період збагатили вітчизняний досвід міжнародного співробітництва, вирішення нагальних проблем міжнародних відносин, що допомогло Україні під час її становлення як незалежної держави. Цей досвід і сьогодні застерігає від небезпеки спроб реанімації радянської імперії, звички «озиратися» на Москву, підтверджує життєву важливість захисту державного суверенітету й територіальної цілісності України.

Література:

1. Про внесення змін до деяких законів України щодо відмови України від здійснення політики позаблоковості : Закон України від 23 грудня 2014 р. // *Голос України*. – 2014. – № 253 (6003). – Ст. 8.
2. Переписка Председателя Совета Министров СССР с президентами США и премьер-министрами Великобритании во время Великой Отечественной войны 1941–1945 гг. Переписка с Ф. Рузвельтом и Г. Труменом (август 1944 – декабрь 1945 г.). – М., 1986. – Т. 2. – 1986. – 319 с.
3. О предоставлении союзным республикам полномочий в области внешних сношений и преобразовании в связи с этим Народного комиссариата иностранных дел из общесоюзного в союзно-республиканский народный комиссариат : Закон СССР от 01 февраля 1944 г. // *Вед. Верх. Совета СССР*. – 1944. – № 8. – С. 1.
4. Про утворення союзно-республіканського Народного комісаріату закордонних справ УРСР : Закон Української РСР від 04 березня 1944 р. // *Від. Верх. Ради УРСР*. – 1944. – № 6. – С. 14–16.
5. Сосновський М. Україна на міжнародній арені 1945–1965. Проблеми і перспективи української зовнішньої політики. / М. Сосновський. – Торонто-Оттава : Вид-во Дослідного Інституту Студіум, Наукове Товариство ім. Шевченка, 1966. – 272 с.
6. В интересах миру и дружбы між народами. Міжнародно-правова діяльність Української РСР. 1945–1972. Документи і коментарі / автор комент. і упоряд. К.С. Забігайло. – К. : Вища школа, 1974. – 335 с.
7. Кульчицька О.В. Українська РСР в ООН: віхи історичного поступу/ О.В. Кульчицька // *Наукові праці історичного факультету Запорізького національного університету*. – Запоріжжя : ЗНУ, 2011. – Вип. XXXI. – С. 195–198.
8. Кульчицька О.В. Д.З. Мануїльський: штрихи до портрета особистості / О.В. Кульчицька // *Вісник ЛНУ ім. Тараса Шевченка*. – 2013. – № 16 (275). – С. 203–213.
9. Хворостяний І.М. За мир без оружия: Участие Украинской ССР в ООН за разоружение 1945–1987 гг. / И.М. Хворостяний. – К. : Политиздат Украины, 1988. – 280 с.
10. Остапенко Г.С. Борьба СССР в ООН за социально-экономические права человека 1945–1977 г. / Г.С. Остапенко. – М. : Наука, 1981. – 279 с.

11. Кремнев П.П. Первоначальное членство в ООН и советские республики / П.П. Кремнев // Вестник Московского университета. Серия 11 «Право». – 2005. – № 1. – С. 3–26.
12. Державний суверенітет: теоретико-правові проблеми : [монографія] / за ред.: Ю.П. Битяка, І.В. Яковюка ; НДІ держ. будівництва та місцевого самоврядування, Нац. акад. прав. наук України. – Х. : Право, 2010. – 272 с.
13. Заключительный акт совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 01 августа 1975 г. // Международная защита прав и свобод человека : сб. документов. – М. : Юрид. лит., 1990. – С. 58–60.
14. Шевченко О. Правозахисна діяльність Гельсінського руху в Україні (середина 70-х – 80-ті роки ХХ ст.) // Вісник академії правових наук України. – 2011. – № 4 (67). – С. 70–79.
15. Декларация Украинской общественной группы содействия выполнению Хельсинских соглашений от 09 ноября 1976 г. // Хельсинское движение : сб. документов. – New York : Chalidze Publications, 1982. – С. 41–44.
16. Украинская общественная группа содействия выполнению Хельсинских Соглашений. Меморандум № 1 // Хельсинское движение : сб. документов. – New York : Chalidze Publications, 1982. – С. 51–53.
17. Українська громадська група сприяння виконанню Гельсінських угод // Міжнародний біографічний словник дисидентів країн Центральної та Східної Європи й колишнього СРСР, Харківська правозахисна група. – Х. : Права людини, 2006. – Т. 1 : Україна. – Ч. 2. – 2006. – С. 984–987.
18. Даніель О. Сахаров Андрій Дмитрович / О. Даніель // Міжнародний біографічний словник дисидентів країн Центральної та Східної Європи й колишнього СРСР, Харківська правозахисна група. – Х. : Права людини, 2006. – Т. 1 : Україна. – Ч. 2. – 2006. – С. 640–649.
19. Лишевский В.П. Четырежды герой / В.П. Лишевский // Лишевский В.П. Охотники за истиной. Рассказы о творцах науки / В.П. Лишевский ; отв. ред. С.С. Григорян. – М. : Наука, 1990. – С. 263–276.
20. Сахаров А. Мир, прогресс, права человека: Статьи и выступления / А. Сахаров. – Ленинград : Сов. писатель, 1990. – 128 с.
21. Сахаров А.Д. Воспоминания : в 2 т. / А.Д. Сахаров. – М. : Права человека, 1996. – Т. 1. – 1996. – 917 с.
22. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик от 07 октября 1977 г. // Вед. Верх. Совета СССР. – 1977. – № 41. – Ст. 617.
23. Конституция (Основной Закон) Украинской Радянської Соціалістичної Республіки від 20 квітня 1978 р. // Від. Верх. Ради УРСР. – 1978. – № 18. – Ст. 268.
24. Бурчак Ф.Г. Основной Закон Украинской Радянської Соціалістичної Республіки / Ф.Г. Бурчак. – К. : Вища школа, 1978. – 49 с.
25. Про обрання Української РСР до Адміністративної ради МОП : рішення 57-ї Генеральної конференції МОП від 16 квітня 1972 р. // Українська РСР на міжнародній арені : зб. документів і матеріалів 1971–1975 рр. / упоряд. і авт. комент.: Ю.К. Качуренко, Ю.В. Костенко, В.О. Сотников, І.Д. Шевченко ; редкол.: В.Н. Мартиненко та ін. – К. : Політвидав України, 1981. – 521 с.
26. Про обрання Української РСР заступником голови освітньої конференції в рамках Міжнародного року жінки : док. Конференції E/CONF.66/L.10 від 19 квітня 1975 р. // Українська РСР на міжнародній арені : зб. документів і матеріалів 1971–1975 рр. / упоряд. і авт. комент.: Ю.К. Качуренко, Ю.В. Костенко, В.О. Сотников, І.Д. Шевченко ; редкол.: В.Н. Мартиненко та ін. – К. : Політвидав України, 1981. – 521 с.
27. Про обрання представника Української РСР заступником голови ХХХ сесії Комітету з питань сільського господарства СЕК ООН : док. ECE/AGRI/45, с. 2 від 05 вересня 1979 р. // Українська РСР на міжнародній арені : зб. документів і матеріалів 1976–1980 рр. / упоряд. і авт. комент.: І.Л. Новиченко, В.П. Степанов, Ю.В. Костенко та ін. – К. : Політвидав України, 1984. – 513 с.
28. Про обрання Української РСР членом Виконавчої ради ЮНЕСКО : акт Генеральної конференції ХХІ с. 16–17 від 08 жовтня 1980 р. // Українська РСР на міжнародній арені : зб. документів і матеріалів 1976–1980 рр. / упоряд. і авт. комент.: І.Л. Новиченко, В.П. Степанов, Ю.В. Костенко та ін. – К. : Політвидав України, 1984. – 513 с.
29. Конституция УССР: реализация ее принципов и норм : [монография] / [Н.И. Козюбра, В.В. Оксамытный, Р.К. Давыдов и др.]. – К. : Наукова думка, 1988. – 328 с.
30. Поправки до статті IX проекту Конвенції по запобіганню забрудненню моря скиданням відходів та інших матеріалів : док. Конференції DWS/A/105 від 09 листопада 1972 р. // Українська РСР на міжнародній арені : зб. документів і матеріалів 1971–1975 рр. / упоряд. і авт. комент.: Ю.К. Качуренко, Ю.В. Костенко, В.О. Сотников, І.Д. Шевченко ; редкол.: В.Н. Мартиненко та ін. – К. : Політвидав України, 1981. – 521 с.
31. Проект резолюції про укладення Всесвітнього договору про незастосування сили у міжнародних відносинах : док. ООН A/C.6/32/L.18 від 09 грудня 1977 р. // Українська РСР на міжнародній арені : зб. документів і матеріалів 1976–1980 рр. / упоряд. і авт. комент.: І.Л. Новиченко, В.П. Степанов, Ю.В. Костенко та ін. – К. : Політвидав України, 1984. – 513 с.
32. Проект резолюції «Про заборону розробки і виробництва видів зброї масового знищення і нових систем такої зброї» : док. ООН A/35/692 від 12 грудня 1980 р. // Українська РСР на міжнародній арені : зб. документів і матеріалів 1976–1980 рр. / упоряд. і авт. комент.: І.Л. Новиченко, В.П. Степанов, Ю.В. Костенко та ін. – К. : Політвидав України, 1984. – 513 с.
33. О ратификации международной конвенции о пресечении преступления апартеида и наказании за него : указ Президиума Верховного Совета СССР от 15 октября 1975 г. // Вед. Верх. Совета СССР. – 1975. – № 43. – Ст. 686.
34. Про ратифікацію міжнародної конвенції про припинення злочину апартеїду та покарання за нього : указ Президії Верховної Ради Української РСР від 15 жовтня 1975 р. // Від. Верх. Ради Української РСР. – 1975. – № 43. – Ст. 465.
35. О ратификации конвенции Международной организации труда : указ Президиума Верховного Совета СССР от 05 марта 1979 г. // Вед. Верх. Совета СССР. – 1979. – № 11. – Ст. 168.
36. Про ратифікацію конвенції Міжнародної організації праці : указ Президії Верховної Ради Української РСР від 07 березня 1979 р. // Від. Верх. Ради Української РСР. – 1979. – № 12. – Ст. 146.
37. О ратификации Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации относительно женщин : указ Президиума Верховного Совета СССР от 19 декабря 1980 г. // Вед. Верх. Совета СССР. – 1981. – № 1. – Ст. 3.
38. Про ратифікацію Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок : указ Президії Верховної Ради Української РСР від 24 грудня 1980 р. // Від. Верх. Ради Української РСР. – 1981. – № 1. – Ст. 4.
39. Макаруч В.С. Розширення статусу союзних республік, входження Української РСР до складу держав-засновниць ООН та проблема західного кордону СРСР (питання міжнародної політики та міжнародного права в оцінках вітчизняних та зарубіжних науковців) / В.С. Макаруч // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – Вип. 25. – Х. : Нац. ун-т внутр. справ, 2004. – С. 237–247.

Омарова А. А. О международно-правовом статусе Украинской ССР (1944–1985 гг.).

Аннотация. В статье исследуется правовой статус Украинской ССР на международной арене в 1944–1985 гг. Проанализированы конституционные акты, законы и другие нормативные правовые акты, регулирующие участие Украинской ССР в международных отношениях. В результате изучения нормативных источников и монографической литературы сделан вывод, что участие Украинской ССР на международной арене в начале «перестройки» было номинальным.

Ключевые слова: Украинская ССР, правовой статус, международные отношения, международная арена.

Omarova A. About international legal status Ukrainian SSR (1944–1985).

Summary. The article studies legal status of Ukrainian SSR on the international scene from 1944–1985. Constitutional acts, laws and other regulatory acts are analyzed which regulate the participation of Ukrainian SSR in international relations. As a result of study of regulatory sources and monographs we came to conclusion that the participation of Ukrainian SSR on the international scene at the beginning of Perestroika was nominal.

Key words: Ukrainian SSR, legal status, international relations, international scene.

Ткаченко О. Р.,

аспірант кафедри адміністративного та господарського права юридичного факультету ДВНЗ «Запорізький національний університет»

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНЕ ПОНЯТТЯ СУБ'ЄКТИВНОЇ СТОРОНИ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Анотація. Стаття присвячена визначенню поняття «суб'єктивна сторона». Проаналізовано думки вчених у сфері теорії права, а також розглянуто погляди на поняття «сторона» й «суб'єктивність» для більш глибокого вивчення природи суб'єктивної сторони правопорушення. Звернено увагу на необхідність розмежування понять «суб'єктивна сторона» та «вина».

Ключові слова: суб'єкт, сторона, суб'єктивність, суб'єктивна сторона, вина.

Постановка проблеми. Суб'єктивна сторона є одним із елементів правопорушення чи злочину, але, на відміну від інших елементів, у вчених немає єдиної думки щодо того, що таке суб'єктивна сторона. Проблемою є також те, що багато вчених досить часто ототожнюють поняття «суб'єктивна сторона» й «вина».

Стосовно того, що таке «суб'єктивна сторона правопорушення», є багато думок. Питанням суб'єктивної сторони займалось багато теоретиків права, серед яких С.С. Алексєєв, О.Ф. Скакун, А.Б. Венгеров, В.С. Нерсесянц, М.М. Марченко, О.С. Піголкін, Р.Л. Хачатуров, Д.А. Ліпінський та інші. Але в статті буде звернена увага також на поняття «суб'єктивність» (або «суб'єктність») і «сторона», для того щоб побачити, що було основою для формування поняття «суб'єктивна сторона».

Метою статті є дослідити поняття суб'єктивної сторони (спираючись на поняття «сторона» й «суб'єктивність», а також погляди теоретиків права), дійти єдиного висновку, що саме є суб'єктивною стороною.

Виклад основного матеріалу дослідження. Суб'єктивна сторона є поняттям, яке нерозривно пов'язане із суб'єктом. Воно складається із двох понять, які є ядром: суб'єктивність (або суб'єктність) і сторона.

Сторона є досить широким поняттям, має багато значень. Словник української мови за редакцією І.К. Білодіда був першим тлумачним словником української мови, більшість сучасників під час укладання нових словників беруть за основу саме цей, тому він є універсальним. У словнику за редакцією І.К. Білодіда можна побачити, що слово «сторона» є майже тотожним слову «бік», стороною може бути напрям, простір чи місцевість, що розташовані в напрямку чого-небудь. Але у словнику за редакцією І.К. Білодіда також зазначено, що стороною може бути погляд, точка зору, розуміння (слово «бік» також може вживатись із таким сенсом); частина чи елемент, що входить до складу чого-небудь, а також людина, група людей або організація, протиставлені в яких-небудь відносинах іншій людині, іншій групі людей або організації. Останні тлумачення поняття «сторона» мають досить близький стосунок до того, як розуміють «сторону» у сфері права [1, с. 735–737].

Окрім вище наведених поглядів на поняття «сторона», у словнику Т.Ф. Єфремової можна знайти такий погляд, що це є сфера діяльності, напрям розвитку, а також відмінна риса, осо-

бливість, що характеризує кого-небудь, що-небудь у якому-небудь стосунку [2].

В свою чергу, у словнику С.І. Ожегова подано визначення, що стороною є також те, що становить одну з особливостей, рис чого-небудь [3, с. 641].

Поняття суб'єктивності є також не простим. Для розуміння цього поняття українські науковці у сфері психології – Л.А. Мацко та М.Д. Прищак – уважають за необхідне спочатку звернути увагу на поняття «суб'єкт», яке є основою для поняття «суб'єктивність». Отже, суб'єкт – суспільний організм, чия практична й пізнавальна активність спрямована на об'єкт. У психології суб'єктом є індивід або соціальна група, що цілеспрямовано діє з метою задоволення своїх практичних чи соціальних потреб. Суб'єктивність – ставлення до когось або чогось, яке зумовлюється, визначається особистими поглядами, інтересами, смаками, уподобаннями суб'єкта [4, с. 152].

Ще один український учений – М.В. Агулов – звертає увагу на те, що в працях українських і закордонних науковців, які присвячені дослідженням становлення людини як суб'єкта, невід'ємною його характеристикою є суб'єктність, що виявляється в усвідомленні себе як частини світу.

Суб'єктність виступає як спосіб життя, властивість, яка формується в процесі життєдіяльності й розкривається переважно у ставленні людини до явищ, речей, оточуючих і до самого себе, виявляється в конкретних діях, коли вони для людини починають виступати як засоби. Суб'єктність може виступати як цілісна характеристика активності людини, що виявляється в її діяльності й поведінці.

Суб'єктність виступає як певна стратегія життя, властивість, яка отримується й формується завдяки життєдіяльності, внутрішньому потенціалові людини. Тому головною характеристикою людини є її суб'єктність. Найбільш загальним показником суб'єктності є власна, усвідомлена активність суб'єкта. З аналізу низки робіт, що присвячені цій проблемі, можна бачити, що суб'єктність розкривається переважно в ставленні людини до явищ, речей, оточуючих і до самого себе, виявляється в конкретних діях, коли вони для людини починають виступати як засоби. Специфіка саморозвитку, самоорганізації суб'єкта полягає в тому, що в процесі становлення та розвитку в людини у відповідь на тиск навколишнього середовища виникає власна активність, направлена переважно на пошук цілей, засобів, цінностей і сенсу життя. Суб'єктивним варто вважати все те, що слугує основою для здібностей людини сформувати своє практичне ставлення до свого життя, до самого себе. Тобто, суб'єктність розглядається як важлива істотна характеристика психіки, яка виконує важливі функції організації внутрішнього світу людини. На думку О.К. Осницького, суб'єктність може виступати як цілісна характеристика особливої активності людини, яка виявляється в її діяльності й поведінці [5, с. 7–14].

Поняття «суб'єктивна сторона» застосовується у сфері права. Єдиного визначення того, що таке суб'єктивна сторона, не-

має, тому багато вчених-правознавців дають власні визначення поняття «суб'єктивна сторона».

На відміну від більшості вчених, теоретик права С.С. Алексєєв починає розглядати поняття «суб'єктивна сторона» з поведінки людей. Він зазначає, що поведінка людей надзвичайно різноманітна. Вона має різні форми вираження, інтенсивність, мотиви, цілі, наслідки. Але всі варіанти поведінки виявляють певні інтереси, орієнтації, ідеологічні позиції в системі відносин державно-організованого суспільства. Саме тому всяка поведінка є об'єктом морального та правового оцінювання.

Правовій поведінці притаманна низка ознак. Перша з них – соціальна значимість. Вчинки людей вплетені в систему суспільних відносин і тому здійснюють на неї певний вплив (позитивний чи негативний). У силу своєї соціальної значимості всякий людський вчинок породжує реакцію оточуючих – схвалення або засудження. У цьому й виявляється соціальна характеристика (оцінка) поведінки, яка може бути або суспільно корисною, або суспільно небезпечною (шкідливою).

Друга ознака правової поведінки – її психологізм, суб'єктивність. Він зумовлений тим, що люди наділені свідомістю й волею і контролюють свою поведінку. Здійснюючи ту чи іншу дію у правовій сфері, суб'єкт співвідносить її з наявними нормами та цінностями, аналізує її з позицій того, яку користь вона принесе суспільству, собі, іншим людям. Залежно від цього й приймається рішення, визначаються напрям, інтенсивність поведінки. Ця сторона, пов'язана зі ставленням особи до своїх дій і їхніх наслідків, і становить суб'єктивну сторону поведінки.

Разом із тим поведінка людини у правовій сфері має специфічні, юридичні ознаки, що характеризують її як правову, що визначається зв'язком поведінки з правом, правовим регулюванням.

Перша юридична ознака подібної поведінки – її правова регламентація. Як об'єктивні, так і суб'єктивні моменти поведінки відображаються в правових приписах. Така регламентація забезпечує точність, визначеність поведінки у правовій сфері, є захистом від стороннього втручання в дії громадян інших суб'єктів. Ця формально-юридична сторона правової поведінки дуже значима. Наскільки б суспільно корисною (або, навпаки, суспільно небезпечною) не була поведінка, якщо вона не опосередковано правом, вона не є правовою, не підтримується примусовою силою держави. Саме за допомогою правових норм стимулюють, упроваджують у суспільне життя суспільно корисну поведінку, витісняється із життя поведінка, не бажана для суспільства.

Друга юридична ознака правової поведінки – підконтрольність її державі в особі правозастосовних і правоохоронних органів. Ця ознака впливає з властивості гарантованості державою права, його примусовості. Контролюючи дії суб'єктів суспільного життя, держава коректує їх залежно від соціальної значущості вчинків.

Третя юридична ознака правової поведінки полягає в тому, що вона як правова тягне за собою юридичні наслідки. Зазначена ознака має важливе значення для характеристики поведінки в правовій сфері. В умовах розширення кордонів загальнодозволеного регулювання, коли «дозволено все, що не заборонено законом», можна припустити, що будь-яка поведінка, не заборонена правовими нормами, є правовою поведінкою. Однак суб'єкти роблять масу вчинків, які хоча й не заборонені правом, не тягнуть за собою яких-небудь юридичних наслідків. Будучи юридично нейтральною, така поведінка не є правовою. У силу зазначеної особливості правовий вчинок звичайно є юри-

дичним фактом – підставою для виникнення (або припинення) правовідносини.

Поведінку суб'єкта не можна аналізувати з позицій лише якогось одного із зазначених факторів. Односторонній підхід не дає змоги правильно оцінити вчинок, дати правильну класифікацію його наслідків, визначити реакцію нього держави й суспільства. Зокрема, правовий вчинок нерідко розглядають лише з однієї, юридичної, сторони. Усяка поведінка, що відповідає нормам права, розуміється як правомірна, а що суперечить їм – як правопорушення. Під час аналізу поведінки не тільки з юридичного, а й із соціального боку виявляються різні її варіанти. Так, можливо, поведінка, здійснювана в межах правових норм, не порушує їх, але завдає певної шкоди суспільству, окремим громадянам. Буває, що суб'єкт порушує норми права, діє неправомірно, але його дії не тягнуть за собою будь-яких негативних наслідків для оточуючих. Тому не варто обмежувати види правової поведінки двома названими (правомірною та правопорушувальною).

Отже, С.С. Алексєєв зазначає, що поведінка має різні форми вираження, інтенсивність, мотиви, цілі, наслідки. На основі цього поведінка буває правовою і не правовою, але тільки завдяки закону можна розмежувати ці поняття, оскільки саме він визначає критерії неправомірної поведінки за яку може наставати певна юридична відповідальність.

Також С.С. Алексєєв зазначає, що правомірній поведінці притаманна суб'єктивна сторона, яку, як і будь-яку дію, становлять мотиви й цілі, ступінь усвідомлення можливих наслідків вчинку та внутрішнє ставлення до них індивіда. При цьому мотиви відбивають не лише спрямованість (порушує чи ні норми права), а й характер, ступінь активності, самостійність і інтенсивність поведінки в ході реалізації.

Суб'єктивна сторона свідчить про рівень правової культури особистості, ступінь відповідальності особи, про її ставлення до соціальних і правових цінностей. Дуже важливе значення має класифікація правомірних дій за суб'єктивною стороною. Суб'єктивна сторона правомірних дій характеризується рівнем відповідальності суб'єктів, які можуть ставитися до реалізації норм права з почуттям високої відповідальності або безвідповідально.

С.С. Алексєєв за суб'єктивною стороною ділить правомірну поведінку на такі види:

1) соціально активна поведінка свідчить про високий ступінь відповідальності суб'єкта. Під час реалізації правових норм він діє надзвичайно активно, прагнучи здійснити правове розпорядження якнайкраще, ефективніше, принести максимум користі суспільству, реалізувати свої здібності;

2) законослухняна поведінка – відповідальна правомірна поведінка, що характеризується свідомим підпорядкуванням людей вимогам закону. Правомірні розпорядження в цьому випадку використовують добровільно, на основі належного правосвідомості;

3) конформістській поведінці властивий низький ступінь соціальної активності. Особистість пасивно дотримується правових приписів, прагне пристосуватися до оточуючих, не виділятися, «робити як усі»;

4) маргінальна поведінка, хоча і є правомірною, у силу низької відповідальності суб'єкта перебуває ніби на межі антигромадської, неправомірної (у перекладі з латинської «маргінальний» – що знаходиться на грані). Така поведінка не стає неправомірною через страх перед покаранням (а не через усвідомлення необхідності реалізації правових норм) або в силу

якихось корисливих мотивів. У цих випадках суб'єкти лише підкоряються закону, але не визнають, не поважають його;

5) звична поведінка, коли правомірні дії в силу багаторазового повторення перетворюються на звичку. Звична поведінка не дарма називається «другою натурою». Воно стає внутрішньою потребою людини. Особливістю звичної поведінки є те, що людина не фіксує у свідомості ні соціальне, ні юридичне її значення, не замислюється над цим. Однак звичка не заперечує розуміння фактичних елементів свого вчинку, хоча належне соціальне оцінювання наслідків такої поведінки відсутнє. Це звична, але не несвідома поведінка.

Отже, можна побачити, що суб'єктивна сторона наявна не тільки в правопорушеннях, а й у правомірній поведінці [6, с. 335–339].

Інші науковці у сфері теорії права дивляться на суб'єктивну сторону більш вузько, не приділяючи багато уваги детермінантам. Ознайомившись із думками таких теоретиків права, як О.Ф. Скакун, А.Б. Венгеров, В.С. Нерсисянц, М.М. Марченко, О.С. Піголкін, можна побачити, що вони ототожнюють суб'єктивну сторону й вину. У чому ми згодні, вина є головною ознакою, оскільки важливу роль відіграє ставлення правопорушника до вчиненого, але якщо ототожнювати ці два поняття, то немає сенсу їх розрізняти, якщо вони означають одне й те саме. Р.Л. Хачатуров і Д.А. Ліпінський дивляться на суб'єктивну сторону дещо інакше, вони вважають, що це внутрішня характеристика правопорушення, яка включає вину, мотив, емоційний стан, що відбуваються в межах волі й свідомості особи. Це поняття є також досить спірним, у ньому перелічені всі ознаки суб'єктивної сторони, а також звернена увага на інтелектуальний і вольовий момент дій, на що більшість учених не звертає уваги у визначенні, але не кожне правопорушення може включати в себе мотив і мету.

Висновки. Ознайомившись із усім вищезазначеним, можна виділити такий зв'язок між поняттями «сторона», «суб'єктивність» і «суб'єктивна сторона»:

– суб'єктивністю (суб'єктивністю) є ставлення до когось або чогось, яке зумовлюється, визначається особистими поглядами, інтересами, смаками, уподобаннями суб'єкта. Суб'єктивна сторона є ставленням суб'єкта до вчиненого ним протиправного діяння. Причин учинення протиправного діяння може бути безліч, але в основі бажання вчинити таке діяння є саме погляди, інтереси, смаки, уподобання суб'єкта;

– стороною може бути точка зору; те, що характеризує особу щодо якого-небудь відношення; особливість, риса чого-небудь; людина (група людей, організація), що протиставлені в яких-небудь відносинах іншій людині (групі людей, організації). Суб'єктивна сторона є ставленням як до вчинених правопорушником дій, так і до наслідків, що настали, отже, це є точка зору правопорушника на вчинене ним діяння. Звичайно, під час учинення правопорушником протиправних дій можуть порушуватись інтереси інших фізичних осіб чи юридичних осіб. Правопорушник є стороною вчиненого діяння, під час розкриття протиправного діяння важливим є з'ясування суб'єктивних поглядів правопорушника на вчинене. Отже, суб'єктивна сторона є симбіозом двох понять.

У загальнотеоретичному розумінні можна дійти висновку, що суб'єктивною стороною є все те, що уособлює в собі особа, те, як виглядає світ, і ставлення до всього оточуючого з точки зору кожної окремої особи, тобто це є суб'єктивна точка зору особи на все. Але таке визначення є майже тотожним суб'єктивності. У правовому значенні поняття «суб'єктивна сторона»

є більш вузьким щодо суб'єктивності, оскільки суб'єктивна сторона включає в себе лише такі ознаки, як вина, мотив, мета й іноді емоційний стан, а суб'єктивність – увесь набір ознак, які характеризують людину, її вчинки, уподобання, погляди, тобто світогляд. Звичайно, усі ті характеристики, що включає в себе поняття «суб'єктивність» є первинними, оскільки саме вони впливають на формування всього, що створює людину на вчинення протиправних дій, той сформований набір цінностей, уявлень і поглядів, завдяки якому людина доходить висновку, що вчинення дій, які кваліфікуються законом як протиправні, є необхідним для задоволення потреб.

Класифікація правомірної поведінки С.С. Алексєєва, в основі якої лежить суб'єктивна сторона, є досить цікавою, бо залежно від поведінки, яка переважає в людині, можна свідчити про дії, які ця особа може вчинити за певних обставин. Наприклад, людина із соціально активною поведінкою через бажання досягти максимальних ефективних і найкращих результатів може залющити очі на засоби досягнення таких результатів. Людина з конформістською поведінкою у своєму прагненні не виділяється може приховати певні відомості для того, щоб не привертати до себе увагу, така поведінка може обернутись проти самої людини. Люди з маргіальною поведінкою можуть у будь-який момент за певних обставин утратити страх перед покаранням, і маргіальна поведінка може перетворитись на неправомірну. Звична поведінка також може обернутись проти людини, якщо, наприклад, інша людина, вивчивши звички людини зі звичною поведінкою, використає її, а та навіть не здогадається про наслідки своїх дій.

Законослухняна поведінка видається найбільш прийнятною, але закони змінюються, за такої зміни людина із законослухняною поведінкою може не знати про такі зміни, а, як відомо, незнання закону не звільняє від відповідальності. Звичайно, законослухняна поведінка може навіть стати звичною. На нашу думку, в основі законослухняної поведінки має бути мораль, оскільки закони можуть змінюватись, але неписані правила моралі якщо й змінюються, то не досить часто.

Сформувати єдине поняття «суб'єктивна сторона» досить складно. Складність полягає в тому, що це насамперед суб'єктивне ставлення особи до вчиненої протиправної дії та її наслідків, але це визначення відповідає поняттю «вина». Звичайно, суб'єктивна сторона не обмежується лише ставленням до вчиненого, це також психічні процеси, які передували вчиненому до й під час учинення протиправних дій, а не тільки після їх завершення.

Суб'єктивна сторона передбачає передусім наявність суб'єкта. Суб'єкт є особою, у якої є власний світогляд, власне бачення на певні речі й у результаті формується власне уявлення про правомірне та протиправне. Саме з цього починають формуватись думки, що надалі можуть стати умислом, необережністю, мотивом, метою. Отже, у загальнотеоретичному розумінні суб'єктивною стороною правопорушення можна вважати психічний стан особи, її погляди і ставлення до охоронюваних законом прав та інтересів, що може виражатись у формі дії чи бездіяльності, які призведуть до вчинення протиправного діяння.

Література:

1. Словник української мови : в 11 т. / [П.Й. Горещкий, А.А. Бурячок, Г.М. Гнатюк, Н.І. Швидка] ; під ред. І.К. Білодіда. – К. : Наукова думка, 1970–1980. – Т. 9. – 1979. – 917 с.
2. Ефремова Т.Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный : в 2 т. / Т.Ф. Ефремова. – М. : Русский язык, 2000. –

- Т. 2. – 2000. – 1088 с. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.classes.ru/all-russian/russian-dictionary-Efremova-term-105319.htm>.
3. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов. – М. : Мир и Образование, Оникс, 2011. – 736 с.
 4. Мацко Л.А. Основы психології та педагогії / Л.А. Мацко, М.Д. Прищак. – Вінниця : ВНТУ, 2009. – 158 с.
 5. Агулов М.В. Поняття суб'єктності в психологічній науці / М.В. Агулов // Вісник Харківського національного педагогічного університету ім. Г.С. Сковороди. – 2013. – № 46. – Ч. 2. – С. 7–14.
 6. Алексеев С.С. Теория государства и права / С.С. Алексеев. – М. : Норма, 2005. – 458 с.

Ткаченко О. Р. Общеетеоретическое понятие субъективной стороны правонарушения

Аннотация. Статья посвящена определению понятия «субъективная сторона». Проанализированы взгляды ученых в отрасли теории права, а также рассмотрены точки зрения на понятия «сторона» и «субъективность»

для более глубокого изучения природы субъективной стороны правонарушения. Обращено внимание на необходимость разграничения понятий «субъективная сторона» и «вина».

Ключевые слова: субъект, сторона, субъективность, субъективная сторона, вина.

Tkachenko O. General theoretical concept of subjective aspect of the offence

Summary. The article is devoted to the definition of “subjective aspect”. For this was analyzed the views of scientists in theory of law and consider the points of views on the notions of “side” and “subjectivity” for better understanding of the nature of the subjective aspect of the offense. Also in the article drawn attention what notions “subjective aspect” and “fault” must be distinguished.

Key words: subject, side (or aspect), subjectivity, subjective aspect, fault.

*Прокоп Н. М.,
аспірант кафедри теорії та історії держави і права
Харківського національного університету внутрішніх справ*

ПАРЛАМЕНТАРИЗМ І ВИБОРЧЕ ПРАВО В ТЕОРЕТИЧНІЙ СПАДЩИНІ МИТРОПОЛИТА А. ШЕПТИЦЬКОГО

Анотація. У статті проаналізовано громадську, політичну й державницьку діяльність митрополита А. Шептицького та його погляди на основні конституційно закріплені демократичні інституції – парламент і виборче право.

Ключові слова: діяльність митрополита А. Шептицького, парламентаризм, виборче право, політичні партії, національно-державницька суб'єктність.

Постановка проблеми. До цього часу політичні сили, які змогли провести до Верховної Ради України більше своїх представників, виявляли й виявляють невдоволення чинним виборчим законодавством і прагнуть його змінити на свою користь. У більшості українського суспільства сформувалася думка, що наявні партії, які сформували парламентську більшість, дотримуються у своїй тактиці успадкованої від КПРС більшовицької традиції – не враховувати інтереси фракцій, які знаходяться в меншості, крім того, у процесі виборів застосовують методи, які митрополит А. Шептицький засудив з огляду на результати їх застосування в Галичині.

Діяльність митрополита А. Шептицького була в полі зору таких дослідників, як Я. Білас, С. Дерев'яно, В. Дутчак, Я. Заборовський, Б. Казимира, О. Красівський, О. Лисенко, М. Марунчак, В. Марчук, П. Понятишин, В. Скрипничук, П. Хомин, Л. Цегельський. Незважаючи на велику кількість опублікованих джерел і літератури, присвячених діяльності Греко-католицької церкви, її священників і вірних, залишається недостатньо дослідженою державницька діяльність А. Шептицького.

Метою статті є з'ясувати погляди А. Шептицького на парламентаризм і виборче право та їх утілення в проекті майбутньої української держави.

Виклад основного матеріалу дослідження. Початок духовної, громадської, суспільно-політичної та державницької діяльності митрополита А. Шептицького збігся в часі з докорінним реформуванням державно-правової системи Австро-Угорщини й закріпленням конституційного права. Перший варіант австрійської конституції, що набрав чинності 25 квітня 1848 р., закріпив основні демократичні права і свободи громадян, які давали певні можливості для розвитку як особи, так і окремих народів і народностей Австрії. 39 послів до першого австрійського парламенту, протидіючи польським і угорським претензіям, висунули вимоги щодо відокремлення Галичини, Закарпаття й Буковини в коронний край в Австрійській федерації [1, с. 404].

04 березня 1849 р. Франц Йосиф I «дарував» імперії нову конституцію, у якій зазначалося, що всі 14 коронних країв отримують свої крайові конституції (ст. 77). Галичина в 1850 р. отримала свою конституцію, згідно з нормами якої було створено крайовий сейм. Його компетенцію й порядок роботи нормували «Крайовий статут і сеймова виборча ординація для королівства Галичини і Лодомерії з великим князівством Кра-

ківським» і «тимчасовий регламент» 1865 р., які діяли з певними змінами до 1918 р. [2, с. 9–12]. Отже, уперше в історії Австро-Угорщини та українського народу, частина якого була в її складі, утвердився інститут парламентаризму на загальнодержавному рівні – Палата Панів (Сенат), на крайовому рівні – Галицький сейм. Водночас сформувалося виборче право.

Варто визнати, що інститут парламентаризму й виборче право надавали широкі можливості для українських політичних партій домагатися в правовий спосіб розширення прав і свобод української спільноти. «Парламентарними послами з Галичини», обраними 1907 р., стали 17 націонал-демократів (зокрема С. Дністрянський, К. Левицький), 3 радикали (Л. Бачинський), 2 соціал-демократи, із них 3 – представники духовенства [3, с. 233–234].

Перші роки співпраці митрополита А. Шептицького з різними політичними силами в парламенті переконали його в тому, що міжособистісне, міжпартійне та міжнаціональне суперництво, яке нерідко переростало в конфлікти, знижувало можливості консолідації всіх політичних сил для реалізації національної ідеї, яка на той час уже була теоретично окреслена В. Подолинським як «створення власної суверенної, соборної держави». Більше того, А. Шептицький помітив, що особистісні психологічні характеристики в різних депутатів виявляються в агресії, ворожнечі, недовірі. Так, приміром, галицькі націонал-радикали досить вороже ставилися до польської делегації, а на XXIV Крайовому з'їзді публічно проголосили, що Польща є «споконвічним і найбільш ненависним ворогом Української державності» [4, с. 11]. Це заважало спільними зусиллями домогтися прийняття законів в інтересах обох народів – українського й польського.

Варто зазначити, що на той час в українському середовищі було досить багато різних громадських культурно-освітніх організацій, які були відносно самостійними у своїй діяльності, проводили незалежну від політичних партій просвітницьку роботу. Основні партії більшою мірою піклувались про своє звеличення в громадській думці, ніж про роботу в цих громадських організаціях. До того ж було досить широке розмаїття суспільно-політичних рухів і релігійних організацій, які також дезінтегрували українську спільноту. Митрополит А. Шептицький, «уболюючи за долю всієї України – Західної і Східної, мав зважені плани-рекомендації розбудови держави» [5, с. 421]. Синтезуючи свої знання з теорії держави і права, філософії, соціології, психології та рефлектуючи їх на діяльність тодішніх суспільно-політичних рухів і суперництво парламентарів, він дійшов висновку, що майбутнє української держави значною мірою залежить від взаємного примирення та порозуміння. У цьому контексті парламентаризм був на той час єдиним легітимним інститутом державної влади, у межах якого представники різних народів могли у правовий спосіб домогтися від монархії розширення прав і свобод для української спільноти. А. Шептицький не раз організовував зустріч

українських послів для вироблення єдиної тактики спільної боротьби за майбутнє українського народу. Так, приміром, «під головуванням А. Шептицького 2 лютого 1910 р. у Львові відбулася спільна нарада українських послів австрійського парламенту і послів Галицького і Буковинського сейму. Митрополит закликав до об'єднання усі свідомі політичні сили австрійського українства для боротьби за цілковиту національно-територіальну автономію і створення окремої української провінції» [5, с. 421]. У своїй багатогранній діяльності на ниві духовного просвітництва, громадського й державницького життя він неухильно дотримувався сформованого в християнській релігії канону «симфонії влад»: «Найвеличніші дарунки Божі, що надані людям вищим людинолюбством, – це священство і царство. Перше служить справам Божим, друге дбає про справи людські. Обидва походять з одного джерела і прикрашають людське життя. Тому, якщо перше є воістину безпорочним і прикрашене вірністю Богу, а інше прикрашене правильним і порядним державним устроєм, між ними буде добра симфонія, з якими вона на користь людського роду пропонується» [6, с. 54]. Як згадував К. Левицький, митрополит казав, що «справу українську уважає за свою та що між нами не може бути дисгармонії» [7, с. 20].

Варто зауважити, що на той час Українська греко-католицька церква зі своїм численним активним духовенством посіла одне з провідних місць у відродженні національної свідомості українців, їхньої культури, мови, обрядів і посилено працювала над створенням індивідуальних і колективних підприємств, надаючи їм фінансову й консультативну допомогу в технології виробництва і збуту товарної продукції. У цьому контексті І. Химка зазначає, що греко-католицьке духовенство було настільки сильним, що один посольський діяч в австрійському парламенті звинувачував його в намаганні встановити теократію [8, с. 82]. Духовенство уніатської церкви, за свідченням багатьох тогочасних політичних діячів, відзначалося працьовитістю й витривалістю, через це мало великий авторитет у територіальних громадах. Окрім того, воно за ініціативи митрополита А. Шептицького студювало в кращих європейських школах логіку, риторику, психологію, педагогіку, навіть економіку, що надало духовним провідникам, окрім іншого, знання належно оцінювати господарські й культурні справи в житті української громади. Отже, широкі та всебічні знання й надзвичайна працьовитість зробили їх ефективною й впливовою силою в національно-визвольній боротьбі українського народу. Вони організували товариства тверезості, читальні, кооперативи та інші добровільні об'єднання, брали участь у політичній діяльності як агітатори; їх обирали представниками всіх рівнів влади – від сільської управи до парламенту [5, с. 351].

На той час, коли митрополит А. Шептицький став парламентарем, українство Австро-Угорщини вже утвердило у своїй свідомості незалежницькі прагнення і стало у своїй більшості суб'єктом боротьби за незалежність. Тож перед українськими парламентарями постало завдання сформувати нове ідейно-світоглядне бачення української революції й помірковану програму подальшої роботи. У парламенті зійшлися два табори: політичний і громадський, у якому провідну роль відіграв митрополит А. Шептицький. Він постав у парламентському середовищі як репрезентативний знавець права з уродженими культурними манерами та широким розмахом світорозуміння і світобачення. Він включився в державницьку діяльність, виокремивши ділянку виборчого права й організації місцевого самоврядування національного життя українців.

Парламентська діяльність вимагала консолідації зусиль лідерів окремих політичних партій заради спільної справи. Але тогочасні реалії дали підстави митрополиту А. Шептицькому констатувати: «Різні українські політичні партії роз'єднані важкими питаннями про державний устрій, роз'єднані бажанням впливу на маси, волею переперти якісь свої, глибоко і всесторонньо обдумані політичні і суспільні переконання» [9, с. 6].

А. Шептицький усвідомлював, що парламент є єдиною легітимною інституцією в державі, яка дає українцям змогу донести свої пропозиції із реформування правових норм не лише щодо виборів депутатського корпусу, а й функціонування різних господарських, фінансових, культурних, освітніх українських організацій. Тому він, знаючи силу слова, домагався, щоб українські парламентарі використовували правничі знання, оскільки значна частина мала юридичну освіту, реалізували їх у парламентському дискурсі та схилили інших до конструктивної співпраці. Думка – явище надзвичайно сильної дії. «Кожна наша окрема думка є більш чи менш могутньою силою, дія якої знаходиться в повній залежності від причин її виникнення» [10, с. 61].

Митрополит А. Шептицький, будучи парламентарем, активно співпрацював із представниками різних політичних партій українського й польського народів та з урядовцями Австрії у виробленні виборчого законодавства, що збагатило його професійне розуміння партійного життя в багатонаціональній державі. Він був категоричним противником будь-яких радикальних силових методів парламентської діяльності й виборчого процесу, наголошував, що без високої моральної культури депутатів і виборців не можна утвердити дійсну демократію. У цьому контексті зауважимо, що «соймові вибори» 1895 р. проходили, за свідченням І. Крип'якевича, серед таких надуживань, що більшість кандидатів «независимого» комітету не пройшла, не пройшла також більшість проукраїнських партій, оскільки «розвинутий був терор, що в багатьох місцях дійшло до кривавих розрухів, – 8 селян убито, кількадесят поранено, а кількасот заарештовано» [11, с. 290–291]. Подібна картина спостерігається в дещо пом'якшеному вигляді й у нинішній Україні.

А. Шептицький був глибоко переконаний, що внутрішньопартійна боротьба за владу в середовищі українських партій поглиблює взаємну недовіру різних частин виборців, оскільки вони, симпатизуючи тим чи іншим партіям, частково поділяли і їхню взаємну ворожнечу. Спостерігаючи за боротьбою політичних партій у самому парламенті, він дійшов висновку, що історична доля розділила галицьких українців і поляків демаркаційною лінією, що ця лінія заважає обом сторонам знайти порозуміння для спільної боротьби за майбутні незалежні національні польську й українську держави. Упродовж всієї своєї діяльності в парламентах він спостерігав, що лише за малим винятком удавалося досягти взаєморозуміння між лідерами українських партій між собою та на рівні міжнародних зв'язків із польськими партіями. Частина парламентарів як із польської, так і з української сторони, маючи внутрішню особистісну неприязнь між собою, вишукували з минулої історії ті чи інші факти жорсткого поводження воєнків тих чи інших армій для взаємного звинувачення. У парламенті А. Шептицький не був лише спостерігачем, він уболівав за український і польський народ і вважав, що вони обидва мають історичне право на формування національних держав і мусять об'єднати зусилля задля реалізації цього права. Саме тому він закликав до примирення за минулі «образи» та взаємного прощення заради майбутнього.

Тогочасні парламентарі домагалися від австрійського уряду забезпечити рівні права в господарській, фінансовій, політичній, освітній і культурній сферах українського народу. Приміром, австрійський уряд уклав угоду з французьким на постачання м'ясопродуктів, що зумовило різке пониження цін на ринку збуту вітчизняного товаровиробника – галицьких селян. Парламент ухвалив рішення про компенсацію з державного бюджету виробникам м'ясної продукції суми збитків. Польська ж група парламентарів вимагала, щоб кошти пройшли через державні інститути, у структурі яких була більшість етнічних поляків, що могло б призвести до бюрократизації та хабарництва в цій справі. У кінцевому наслідку українським парламентарям удалося переконати уряд, щоб виплати були безпосередньо виробникам. За ініціативи митрополита А. Шептицького товариства «Сільський господар», «Збут худоби» отримували від спільного з французькою стороною банку дешеві кредити на розвиток своєї господарської діяльності. Земельні кредитові товариства отримали 328 тисяч корон [3, с. 63].

Згідно з висновками Софрона Мудрого, владики ЧСВВ, «діяльність митрополита всеосяжна. 1906 р. він очолює делегацію до царя Франца Йосифа з вимогою рівних виборних прав для українців, а 1910 р. має промову на сесії Віденського парламенту у справі культурно-освітніх потреб українства та відкриття українського університету» [1, с. 447]. Це був час найбільш плідної державотворчої праці в інтересах українського народу. Фактично зусиллями митрополита А. Шептицького лідери українських політичних партій досягли порозуміння. У своєму посланні Митрополит звертається до української інтелігенції такими словами: «В кожній праці і в кожнім слові ... я шукаю лише добра народу, зглядом котрого почувуюся до важких і святих для мене обов'язків. Ті обов'язки накладає на мене не лиш моє становище митрополита, але й торжественна присяга, зложена в день вступлення в монастир, що буду для добра руської суспільности по силам працювати, а найбільше власне пересвідчення, котре мене ставить в ряді горожан патріотів, з котрих хотів би я бути найкращим» [12].

Найбільш сприятливі умови для українських парламентарів склалися в період загострення відносин між Австрією й Росією, коли промосковські та інші антиукраїнські й антиавстрійські сили втратили підтримку в суспільстві. У той час польські парламентарі посіли вітчизняну позицію, боячись звинувачень з боку українських послів у пасивній підтримці російської міжнародної політики. У періодичній пресі журналісти з проукраїнською позицією агітували українців і поляків за консолідацію всіх сил проти агресивної політики Росії. Із тактичних причин навіть і частина польських парламентарів, яка дотримувалась ідеології польського месіанізму стосовно Галичини, почала підтримувати українську позицію на єднання всіх сил усіх народів Австрії для спільної боротьби з Росією. Усе це піднесло громадську свідомість, у якій сформувалась світоглядна установка за всяку ціну не допустити перемоги Росії в майбутній війні. «Світова війна могла початись у 1906–1909, 1911 рр. Вона почалася в 1914 році через вистріл Гаврила Принципа. Але якщо б осічка? Тоді війна почалася б кількома роками пізніше. Але вона почалася б. О. Герцен передбачав світову війну за кілька десятків років. Він говорив захисникам «порядку», які роздували шовіністичне безумство, щоб затримати розвиток соціалістичних утопій: «Буде вам війна Семилітня, Тридцятилітня...»

[13, с. 198]. Війна зруйнувала плани багатьом національно-визвольним рухам.

Обидві держави – Австрія й Росія – суперничали між собою та прагнули заручитися підтримкою українського й польського народів, частини яких були в цих державах. Оскільки український національно-визвольний рух мав досить сильний вплив на Наддніпрянщину та навпаки, то головним завданням було об'єднатися й визначити, яка з держав забезпечить українському народові майбутнє. Галицькі українці були переконані, як і більшість лідерів партій та духовенства під проводом митрополита А. Шептицького, у тому, що українці мають бути на боці Австрії й допомогти зруйнувати Російську імперію. На початку серпня 1914 р. політичні партії, парламентарі та вище духовенство утворили «Головну українську раду», яка ухвалила маніфест: «Побіда Австро-Угорської монархії буде нашою перемогою. І чим більше буде поразення Росії, тим швидше виб'є година визволення України... До бою за здійснення ідеалу, який в теперішню хвилину з'єднує українське громадянство! Нехай на руїнах царської імперії зійде вільна Україна!» [14, с. 721].

Як відзначають дослідники, швидкий наступ російських військ поставив галичан віч-на-віч із дійсністю й політикою Росії, що йшла «визволяти однокровних братів», а передусім від їхнього українства та католицизму й усякого самостійництва. З іншого боку, Австрія почала звинувачувати українське населення в москвофільстві, тавроване вже довгий час польськими та мадярськими колами як державна зрада. Уже 03 вересня 1914 р. російські війська зайняли Львів і просунулись далі на захід. 19 вересня 1914 р. заарештовано митрополита А. Шептицького й вивезено до російського головного штабу, згодом до Києва, а звідти в глибину Росії. Митрополит став символом українського сепаратизму і католицизму української церкви в Галичині [1, с. 457].

А. Шептицький брав активну участь у підготовці та утвердженні рішень українських парламентарів Австрії про державну незалежність Західної України. Цісар Австро-Угорщини 16 жовтня 1918 р. видав маніфест, у якому надавалось юридичне право всім народам імперії «творити свій власний державний організм». Через два дні у Львові зібралися всі парламентарі-українці, щоб «підготувати вирішення для всенародного збору українських нотаблів (представників. – авт.), який мав відбутися 19 жовтня». У велику залу народного дому прибули «депутати-українці від Галичини і Буковини до парламенту і Галицького сейму, уповноважені представники від українських політичних партій, а також ієрархи УГКЦ – митрополит Андрей Шептицький та Станіславський єпископ Григорій Хомишин». Вони ухвалили важливий для українського державотворення правовий документ – Статут Української народної ради [15, с. 112].

У критичні часи, коли вирішувалася доля українського народу, митрополит намагався допомогти українській дипломатії своїми зв'язками. Зусиллями митрополита Ватикан «де-факто» визнав Українську Народну Республіку [16, с. 18].

Висновки. Підсумовуючи, можна констатувати, що саме в конституційно-правовому полі Австро-Угорщини українство почало розглядати і практично втілювати моделі демократії й виборчого права європейського взірця. На думку митрополита А. Шептицького, українство в складі Австрії перебувало у відносно привілейованому стані й, окрім проголошення рівності прав і свобод національних меншин, людини та громадянина, засвоїло національну ідею і стало суб'єктом її реалізації.

Література:

1. Софрон Мудрий, владика, ЧСВВ. Нарис історії Церкви в Україні. – 4-е вид. – Жовква: Місіонер, 2010. – 544 с.
2. Мацькевич М.М. Становлення і розвиток ідеї українського державотворення в Галичині (друга половина XIX – початок XX століття): автореф. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / М.М. Мацькевич. – К., 2002. – 20 с.
3. Історичні постаті Галичини XIX–XX ст. / Наукове товариство ім. Шевченка. – Нью-Йорк-Париж-Сідней-Торонто, 1961. – 247 с.
4. Матеріали про діяльність Української радикальної партії // Центральний державний історичний архів України. – Ф. 359. – Оп. 1. – Спр. 368.
5. Історія релігії в Україні: у 10 т. / за ред. П. Яроцького. – К., 2001. – Т. 4: Католицизм. – 2001. – 598 с.
6. Онищук С.В. Вплив церкви на процеси державотворення в Україні: історико-методологічний аналіз: [монографія] / С.В. Онищук. – Івано-Франківськ: Місто НВ, 2014. – 408 с.
7. Левицький К. Українські політики / К. Левицький. – Львів, 1926. – Ч. 2. – 1926. – С. 20.
8. Химка І.-П. Греко-католицька церква і національне відродження у Галичині. 1772–1918 / І.-П. Химка // Ковчег. – Львів, 1993. – С. 82.
9. Митрополит Андрей Шептицький. Як будувати рідну хату? Пастирське послання Митрополита Андрея Шептицького до духовенства (3 декретів АЕп Собору 1942 р.) // Львівські Архієпальні Відомості. – Львів, 1942. – С. 1–19.
10. Антинсон В.В. Сила мысли / В.В. Антинсон // Ментализм. – 1907. – № 3. – С. 61.
11. Крип'якевич І.П. Історія України / І.П. Крип'якевич. – Львів: Світ, 1990. – 520 с.
12. Ленчик В. Митрополит А. Шептицький – патріот і державний муж / В. Ленчик [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://metropolitazheptycki.pl/pl/artykuy/artykuy-w-jezyku-ukrainskim/c/..html>.
13. Юрій М.Ф. Соціокультурний світ України: [монографія] / М.Ф. Юрій. – К.: Кондор, 2003. – 738 с.
14. Левицький К. Історія політичної думки галицьких українців 1848–1914. На підставі споминів / К. Левицький. – Львів: Накладом власним з друкарні оо. Василіян у Жовкві, 1926. – 736 с.
15. Левицький К. Історія визвольних змагань галицьких українців з часу світової війни 1914–1918 р. / К. Левицький. – Львів, 1926. – С. 112.
16. О. І. Хома. Апостольський Престіл й Україна, 1919–1922. – Рим, 1987. – С. 18.

Прокоп Н. М. Парламентаризм и избирательное право в теоретическом наследии митрополита А. Шептицкого

Аннотация. В статье проанализировано общественную, политическую и государственную деятельность митрополита А. Шептицкого и его взгляды на основные конституционно закрепленные демократические институты – парламент и избирательное право.

Ключевые слова: деятельность митрополита А. Шептицкого, парламентаризм, избирательное право, политические партии, национально-государственная субъектность.

Prokop N. Parliamentarism and electoral Law in theoretical heritage Metropolitan A. Sheptytskyi

Summary. The article under study analyses public, political and state activity of the Metropolitan A. Sheptytskyi and his views of the main constitutionally fixed democratic institutions – parliament and electoral law.

Key words: activity of the Metropolitan A. Sheptytskyi, parliamentarism, electoral law, political parties, national state subjectivity.

*Дергільова О. Г.,
здобувач кафедри теорії держави і права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

СУЧАСНІ МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ В ДОСЛІДЖЕННІ ПРАВОЗАХИСНОЇ СИСТЕМИ СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВИ

Анотація. Статтю присвячено дослідженню сучасної методології пізнання правозахисної системи сучасної держави. Підкреслюється, що така методологія має розробляти стратегію пізнавальної та практичної діяльності. Проаналізовано аксіологічний, антропологічний, історичний, системний та інші підходи, їх роль щодо з'ясування сутності правозахисної системи сучасної держави.

Ключові слова: сучасна держава, методологія, методологічні підходи, правозахисна система, новаційне мислення.

Постановка проблеми. Актуальність теми дослідження обумовлюється насамперед тим, що сучасна держава постає складним, багатовимірним феноменом, системою з розгалуженою структурою, різноманітними складовими, чільне місце серед яких посідає правозахисна система. І це не випадково, адже саме наявність такої системи, що здатна забезпечити дотримання принципу верховенства права, прав і свобод особи, утверджує державу як сучасну. Саме сучасна держава повинна створити належні умови, які гарантуватимуть реалізацію прав і свобод особи та сприяти відновленню порушених прав. Тому вкрай необхідним постає дослідження правозахисної системи сучасної держави. З огляду на складність предмета дослідження актуальним варто визнати також звернення до методології пізнання цього соціального явища.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам сучасної держави, різноманітним аспектам її реальності, організації тощо присвячено чимало праць як зарубіжних, так і вітчизняних авторів. Серед українських науковців, які розглядали це питання, необхідно назвати В.Б. Авер'янова, В.В. Дудченко, М.І. Козюбри, А.М. Колодія, В.В. Копейчикова, Н.М. Крестовської, В.В. Лемака, О.М. Лощикіна, В.Я. Любашица, Р.М. Мінченко, О.Г. Мурашина, Л.Р. Наливайко, Ю.М. Оборотова, Н.М. Оніщенко, П.М. Рабіновича, О.Ф. Скакун, М.В. Цвіка та інших. Серед російських дослідників, праці яких присвячено цій темі, варто згадати С.С. Алексєєва, М.І. Байтіна, М.В. Баглая, Е.П. Григоніса, М.В. Єлзарова, В.С. Нерсисянца, Б.М. Топорніна, М.М. Марченко, Л.С. Мамута, Ю.О. Тихомірова, В.Є. Чиркіна та інших.

Метою статті є аналіз методології дослідження правозахисної системи сучасної держави.

Виклад основного матеріалу. Зауважимо, що в літературі не існує єдиної позиції щодо визначення поняття «сучасна держава». По-перше, сучасними називають усі держави, які існують сьогодні. По-друге, сучасною вважається така держава, яка відповідає певним цінностям і нормативам: засадам верховенства права, демократії, політичного й ідеологічного плюралізму, соціальної справедливості, міжнародного визнання. На наше переконання, найбільш прийнятною є остання позиція, тому в подальшому викладі матеріалу ми будемо виходити саме з такого розуміння аналізованого поняття.

Щодо методології дослідження сучасної держави загалом та правозахисної системи зокрема необхідно зазначити, що майже 15 років тому відомий вітчизняний правознавець В.М. Селіванов писав, що проблема методології юридичної науки переживає серйозну кризу. Вона зумовлюється не лише соціально-економічними та ідеологічними обставинами, а й теоретико-гносеологічними чинниками. До останніх відносять відсутність сучасних наукових розробок цієї проблеми в теорії правознавства; правовий фетишизм, що сформувався на основі правового нігілізму та передбачає, що будь-які актуальні питання розвитку як держави, так і суспільства загалом на державному рівні намагаються вирішувати за допомогою лише законів та інших нормативно-правових актів; відсутність конструктивного критичного аналізу зарубіжного досвіду, теорії й практики демократичного правового розвитку, наслідком чого є пряме запозичення та перенесення на інший соціальний «грунт» тощо [1, с. 370].

Проте останнім часом з'являються нові, оригінальні праці С.Д. Гусарева, В.В. Дудченко, М.С. Кельмана, М.І. Козюбри, Ю.М. Оборотова, Н.М. Оніщенко, Л.В. Петрової, П.М. Рабіновича та інших учених.

Так, М.С. Кельман наголошує, що методологія є складним багатоплановим утворенням, яке охоплює проблеми структури юридичного наукового знання, особливо його теорій, концепцій, тенденції виникнення, функціонування й зміни наукового знання, а також його класифікації, типології, понятійний апарат методології та її наукову мову, структуру й склад методологічного підходу та інших наукових методів, що застосовуються в юридичній науці. Також формалізовано методики й процедури конкретних юридичних досліджень, доведено своєрідність методології правознавства, яка проявляється в тому, що ця методологія адаптується до предмета науки та відповідним чином модифікує його для вирішення властивих їй завдань. Це є підставою вважати, що саме методологія розробляє як теорію застосування різних підходів, так і ті наукові знання про предмет, які надалі під час їх використання в інших дослідженнях набувають методологічного характеру [2, с. 6].

У сучасній українській правовій науці відбувається процес докорінного переосмислення традиційних засобів пізнання як елементів змісту методології та водночас актуалізується пошук нових, що сприяє розширенню її інструментальних можливостей. Особливо наголошується на необхідності теоретичного осмислення пізнавальної ролі раціональних та ірраціональних засобів пізнання, використання яких суттєво доповнює змістовну характеристику методології. Це знаходить відображення в подоланні вузьконормативного підходу до осмислення правової реальності.

Якою ж має бути сучасна методологія пізнання саме сучасної держави? Наголосимо на синтезі класичної, некласичної й посткласичної дослідницької методології [3, с. 14–20].

Філософською мовою виокремлення класичної, некласичної та постнекласичної методології зводиться до протиставлення

метафізики й емпіризму, пізніше позитивізму. Відповідно, якщо дослідник виявляє філософсько-методологічні засади своїх розвідок, то він має їх виявляти в контексті зіставлення метафізики та емпіризму чи позитивізму. Окрім того, варто чітко констатувати, що йдеться про класичну, неklasичну і постнеklasичну філософію чи науку (із чітким зазначенням ознак класичності, неklasичності й постнеklasичності). Інакше матиме місце невизначеність у постановці та вирішенні питань [4, с. 74].

Методологічною основою загальнотеоретичного дослідження правозахисної системи сучасної держави є загальні теоретичні принципи наукового пізнання, дослідницькі підходи та методи. При цьому принципи, по-перше, характеризуються як основні засади, вихідні ідеї, яким притаманні універсальність, загальна значущість, вища імперативність, вони відображають суттєві положення теорії, учення, науки, системи внутрішнього й міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації; по-друге, принципи є внутрішнім переконанням людини, що визначає її ставлення до дійсності, суспільних ідей і діяльності [5, с. 110–111].

Що стосується методологічних підходів, то вони виступають певною пізнавальною установкою, формують наукову позицію дослідника, забезпечують ґрунтовну оцінку відповідних явищ і процесів. В енциклопедичній та юридичній літературі зазначається, що методологічний підхід – це сукупність знань про процес наукового дослідження; побудована на гранично загальних (філософських) категоріях світоглядна аксіоматична ідея (засада), яка постулює загальну стратегію дослідження, відбір досліджуваних фактів та інтерпретацію результатів дослідження. Якщо підхід – це пізнавальна установка, то метод – це засіб дії думки, що пізнається [3, с. 24; 6, с. 111].

На наше переконання, характеризуючи підходи до вивчення правозахисної системи сучасної держави, варто на перше місце поставити антропологічний підхід. Це у свою чергу свідчить про остаточне відмежування від ідеї етатистської держави, у якій інтереси держави ставились понад усе, людина визнавалась виключно як біосоціальна істота, якій відводилась роль пасивного, а не творчого суб'єкта.

Для сучасної держави основною соціальною цінністю є людина, її життя, здоров'я, честь і гідність, права й свободи, їх захист та забезпечення захисту й реалізації. Сьогодні в демократичних державах підвищується значущість гарантій прав громадян, зокрема інституційних.

Як слушно наголошує В.В. Сімутін, вектором модернізації традиційної держави з метою набуття якостей сучасної держави є основний публічний інтерес, суспільне благо – людина. Відповідно, основою організації й функціонування державної влади як осердя держави, форм і методів її реалізації, а також чинного законодавства виступає парадигма «людиноцентризму» [7, с. 120–125].

Характеризуючи правозахисну систему сучасної держави, необхідно зважати також на аксіологічний підхід. Адже взаємовідносини держави й особи залежать насамперед від ціннісної складової, на якій ці відносини формуються. Правозахисна система сучасної держави має будуватись на основі нової парадигми соціальних цінностей. Відповідно, в основі такої парадигми мають лежати соціальні цінності, створені й засновані в країнах, у яких демократія існує багато років. Насамперед це такі принципи, як народовладдя, верховенство права, законність, рівність усіх громадян перед законом і судом, свобода особистості, знання й користування своїми законними правами, виконання громадських обов'язків.

Звертаючись до історичного підходу за необхідності вирішення проблеми пізнавального оволодіння таким явищем, як правозахисна система сучасної держави, варто зауважити, що будь-яке явище має оцінюватись насамперед із позиції того, як те чи інше явище виникло, які етапи у своєму розвитку пройшло, а також з огляду на його зміст нині. Проте необхідною є й оцінка минулого з позиції сучасності, адже дійсну оцінку тих чи інших явищ можна дати лише за такої умови. Тому під час дослідження правозахисної системи думка має рухатись як від минулого до сучасного, так і від сучасного до минулого.

Правозахисна система сучасної держави повинна вивчатись також на основі системного підходу. Система – це певна впорядкованість елементів, їх організованість, яка знаходить вияв у їх взаємних зв'язках і взаємодії. Правозахисна система є відкритою системою, що перебуває в постійному стані обміну інформацією із соціальним середовищем, у якому вона функціонує. Зв'язки між ними мають істотне значення для цих явищ, виступають як притаманні їм властивості. Важливою їх особливістю є двосторонній характер, тобто взаємозв'язки. Саме застосування цього підходу дозволяє повніше, глибше усвідомити місце правозахисної системи в державі та суспільстві, скласти змістовне уявлення про кожну з її підсистем і призначення. При цьому важливого значення набуває розуміння того, що «життя» системи визначається взаємодією процесів, які відбуваються, їх зміною й стабілізацією, оновленням і збереженням, а тривале їх порушення призводить до руйнування системи.

Певним продовженням системного підходу є синергетика. Саме її використання дає змогу отримати нові уявлення про нові форми у звичних реаліях державно-правової дійсності, нові ознаки та властивості системної цілісності.

Синергетика стикається з процесами й феноменами, де ціле (у нашому випадку правозахисна система сучасної держави) володіє властивостями, яких немає в жодній із частин, проте частини (державна, її органи, посадові особи, їх функції й повноваження, права та обов'язки) відображають якості цілого. Предметом уваги при цьому виступають не фрагменти реальності (органи публічної влади, люди, територія, власність, нормативні акти тощо), а сфери взаємодії, взаємовпливу та взаємопроникнення цих інститутів, феноменів і явищ, процеси функціонування державно-організованого суспільства як цілісної системи [8, с. 155–159].

Вагоме місце під час дослідження правозахисної системи сучасної держави посідає функціональний підхід, оскільки держава й системи, що її утворюють, мають функціональний характер. Структура будь-якої системи визначається її функціями. Щодо предмета нашого дослідження саме використання такого підходу дає можливість поглибити уявлення щодо соціального призначення сучасної держави загалом та правозахисної системи зокрема. Окрім того, саме цей підхід демонструє, які напрями діяльності властиві сучасній державі й правозахисній системі, надає змогу вдосконалити їх організаційну структуру, а також виявити, які елементи системи є діючими й ефективними.

У сучасних умовах глобалізації та інтеграції особливого значення набуває порівняльний підхід. Компаративісти у своїх дослідженнях здійснюють порівняння різноманітних аспектів існування держави, її елементів, інститутів. Однак описове вивчення не можна вважати власне порівнянням. Про порівняння мова може йти в тому разі, якщо висновки дослідження з тієї чи іншої проблеми формулюються на основі порівняння кон-

кретних даних різних країн. Порівняльний підхід діє найбільш ефективно, коли дослідник, по-перше, викладає найбільш суттєві дані щодо національної держави окремо; по-друге, використовує їх як основу для поглибленого критичного аналізу; по-третє, пропонує свої висновки, що мають значення для аналізу власної національної держави. Саме на такому застосуванні порівняння наголошували відомі компаративісти К. Цвайгерт і Х. Кьотц [9, с. 19].

Аналізуючи правозахисну систему сучасної держави, використання цього підходу постає вкрай важливим, оскільки корисно знати, наскільки ті чи інші країни мають ефективну правозахисну систему, чи задовольняє вона потреби суспільства та які механізми при цьому залучаються. Крім того, виникає можливість використання позитивних рис одних систем для найбільш оптимального функціонування інших. Також застосування порівняльного підходу дозволяє виокремити правозахисну систему як таку, виявити її відмінності, зокрема й щодо правоохоронної системи.

Актуальним вважаємо під час вивчення правозахисної системи використання різноманітних детерміністичних підходів. Саме вони дають змогу враховувати різноманітні типи залежності державно-правових явищ щодо факторів внутрішнього й зовнішнього середовища: економіки, культури, релігії.

Використання зазначених підходів щодо дослідження правозахисної системи сучасної держави спонукає до новаційного науково-правового мислення. Як слушно підкреслює В.В. Дудченко, ми виходимо на рівень критичного аналізу, оскільки в процесі пізнання державно-правових явищ необхідно враховувати тенденції розвитку потреб та інтересів суспільства. І це закономірно, тому що у визначеній життєвій ситуації може відбутися зміна відносин та розуміння окремого з інститутів держави й права або цей інститут уже втрапить свою об'єктивність, а отже, і можливість впливу на суспільні відносини. Завданням ученого стане обґрунтування конкретного інституту з огляду на синтезування наявних знань про нього та об'єктивних запитів соціуму [10, с. 14].

Висновки. Таким чином, проаналізувавши основні підходи до дослідження правозахисної системи сучасної держави, можемо стверджувати, що їх застосування свідчить про плюралізм сучасної методології. Використання різноманітних підходів дозволяє багатостороннє її вивчення, прогнозування тенденцій розвитку, окреслення основних напрямів і форм її вдосконалення на сучасному етапі.

Література:

1. Селіванов В.М. Право і влада суверенної України: методологічні аспекти : [монографія] / В.М. Селіванов. – К. : ВД «Ін Юре», 2002. – 724 с.
2. Кельман М.С. Юридична наука: проблеми методології : [монографія] / М.С. Кельман. – Тернопіль : ТЗОВ «Тернограф», 2011. – 492 с.

3. Рабінович П.М. Наука філософії права: до характеристики предмета й методології / П.М. Рабінович // Актуальні проблеми держави і права. – 2003. – Вип. 18. – С. 18–20.
4. Дудченко В.В. Традиція правового розвитку: плюралізм правових вчень : [монографія] / В.В. Дудченко. – О. : Юридична література, 2006. – 304 с.
5. Волошин Ю.О. Принцип / Ю.О. Волошин // Юридична енциклопедія : в 6 т. / за ред. Ю.С. Шемшученка. – К., 1998–2004. – Т. 5. – 2003. – 736 с.
6. Бобровник С.В. Компроміс і конфлікт: методологічні підходи до дослідження / С.В. Бобровник // Правова держава. – К., 2009. – Вип. 20. – С. 110–117.
7. Сімутін В.В. Принципи механізму сучасної держави: класифікація та права аргументація / В.В. Сімутін // Юридичний вісник. – О. : Юридична література, 2013. – № 3. – С. 120–125.
8. Гуренко М.М. Семантичні проблеми синергетичної науки / М.М. Гуренко // Порівняльне правознавство: сучасний стан і перспективи розвитку : зб. наук. статей / за ред. Ю.С. Шемшученка, О.В. Кресіна. – К., 2006. – С. 155–159.
9. Цвайгерт К. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права : в 2 т. / К. Цвайгерт, Х. Кетц. – пер. с нем. – М. : Международные отношения, 2000. – Т. 1 : Основы. – 2000. – 480 с.
10. Дудченко В.В. Роль методології юридичної науки у становленні новаційного правового мислення / В.В. Дудченко, Д.Г. Манько // Актуальні проблеми держави і права. – 2003. – Вип. 21. – С. 13–16.

Дергилева Е. Г. Современные методологические подходы в исследовании правозащитной системы современного государства

Аннотация. Статья посвящена исследованию современной методологии познания правозащитной системы современного государства. Подчеркивается, что такая методология должна разрабатывать стратегию познавательной и практической деятельности. Проанализирован аксиологический, антропологический, исторический, системный и другие подходы, их роль относительно выявления сущности правозащитной системы современного государства.

Ключевые слова: современное государство, методология, методологические подходы, правозащитная система, новационное мышление.

Dergileva E. Modern methodological approaches in the study of the law-protection system of the modern state

Summary. The article devoted to investigates the modern methodology knowledge of the law-protection system of the modern state. It stresses that such methodology needs to develop a strategy cognitive and practical activities. Analyzed axiological, anthropological, historical, systemic and other approaches, identify their role with respect to the essence of the law-protection system of the modern state.

Key words: modern state, methodology, methodological approaches, law-protection system, innovatory thinking.

Бойчук А. Ю.,

кандидат юридичних наук,

суддя Кіровоградського районного суду міста Кіровограда

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІЙ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ЗЛОЧИНИ ПРОТИ ДОВКІЛЛЯ

Анотація. У статті розкрито зміст функцій юридичної відповідальності за правопорушення у сфері охорони природи, до числа яких пропонується додати функцію «Відображення державної політики в природоохоронній сфері». На підставі аналізу нормативно-правових актів, прийнятих у різні історичні періоди, наведені приклади реалізації цих функцій.

Ключові слова: нормативно-правовий акт, охорона природи, функції, юридична відповідальність, класифікація, державне управління.

Постановка проблеми. Актуальність теми дослідження пов'язана з трьома причинами. По-перше, юридична відповідальність є своєрідним бар'єром, який стоїть на шляху правопорушень законодавства та полягає в обов'язку правопорушника зазнавати несприятливих наслідків особистого, майнового чи організаційного характеру. По-друге, формування правової держави нерозривно пов'язано з проблемами взаємної відповідальності держави та громадянина, що потребує змін у змісті юридичної відповідальності, в якій залишаються багато рис, наслідувальних із часів СРСР. Місце та роль юридичної відповідальності в правовій системі найбільш повно і конкретизовано розкриваються через поняття та види функцій. За їх допомогою можна простежити шляхи історичного розвитку юридичної відповідальності, її вплив на правову систему, наукове і практичне значення. По-третє, з історії держави і права України відомо, що в умовах війн, революцій, соціальних катаклізмів завжди збільшується навантаження на природні об'єкти. Цей процес добре простежується в сьогоденній Україні, в якій гібридна війна, економічна та екологічна криза призвели до значного збільшення кількості кримінальних та адміністративних правопорушень проти об'єктів природи. Виходячи із цих причин, функції юридичної відповідальності за злочини проти довкілля потребують свого більш ґрунтовного розгляду та подальшого дослідження в природоохоронній сфері, з'ясування їх змісту, завдань, які вони вирішують на шляху протидії правопорушенням.

Ступінь дослідження проблеми. Аналіз публікацій показує наявність двох особливостей наукової літератури. З одного боку, опублікована значна кількість робіт, присвячених поняттю, сутності, видам, її цілям, завданням та функціям юридичної відповідальності, які виконували С.А. Алексєєв, С.В. Селькін, Е.Ю. Ісмайлова, В.М. Комарницький, Н.Е. Саввіч, Г.В. Тіщенко, Ю.В. Трунцевський, В.І. Шевченко. З іншого боку, питання юридичної відповідальності за злочини проти довкілля були темою, яка зрідка розглядалась науковцями, тому кількість публікацій та обсяг матеріалів, присвячених цій проблемі, є недостатнім. Фрагментарно ця тема розроблялась М.М. Бринчуком, Т.А. Бушуєвою, А.П. Гетьманом, П.С. Дагілем, Є.П. Желваковим, Б.В. Звонковою, О.С. Колбасовим, Л.В. Мендик, В.І. Мунтяном, А.С. Плешаковим, Б.Г. Розовським, Ю.С. Шемшученком.

Метою роботи є дослідження змісту та засобів реалізації функцій юридичної відповідальності за правопорушення у сфері охорони довкілля.

Виклад основного матеріалу дослідження слід розпочати з того, що на всіх етапах розвитку держави і права України функції юридичної відповідальності виконували важливу роль в реалізації нормативно-правових актів та забезпечували виконання правових приписів усіма суб'єктами права. У правовій науці під функціями юридичної відповідальності розуміють основні напрями впливу цієї категорії на суспільні відносини, поведінку суб'єктів, мораль, правосвідомість, культуру. Основним завданням юридичної відповідальності є регулювання і охорона існуючого ладу та суспільного порядку, що може бути реалізовано за її допомогою. Семантичне розуміння поняття «функція» в перекладі з латини означає виконання, звершення; в широкому розумінні – обов'язок, що його виконує відповідний інститут чи процес стосовно характеристики напрямку чи аспекту діяльності [1, с. 34]. Для цієї категорії права є характерними такі риси, як соціальна обумовленість, цільове призначення, самостійність кожної функції, їх взаємодія та взаємозв'язок.

Також через функції юридичної відповідальності проявляються її соціальна та правова цінність і функціональне призначення. При цьому, як стверджує О.В. Сурілов, саме в досягненні цілей і функцій юридичної відповідальності простежується її соціальна необхідність та ефективність [2, с. 407]. Відомі російські дослідники Н.І. Магузов, А.В. Малько також вважають, що саме через функції наглядно проявляються цілі юридичної відповідальності [3, с. 242].

На думку С.С. Алексєєва, зміст цієї категорії права зумовлений її соціальною природою і юридичними особливостями; перш за все тим, що юридична відповідальність виступає в якості реакції держави на вчинене правопорушення [4, с. 277]. Інший науковець, Б.Т. Базилев, розглядає зміст функцій юридичної відповідальності за допомогою визначення цілей застосування цієї категорії права. Враховуючи особливості природоохоронної сфери, функції юридичної відповідальності за правопорушення у сфері охорони природи можна визначити як основні напрямки впливу, завдяки яким забезпечуються збереження, відновлення, раціональне використання природних об'єктів [5, с. 67].

Таким чином, функції юридичної відповідальності за правопорушення у сфері охорони природи – це ті основні напрямки державного впливу, завдяки яким реалізується завдання з охорони, збереження та раціонального використання об'єктів природи. Враховуючи особливості природоохоронної сфери, такі наукові підходи до визначення цієї категорії можуть бути використані для виявлення характерних рис цієї сфери. Зокрема, функції юридичної відповідальності за правопорушення в цій сфері можна визначити як основні напрямки впливу, завдяки яким забезпечуються мета, цілі, зміст та сутність юридичної відповідальності у сфері охорони, використання і відтворення природних об'єктів в Україні.

Згідно з теоретичними розробками, проведеними в різні історичні часи, вчені виділяли такий перелік функцій юридичної відповідальності за правопорушення у сфері охорони довкілля. Так, М.М. Бринчук відносив до функцій юридичної відповідальності такі: стимулюючу, компенсаційну, превентивну, каральну [6, с. 325]. Аналогічний перелік функцій юридичної відповідальності за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища наводять і Е.Ю. Ісмаїлова, Ю.В. Трунцевський, Н.Е. Саввіч [7, с. 128]. Інший науковець, Г.В. Тіщенко, виділив три основні функції юридичної відповідальності у сфері охорони природи: превентивну, компенсаційну та каральну, а стимулюючу функцію вчений розглядає в контексті превентивної [8, с. 137]. На думку Н.Р. Кобецької, функції юридичної відповідальності за екологічні правопорушення базуються на загальних функціях юридичної відповідальності, до числа яких дослідниця відносить охоронну функцію, яка спрямована на забезпечення захисту, недоторканності прав та законних інтересів суб'єктів [9, с. 129]. У свою чергу, С.Ю. Шемшученко пропонує додати до функцій юридичної відповідальності за екологічні правопорушення ще дві додаткові – виховну та забезпечувальну. Причина такого підходу полягає в необхідності запобіганню правопорушенням у цій сфері, а також необхідності функцій юридичної відповідальності виступати засобом забезпечення охорони і збереження належного стану навколишнього природного середовища [10, с. 339]. На необхідність віднесення до важливих функцій юридичної відповідальності за порушення екологічного законодавства забезпечувальної та виховної функції вказують В.М. Комарницький, В.І. Шевченко, С.В. Слькін тощо [11, с. 197].

На думку М.В. Шульги, юридична відповідальність земельного законодавства виконує низку важливих функцій: а) виступає як засіб забезпечення виконання вимог земельного законодавства; б) відповідальність у зазначеній сфері є важливим елементом механізму гарантій земельних прав суб'єктів; в) норми цього інституту стимулюють додержання приписів земельного законодавства; г) в умовах переходу економіки країни до ринкових відносин зростає роль компенсаційної юридичної відповідальності [12, с. 1].

До цього переліку необхідно додати функцію реалізації державної політики в природоохоронній сфері. Доцільність такого уточнення полягає в тому, що теоретичне обґрунтування тої чи іншої функції ще не означає її реалізацію в практичній діяльності органів державної влади. В історії держави і права України існує багато прикладів, коли проголошені на рівні політичних гасел рішення партійних з'їздів не отримували своєї реалізації в практичній діяльності органів державної влади. Так, задекларовані більшовиками в наказі «Про землю» прийнятим II З'їздом Солдатських, Робочих, Селянських депутатів

положення з охорони цього природного ресурсу не були реалізовані ні в період громадянської війни в Росії, ні в перші роки Радянської влади. Виходячи із цього, можна розглянути зміст восьми функцій юридичної відповідальності в природоохоронній сфері, таких як: охоронна, превентивна, каральна, стимулююча, компенсаційна, виховна, організаційна, політична (відображення державної політики в природоохоронній сфері). Загальне уявлення про виділені функції дає рис. 1.

1. Охоронна функція в природоохоронній сфері являє собою правовий вплив з боку органів державної влади, спрямований на охорону природних об'єктів, законність їх використання, протидію противоправних явищ. На державу покладається обов'язок із запобігання та покарання осіб, які порушують діюче законодавство з охорони природи та порушують інтереси суспільств, держави та громадян.

Прикладом реалізації охоронної функції держави, спрямованої на захист природних об'єктів, став Обіжник Міністерства Земельних Справ УНР від 1 квітня 1918 р. стосовно охорони пам'яток природи [13]. З іншого боку, більшовицький уряд України також реалізовував охоронну функцію, що можна дослідити на прикладі створення заповідника в маєтку Фальц-Фейна «Асканія-Нова». У сьогоднішній Україні охоронна функція держави зі збереження об'єктів природи та пам'яток культурної спадщини знайшла відображення в ст. 60 ЗУ «Про природно-заповідний фонд України» 1992 р. Згідно із закріпленими в ньому положеннями охорона ПЗФ здійснюється спеціальними адміністраціями, покладається на служби їх охорони, які входять до складу служби державної охорони природно-заповідного фонду України.

2. Превентивна функція полягає в попередженні здійснення правопорушення у сфері охорони природи шляхом впливу на свідомість правопорушника в напрямі усвідомлення ним невідворотності покарання. Наприклад, 26 квітня 1962 р. було прийнято Указ «Про посилення боротьби з бур'янами», в якому знайшли відображення заходи, пов'язані з попередженням погіршення стану землі та встановлювався обов'язок користувачів ліквідувати такі наслідки. Аналогічним чином у зміст Постанови ЦК Компартії України і Ради Міністрів УРСР від 16 травня 1967 р. «Про невідкладні заходи по захисту ґрунтів від вітрової і водної ерозії в Українській РСР» увійшли положення стосовно попередження та боротьби зі знищенням та погіршенням стану земель. З метою призупинення негативних процесів, пов'язаних з використанням земельних ресурсів та посиленням юридичної відповідальності за такі правопорушення, Рада Міністрів СРСР 14 травня 1970 р. затвердила «Положення про державний контроль за використанням земель».

3. Каральна функція забезпечує виконання такого завдання, згідно з яким особи, винні у вчиненні кримінальних чи

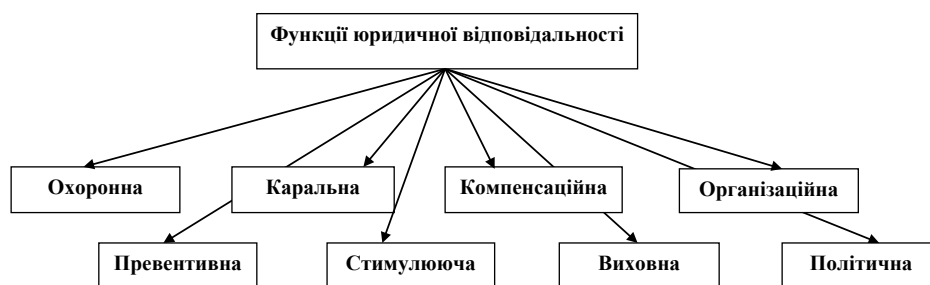


Рис. 1. Функції юридичної відповідальності за правопорушення проти довкілля

адміністративних правопорушень, можуть бути покарані. В якості прикладу реалізації цієї функції можна привести ст. 99 Кримінального кодексу УСРР 1922 р., яка передбачала охорону лісів від хижацької експлуатації і винищення, незаконного полювання, а також видобутку природних копалин. Аналогічними за направленістю були ст.ст. 82, 83, 84, 137, які увійшли до Кримінального кодексу УСРР 1927 р., що регламентували охорону надр, лісів, представників фауни та флори, морських бобрів, котиків. Згідно з ч. 2 ст. 137 до злочинів належав промисел морських котиків і морських бобрів у відкритому морі та морських бобрів у тримильній прибережній смузі. За такі дії передбачались кримінальна відповідальність у вигляді позбавлення волі або примусові роботи на строк до одного року, або штраф до п'ятисот рублів з обов'язковою конфіскацією незаконно добутого у всіх випадках і з конфіскацією знарядь лову та суден з їх обладнанням.

4. Функція стимулювання в природоохоронній сфері розглядається як спонукування до активних дій з дотримання та реалізації норм природоохоронного законодавства у вигляді заохочення за досягнуті результати зі збереження конкретних об'єктів. Наприклад, у сфері правової охорони землі стимулююча функція полягає в запровадженні економічних заохочень та психологічному впливі на суб'єктів земельних правовідносин. В історії держави та права України проявом цієї функції була Інструкція Народного Комісаріату Землеробства УСРР 1924 р. «Про порядок преміювання міліції, лісової варти, членів сільських комісій ...». Згідно з п. 2 цього нормативно-правового акту, 30% від сум, виручених від продажу конфіскованого лісу, лісових матеріалів та 30% від сум, фактично стягнутих із лісопорушників збитків лісовому господарству, направлялись на преміювання співробітників міліції, посадових осіб лісової варти, членів сільських комісій. Таким чином держава проводила стимулювання працівників лісової охорони та сільських комітетів за активну боротьбу з порушниками природоохоронного законодавства.

5. Компенсаційна функція спрямована на відновлення незаконно порушених прав, примусове виконання невиконаних обов'язків, властивих цивільній, насамперед, майновій, відповідальності. У природоохоронній сфері реалізація цієї функції полягає в необхідності компенсації збитків, нанесених природним об'єктам. Так, згідно зі ст. 171 Земельного кодексу УРСР 1970 р. регламентувалась необхідність приведення самовільно зайнятої землі в стан, придатний для використання в сільсько-господарських цілях. У діючому законодавстві згідно зі ст. 68 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» 1991 р. підприємства, установи, організації та громадяни зобов'язані відшкодувати шкоду, заподіяну ними внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, а порядок та розмір встановлювався законодавством України.

6. Виховна функція полягає в загальноправовому впливі на духовну сферу, націлена на формування в суспільстві шанобливого та бережливого відношення до природи. Ефективна боротьба з правопорушеннями у природоохоронній сфері залежить від рівня політичної та правової культури, відповідального відношення громадян до об'єктів природи та служить укріпленню законності і правопорядку в цій сфері. Такий підхід знайшов відображення в Положенні «Про державні заповідники Української РСР» 1962 р. та п. 6. Закону «Про охорону природи Української РСР» 1960 р., який передбачав популяризацію його положень, допомогу в розвитку краєзнавчої роботи шля-

хом проведення усної друкованої і заочної пропаганди, читання лекцій, видання і розповсюдження наукових і науково-популярних праць. Іншим прикладом нормативно-правового акту, до змісту якого увійшла виховна функція права, є Постанова Ради Міністрів УРСР «Про заходи з охорони ґрунтів і захисних лісонасаджень на території Української РСР» 1960 р., у зміст якої увійшов п. 19, що зобов'язував державних контролерів з охорони ґрунтів проводити серед населення пропаганду законодавства про охорону природи та захист ґрунтів від ерозії та надавати консультації за допомогою газет, журналів, радіо.

7. Організаційна функція полягає в створенні державних структур, основним завданням діяльності яких є захист природних об'єктів від незаконного використання, знищення, забруднення, погіршення стану та інших протиправних дій та притягнення до юридичної відповідальності осіб, які скоїли правопорушення. Так, в УРСР у різні історичні часи діяли Державна лісова охорона, Інспекція з гірничого контролю, Державні контролери із захисту землі від ерозії, Державна інспекція рибоохорони, Державна лісова інспекція, Державна гірничо-інспекція, Державна екологічна інспекція, завданням яких була охорона та контроль за використанням природних об'єктів. Працівники цих служб мали право складати адміністративні протоколи про порушення та складати протоколи за порушення правил, вилучати незаконно добути продукти та матеріали. Юридична відповідальність за правопорушення в природоохоронній сфері знайшли відображення в Положенні «Про полювання та мисливське господарство Української РСР» 1969 р. в якому згідно з п. 35 за порушення правил полювання винні особи підлягали штрафу в розмірі: громадяни – до 10 карбованців, а службові особи – до 50 карбованців, що накладається адміністративними комісіями при виконавчих комітетах районних, міських Рад депутатів трудящих.

8. Відображення державної політики в природоохоронній сфері

Так, прихід до влади в Україні Центральної Ради та проведення нею державної політики згідно з III Універсалом стосовно передачі усієї землі селянам призвів до прийняття губернськими комітетами відповідних нормативно-правових актів. Наприклад, 24 листопада 1917 р. Чернігівським Губернським комітетом поміщицькі, удільні, монастирські, церковні землі оголошувались власністю всього трудового народу, та була прийнята Інструкція з контролю за використанням і охороною цього природного ресурсу [14]. Уряд гетьмана Скоропадського підтримав рішення першого Всеукраїнського з'їзду садоводів стосовно охорони таких об'єктів, та 22 серпня 1918 р. Міністерство земельних справ видало постанову № 183 стосовно створення розплідників та забезпечення виноградарів в Україні доброякісним посадковим матеріалом [15]. Другим прикладом реалізації державної політики стало прийняття серії нормативно-правових актів урядом УРСР стосовно реалізації «сталінського плану перетворення природи».

Аналогічним чином захист землі від ерозії, боротьба з пиловими бурями, збереження родючості, задеклароване в рішеннях з'їздів КПРС, знайшли відображення в численних нормативно-правових актах, прийнятих урядом УРСР із цього питання.

Іншим прикладом стала реалізація положень Декрету «Про землю», прийнятого на II Всеросійському З'їзді Рад Робочих, Солдатських та Селянських Депутатів 1917 р., які запроваджували відповідальність за порушення правил експлуатації землі. На підставі цього Декрету в подальшому приймалися всі на-

ступні нормативно-правові акти, пов'язані з використанням земельних ресурсів у СРСП та союзних Республіках.

За результатами проведеного дослідження можна зробити **висновки**.

I. Основним завданням функцій юридичної відповідальності за правопорушення у сфері охорони довкілля є збереження природних об'єктів та захист їх від противоправних дій.

II. На підставі розгляду функцій юридичної відповідальності, зафіксованих у різних нормативно-правових актах, присвячених охороні природи, пропонується визначення цього терміну.

III. Виділено та розкрито зміст восьми функцій юридичної відповідальності, до числа яких відносяться: охоронна, превентивна, каральна, стимулююча, компенсаційна, виховна, організаційна, політична.

IV. Внесено пропозицію додати до числа функцій юридичної відповідальності функцію відображення державної політики в природоохоронній сфері, яка знайшла відображення в низці нормативно-правових актів, прийнятих у різні історичні часи із цього питання в Радянській Україні.

Література:

1. Правознавство : навч. посіб. / [В.І. Бобир, С.Е. Демський, А.М. Колодій (керівник авт. колективу) та ін.]; за ред. В.В. Копейчикова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 480 с.
2. Сурилов А.В. Теория государства и права / А.В. Сурилов. – К., Одесса : Вища школа, 1989. – 439 с.
3. Матузов Н.И. Теория государства и права / Н.И. Матузов, А.В. Малько. – М. : Юристъ, 2004. – 270 с.
4. Алексеев С.С. Общая теория права : в 2-х т. / С.С. Алексеев – М. : Юрид. лит., Т. I – 1981. – 360 с.
5. Базылев Б.Т. Ответственность в советском праве / Б.Т. Базылев – Красноярск : Краснояр. ун-т, 1977. – 72 с.
6. Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды) / М.М. Бринчук. – М. : Юристъ, 1998. – 688 с.
7. Исмаилова Э.Ю. Экологическое право / Э.Ю. Исмаилова, Ю.В. Трунцевский, Н.Е. Саввич. – [2-е изд., перераб.]. – М. : АО «Центр ЮрИнфоР», 2003. – 403 с.
8. Тищенко Г.В. Экологичне право / Г.В. Тищенко. – К. : Юмана, 2001. – 256 с.
9. Кобецька Н.Р. Экологичне право України / Н.Р. Кобецька. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 352 с.

10. Экологичне право України. Академічний курс / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : ТОВ вид-во "Юридична думка", 2005. – 848 с.
11. Комарницький В.М. Экологичне право України / В.М. Комарницький, В.І. Шевченко, С.В. Єлькін. – [3-е вид.]. – К. : Центр навч. літ., 2006. – 224 с.
12. Шульга М.В. Загальна характеристика відповідальності за порушення земельного законодавства / М.В. Шульга та ін. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://textbooks.net.ua/content/view/1243/18/>.
13. ЦДАВО України. Ф.1060 «Міністерство земельних справ Української Народної Республіки» спр. № 213. – С. 7.
14. ЦДАВО України. Ф.1060 «Міністерство земельних справ Української Народної Республіки» опис 1, спр. № 4. – С. 5.
15. ЦДАВО України. Ф. 1060 «Міністерство земельних справ Української Народної Республіки» опис 1, спр. № 25. – С. 10.

Бойчук А. Ю. Правовое обеспечение функций юридической ответственности за преступления против окружающей среды

Аннотация. В статье раскрыто содержание функций юридической ответственности за правонарушение в сфере охраны природы, к числу которых предлагается добавить функцию «Отображение государственной политики в природоохранной сфере». На основании анализа нормативно-правовых актов, принятых в различные исторические периоды, приведены примеры реализации этих функций.

Ключевые слова: нормативно-правовой акт, охрана природы, функции, юридическая ответственность, классификация, государственное управление.

Boychuk A. Yu. Legal support of the functions of legal liability for crimes against the environment

Summary. The article describes the content of the functions of legal liability for the offense in the field of nature protection, it is proposed to add a function – the mapping of state policy in the nature protection sphere. Based on the analysis of legal acts adopted in different historical periods, it is given examples of the implementation of these functions.

Key words: legal act, nature protection, functions, legal responsibility, classification, public administration.

КОНСТИТУЦІЙНЕ
ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

Бруслик О. Ю.,

аспірант кафедри державного будівництва
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

АКТИ ПРО ПАРЛАМЕНТ 1911 ТА 1949 РОКІВ: ЇХ ЗНАЧЕННЯ ТА ВПЛИВ НА КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПАРЛАМЕНТУ ВЕЛИКОБРИТАНІЇ

Анотація. У статті досліджено положення Актів про Парламент 1911 та 1949 років і проаналізовано їх вплив на конституційно-правовий статус Парламенту Великобританії. Прослідковано практику застосування цих статутів. Детально досліджено рішення в справі Джексона, у якому Апеляційним комітетом Палати лордів у межах розгляду питання про чинність Акта про поновлення 2004 року було надано конституційно-правову оцінку Актів про Парламент 1911 та 1949 років.

Ключові слова: Акти про Парламент 1911 та 1949 років, Акт про поновлення 2004 року, справа Джексона, Апеляційний комітет Палати лордів, прецедент, альтернативний механізм прийняття законів.

Постановка проблеми. Часте застосування на практиці законодавчої процедури прийняття біллів, яку встановлено Актом про Парламент 1911 року з відповідними змінами 1949 року, зумовило необхідність правової оцінки цих статутів. Якщо раніше це питання обговорювалось лише в академічних колах, то в 2005 році своє слово в цьому питанні сказав британський суд. Актуальність статті обумовлюється тим, що у вітчизняній правовій науці досі не здійснено аналіз Актів про Парламент 1911 та 1949 років, не визначено їх вплив на конституційно-правовий статус Парламенту Великобританії з огляду на рішення Апеляційного комітету Палати лордів у справі Джексона.

Ступінь розробленості проблеми. Зазначена проблематика стала важливою темою наукового дискурсу в британській правовій спільноті. Так, дослідженнями в цій сфері займалися Н. Барбер, В. Богданор, В. Вейд, Дж. Голдсуорсі, А. Дайсі, М. Елліот, П. Елефтеріадіс, Е. Форсайт та інші науковці.

Тому **метою статті** є не лише провести аналіз зазначеної проблематики, а й привернути увагу вітчизняної наукової спільноти до специфіки конституційного процесу трансформації статусу Парламенту Великобританії під впливом положень статутного й прецедентного права.

Виклад основного матеріалу. Акт про Парламент 1911 року було прийнято Парламентом Великобританії 18 серпня 1911 року. Задля повноти викладу матеріалу вважаємо за доцільне коротко зупинитись на основних положеннях цього статуту. У преамбулі Акта про Парламент зазначається, що цей закон приймається, оскільки «необхідно вжити заходів для врегулювання відносин між двома палатами Парламенту, адже далі є намір замінити Палату лордів, яка нині існує, іншою палатою, що формується на народній, а не спадковій основі, проте така заміна не може негайно бути введена в дію» [1]. Сутнісно цей акт стосувався таких трьох питань:

1) ліквідації права вето Палати лордів щодо фінансових біллів. У ст. 1(1) Акта про Парламент 1911 року проголошено: «Якщо фінансовий закон, прийнятий Палатою громад і надісланий до Палати лордів принаймні за місяць до закінчення

сесії, не буде прийнятий без поправок Палатою лордів упродовж місяця після вказаного надіслання, то цей закон, якщо не слідуватиме інше рішення Палати громад, буде поданий Його Величності та за виявленням королівського схвалення стане Актом Парламенту, хоча Палата лордів його й не прийняла» [1];

2) встановлення права дворічного суспензійного вето Палати лордів щодо нефінансових біллів. У ст. 2(1) Акта про Парламент 1911 року зазначається: «Якщо публічний закон (який не є фінансовим законом і не збільшує термін повноважень Парламенту поза межі 5 років) буде прийнятий Палатою громад у трьох послідовних сесіях (Парламенту того ж скликання чи ні) та, надісланий до Палати лордів шоразу принаймні за місяць до завершення сесії, буде цією Палатою відхилений у кожній із цих трьох сесій, то цей закон, як тільки він буде відхилений втретє Палатою лордів і якщо не буде прийнято інше рішення Палати громад, буде представлений Його Величності та, коли буде виявлено королівське схвалення, стане Актом Парламенту, незважаючи на відсутність згоди Палати лордів. Однак для застосування цього припису має пройти 2 роки між датою другого читання згаданого закону в першій із названих сесій Палати громад і датою його прийняття тією ж Палатою в третій із цих сесій» [1];

3) обмеження максимального строку повноважень Парламенту одного скликання, згідно зі ст. 7 Акта про Парламент 1911 року, 5 роками замість 7, які були визначені Актом про семирічну легіслатуру 1715 року [2].

Прийнявши цей документ, Парламент фактично поставив під сумнів низку теоретичних положень конституційного принципу парламентського верховенства. Зокрема, серед британських конституціоналістів виникло питання про суб'єкту ідентифікацію органу, якому належить законодавче верховенство. А. Дайсі підкреслював, що верховенство в законодавчій сфері належить британському Парламенту, який науковцем було ідентифіковано як трьохелементний інститут, складовими частинами якого є король, Палата лордів і Палата громад. Відомий британський конституціоналіст підкреслював: «Ці три частини, які діють спільно й вдало визначаються висловом «король у Парламенті» («*the King in Parliament*»), і складають Парламент» [3, с. 45–46].

На противагу цьому підходу внаслідок прийняття Акта про Парламент 1911 року деякі британські науковці почали стверджувати, що верховенство в законодавчій сфері після цього належить королю та громадам. Восьме видання книги «Основи державного права Англії. Введення у вивчення англійської конституції» А. Дайсі готував у 1914 році, тобто після прийняття Акта про Парламент 1911 року. Тому природно, що у введінні до нового видання А. Дайсі проаналізував вплив цього акта на зміст парламентського верховенства, зазначивши при цьому: «Є досить спірним припущення, наче Акт про Парламент трансформував парламентське верховенство у верховенство короля

й Палати громад. Кращою думкою із цього приводу є те, що суверенітет залишається в короля та двох палат Парламенту. Підстави для подібної позиції дає, по-перше, той факт, що король і дві палати, діючи спільно, можуть видавати чи відмінити будь-який закон без будь-яких порушень Акта про Парламент. По-друге, Палата лордів хоч і не може насправді перешкодити прийняттю Палатою громад на підставі Акта про Парламент будь-якої зміни в конституцію за умови, що остання завжди буде дотримуватись вимог Акта про Парламент, проте здатна, доки цей Акт залишається чинним, заборонити прийняття будь-якого акта, ефективність якого залежить від його прийняття без затримки. Тому правильним юридичним висновком про дійсний стан справ буде те, що верховенство залишається в Парламенту, тобто в короля й двох палат, які діють разом. При цьому варто відзначити, що Акт про Парламент величезною мірою збільшив частку верховенства, яким володіла Палата громад, і значно зменшив його частку, що належить Палаті лордів» [4, с. 42].

Незважаючи на те, що прийняття Акта про Парламент 1911 року внесло важливі зміни до Конституції Великобританії, юридичний аналіз цього закону не зміг зумовити трансформацію теоретичного розуміння принципу верховенства Парламенту. На основі процедури, яка передбачається Актом про Парламент 1911 року, було прийнято три закони: 1) Акт про управління Ірландією [5], який у юридичній літературі більш відомий як Третій ірландський білл про самоуправління; 2) Акт про уельську церкву [6], відповідно до якого англійську уельську церкву було від'єднано від держави; 3) Акт про Парламент 1949 року [7].

Останній документ у контексті нашого дослідження є найбільш цікавим, оскільки цим законом було внесено зміни в Акт про Парламент 1911 року. Головною метою Акта про Парламент 1949 року стало ще більше обмеження законодавчої функції Палати лордів шляхом заміни строків відкладального вето. Відповідно до ст. 1 Акта Про парламент 1949 року строк суспензійного вето Палати лордів змінюється з трьох сесій і 2 років на дві сесії та 1 рік відповідно. У розглядуваному аспекті важливе значення має не лише зміст Акта про Парламент 1949 року, а й процедура його прийняття. Цей закон прийнято, як уже зазначалось, на основі процедури, передбаченої Актом про Парламент 1911 року, та було затверджено Палатою громад і королевою, тоді як Палата лордів проголосувала проти цього акта. Однак специфічність ситуації полягає в тому, що Акт про Парламент 1949 року не лише був прийнятий на основі Акта про Парламент 1911 року, а й вніс у нього суттєві зміни конституційного характеру. При цьому відповідно до ст. 2 Акта про Парламент 1949 року цей документ та Акт про Парламент 1911 року «може тлумачитись як один, вони можуть іменуватись разом як Акти про Парламент 1911 та 1949 років» [7].

Контраверсійний характер змін, які було внесено в британську конституцію Актами про Парламент 1911 та 1949 років, дає підстави низці науковців говорити про актуальність перегляду ортодоксальної концепції парламентського верховенства А. Дайсі. Саме цей акт дав поштовх для британських конституціоналістів нової генерації в напрямі наукових розробок задля уточнення змісту розглядуваного конституційного принципу. При цьому варто відзначити, що тривалий час суди не давали оцінку правовій природі Актів про Парламент 1911 та 1949 років і, як наслідок, принципу верховенства Парламенту в нових умовах. Однак практика застосування цих законів привела до того, що перед судом подібне завдання було поставлено.

Процедура прийняття законів, встановлена Актами про Парламент 1911 та 1949 років, тривалий час не використовувалась на практиці, саме тому обговорення впливу цих актів на зміст парламентського верховенства перебувало переважно в теоретичній площині. Уперше цю процедуру було використано лише в 1991 році, коли було прийнято Білл про військові злочини. Загалом ця процедура прийняття актів використовувалась Парламентом лише в чотирьох випадках, коли було прийнято такі закони: Акт про військові злочини 1991 року [8], Акт про європейські парламентські вибори 1999 року [9], Акт про сексуальні злочини (поправки) 2000 року [10], Акт про полювання 2004 року [11]. Кожен із наведених законів був значною мірою резонансним і дискусійним. Про це свідчить їх прийняття за процедурою, що передбачена Актами про Парламент 1911 та 1949 років. У цьому контексті варто підкреслити, що саме прийняття Акта про полювання 2004 року спровокувало суттєві академічні дискусії й судовий розгляд, предметом якого стала правомірність прийняття Акта про Парламент 1949 року без згоди Палати лордів. Резонансність Акта про полювання, таким чином, викликана декількома факторами.

По-перше, фактично за 50 років дії Акта про Парламент 1911 року зі змінами 1949 року передбачену ним процедуру прийняття законів було застосовано лише одного разу – у 1991 році. Однак після приходу реформаторського лейбористського уряду Т. Блера до влади в 1997 році цей документ за 5 років було використано тричі. Якщо раніше про наслідки застосування процедури, передбаченої Актами про Парламент 1911 та 1949 років, говорили здебільшого в наукових колах, то активне його використання на практиці спровокувало серед головних політичних акторів дискусії про сутність конституційного принципу верховенства Парламенту та напрями подальшого розвитку права.

По-друге, до прийняття Акта про полювання всі закони, які розглядалися відповідно до процедури, передбаченої Актами про Парламент 1911 та 1949 років, мали суспільно значущий характер і приймалися без підтримки лордів, що свідчило про зменшення впливу верхньої Палати на функціонування Парламенту. Акт про полювання, з одного боку, був прийнятий в обхід Палати лордів, а з іншого – його дія фактично спрямовувалась проти самих лордів. Саме ці два фактори, реальне практичне обмеження впливу Палати лордів на діяльність Парламенту та прийняття Палатою громад без згоди верхньої палати Парламенту актів, спрямованих проти інтересів лордів, спровокувало останніх опосередковано виступити з конституційним захистом своїх прав на здійснення законодавчої функції Вестмінстера.

Чому ж Акт про полювання 2004 року [11] викликав важливий для нашого дослідження конституційний спір? Які наслідки має останній? Цей закон було прийнято Парламентом Великобританії 18 листопада 2004 року. Він набрав чинності, відповідно до ст. 15 цього акта, 18 лютого 2005 року. Повна назва цього закону більш зрозуміло відображає його сутність: «Акт, що встановлює положення про полювання із собаками на диких ссавців, який забороняє полювання на зайця з гончими, і для пов'язаних із цим цілей». Стаття 1 цього закону передбачає: «Особа вчиняє правопорушення, коли полює із собаками на диких ссавців, якщо її полювання не є захищеним привілеєм». Відповідно до ст. 6 цього акта особа, яку буде визнано винною в порушенні цього закону, має сплатити штраф у розмірі 5 тисяч фунтів стерлінгів. Стаття 7 передбачає: «Констебль може заарештувати без ордера особу, яка викликає в нього

обґрунтовані підозри в тому, що вона бере участь у полюванні із собаками на диких тварин» [11]. Такими є головні положення цього закону.

Акт про полювання було прийнято Парламентом за ініціативою лейбористської партії, яка в маніфестах до виборчої кампанії 1997 [12] та 2001 [13] років обіцяла забезпечити більш ефективний захист дикої природи, у тому числі шляхом ініціювання законодавчої заборони на полювання із собаками. Ідея прийняття Акта про полювання відразу отримала спротив лордів, що спричинено декількома обставинами. Насамперед, полювання із собаками є одвічним хобі земельної аристократії, що не лише дозволяло цікаво проводити дозвілля, а й забезпечувало суттєві прибутки. Велика частина ленд-лордів прямо або опосередковано тримає бізнес, пов'язаний із полюванням. Тому Палата лордів розцінила прийняття Акта про полювання не лише як черговий приклад обмеження своєї законодавчої компетенції, а й як спробу Громад «залізти до лордів у кишеню».

Тому представники земельної аристократії, які засідають у Палаті лордів, підтримали ініціативу «Альянсу сільської місцевості» [14] – організації, що відстоює інтереси сільського населення, яке займається бізнесом, пов'язаним із дикою природою (полюванням, рибалкою), з подачі позову до суду щодо визнання Акта про полювання 2004 року недійсним. Позивачами в справі виступили голова «Альянсу сільської місцевості» Дж. Джексон, П. Мартін, Х. Хьюз. Оскільки в позовній заяві першим стояло ім'я Дж. Джексона, то цей судовий спір отримав назву «Джексон та інші (позивачі) проти генерального аторнея Її Величності (відповідач)» («*Jackson and others (Appellants) v. Her Majesty's Attorney General (Respondent)*»). Цей позов було розглянуто трьома судами. Адміністративний суд Відділення Королівської Лави Високого суду правосуддя як суд першої інстанції виніс рішення в справі 28 січня 2005 року [15]. Скаргу позивачів на рішення суду першої інстанції 8 лютого 2005 року розглянув Апеляційний суд Верховного суду (у цивільних справах) і виніс своє рішення від 16 лютого 2005 року [16]. Вважаємо недоцільним детально розглядати зазначені рішення судів, оскільки систему аргументації, запропоновану в них, було повторено (з деякими змінами) під час апеляційного розгляду справи в Палаті лордів – найвищій судовій інстанції Сполученого Королівства до моменту проведення Конституційної реформи 2005 року.

Апеляційний комітет Палати лордів розглянув справу Джексона 13 та 14 червня 2005 року. Складність і виняткову важливість цієї справи демонструють дві процесуальні обставини: 1) рішення було винесено через 3 місяці після проведення слухань у справі – 13 жовтня 2005 року [17]; 2) традиційно Апеляційний комітет Палати лордів розглядав справи в складі 5 з 12 лордів-суддів, а справу Джексона розглядали 9 його членів: лорд Бінгем (*Lord Bingham of Cornhill*), лорд Ніколлс Біркенхед (*Lord Nicholls of Birkenhead*), лорд Стейн (*Lord Steyn*), лорд Хоуп Крейгхед (*Lord Hope of Craighead*), лорд Роджер Ерлсферрі (*Lord Rodger of Earlsferry*), лорд Уолкер Гестінгторп (*Lord Walker of Gestingthorpe*), баронеса Хейл Річмонд (*Baroness Hale of Richmond*), лорд Карсвел (*Lord Carswell*), лорд Браун (*Lord Brown of Eaton-under-Heywood*).

У зв'язку з розглядом справи Джексона перед Палатою лордів постала низка конституційно-правових питань, які вдало визначив лорд Стейн. Виступаючи на засіданні Апеляційного комітету, у § 73 він зазначив: «Центральне питання цієї апеляції полягає в тому, чи є Акт про полювання 2004 року справді

Актом Парламенту. Важливо із самого початку пояснити, про що ця апеляція та що стоїть за предметом спору, представленим перед Палатою. Очевидною є відмінність між двома питаннями: що парламент може зробити за допомогою законодавства та якими мають бути конституюючі елементи Парламенту, щоб законодавствувати. Перше питання зачіпає сферу верховенства або суверенітету Парламенту» [17].

Позивачі, яких у Палаті лордів представляли барістери однієї з найбільших елітних юридичних фірм світу «Аллен та Овері» [18], вимагали від Апеляційного комітету Палати лордів як найвищого апеляційного суду визнати, що Акт про Парламент 1949 року не є законодавчим актом Парламенту та не має юридичної сили, а тому й Акт про полювання, що прийнятий відповідно до процедури, передбаченої Актами про Парламент 1911 та 1949 років, також не є законом і не має юридичної сили.

Лорд Бінгем у § 7 рішення суду, виділяючи доводи заявників, зазначив: «Сер Сідні (Сер Сідні Кентрідж – один із барістерів що представляв інтереси позивачів у суді – О. Б.) люб'язно підсумував доводи заявників у ключових положеннях, які він розвинув у письмовій та усній аргументації. Твердження такими:

1) законодавство, видане згідно з Актом про Парламент 1911 року, є не первинним, а делегованим або підлеглим;

2) законодавча влада, надана ст. 2(1) Акта про Парламент 1911 року, не є необмеженою за обсягом і повинна трактуватись відповідно до встановлених принципів тлумачення законів;

3) серед них є принцип, за яким повноваження, надані органу відповідним актом, не можуть бути розширені чи модифіковані цим органом, якщо відсутні ясно виражені слова, що дозволяють таке розширення або модифікацію;

4) стаття 2(1) Акта про Парламент 1911 року не уповноважує Громади видаляти, послаблювати або модифікувати в будь-якому відношенні будь-які умови, на яких їм надано законодавчу владу;

5) навіть якщо Апеляційний суд, усупереч позиції заявників, був правим, трактуючи п. 1 ст. 2 Акта про Парламент 1911 року як досить широкий за обсягом, щоб дозволити «помірні» поправки в зміст законодавчих повноважень Громад, поправки, які вироблені Актом про Парламент 1949 року, були не «помірними», а суттєвими та значними» [17].

Базовим положенням запропонованої апелянтами системи аргументації є твердження про те, що все законодавство, видане на підставі Акта про Парламент 1911 року, має не первинний, а вторинний характер, тобто є делегованим за своєю природою. Отже, подібну ідею представники позивачів запозичили у відомого британського конституціоналіста В. Вейда, який дійшов подібних висновків, надаючи теоретико-правову оцінку Актів про Парламент 1911 та 1949 років. Науковець із цього приводу зазначав: «Жодних ускладнень не виникає щодо Актів про Парламент 1911 та 1949 років, якщо вони класифікуються (як вбачається, вони й повинні класифікуватись) також як акти, що створюють додаткові види делегованого законодавства. Вважається, що суверенний законодавчий орган завжди має три складові частини, тому акт, на який лорди не дають згоди взагалі, не є актом суверенного Парламенту. Він вимагає додаткового авторитету, який, зрозуміло, має передбачатись парламентськими актами, тому Акт про Парламент 1911 року містить багато вказівок на те, що акти, прийняті на його основі без згоди лордів, є делегованими законодавством: потрібний суверен делегував свою владу, піддавши її обмеженням, новому й несуреренному органу, що складається лише з двох його

частин. Ускладнення виникає лише в тому разі, якщо вислів «акт Парламенту» нерозбірливо вживається для актів як суверенного, так і несуб'єктного органів» [19, с. 193].

В іншій роботі В. Вейд наголошував на важливості ст. 4(1) Актів про Парламент 1911 та 1949 років, яка передбачає, що всі білли, прийняті відповідно до процедури, передбаченої цим законом, мають починатись із таких слів ухвалення: «Постановлено Його Королівською Величністю за порадою та згодою Громад, які зібралися в нинішньому Парламенті, відповідно до положень Актів про Парламент 1911 та 1949 років, і тією ж владою...» Науковець підкреслює, що зазначені слова ухвалення біллів, які відрізняються від традиційних слів прийняття, є хорошою ознакою (клеймом) актів підзаконного характеру [20, с. 27–28].

Такий підхід до правової оцінки актів Парламенту, які прийняті відповідно до процедури, передбаченої Актом про Парламент 1911 року, був рішуче заперечений лордами-суддями. Зокрема, лорд Бінгем у § 24 зазначив: «Закон 1911 року, звичайно, здійснив важливі конституційні зміни, проте ці зміни полягають не в санкціонуванні нової форми похідного парламентського законодавства, а в створенні нового шляху прийняття первинного законодавства» [17]. Лорд Ніколлс, коментуючи положення системи аргументації апелянтів про делегований характер законодавства, що прийняте на основі Акта про Парламент 1911 року, у § 64 висловив таку позицію: «Стаття 2 Закону 1911 року передбачає, що продуктом реалізації його процедури є акт Парламенту. Якщо акти Парламенту, прийняті відповідно до цієї процедури, кваліфікуються як «делеговане» або «підлегле» законодавство, то така їхня характеристика є абсурдною, заплутаною й неправильною. Також однаковою мірою недоречно уподібнювати Палату громад до «делегата» або «агента» під час застосування процедури Закону 1911 року. Відповідний підхід скоріше має визнати, що під час ухвалення ст. 2 Акта про Парламент 1911 року Парламент мав намір створити другий, паралельний маршрут, слідуючи якому, із зазначеними винятками, будь-який публічний білл, що представлений у Палаті громад, може стати законом як Акт Парламенту» [17].

Також лорди-судді вирішили, що Палата громад не перевищила своїх повноважень, коли прийняла Акт про Парламент 1949 року, тому він та, відповідно, Акт про полювання є чинними. Зокрема, лорд Ніколлс у § 62 зазначив: «Немає явної заборони на прийняття законопроектів, який вносить би поправки в самі формулювання ст. 2 Закону 1911 року, а для існування виключення щодо цього не видно жодних достатніх підстав. Акт 1911 року ознаменував правове визнання примату Палати громад над Палатою лордів. Цей пріоритет повинен бути обмежений лише тією мірою, якою це встановлюється законом, або експліцитно, або як необхідний наслідок» [17].

У такому контексті варто погодитись з М. Елліоттом, який, оцінюючи цю частину рішення Апеляційного комітету в справі Джексона, зазначає, що воно відображає погляд на суверенітет Парламенту, який, заперечуючи підхід В. Вейда, є досить наближеним до конкуруючої позиції, апологетом якої був сер А. Дженінгс. Учений вказує: «Таким чином, критерії, які визначають, що є Актом Парламенту, є не конституційною даністю, що не підлягає змінам правовим шляхом, а правовими принципами, які модифікуються через законодавство» [21, с. 374]. При цьому необхідно відзначити, що рішення Апеляційного комітету Палати лордів у справі Джексона не лише заперечує підхід В. Вейда, а й відкидає деякі важливі положення ортодоксальної концепції парламентського суверенітету А. Дайсі.

Лорди-судді ухвалили, що Парламент може змінювати правила власної процедури. Зокрема, лорд Браун у § 187 зазначив: «Акт 1911 року перевизначив законодавчий процес суверенного Парламенту, передбачивши в особливих обставинах прийняття актів без згоди Палати лордів» [17]. Більшість лордів-суддів погоджуються з тією позицією, що одним із головних намірів Парламенту було надання Палаті громад повноважень для внесення фундаментальних змін конституційного характеру шляхом використання нової процедури прийняття законів. Судді, здійснивши тлумачення Акта про Парламент 1911 року, доходять висновку, що цей закон мав на меті не лише врегулювати відносини між палатами Парламенту, а й передбачити надання широких повноважень Громадам задля реформування Палати лордів. Саме для цієї мети було прийнято Акт про Парламент 1911 року, тобто для надання процедурних можливостей Палаті громад здійснити заміну чинної верхньої палати Парламенту іншою Палатою, яка формуватиметься на представницькій основі, та визначити сферу повноважень останньої. Ці висновки прямо постають із тексту преамбули до Акта про Парламент 1911 року.

Окрім цього, більшість лордів-суддів (наприклад, лорд Бінгем у § 31–32, лорд Ніколлс у § 62, лорд Стейн у § 101, лорд Хоуп у § 127, лорд Роджер у § 131 та баронеса Хейл у § 158 [17]) заперечили різницю, яку було проведено Апеляційним судом Верховного суду (у цивільних справах) між фундаментальними та іншими конституційними змінами. Також зазначені лорди-судді вирішили, що Акти про Парламент 1911 та 1949 років можуть бути використані для внесення будь-яких конституційних змін. Наведемо із цього приводу лише позицію лорда Роджера, який у § 131 зазначив: «Оскільки здійснення важливих конституційних змін було однією з основних цілей Акта 1911 року, немає жодних підстав для позиції Апеляційного суду, згідно з якою межі повноважень, що належать Палаті громад згідно зі ст. 2(1) цього закону, нібито повинні визначатись з урахуванням масштабу внесених нею конституційних змін» [17].

Ця позиція дозволила баронесі Хейл так висловитись у § 160–161: «Якщо ми, як і належить, будемо виходити з припущення, що Парламент може робити все, що завгодно, то із цього постає, що немає причин, чому Парламент не має права прийняти рішення про власну перебудову, як він це зробив у 1911 році. Зробивши це, Парламент може дозволити самому собі, відтепер перевлаштований, міняти порядок свого функціонування й далі. Парламент може перелаштовуватись не лише в бік ослаблення вимог, як це було зроблено в 1911 році, а цілком можливо, що Парламент може перелаштуватись також у бік посилення вимог, наприклад, увівши правило про певну більшість голосів» [17]. Цим самим, згідно з позицією баронеси Хейл, Парламент може зобов'язувати своїх наступників, а це порушує доктрину потенційного скасування закону, що з ортодоксальної точки зору вважалось неможливим. Таку позицію підтримав лорд Стейн у § 81 [17], однак лорд Хоуп у § 113 [17] висловив протилежну думку, зазначивши, що Парламент не має правової можливості обмежувати законодавство. Подібна розбіжність поглядів лордів-суддів свідчить про складність і дискусійність питання щодо зміни положень принципу верховенства Парламенту в законодавчій сфері.

Необхідно підкреслити, що якщо Вестмінстер шляхом практичної законодавчої діяльності продовжить процес перегляду парламентського суверенітету, надавши одному зі своїх статутів вищої сили, то подібне рішення може спричинити

«ефект доміно». Фундаментальна трансформація основоположного конституційного принципу верховенства Парламенту в законодавчій сфері призведе до необхідності перегляду інших конституційних положень, які пов'язані із цим принципом, наприклад правила визнання, встановлення статутної ієрархії, права судової влади на здійснення конституційного контролю, переоцінки конституційного принципу поділу влади, перегляду системи стримувань і противаг тощо. Усе це є елементами конституційної модернізації, яку варто проводити лише в умовах прийняття писаної Конституції Сполученого Королівства. Саме тому в британській конституційно-правовій науці немає єдиної позиції щодо порушених питань, і більшість дослідників у цьому аспекті намагаються дотримуватись ортодоксального погляду на конституційний принцип парламентського суверенітету.

Висновки. На основі проведеного аналізу рішення Апеляційного комітету Палати лордів у справі Джексона від 13 жовтня 2005 року варто зробити висновок, що Актами про Парламент 1911 та 1949 років встановлено нову, альтернативну процедуру прийняття актів первинного законодавства, за якої Палата громад може прийняти закон, навіть якщо Палата лордів його не підтримає. Незважаючи на фундаментальні зміни конституційного характеру, внесені Актами про Парламент 1911 та 1949 років, та запропоноване в справі Джексона ускладнене розуміння структури Парламенту, необхідно відзначити, що конституюючими елементами інституту, якому належить верховенство в законодавчій сфері, залишається Парламент у складі Палати громад, Палати лордів та монарха.

Література:

1. Parliament Act 1911 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/1-2/13>.
2. Septennial Act 1715 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.legislation.gov.uk/apgb/Geo1St2/1/38>.
3. Дайси А. Основы государственного права Англии. Введение в изучение английской конституции / А. Дайси ; пер. с англ. О. Полторацкой ; под ред. проф. П. Виноградова. – 2-е изд. – М. : Типография Т-ва И.Д. Сытина, 1907. – 671 с.
4. Dicey A. Introduction to the study of the law of the constitution / A. Dicey. – 8-th ed. – Indianapolis : Liberty Fund, Inc., 1982. – 435 p.
5. Government of Ireland Act 1914 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/4-5/90/contents/enacted>.
6. Welsh Church Act 1914 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/4-5/91>.
7. Parliament Act 1949 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo6/12-13-14/103>.
8. War Crimes Act 1991 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1991/13>.
9. European Parliamentary Elections Act 1999 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/1>.
10. Sexual Offences (Amendment) Act 2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/44>.
11. Hunting Act 2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/37>.
12. Britain will be better with new Labour. Labour's manifesto 1997 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.politicsresources.net/area/uk/man/lab97.htm>.
13. Ambitions for Britain. Labour's manifesto 2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.politicsresources.net/area/uk/e01/man/lab/lab01.htm>.
14. Countryside Alliance. The voice of the countryside [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.countryside-alliance.org/ca>.
15. Jackson & Ors, R (on the application of) v Her Majesty's Attorney General (2005) EWHC 94 (Admin) (28 January 2005) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2005/94.html>.
16. Jackson & Ors, R (on the application of) v HM Attorney General (2005) EWCA Civ 126 (16 February 2005) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2005/126.html>.
17. Jackson & Ors v Her Majesty's Attorney General (2005) UKHL 56 (13 October 2005) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bailii.org/uk/cases/UKHL/2005/56.html>.
18. Allen & Overy [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.allenoverly.com>.
19. Wade H. The Basis of Legal Sovereignty / H. Wade // The Cambridge Law Journal. – 1955. – Vol. 13. – № 2 (Nov.). – P. 172–197.
20. Wade H. Constitutional Fundamentals / H. Wade. – London : Stevens & Sons, 1980. – 83 p.
21. Elliott M. United Kingdom: Bicameralism, sovereignty, and the unwritten Constitution / M. Elliott // International Journal of Constitutional Law. Vol. 5. – 2007. – № 2. – P. 370–379.

Бруслик А. Ю. Акты о Парламенте 1911 и 1949 годов: их значение и влияние на конституционно-правовой статус Парламента Великобритании

Аннотация. В статье исследованы положения Актов о Парламенте 1911 и 1949 годов, а также проанализировано их влияние на конституционно-правовой статус Парламента Великобритании. Важное внимание уделено практике применения этих статутов. Подробно исследовано решение по делу Джексона, в котором Апелляционным комитетом Палаты лордов в рамках рассмотрения вопроса о действии Акта об охоте 2004 года было предоставлено конституционно-правовую оценку Актов о Парламенте 1911 и 1949 годов.

Ключевые слова: Акты о Парламенте 1911 и 1949 годов, Акт об охоте 2004 года, дело Джексона, Апелляционный комитет Палаты лордов, прецедент, альтернативный механизм принятия законов.

Bruslyk O. The Parliament Acts 1911 and 1949: their significance and impact on the constitutional-law status of the UK Parliament

Summary. The article analyzes the provisions of the Parliament Acts of 1911 and 1949 and their impact on the legal and constitutional status of the British Parliament. The author focuses the practical application of these statuses. In addition, emphasis is placed on the detailed analysis of Jackson's case. Appellate Committee of the House of Lords had provided constitutional and legal assessment of the Acts of Parliament in 1911 and 1949 in the Jackson case.

Key words: Parliaments Acts 1911 and 1949, Hunting Act 2004, Jackson case, Appellate Committee of the House of Lords, precedent, alternative mechanism for making laws.

АДМІНІСТРАТИВНЕ, ФІНАНСОВЕ,
ПОДАТКОВЕ ПРАВО

*Нестеренко А. С.,
доктор юридичних наук,
професор кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

МАЙНОВИЙ ПОДАТОК – ПОДАТОК НА НЕРУХОМІСТЬ ЯК ОСНОВА ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ

Анотація. Оподаткування майна, яке нині представлене податком на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, є важливим каналом надходжень до місцевих бюджетів і характеризуються перспективністю. Відсутність чіткого механізму оподаткування податку на нерухомість зумовлює актуальність і складність наукових досліджень майнового оподаткування в Україні. У статті проводиться науково-правовий аналіз майнового податку в Україні – податку на нерухомість – на сучасному етапі розвитку податкової системи України та визначаються позитивні результати змін, які відбулися останнім часом.

Ключові слова: майнові податки, система оподаткування, податок на нерухоме майно, місцеві бюджети.

Постановка проблеми. Останні тенденції розвитку податкової системи свідчать про значне посилення наряду майнового оподаткування в Україні. Повністю вкладаються в цю тенденцію законодавчі зміни, які відбулися 28.12.2014 р., що оформили останню податкову реформу. Так, значно розширена база оподаткування нерухомого майна за рахунок нежитлової нерухомості, трансформовано збір за першу реєстрацію транспортних засобів у класичний майновий податок – транспортний. Майнове оподаткування має низку переваг щодо оподаткування доходів чи операцій. Звичайно, оскільки майнові податки на сьогодні зараховано до місцевих, то частково подолання прогалин чи колізій правового регулювання буде залежати від якості рішень місцевих рад про їх установлення на відповідній території. Оподаткування майна, яке нині представлене податком на землю, податком на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, і транспортним податком, є важливим каналом надходжень до місцевих бюджетів і характеризуються перспективністю. Відсутність чіткого механізму оподаткування податку на нерухомість зумовлює актуальність і складність наукових досліджень майнового оподаткування в Україні.

Майновий податок – податок на нерухомість, і його справляння на території України в сучасних умовах є досить актуальною та недостатньо вивченою темою. Дослідженню окремих питань майнового оподаткування присвячені праці таких вітчизняних і зарубіжних учених, як О.О. Багрій, Ж.С. Берегова, Г.М. Білецька, Г.В. Долга, О.О. Коваль, А.С. Кравчун, А.Ю. Мацкевич, В.М. Мельник, Е.Б. Павленко, О.В. Покатаєва, Л.А. Рябуш, М.М. Трещев та інші.

Мета статті полягає в науково-правовому аналізі майнового податку в Україні – податку на нерухомість – на сучасному етапі розвитку податкової системи України й визначенні позитивних результатів змін, які відбулися останнім часом.

Виклад основного матеріалу дослідження. В умовах ринкових відносин проблеми розвитку податкового законодавства мають суттєве значення. Важливе місце при цьому посідає закріплення принципів і підстав оподаткування. Це

стосується всіх об'єктів оподаткування, але найбільш перспективним є посилення ролі оподаткування майна. Особливий інтерес оподаткування майна становить у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28.12.2014 р. № 71-VIII, яким було внесено зміни до Податкового кодексу (далі – ПК) України, унаслідок чого податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, трансформувався в податок на майно, який складається з податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, транспортного податку й плати на землю. Справляння податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, хоча й має значний зарубіжний досвід, проте досі не достатньо добре врегульовано вітчизняним законодавством. На сучасному етапі розвитку майнового оподаткування в Україні існує досить незначна практика його застосування, проте й вона показує наявні недоліки в податковому законодавстві.

Перш ніж розпочати аналізувати чинні зміни в податковому законодавстві, варто звернути увагу, що законодавець відмежовує ці податки в окрему групу «майнових податків», які є місцевими та прямими. У розрізі об'єктів оподаткування з притаманними їм джерелами сплати важливим є поділ податків на дохідно-прибуткові, на споживання, на майно й на капітал. Не зосереджуючи увагу на всіх об'єктах, визначимо лише майно. Утримання майнових податків здійснюється виходячи з вартості рухомого та нерухомого майна, що перебуває у власності чи користуванні окремих громадян або ж обліковується на балансі підприємств. Комплексне використання зазначених видів податків дає змогу державі охопити практично всі можливі сфери фіскального втручання в економічну діяльність суб'єктів господарювання [25, с. 296].

На думку О.В. Дзери, правильне розуміння терміна «майно» в різних значеннях практично важливе для встановлення конкретних прав і обов'язків сторін у правовідносинах, де майно є об'єктом права, потрібно щоразу визначити зміст цього терміна шляхом тлумачення тексту правової норми [15, с. 314]. Потрібно зазначити, що багато інститутів, понять, термінів цивільного, сімейного та інших галузей законодавства, що використовуються в податковому законодавстві, застосовуються в тому самому значенні, у якому вони використовуються в цих галузях законодавства. Проте окремі терміни в податковому законодавстві мають інші, відмінні від сталих, значення. Більшу того, багато цивільно-правових понять, маючи такий самий або схожий зміст, мають у податковому законодавстві інші терміни, що їх позначають [16, с. 41]. Так, підхід вітчизняного законодавця до закріплення визначення терміна «майно» є дещо спрощеним. У пп. 14.1.105 п. 14.1 ст. 14 ПК України зазначається, що термін «майно» необхідно розуміти в значенні, наведеному в Цивільному кодексі України. У свою чергу, у ст. 190 вказується, що майном як особливим об'єктом уважаються окремі речі, сукупність речей, а

також майнові права й обов'язки. Крім того, визначення майна міститься й у Господарському кодексі України. Згідно з ч. 1 ст. 139 Господарського кодексу України, під «майном» розуміється сукупність речей та інших цінностей (включно з нематеріальними активами), які мають вартісне значення, виробляються або використовуються в діяльності суб'єктів господарювання, відбиваються в їхньому балансі або враховуються в інших передбачених законом формах обліку майна цих суб'єктів. Як можна побачити, наведені визначення мають певні відмінності. При цьому залишається не зрозумілим причина, через яку законодавець надає перевагу саме Цивільному кодексу України. Виникає питання щодо визначення майнового обов'язку, який не установлений узагалі. Так, категорія «майно» потребує чіткої регламентації стосовно сфери оподаткування, а її визначення – закріплення в ст. 14 ПК України.

Майно як об'єкт оподаткування охоплює тільки ті цивільно-правові форми, за наявності яких у платника податків виникає податковий обов'язок. За таких обставин майно як об'єкт оподаткування варто розглядати виключно тоді, коли з ним пов'язується податковий обов'язок у платника податків, тобто в контексті закону про конкретний майновий податок, що встановлено в системі оподаткування України [7].

Категорію «майно» як об'єкт оподаткування необхідно розглядати саме з позиції правового зв'язку між майном, що належить платнику податків на праві власності, і виникненням і реалізацією ним податкового обов'язку щодо конкретного майнового податку, який представлений та діє в системі оподаткування України. Так, майновим об'єктам оподаткування властивий високий ступінь деталізації в спеціальному податковому законодавстві України, а саме: їхні вартісні або якісні характеристики, що мають бути відбиті в базі оподаткування; наявність кількох баз оподаткування у зв'язку із різноманіттям видів об'єктів. Як зазначає А.С. Дубоносова, крім того, об'єктам оподаткування майнових податків, представленим у системі оподаткування України, притаманний особливий нагляд з боку держави під час установлення правового зв'язку між платником податків і майном, що є об'єктом оподаткування, через процедуру державної реєстрації цього майна. Майнові податки виконують регульовальну функцію, їх запровадження та введення в дію має стимулювати власників до більш ефективного й раціонального використання майна, що є об'єктом оподаткування [7]¹. Податки на майно – це податки у власному значенні слова, об'єктом оподаткування яких є майно та майнові права, а не його приріст, дохід чи щось інше [26, с. 118]. Досить удаło про об'єктивність оподаткування майна висловився П.П. Гензель: «Загальномайновий податок має слугувати додатком до податку на доходи з метою охоплення так званих фондових доходів: платник, що має доходи від майна, більш забезпечений в отриманні доходу» [6, с. 384]. Варто зазначити, що майновий податок належить до прямих податків і відповідає принципу взаємної еквівалентності. При цьому характерно, що майнові податки в силу своїх особливостей і характеристик належать за рівнем справляння переважно до місцевих податків, але в силу специфіки податкового регулювання в конкретній країні можуть також опосередковано входити до складу загальнодержавних. При цьому один і той самий податок за різними характеристиками водночас може бути як загальнодержавним, так і місцевим (наприклад, у випадках, коли база та ставки податку визначаються органами централь-

ної влади, а процедура його обрахунку й адміністрування проводиться вже на місцевому рівні). Як зазначає І.С. Волохова, майновий податок є надійним джерелом надходжень територіальних бюджетів, проте його ставки повинні сприяти ефективному використанню майна, проте не вимагати від власників від нього відмовлятися на користь інших факторів виробництва, форм заощаджень та інвестицій, вимагати від населення зменшувати площі житла (особливо в важкі періоди життя) [5, с. 20]. За джерелами сплати податки можуть бути такими, що надходять від реалізації, є складовою собівартості, або сплачуються з прибутку (доходу). Податок на майно відповідає принципу територіального походження, оскільки оподаткуванню підлягають лише об'єкти, розташовані на певній території. У силу своїх особливостей майнові податки за джерелом належать переважно до податків, що є складовою собівартості. Але при цьому світовий досвід демонструє деякі випадки, коли майнові податки належать і до податків, що сплачуються з прибутку (доходу). У багатьох податкових системах наочним прикладом таких податків є податки на прибуток підприємств, а для фізичних – податки з доходів фізичних осіб.

Із моменту прийняття ПК України значних змін зазнало оподаткування майна, і нині, відповідно до ст. 265 ПК України, податок на майно складається з податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, транспортного податку та плати на землю [17].

Саме податок на нерухоме майно – це один із найстаріших видів податків, що відомі фінансовій науці. Володіння нерухомим майном здавна вважалось виявом багатства людей. Завжди можна було чітко визначити об'єкт оподаткування, для якого характерні суттєві особливості: постійне місцезнаходження, тривалість існування, що забезпечували безперешкодний доступ до нього контрольних органів [2]. Як влучно зазначає Т.В. Вінниченко, вивчаючи наукові дослідження та світову практику в цій сфері, стане можливим виявлення позитиву впровадження цього податку та можливих негативних явищ, котрих можливо уникнути [4, с. 65]. Треба відзначити, що багато вітчизняних дослідників оподаткування вбачають у запровадженні в Україні податку на нерухомість більше позитивну, ніж негативну тенденцію. Так, на думку А.М. Соколовської, за нинішньої ситуації в Україні податок на нерухомість міг би стати реальним засобом зменшення нерівності в доходах різних верств суспільства [23, с. 224]. Перевагою запровадження податків на нерухомість І.О. Луни вважає те, «що їх стягування відповідає головному принципу фінансування місцевих бюджетів – принципу отримуваної вигоди» [13, с. 211], а отже, створює передумови для більшої відповідальності громадян і місцевих органів влади для розвитку території. С.І. Лекарь припускає, що «запровадження податку на нерухомість слугуватиме поступовій детінізації української економіки» [10, с. 15], що є надзвичайно важливим, зокрема, в умовах закритості ринку нерухомості. В.Г. Ткачук розглядає податок на нерухомість як ефективний інструмент бюджетно-податкового механізму регулювання ринку нерухомості, оскільки, на його думку, «введення податку на нерухомість повинно знизити інвестиційну привабливість даного фінансового активу і призвести до перерозподілу інвестиційних потоків на користь інших секторів фінансового ринку» [24, с. 33]. Отже, можна відзначити, що більшість науковців уважають, що цей податок є необхідним та ефективним у системі оподаткування України. Цей податок є важливим інструментом формування доходної бази місцевих бюджетів через таке: 1) база оподаткування неомібільна, тому ухилились від сплати важко навіть при дифе-

¹ Дубоносова А.С. Майно як об'єкт оподаткування / А.С. Дубоносова // Форум права. – 2008. – № 3. – С. 146–151. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/i-pdf/FP_index.htm 2008 3 25.pdf.

ренційованих податкових ставках у різних адміністративно-територіальних одиницях; 2) низка суспільних благ і послуг, що надаються мешканцям регіонів, можуть фінансуватись за рахунок надходжень від цього податку; 3) для забезпечення дотримання принципу платоспроможності база оподаткування може бути визначена так, щоб обмежити навантаження на платників із низьким рівнем доходів; 4) постійне місцезнаходження і тривалість існування об'єктів оподаткування забезпечить безперешкодний доступ податкових органів [14, с. 338].

Цим Законом унесено зміни до ПК України, унаслідок чого податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, трансформувалася в податок на майно. Із 2015 р. у зв'язку зі змінами, які відбулися 28.12.2014 р. (було прийнято Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» № 71-VIII [19, с. 18], який набрав чинності 01.01.2015 р.), розширили склад цього податку (змінили платника податку, об'єкт оподаткування, ставки й пільгові умови). Щодо змін, які були зроблені щодо цього виду податку, то насамперед потрібно звернути увагу на об'єкт оподаткування. Так, об'єктом оподаткування є об'єкт житлової та нежитлової нерухомості, у тому числі його частка. Об'єкти нежитлової нерухомості зараховані до об'єктів оподаткування податком на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, Законом України від 28.12.2014 р. № 71-VIII, який було внесено зміни до ПК України [19, с. 18]. Зрозуміти сутність поняття «нерухомість» допоможе Цивільний кодекс України, який у ст. 181 зазначає, що «до нерухомих речей (нерухоме майно, нерухомість) належать земельні ділянки, а також об'єкти, розташовані на земельній ділянці, переміщення яких є неможливим без їх знецінення та зміни їх призначення» [27]. Тотожне визначення поняття «нерухоме майно» дає Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [21]. Основним критерієм зарахування майна до нерухомості є його нерозривний зв'язок із земельною ділянкою [8, с. 45]. Так, А.С. Кравчун зазначає, що об'єктом оподаткування податку на нерухомість може стати єдиний комплекс, що складається із землі й розташованих на ній і тісно пов'язаних із нею будівель, будов, споруд [9, с. 250]. Одна з найважливіших проблем оподаткування нерухомості не лише в Україні, а у загалом – визначення бази оподаткування, від якої залежить величина податку. Особливістю податку на нерухомість у нашій країні стало те, що для його розрахунку взято не вартість житла, а загальна площа об'єкта нерухомості [22, с. 309]. Варто погодитися із законодавцем щодо вибору бази оподаткування саме загальної площі об'єкта нерухомості. Аргументами доцільності застосування площі як бази оподаткування, а не ринкової вартості нерухомості є те, що, по-перше, ціни на нерухоме майно в різних регіонах України суттєво відрізняються та в більшості випадків завищені, що пов'язано зі спекулятивними операціями на ринку нерухомості; по-друге, проблемним є механізм проведення індексації цін на нерухоме майно з метою встановлення регіональних поправок, оскільки вартість нерухомості може коливатися упродовж року [14, с. 336]; по-третє, упровадження системи ринкового оцінювання нерухомості буде залежати від впливу «людського фактора», що не дасть змоги встановити об'єктивність у цьому питанні.

Щодо бази оподаткування об'єктів житлової й нежитлової нерухомості, у тому числі їхніх часток, які перебувають у власності фізичних осіб, то вона обчислюється контрольним органом на підставі даних Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, що безоплатно надаються органами дер-

жавної реєстрації прав на нерухоме майно, та/або на підставі оригіналів відповідних документів платника податків, зокрема документів на право власності. Однак Державний реєстр речових прав на нерухоме майно як джерело інформації для обчислення контрольним органом цього податку перебуває у стадії формування [18, с. 60]. Отже, це є одним із вагомих факторів гальмування механізму обчислення оподаткування нерухомого майна в Україні. Не врегульованим на законодавчому рівні є питання визначення об'єкта оподаткування, якому буде надаватися податкова пільга зі сплати податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, у випадку коли у власності одного платника податку знаходяться об'єкти житлової та нежитлової нерухомості, у тому числі їхні частки, які знаходяться на території різних територіальних одиниць, у яких установлено різні ставки податку.

Наступним актуальним питанням оподаткування нерухомого майна є саме формування механізму його справляння. Удало зазначає Н.І. Блашук, оскільки багато власників майна не мають необхідних доходів для того, щоб сплачувати такий податок, тому досить важливе запровадження системи пільг для малозабезпечених верств населення [3, с. 109]. Відповідно до класичного принципу оподаткування, сформованого Дж.С. Міллем, від оподаткування потрібно звільнити все, що абсолютно необхідне для нормального існування людини [12, с. 159]. На підтримку цього твердження С.І. Лекарь відмічає, що «більшість людей використовує нерухомість для звичайного забезпечення своєї життєдіяльності – як дах над головою, необхідний сім'ї», отже, обкладання такої нерухомості податком суперечить принципам соціальної справедливості [10, с. 95]. З огляду на це виправданим є встановлення неоподаткованого мінімуму для фізичних осіб, який необхідно застосовувати до житлової нерухомості як гарантії захисту конституційного права громадян на житло [1, с. 33]. Так, ПК України встановлено пільги із сплати податку. База оподаткування об'єкта/об'єктів житлової нерухомості, у тому числі їхніх часток, що перебувають у власності фізичної особи – платника податку, зменшується: а) для квартири/квартир незалежно від їх кількості – на 60 кв. метрів; б) для житлового будинку/будинків незалежно від їх кількості – на 120 кв. метрів; в) для різних типів об'єктів житлової нерухомості, у тому числі їхніх часток (у разі одночасного перебування у власності платника податку квартири/квартир і житлового будинку/будинків, у тому числі їхніх часток), – на 180 кв. метрів. Таке зменшення надається один раз за кожний базовий податковий (звітний) період (рік). Але варто додати, що сільські, селищні, міські ради можуть збільшувати граничну межу житлової нерухомості, на яку зменшується база оподаткування, установлена пп. 266.4.1 п. 266.4 ст. 266 ПК України. Так, наприклад Одеська міська рада своїм рішенням «Про встановлення податку на майно в частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки» від 21.01.2015 р. № 6258-VI установила такі пільги зі сплати податку: а) для квартири/квартир незалежно від їх кількості – на 120 кв. метрів; б) для житлового будинку/будинків незалежно від їх кількості – на 250 кв. метрів; в) для різних видів об'єктів житлової нерухомості, у тому числі їхніх часток (у разі одночасного перебування у власності платника податку квартири/квартир і житлового будинку/будинків, у тому числі їхніх часток), – на 370 кв. метрів [20]. Податок сплачується за місцем розташування об'єкта/об'єктів оподаткування й зараховується до відповідного бюджету згідно з положеннями БК України. Актуальним для України може стати досвід Швеції зі справляння податку на нерухомість, де сума податку, яка сплачується з об'єкта житлової

нерухомості сім'єю з середнім рівнем загального доходу, обмежена межею не більше ніж 5 відсотків загального доходу сім'ї. Ця норма забезпечує принцип соціальної справедливості під час справляння податку на нерухоме майно.

Висновки. Виходячи з вищевикладеного, аналіз такого майнового податку, як податок на нерухоме майно, дає підстави зазначити, що запроваджений в Україні податок на нерухомість має як позитивні, так і негативні аспекти, а саме: запровадження податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, на сучасному етапі соціально-економічного розвитку України потребує надзвичайно виважених підходів до формування механізму його справляння. По-перше, категорія «майно» як базова основа цієї групи податків потребує чіткої регламентації стосовно сфери оподаткування, а її визначення – закріплення в ст. 14 ПК України. По-друге, не врегульованим на законодавчому рівні є питання визначення об'єкта оподаткування, якому буде надаватися податкова пільга зі сплати податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, у випадку коли у власності одного платника податку знаходяться об'єкти житлової та нежитлової нерухомості, у тому числі їхні частки, які знаходяться на території різних територіальних одиниць, у яких установлено різні ставки податку. По-третє, цей податок повинен відповідати принципу соціальної справедливості через установлення неоподаткованого мінімуму для фізичних осіб, який необхідно застосовувати до житлової нерухомості як гарантії захисту конституційного права громадян на житло.

Література:

- Багрій О.О. Механізм оподаткування нерухомого майна в Україні: недоліки діючого Податкового кодексу та шляхи його удосконалення / О.О. Багрій // Формування ринкових відносин в Україні. – 2011. – № 11. – С. 31–34.
- Берегова Ж.С. Податок на нерухоме майно як додаткове джерело наповнення місцевих бюджетів / Ж.С. Берегова // Управління розвитком. – 2014. – № 2. – С. 42–44. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-jpdl/Upro7_2Q14_2_2Q.pdf.
- Блащук Н.І. Актуальні питання оподаткування нерухомого майна в Україні / Н.І. Блащук // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2011. – № 8–9. – С. 107–113.
- Вінниченко Т. Податок на нерухоме майно – одна з новел Податкового кодексу України / Т. Вінниченко // Студентський юридичний журнал : дод. до журн. «Право України». – 2011. – № 2. – С. 63–68.
- Волохова І.С. Реалізація специфічних принципів у місцевому оподаткуванні (на прикладі майнового оподаткування) / І.С. Волохова // Економіка та держава : міжнародний науково-практичний журнал. – 2013. – № 10. – С. 19–22.
- Гензель П.П. Налог с наследства в Англии: Исследование по истории английских финансов / П.П. Гензель // Ученіе записки Императорского Московского Университета Юридического факультета. Вып. 29. – М. : Унив. Тип., 1907. – 684 с.
- Дубоносова А.С. Майно як об'єкт оподаткування / А.С. Дубоносова // Форум права. – 2008. – № 3. – С. 146–151. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/i-pdf/FP_index.htm 2008 3 25.pdf.
- Коваль О.О. Дискусійні питання у визначенні об'єкта оподаткування податком на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки / О.О. Коваль // Держава та регіони. Серія «Право». – № 4. – С. 44–48.
- Кравчун А.С. Правове регулювання оподаткування нерухомого майна в Україні / А.С. Кравчун // Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». – 2012. – № 2 (9). – С. 248–257.
- Лекарь С.І. Методологічні засади формування та функціонування податку на нерухомість фізичних осіб / С.І. Лекарь // Наук. вісник Національного університету ДПС України Серія «Економіка, право». – 2009. – № 4 (47). – С. 91–98.
- Лекарь С.І. Податок на нерухомість поживає економіку / С.І. Лекарь // Вісник податкової служби України. – 2010. – № 3. – С. 14–16.
- Милль Дж.С. Основы политической экономии : в 3 т. / Дж.С. Милль ; пер. с англ. под ред. А.Г. Милейковского. – М. : Прогресс, 1981. – Т. 3. – 1981. – 447 с.
- Налогообложение: проблемы науки и практики : [монография] / под ред. проф. Ю.Б. Иванова. – Х. : ИД «ИНЖЕК», 2007. – 336 с. ; Лунина И.А. Роль налогов на недвижимость в формировании местных бюджетов / И.А. Лунина, Н.Б. Фролова (п.). – С. 209–220.
- Науково-практичний коментар до Податкового кодексу України : в 3 т. / [кол. авт.] ; заг. ред. М.Я. Азарова. – К. : Міністерство фінансів України, Національний університет ДПС України, 2010. – 2389 с.
- Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України : у 2 т. / за ред. О.В. Дзери (кер. авт. кол.), Н.С. Кузнецової, В.В. Луця. – 4-те вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – Т. 1. – 2011. – 808 с.
- Парыгина В.А. Российское налоговое право. Проблемы теории и практики : [учебное пособие] / В.А. Парыгина. – М. : Издательско-консультационная компания «Статус-Кво 97», 2005. – 336 с.
- Податковий кодекс України від 02 грудня 2010 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 92. – Т. 1. – С. 9. – Ст. 3248.
- Покатаєва О.В. Правове регулювання податку на нерухоме майно в Україні / О.В. Покатаєва, Є.Є. Головка // Держава та регіони. Серія «Право2». – 2014. – № 1. – С. 56–61.
- Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи : Закон України від 28 грудня 2014 р. № 71– VIII // Офіційний вісник України. – 2015. – № 3. – С. 18. – Ст. 46.
- Про встановлення податку на майно в частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки : Рішення Одеської міської ради від 21.01.2015 р. № 6258-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : omr.gov.ua/gu/acts/council/66970/.
- Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України від 01.07.2004 р. № 1952– IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 51. – Ст. 553.
- Синчак В.П. Формування майнового оподаткування в Україні / В.П. Синчак, А.П. Антонюк // Університетські наукові записки : часопис Хмельницького університету управління та права. – 2012. – Вип. 2. – С. 303–311.
- Соколовська А.М. Основы теории податков : [навчальний посібник] / А.М. Соколовська. – К., 2010. – С. 224.
- Ткачук В.Г. Податкові механізми ефективності економічних трансформацій в Україні / В.Г. Ткачук // Бюджетно-податкові чинники активізації розвитку фінансових ринків та фінансового посередництва : матеріали науково-практичної конференції. – Ірпінь : Національний університет ДПС України, 2008. – С. 31–34.
- Турянський Ю.І. Податки як суспільно-економічна категорія, їх функції та види / Ю.І. Турянський // Науковий вісник НЛТУ України. – 2014. Вип. 24.1. – С. 296–302.
- Химичева Н.И. Налоговое право : [учебник] / Н.И. Химичева. – М., 1997. – 222 с.
- Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435– IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40. – Ст. 356.

Нестеренко А. С. Имущественный налог – налог на недвижимость как основа функционирования местных бюджетов в Украине

Аннотация. Налогообложение имущества, которое сейчас представлено налогом на недвижимое имущество, отличное от земельного участка, является важным каналом поступлений в местные бюджеты и характеризуется перспективностью. Отсутствие четкого механизма налогообложения налога на недвижимость обуславливает актуальность и сложность научных исследований имущественного налогообложения в Украине. В статье проводится научно-правовой анализ имущественного налога в Украине – налога на недвижимость – на современном этапе развития налоговой системы Украины и определение положительных результатов изменений, которые произошли в последнее время.

Ключевые слова: имущественные налоги, система налогообложения, налог на недвижимое имущество, местные бюджеты.

Nesterenko A. Property tax – property tax as the basis for the functioning of local budgets in Ukraine

Summary. Taxation of property, which is now represented by a tax on real property other than land is an important channel for local revenues and characterized by sustainability. The absence of a clear mechanism of taxation of property tax makes the urgency and complexity of research of proper-

ty taxation in Ukraine. In the article the scientific and legal analysis of property tax in Ukraine – the property tax at the current stage of development of Ukraine’s tax system and the definition of positive results, changes have taken place recently.

Key words: property taxes, taxation, property tax, local budgets.

*Джафарова О. В.,**доктор юридичних наук, доцент,**професор кафедри адміністративної діяльності органів внутрішніх справ
Харківського національного університету внутрішніх справ*

ЛІЦЕНЗІЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ У СФЕРІ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ: ПИТАННЯ СЬОГОДЕННЯ

Анотація. У статті доведено, що суб'єктом надання дозвільних послуг у сфері громадської безпеки є органи публічної адміністрації, створені для здійснення конкретного виду державної діяльності, яка супроводжується виданням документів дозвільного характеру з метою забезпечення громадської безпеки шляхом провадження формально визначених процедур дозвільної діяльності відповідно до компетенції та в установленій законодавством формі. До суб'єктів, наділених ліцензійними повноваженнями у сфері громадської безпеки, було зараховано й досліджено Міністерство внутрішніх справ, Службу безпеки України, Державну службу України з надзвичайних ситуацій.

Ключові слова: дозвільна діяльність, органи публічної адміністрації, громадська безпека, повноваження, ліцензування.

Постановка проблеми. Радикальні перетворення в усіх сферах політичного та соціально-економічного життя українського суспільства нерозривно пов'язані із забезпеченням безпеки особистості, суспільства й держави, створенням необхідних умов реалізації конституційних прав і свобод громадян у різних сферах суспільного життя. Процеси демократизації суспільства й держави в Україні, рівність різних форм власності стали підставою для підприємницької активності фізичних і юридичних осіб, здійснення окремих видів діяльності, виробництв, робіт і послуг, які пов'язані з використанням потенційно небезпечних технологій, предметів та речовин.

У зв'язку з цим постає необхідність дослідження ліцензійних повноважень органів публічної адміністрації у сфері забезпечення громадської безпеки, визначення особливостей і вдосконалення правового закріплення останніх. Це зумовлено як недостатнім теоретичним розробленням, так і впливом цієї діяльності на формування ефективної системи органів публічної адміністрації, які надаватимуть якісні дозвільні послуги громадянам на рівні, що відповідає європейським стандартам, забезпечуватимуть оптимальне використання поточних коштів і будуть здатні вчасно й адекватно реагувати на соціально-економічні, зовнішньополітичні та інші виклики.

Науковому аналізу були піддані роботи вчених, які вивчали дозвільну діяльність у сфері обмеженого обігу певних предметів і речовин (В.А. Гуменюка, Я.Ю. Кондратьєва, В.І. Краснова, С.Д. Подлінева, В.І. Ткаченко та інших); зазначену діяльність у господарській сфері (Л.Р. Грицаєнка, А.С. Ластовецького, Н.О. Саніахметової, І.В. Солошкіної й інших); аналізували теоретичні проблеми формування дозвільного провадження (С.В. Лихачова); зміст дозвільної системи (Д.М. Бахраха, І.Г. Кириченко); питання вдосконалення правового регулювання ліцензійних відносин (Г.І. Балюка, С.С. Вітвіцького, І.Д. Пастуха, Л.В. Шестак та інших).

Праці зазначених учених покладені в основу формування підходу щодо визначення ліцензійних повноважень органів публічної адміністрації у сфері громадської безпеки.

Виклад основного матеріалу дослідження. У межах статті ми будемо виходити з того, що суб'єктом надання дозвільних послуг у сфері громадської безпеки є органи публічної адміністрації, створені для здійснення конкретного виду державної діяльності, яка супроводжується виданням документів дозвільного характеру з метою забезпечення громадської безпеки шляхом провадження формально визначених процедур дозвільної діяльності відповідно до компетенції та в установленій законодавством формі. До останніх нами зараховано Міністерство внутрішніх справ, Службу безпеки України, Державну службу України з надзвичайних ситуацій. Виходячи з виокремлених суб'єктів, дослідимо ліцензійні повноваження останніх у сфері забезпечення громадської безпеки

Основним суб'єктом дозвільної діяльності у сфері громадської безпеки нами названо Міністерство внутрішніх справ України (далі – МВС України). Виходячи зі змісту Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України» від 13.08.2014 р. № 401 [1], можна стверджувати, що МВС України є провідним суб'єктом дозвільної діяльності у сфері громадської безпеки, оскільки спрямовує свою діяльність на протидію ризикам, які можуть виникати під час забезпечення громадської безпеки (захист державного кордону, сфера цивільного захисту, у тому числі запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, захист населення й територій від надзвичайних ситуацій і ліквідація надзвичайних ситуацій, міграції (імміграції та еміграції), реєстрація фізичних осіб тощо).

Звернення до Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби платних послуг» від 26.10.2011 р. № 1098 [2] і Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання» від 04.06.2007 р. № 795 [3] надає можливість виокремити ліцензійні повноваження МВС України, а саме: видання ліцензії: 1) на виробництво й ремонт вогнепальної зброї невійськового призначення та боеприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду, торгівля вогнепальною зброєю невійськового призначення й боеприпасами до неї, холодною зброєю, пневматичною зброєю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду; 2) на виробництво спеціальних засобів, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони і їх продаж; 3) надання послуг з охорони власності й громадян;

4) на провадження діяльності, пов'язаної з виробництвом, торгівлею піротехнічними засобами; 5) на провадження діяльності, пов'язаної з наданням послуг стрільбищами невійськового призначення та функціонування мисливських стендів; 6) переоформлення ліцензії, видання дублікату ліцензії, видання копії ліцензії відповідно до вищезазначеного переліку.

Крім того, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку органів ліцензування» від 14.11.2000 р. № 1698, МВС України визнано органом ліцензування у відповідних видах господарської діяльності, а саме: 1) виробництво й ремонт вогнепальної зброї невійськового призначення та боєприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду, торгівля вогнепальною зброєю невійськового призначення та боєприпасами до неї, холодною зброєю, пневматичною зброєю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду; 2) виробництво спеціальних засобів, заряджених речовинами слезоточивої та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони і їх продаж; 3) охоронна діяльність; 4) діяльність, пов'язана з виробництвом, торгівлею піротехнічними засобами; 5) діяльність, пов'язана з наданням послуг стрільбищами невійськового призначення й функціонуванням мисливських стендів [4].

Треба зазначити, що у зв'язку з прийняттям Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [5] було скорочено кількість видів господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню. Зокрема, скорочено ліцензування виробництва (яке паралельно регламентується великою кількістю додаткових документів технологічного й дозвільного характеру – стандартів, технічних умов, регламентів, дозволів, сертифікатів тощо), яке не несе загрози здоров'ю людини, навколишньому середовищу та безпеці держави, упровадження яких не дало позитивних результатів у жодній сфері суспільних відносин або має корупційні ознаки, а також видів робіт ліцензованих видів господарської діяльності. Невиправдано широке ліцензування призводило до гальмування розвитку вітчизняного бізнесу через прямі й непрямі втрати як підприємств (зокрема втрати часу і грошей через хабарництво), так і держави (витрати на утримання надмірного штату органів державної влади, тінювий сектор економіки, низькі позиції в міжнародних рейтингах інвестиційної привабливості – 161 місце за рейтингом Світового банку у 2013 р.) [6].

Тоді ж були внесені відповідні зміни в частині видання відповідно до законодавства дозволів на діяльність стрілецьких тирів, стрільбищ невійськового призначення та мисливських стендів. У зв'язку з цим пропонуємо внести зміни до Постанови Кабінету Міністрів України від 04.06.2007 р. № 795 [3] і Постанови Кабінету Міністрів України від 14.11.2000 р. № 1698 [4] з метою виключення з переліку послуг, що потребують ліцензування, діяльність стрілецьких тирів, стрільбищ невійськового призначення та мисливських стендів, установа дозвільного порядку щодо отримання дозволу.

Крім того, відповідно до Законів України: «Про ліцензування видів господарської діяльності» [5], «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [7] та «Про охоронну діяльність» [8], МВС України у сфері охоронної діяльності наділено такими ліцензійними повноваженнями: затверджує ліцензійні умови провадження охоронної діяльності (Наказ МВС України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження охоронної діяльності» від 15.04.2013 р. № 365); затверджує порядок контролю за додержанням ліцензійних умов провадження охоронної діяльності (Наказ МВС України «Про затвердження Порядку контролю за додержанням ліцензійних умов провадження охоронної діяльності» від 09.08.2013 р. № 761); видає та переоформляє ліцензії на здійснення охоронної діяльності, видає дублікати таких ліцензій і приймає рішення про визнання їх недійсними; здійснює в межах своєї компетенції контроль за додержанням суб'єктами охоронної діяльності ліцензійних умов шляхом проведення планових і позапланових перевірок; приймає рішення про усунення недоліків, анулювання ліцензії на охоронну діяльність; формує й веде ліцензійний реєстр.

Поряд із зазначеним у п. 53 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України» від 13.08.2014 р. № 401 [1] наголошується, що МВС України забезпечує у випадках, передбачених законом, ліцензування окремих видів господарської діяльності.

З метою чіткої правової регламентації дозвільної діяльності МВС України у сфері охоронної діяльності вважаємо за необхідне внести зміни до зазначеної Постанови № 401 [1], доповнивши її таким змістом:

- затверджує ліцензійні умови провадження охоронної діяльності;
- затверджує порядок контролю за додержанням ліцензійних умов провадження охоронної діяльності;
- видає та переоформляє ліцензії на здійснення охоронної діяльності, видає дублікати таких ліцензій і приймає рішення про визнання їх недійсними;
- здійснює в межах своєї компетенції контроль за додержанням суб'єктами охоронної діяльності ліцензійних умов шляхом проведення планових і позапланових перевірок;
- приймає рішення про усунення недоліків, анулювання ліцензії на охоронну діяльність;
- формує й веде ліцензійний реєстр.

Наступним органом публічної адміністрації, що наділений дозвільними повноваженнями у сфері громадської безпеки, є Служба безпеки України. Виходячи зі змісту положень п. 23 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [5], Постанови Кабінету Міністрів України від 14.11.2000 р. № 1698 [4] і Постанови Кабінету Міністрів України від 27.10.2001 р. № 1450 [9], а також Наказу Служби безпеки України від 31.01.2011 р. № 35 [10], остання є провідним суб'єктом ліцензування щодо діяльності, пов'язаної з розробленням, виготовленням, постачанням спеціальних технічних засобів для зняття інформації з каналів зв'язку та інших технічних засобів негласного отримання інформації. Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку платних адміністративних послуг, що надаються Службою безпеки» від 09.06.2011 р. № 526-р [11] закріплено такі ліцензійні повноваження Служби безпеки України: видання ліцензії на розроблення, виготовлення спеціальних технічних засобів для зняття інформації з каналів зв'язку, інших засобів негласного отримання інформації, торгівлю спеціальними технічними засобами для зняття інформації з каналів зв'язку, інших засобів негласного отримання інформації; переоформлення ліцензії на розроблення, виготовлення спеціальних технічних засобів для зняття інформації з каналів зв'язку, інших засобів негласного отримання інформації; видання дублікату ліцензії на розроблення, виготовлення спеціальних технічних засобів для зняття інформації з каналів зв'язку, інших засобів негласного отримання інформації.

го отримання інформації, торгівлю спеціальними технічними засобами для зняття інформації з каналів зв'язку, інших засобів негласного отримання інформації; видання копії ліцензії на розроблення, виготовлення спеціальних технічних засобів для зняття інформації з каналів зв'язку, інших засобів негласного отримання інформації, торгівлю спеціальними технічними засобами для зняття інформації з каналів зв'язку, інших засобів негласного отримання інформації.

Водночас Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку органів ліцензування» від 14.11.2000 р. № 1698 [4] і Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку платних адміністративних послуг, що надаються Службою безпеки» від 09.06.2011 р. № 526-р [11] закріплюється повноваження Служби безпеки України щодо видання ліцензії на впровадження, увезення, вивезення голографічних захисних елементів. На сьогодні Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [5] цей вид господарської діяльності не підлягає ліцензуванню. Ще в 2010 р., коли було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження державного регулювання господарської діяльності», передбачалось звільнити діяльність щодо впровадження, увезення, вивезення голографічних захисних елементів від ліцензування як діяльність, що не пов'язана із загрозою безпеці держави, життю й здоров'ю людей, погіршенням стану навколишнього природного середовища.

У зв'язку з викладеним вважаємо необхідним унести відповідні зміни до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку органів ліцензування» від 14.11.2000 р. № 1698 [4], виключивши з повноважень Служби безпеки України здійснення ліцензування «впровадження, ввезення, вивезення голографічних захисних елементів».

Серед виокремлених нами органів публічної адміністрації, наділених ліцензійними повноваженнями у сфері громадської безпеки, провідне місце посідає Державна служба України з надзвичайних ситуацій. Державна служба України з надзвичайних ситуацій, відповідно до Кодексу цивільного захисту України від 02.10.2012 р. № 5403-VI [12], є центральним органом виконавчої влади, який здійснює державний нагляд у сфері техногенної та пожежної безпеки, уповноважений організувати й здійснювати державний нагляд (контроль) щодо виконання вимог законів та інших нормативно-правових актів з питань техногенної й пожежної безпеки, цивільного захисту й діяльності аварійно-рятувальних служб.

Саме п. 13 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» передбачає здійснення господарської діяльності на підставі ліцензії як надання послуг і виконання робіт протипожежного призначення за переліком, що визначається Кабінетом Міністрів України [5]. Пункт 22 Постанови Кабінету Міністрів України від 14.11.2000 р. № 1698 [4] тільки підтверджує, що Державна служба України з надзвичайних ситуацій є органом ліцензування щодо надання послуг і виконання робіт протипожежного призначення.

Частиною 2 ст. 9 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [5] встановлено, що ліцензійні умови та зміни до них розробляються органом ліцензування, що є центральним органом виконавчої влади, підлягають погодженню спеціально уповноваженим органом із питань ліцензування й затверджуються Кабінетом Міністрів України. До прийняття цього Закону [5] діяла норма, що орган ліцензування самостійно затверджує ліцензійні умови провадження певного виду гос-

подарської діяльності та порядок контролю за їх додержанням за погодженням зі спеціально уповноваженим органом із питань ліцензування.

З метою приведення нормативних актів у відповідність до Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [5] постає необхідною розробка й прийняття постанови Кабінету Міністрів України «Про деякі питання ліцензування господарської діяльності з надання послуг і виконання робіт протипожежного призначення», якою затвердити «Перелік послуг і робіт протипожежного призначення, що підлягають ліцензуванню», «Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з надання послуг і виконання робіт протипожежного призначення».

Ураховуючи те, що п. 13 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [5] передбачено, що перелік послуг і виконання робіт протипожежного призначення визначається Кабінетом Міністрів України, варто вказати перелік послуг і робіт протипожежного призначення, що підлягають ліцензуванню:

1. Проектування систем пожежогасіння (водяні, пінні, газові, порошкові, аерозольні), пожежної сигналізації, оповіщення про пожежу та управління евакуюванням людей, протидимного захисту, передавання тривожних сповіщень, систем блискавкозахисту, вогнезахисного оброблення.

2. Монтаж, технічне обслуговування систем пожежогасіння (водяні, пінні, газові, порошкові, аерозольні) на об'єктах із високим, середнім і незначним ступенем ризику щодо техногенної та пожежної безпеки.

3. Монтаж, технічне обслуговування систем пожежної сигналізації, оповіщення про пожежу й управління евакуюванням людей, устаткування, передавання тривожних сповіщень на об'єктах із високим, середнім і незначним ступенем ризику щодо техногенної та пожежної безпеки.

4. Монтаж, технічне обслуговування систем протидимного захисту на об'єктах із високим, середнім і незначним ступенем ризику щодо техногенної та пожежної безпеки.

5. Спостереження за системами протипожежного захисту.

6. Технічне обслуговування первинних засобів пожежогасіння (водяні, водопінні, порошкові, газові вогнегасники).

7. Монтаж, перевірка (огляд) систем блискавкозахисту.

8. Монтаж, технічне обслуговування воріт, дверей, вікон, люків, завіс (екранів), клапанів із нормованим класом вогнестійкості й кран-комплектів пожежних.

9. Вогнезахист (вогнезахисне просочування глибоке та поверхневе, вогнезахисне оброблення (фарбування, штукатурення, обмотування, облицювання), вогнезахисне заповнення) на об'єктах із високим, середнім і незначним ступенем ризику щодо техногенної та пожежної безпеки.

10. Оцінювання (експертиза) протипожежного стану підприємств, об'єктів чи приміщень.

Ми переконані, що прийняття такої постанови Кабінету Міністрів України сприятиме підвищенню рівня пожежної безпеки в державі й зниженню ризику виникнення надзвичайних ситуацій.

Висновки. Ураховуючи викладене, варто зробити висновок, що суб'єктом надання дозвільних послуг у сфері громадської безпеки є органи публічної адміністрації, створені для здійснення конкретного виду державної діяльності, яка супроводжується виданням документів дозвільного характеру з метою забезпечення громадської безпеки шляхом провадження формально визначених процедур дозвільної діяльності відпо-

відно до компетенції та в установленій законодавством формі. До останніх нами було зараховано Міністерство внутрішніх справ, Службу безпеки України, Державну службу України з надзвичайних ситуацій.

У зв'язку тим, що робиться спроба перейти на новий рівень відносин між громадянином і державою, що передбачає зручні умови отримання дозвільних послуг, іде побудова нової ідеології, спрямованої на обслуговування потреб та інтересів приватних осіб у їх взаєминах з органами публічної адміністрації. Загальновизнаним підходом до регулювання питання дозвільних послуг, які надаються суб'єктами владних повноважень, є визнання пріоритету законодавчого (а не підзаконного) регулювання відповідних послуг.

Література:

1. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.08.2014 р. № 401 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/laws/show/401-2014-%D0%BF/paran8n8>.
2. Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби платних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.10.2011 р. № 1098 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/1098-2011-%D0%BF>.
3. Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.06.2007 р. № 795 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/795-2007-%D0%BF>.
4. Про затвердження переліку органів ліцензування : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.11.2000 р. № 1698 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1698-2000-%D0%BF>.
5. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 02.03.2015 р. № 222-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/222-19>.
6. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : пояснювальна записка до проекту Закону України від 18.04.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=52683&pf35401=318515>.
7. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/877-16>.
8. Про охоронну діяльність : Закон України від 22.03.2012 р. № 4616-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/4616-17>.
9. Про затвердження Положення про порядок розроблення, виготовлення, реалізації та придбання спеціальних технічних засобів для зняття інформації з каналів зв'язку, інших засобів негласного отримання інформації : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.10.2001 р. № 1450 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/1450-2001-%D0%BF>.
10. Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з розроблення, виготовлення спеціальних технічних засобів для зняття інформації з каналів зв'язку, інших засобів негласного отримання інформації, торгівлі спеціальними технічними засобами для зняття інформації з каналів зв'язку, іншими засобами негласного отримання інформації та Порядку контролю за додержанням Ліцензійних умов : Наказ Служби безпеки України від 31.01.2011 р. № 35 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 16. – С. 231. – Ст. 703.
11. Про затвердження переліку платних адміністративних послуг, що надаються Службою безпеки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 09.06.2011 р. № 526-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/526-2011-%D1%80>.
12. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 р. № 5403-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/5403-17>.

Джафарова А. В. Лицензионные полномочия органов публичной администрации в сфере общественной безопасности: вопросы настоящего

Аннотация. В статье доказано, что субъектом предоставления разрешительных услуг в сфере общественной безопасности являются органы публичной администрации, созданные для осуществления конкретного вида государственной деятельности, что сопровождается выдачей документов разрешительного характера в целях обеспечения общественной безопасности путем производства формально определенных процедур разрешительной деятельности в соответствии с компетенцией и в установленной законодательством форме. К субъектам, наделенным лицензионными полномочиями в сфере общественной безопасности, было отнесено и исследованы Министерство внутренних дел, Служба безопасности Украины, Государственная служба Украины по чрезвычайным ситуациям.

Ключевые слова: разрешительная деятельность, органы публичной администрации, общественная безопасность, полномочия, лицензирование.

Jafarova O. License powers of public administration in the field of social security: issues of today

Summary. The article proved that providers of entertainment services in the public security organs of public administration is set up to implement specific kind of state, accompanied issuing permits to ensure public safety by introducing formally defined procedures leisure activities according to competence and in the legislation form. The entities vested with authority in the field of licensing of public safety was classified and analyzed Ministry of Interior, the Security Service of Ukraine, State Emergency Service of Ukraine.

Key words: licensing activities of public administration, public safety, powers of licensing.

*Бережна К. В.,**кандидат юридичних наук, доцент,**доцент кафедри міжнародного права, історії права та політико-правових вчень
Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара*

ОСОБЛИВОСТІ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПРИНЦИПУ ПРАВОВОЇ СТАБІЛЬНОСТІ В НАЦІОНАЛЬНЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ЗАКОНОДАВСТВО

Анотація. Статтю присвячено аналізу особливостей імплементації принципу правової стабільності європейського права в національне адміністративне законодавство. Розглядається сутність принципу правової стабільності. Визначається, що найдієвішим способом його імплементації в національне адміністративне законодавство є кодифікація останнього.

Ключові слова: принцип правової стабільності, адміністративне законодавство України, європейське адміністративне право, Європейський Союз, кодифікація.

Постановка проблеми. Відомо, що крах радянської тоталітарної системи призвів до появи нових незалежних і суверенних держав Європи, які нині є складовою Європейського Союзу. Усі вони повинні були провести реформи державного управління, щоб відповідати Копенгагенським і Мадридським критеріям членства в Європейському Союзі (далі – ЄС). Реформа мала базуватись на положеннях так званого *acquis communautaire*, що означає «добробок спільноти». Це система права Європейського Союзу, яка складається з актів законодавства (проте не обмежується ними), прийнятих у межах Європейського Співтовариства, спільної зовнішньої політики та політики безпеки й співробітництва в галузі юстиції та внутрішніх справ. Така система створювалась і розвивалась протягом майже 50 років. Вона включає в себе понад 14 тисяч різних видів правових актів і майже 9 тисяч рішень Суду ЄС.

У різних сферах *acquis* цілі й зміст реформ є достатньо чіткими. Країни-кандидати повинні перенести законодавство ЄС у свої внутрішні правові системи, а згодом застосувати його та забезпечити виконання. При цьому необхідно дотримуватись принципу підтримки довіри громадян до закону й дій держави, що припускає правову визначеність, збереження стабільності правового регулювання, неприпустимість внесення довільних змін до чинної системи норм і передбачуваність законодавчої політики в соціальній сфері, щоб учасники відповідних правовідносин могли в розумних межах передбачати наслідки своєї поведінки та бути впевненими в незмінності власного офіційно визнаного статусу, набутих прав, дієвості їх державної захисту, тобто в тому, що гарантоване чинним законодавством право буде реалізовано.

Це закономірно також для України, європейський вибір якої вимагає ефективних форм входження в правовий простір ЄС. Однак реалізація цього курсу пов'язана з виконанням вимог Європейського Союзу, однією з яких є розвиток адміністративного права відповідно до Копенгагенських і Мадридських критеріїв членства.

Стан дослідження. Серед вимог, які ЄС висуває до кандидатів на вступ, центральне місце посідає впровадження в

національне адміністративне законодавство основних принципів європейського адміністративного права, у тому числі принципу правової стабільності. У загальному вигляді цю проблему розглянуто в працях таких українських учених, як В. Авер'янов, Ю. Битяк, В. Колпаков, М. Кунцевич та А. Пухтецька. Вони підкреслюють, що через імплементацію європейських принципів адміністративного права до вітчизняного законодавства можна створити фундамент для дієвого захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб засобами впровадження державної адміністративно-правової політики. Проте ця політика має здійснюватись відповідно до принципу правової стабільності законодавства ЄС, насамперед адміністративного.

Варто вказати, що українські науковці не оминули увагою праці зарубіжних спеціалістів із європейського адміністративного права. Серед останніх викликають інтерес такі фахівці, як ірландець Дж. Куртен, італійський професор С. Кассесе, голландські професори А. ван дер Бринк та Я. Каспер, норвезький учений П. Олсен, італійський дослідник, професор Ф. Бінамі та росіянин В. Четвернін. Їхні погляди на роль правового принципу стабільності сприяють кращому розумінню того, як ми повинні розвивати основи українського адміністративного права з огляду на стратегічний курс України на вступ до ЄС.

Метою статті є аналіз імплементації європейського принципу правової стабільності адміністративного законодавства в національне право.

Виклад основного матеріалу. Як відомо, *acquis communautaire* не регулює стандарти національного державного управління країн-членів. Тому цілі й орієнтири реформи державного управління у світлі вступу до ЄС є менш виразними. Однак демократичні європейські держави досягли консенсусу щодо ключових складових належного управління.

Погляд на публічне управління як на діяльність публічної адміністрації на основі закону з метою забезпечення впорядкованого функціонування всіх сфер суспільного життя й реалізації конституційних прав і свобод громадян характерний для всіх країн, які закріпили принцип правової держави у своїх конституціях [1]. Реалізація завдань політичного управління спирається на принципи європейського адміністративного права. З огляду на те, що цей процес може бути пов'язаним із суб'єктивними якостями управлінців, саме для них до європейського адміністративного права запровадили принцип стабільності законодавства. Він сприяє збалансованості системи європейського адміністративного права та заважає управлінням приймати необгрунтовані рішення.

Європейське адміністративне право призначене для того, щоб забезпечити функціонування інститутів ЄС і розвиток держав-членів відповідно до закону. Вказана вимога дотримання

прав і свобод громадян ЄС особливо стосується тих держав, які лише нещодавно увійшли до європейської спільноти.

Останнє твердження роз'яснено в Декларації міністрів країн Південно-Східної Європи щодо загальних принципів і передового досвіду залучення інвестицій (липень 2002 р.) [2]. Зі змісту цього акта представників Албанії, Боснії і Герцеговини, Республіки Болгарія, Республіки Хорватія, Республіки Македонія, Молдови, Румунії, Сербії та Чорногорії стає зрозумілим, що дії національних урядів, спрямовані на виконання положень меморандуму, мають відповідати загальним принципам європейського адміністративного права. Саме це потрібно впроваджувати у власне адміністративне законодавство іншим країнам, які є кандидатами на вступ до ЄС, у тому числі й Україні.

Для держав-членів ЄС, кандидатів або потенційних кандидатів на вступ адміністративна реформа є актуальною, проте має здійснюватись в особливих формах, які визначаються залежно від конкретних умов відповідної країни [3].

Відомо, що органічними складовими загального поняття «європейські принципи адміністративного права» є безпосередньо принципи європейського адміністративного права та принципи Європейського адміністративного простору, які відображають результати процесів розвитку європейської адміністративної влади.

Як вважає італійський професор С. Кассесе, принципи адміністративного права – це узагальнені норми, що відображають характерні риси, а також виділяють основний зміст адміністративного права [4]. При цьому вони мають не лише юридичну вагу, а й особливе політичне та моральне значення. Принципи необхідні для законного й ефективного функціонування системи адміністративно-правових відносин, а також інших галузей сучасного українського права.

Загальні принципи європейського адміністративного права було сформульовано наприкінці ХХ століття німецьким ученим Ю. Шварце. У фундаментальній роботі «Європейське адміністративне право» він вказав, що одним із принципів цієї галузі права необхідно вважати принцип належної адміністрації (the principle of good administration) [5, с. 39].

Принципи права, як і будь-які норми, закріплюються в певних формах. При цьому через важливість правових принципів їхніми джерелами, як правило, виступають акти, що мають вищу юридичну силу, а також рішення органів конституційного контролю. При цьому окремі принципи є відображенням «природного права» та не потребують формального закріплення. У праві Європейського Союзу головним джерелом принципів спочатку виступало прецедентне право: рішення Суду ЄС, а також Трибуналу першої інстанції. Саме Суд ЄС оголосив і визнав як обов'язковий такий засадничий принцип, як принцип пріоритету основних прав і свобод особистості. У свою чергу під час формулювання принципів права ЄС Суд ЄС спирається на загальні конституційні традиції держав-членів і загальновізані принципи міжнародного права.

На це звертає увагу професор європейського адміністративного права Ф. Бінами, яка пише, що загальні принципи права визначають створення, застосування й захист правової системи Європейського Союзу в цілому, безвідносно до конкретних предметів її регулювання [6].

Як вказує відомий український дослідник В. Колпаков, галузевими європейськими принципами адміністративного права є принципи діяльності публічної адміністрації, а саме юридичної визначеності, відкритості й прозорості, відповідальності, ефективності та результативності. Джерелами ж закріплення

цих принципів є договори про заснування ЄС і Європейських Співтовариств, Хартія основних прав Європейського Союзу, рішення Європейського суду справедливості (м. Люксембург), законодавство ЄС, національне право, що застосовується до діяльності публічних адміністрацій, рішення Європейського суду з прав людини (м. Страсбург), Європейський кодекс належної адміністративної поведінки [7].

Особливої позиції щодо принципів європейського адміністративного права дотримуються голландські професори з університету Утрехта А. ван дер Бринк та Я. Каспер. У колективному дослідженні «Суверенітет, стабільність і солідарність: конфлікт і схожі принципи формування економічного управління в Європейському Союзі» вони звернули увагу на те, що належне управління в європейському адміністративному просторі може мати місце лише тоді, коли поряд з іншими, добре відомими принципами адміністративного права діє принцип правової стабільності [8].

Варто підкреслити, що сьогодні в науці й практиці європейського адміністративного права домінує концепція заміни принципу правової стабільності сукупністю двох принципів: принципу правомірності та принципу правової визначеності. Голландські фахівці звернули увагу на те, що правова стабільність є особливо важливою з огляду на існування різних теорій національного суверенітету, уособлених у своєрідному законодавстві країн-членів ЄС. Однак усі вони мають зближати власні джерела адміністративного права з джерелами європейського адміністративного права та дотримуватись принципу стабільності у сфері управління в Європейському Союзі.

На думку В. Четверніна, принцип стійкості компромісу припускає, що для кожного з учасників будь-яке відхилення від зафіксованих в угоді умов призведе до погіршення його становища. Тому адміністративне право виконує функцію стабілізації управління, захисту громадян від довільних дій адміністрації. Саме у зв'язку із цим в основу адміністративного права покладено принцип правової стабільності [9, с. 89]. Учений вказує, що адміністративно-правове регулювання має не лише ґрунтуватись на нормах закону, а й враховувати всі чинні нормативно-правові акти.

З іншого боку, продовженням ідей законності став принцип правової визначеності, який у низці країн Європи визначається як принцип правової безпеки. Згідно з розглянутим принципом державна виконавча влада не може раптово відмовитись від встановленої нею законної правової практики. Зміни допускаються за наявності вагомих підстав та повинні означати не поодинокі винятки, а послідовну заміну старої практики новою [10].

Багато українських фахівців наполягають на тому, що Україні обов'язково необхідно створити публічну адміністрацію європейського зразка, яка була б відповідальною за реалізацію принципів європейського адміністративного права в разі вступу України до Європейського Союзу. Повністю підтримуючи таку позицію, відзначимо, що готуватися до цього варто заздалегідь, оскільки, як пише норвезький дослідник П. Олсен у роботі «Демократичний уряд, інституційна автономія і динаміка змін», брюссельські бюрократи іноді не підзвітні у своїй діяльності нікому. І це означає, що демократичні принципи європейського адміністративного права можуть не працювати. П. Олсен пропагує здійснення демократичних адміністративних реформ у державах-членах ЄС, проте з дотриманням принципу правової стабільності перетворень у галузі демократичного врядування суспільними справами [11].

Реформа адміністративного права України, наближення його до стандартів ЄС вимагають розглядати всі основні принципи цієї галузі права об'єднаної Європи в сукупності, адже відмінності між законністю, правовою визначеністю та захистом законних очікувань громадян у непоодиноких випадках розвиваються, коли застосовуються до конкретних обставин. Аналогічно принципи рівності й неупередженості є тісно пов'язаними, як і принципи доброго управління та раціонального використання фінансових ресурсів. Саме тому, як вказує Ф. Бінамі, необхідно шукати точки зіткнення між управлінням справами всього ЄС і справами країн-членів, використовуючи можливості, пов'язані із застосуванням принципу стабільності європейського адміністративного права [12].

Розвиток європейського адміністративного права цікавий тим, що в ньому є два принципи, які в поєднанні забезпечують збалансованість управління спільними справами на рівні ЄС і країн-членів цієї спільноти. Такими є принципи динамізму та стабільності, взаємодія яких забезпечує дотримання необхідного балансу між прийняттям нових нормативно-правових актів та внесенням змін і доповнень до чинних [13, с. 111].

Як бачимо, реалізація курсу нашої держави на вступ до ЄС повинна значною мірою забезпечуватися впровадженням європейських принципів адміністративного права у вітчизняну правову систему. Важливо лише встановити, що саме з європейського досвіду має першорядне значення для подальшого розвитку адміністративного права України на європейських засадах.

Відомо, що основні ознаки, притаманні адміністративному праву України, пов'язані з його принципами, на яких базується правове регулювання виконавчої діяльності України. Принципи відображають особливості та тенденції формування й функціонування адміністративного законодавства України та його норм. Вони в узагальненому вигляді виражають природу адміністративного права, забезпечують єдність його змісту, визначають спрямованість і найсуттєвіші риси регулювання управлінської діяльності, сприяючи оптимізації останньої.

Принципи адміністративного права, на думку Ю. Битяка, є вираженням об'єктивних суспільних вимог, які народ України висуває до регулювання виконавчої діяльності держави [14].

Загальні принципи українського адміністративного права закріплюються в Конституції України, конкретизуються й розвиваються в законодавчих та інших нормативно-правових актах. Такими принципами є законність, принцип пріоритету прав і свобод людини й громадянина, принцип рівності громадян перед законом, принцип демократизму нормотворчості та реалізації права, принцип взаємної відповідальності держави й людини. Принцип демократизму нормотворчості та реалізації права проявляється в можливості громадян як безпосередньо, так і через своїх представників брати участь у формуванні правової політики, в управлінні державними справами. У свою чергу зміст демократизму полягає в розширенні повноважень органів місцевого самоврядування. У цьому разі він виступає не лише формою забезпечення прав і свобод громадян, а й методом управління та пошуку компромісу, поєднання свободи й порядку в дотриманні прав і свобод громадян [15].

Щодо переліку конституційних принципів, покладених в основу розвитку адміністративного права, відомий український учений В. Авер'янов говорив, що цей список не претендує на вичерпність і довершеність. Щоправда, такого єдиного переліку принципів адміністративної галузі немає на всьому пострадянському просторі, у тих країнах, які стали незалежними й почали будувати власні правові системи. У всіх цих державах

відсутні основні кодифіковані акти, які ставили б акцент на принципах, притаманних європейському адміністративному праву. Однак принципи адміністративного права відображають найбільш істотні сторони організації й функціонування виконавчої влади, управління та його персоналу, визначаючи зміст складних взаємовідносин усередині цієї системи. Тому, як вказував В. Авер'янов, аналіз такої складної й життєво важливої для всього українського суспільства проблеми вимагає подальших наукових досліджень, які сприятимуть глибшому розумінню та постійному вдосконаленню галузі адміністративного права, її інститутів, механізмів правотворчості й правозастосування, зміцненню в цілому законності у сфері публічної влади [16].

Висновки. На жаль, пропозиції В. Авер'янова досі не втілено в життя. Можна, зрозуміло, посилаючись на те, що в європейських державах існує багатоглобова політична й правова культура, мораль, управлінські та соціальні потреби, і це більш системно вплинуло на формування загальних, фундаментальних принципів адміністративного права. Згадані принципи визначають нормативні межі, у яких розвиваються й застосовуються доктрини адміністративного права. Однак варто пам'ятати, що у вітчизняній юридичній науці принципи адміністративного права залишаються малодослідженими та майже не виступають окремим предметом обговорення в наукових колах. Подібну ситуацію необхідно змінювати. Крім того, вважаємо, що дієвим способом імплементації європейського принципу правової стабільності в національне адміністративне законодавство має стати завершення кодифікації національного адміністративного законодавства, передбаченої Концепцією адміністративної реформи в Україні.

Література:

1. Европейские принципы государственного управления [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.sigmaxweb.org/publications/Sergei_Rus_SP27_99Rev1.pdf.
2. Ministerial Declaration July 2002 Attracting Investment to South East Europe Common Principles and Best Practices [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oecd.org/czech/1940876.pdf>.
3. Matei L. Administrative Reforms in South Eastern European States. Comparative Study in View of Enlarging the European Administrative Space / L. Matei, A. Matei [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://play.google.com/store/books/details/Ani_Matei_Administrative_reforms_in_South_Eastern?id=c9QuokzOcg8C.
4. Cassese S. Administrative Law in a Supranational Context: European Administrative Law / S. Cassese [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.law.nyu.edu>.
5. Пухтецька А. Європейський адміністративний простір і принцип верховенства права : [монографія] / А. Пухтецька ; відп. ред. В. Авер'янов. – К. : Юридична думка, 2010. – 140 с.
6. Binami F. Global Administrative Law. The Case Book / F. Binami [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.irpa.eu/wp-content/uploads/2012/10/Contents.pdf>.
7. Колпаков В. Європейські стандарти адміністративного права / В. Колпаков [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/3-9-2014-jubilee/item/376-yeuropeyski-standarty-administrativnoho-prava-kolpakov-v-k>.
8. Brink van den A. Sovereignty, Stability and Solidarity: Conflicting and Converging Principles and the Shaping of Economic Governance in the European Union / A. van den Brink, C. van Rossem // UCD Working Papers in Law, Criminology & Socio-Legal Studies Research Paper № 04061213 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstractid=2439184>.
9. Четвернин В. Демократическое конституционное государство: введение в теорию : [монографія] / В. Четвернин. – М. : Наука, 1993. – 140 с.
10. Конституционные основы стабильности законодательства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.adhdportal>.

com/book_2264_chapter_6_Glava_III_Konstituionnye_osnovy_stabilnosti_zakonodatelstva.html.

11. Olsen J. Democratic Government, Institutional Autonomy and the Dynamics of Change / J. Olsen [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2009/WP09_01.pdf.
12. Binami F. Global Administrative Law. The Case Book / F. Binami [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.irpa.eu/wp-content/uploads/2012/10/Contents.pdf>.
13. Curtin D. Accumulated Executive Power in Europe: the “Most Dangerous” Branch of Government in the European Union / D. Curtin. – Amsterdam : KNAW Press, 2009. – 350 p.
14. Битяк Ю. Адміністративне право України : [підручник] / Ю. Битяк. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ebk.net.ua/Book/law/bitjak_admpu/zmist.htm.
15. Авер'янов В. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії / В. Авер'янов // Право України. – 2003. – № 5. – С. 117–120.
16. Авер'янов В. Адміністративне право України / В. Авер'янов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://books.br.com.ua/4590>.

Бережная Е. В. Особенности имплементации европейского принципа правовой стабильности в национальное административное законодательство

Аннотация. Статья посвящена анализу особенностей имплементации принципа правовой стабильности евро-

пейского права в национальное административное законодательство Украины. Рассматривается сущность принципа правовой стабильности. Определяется, что самым действенным способом его имплементации в национальное административное законодательство является кодификация последнего.

Ключевые слова: принцип правовой стабильности, административное законодательство Украины, европейское административное право, Европейский Союз, кодификация.

Berezhna K. Features of the implementation of the European principle of legal stability into the national administrative law

Summary. This article analyzes the characteristics of the implementation of the European law principle of legal stability into national administrative legislation of Ukraine. The essence of the principle of legal stability considers. It determines that the most effective way of the given principle implementation into national administrative law is the codification of the latter.

Key words: principle of legal stability, administrative legislation of Ukraine, European administrative law, European Union, codification.

*Шатрава С. О.,**кандидат юридичних наук, доцент,**доцент кафедри адміністративної діяльності органів внутрішніх справ
Харківського національного університету внутрішніх справ*

ЮРИСДИКЦІЙНІ ТА КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВІ ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ: ПОНЯТТЯ, СУТНІСТЬ І МІНІМІЗАЦІЯ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ ПІД ЧАС ЇХ ЗДІЙСНЕННЯ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню сутності юрисдикційних і контрольно-наглядових повноважень органів внутрішніх справ і мінімізації корупційних ризиків під час здійснення останніх. Доведено, що корупційні ризики в діяльності органів внутрішніх справ мають системний характер і становлять найбільшу небезпеку для реалізації прав громадян у взаєминах із останніми у сфері надання адміністративних послуг, здійснення контролю та нагляду.

Ключові слова: юрисдикційна діяльність, контрольно-наглядова діяльність, органи внутрішніх справ, корупційні ризики, корупція.

Постановка проблеми. На відміну від європейських держав, які в законодавчому порядку визначили сервісну модель поліції, органи внутрішніх справ на території України ще тривалий час були набором архаїзмів саме «поліцейської держави». Надмірно консервативні й закриті, органи внутрішніх справ були структурою, яка стояла над суспільством і не була зацікавлена в захисті інтересів окремих громадян. Статус сучасних органів внутрішніх справ України значно змінився в силу численних реформаций суспільно-політичного характеру. Розглядаючи розвиток демократично-правових засад як головний напрям розбудови держави, українська громада поступово трансформує власне ставлення до силових структур та розуміння їхніх функцій у сучасному житті. Ідея протидії злочинності як основної мети існування органів внутрішніх справ заміщується розумінням того, що основним змістом їхньої діяльності має бути охорона прав і свобод громадян та правового суспільства, а рівень цієї діяльності має відповідати сучасним вимогам розвитку суспільства [1].

Звернення до наукових праць учених свідчить, що проблема вдосконалення юрисдикційної й контрольно-наглядової діяльності органів внутрішніх справ тією чи іншою мірою входить до предмета наукових інтересів таких сучасних учених: О.М. Бандурки, К.І. Беякова, І.П. Голосніченка, С.М. Гусарова, О.В. Джафарової, С.Ф. Денисюка, І.В. Зозулі, Р.А. Калужного, О.М. Ключова, В.К. Колпакова, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюка, А.М. Куліша, В.А. Ліпкана, О.М. Музичука, М.М. Тищенко, Х.П. Ярмачі та ін. Однак актуальною залишається проблема мінімізації корупційних ризиків під час здійснення зазначених повноважень органів внутрішніх справ.

Отже, **мета статті** полягає в дослідженні сутності юрисдикційних і контрольно-наглядових повноважень органів внутрішніх справ і мінімізації корупційних ризиків під час здійснення останніх.

Виклад основного матеріалу дослідження. На початку зазначимо, що перше наукове обґрунтування сутності поняття

адміністративна юрисдикція можемо знайти в монографії Н.Г. Салішевої. На її думку, адміністративна юрисдикція – це окремий вид виконавчої та розпорядчої діяльності, що пов'язана з можливістю реалізації в примусовому порядку відповідних адміністративно-правових актів, які визначають права й обов'язки учасників матеріальних адміністративних правовідносин. Особливості такого підходу сформував вузьке тлумачення змісту адміністративної юрисдикції [2, с. 11].

На думку Н.Ю. Хаманевої, адміністративна юрисдикція є порядком вирішення адміністративного спору, що виникає між громадянином та органом державного управління [3, с. 115]. У цьому дослідженні автор розрізняє адміністративну юрисдикцію, правосуддя по адміністративних справах в адміністративній юстиції.

У навчальному посібнику «Адміністративна юрисдикція в АПК України» за редакцією В.К. Шкарупи адміністративна юрисдикція – це встановлена законодавча діяльність органів державного управління й окремих посадових осіб (наділених відповідними повноваженнями) щодо розв'язання індивідуальних адміністративних справ і застосування відповідних юридичних санкцій до правопорушників в адміністративному порядку [4, с. 18].

Серед праць, які були присвячені дослідженню адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ, варто назвати монографічне дослідження С.М. Гусарова. Ученим подано авторське визначення адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ – це різновид їхньої адміністративної діяльності щодо розгляду та вирішення адміністративно-правових спорів, справ про адміністративні правопорушення в установлених законом порядку й формах, а також стосовно здійснення інших адміністративно-юрисдикційних дій забезпечувального характеру в межах повноважень цих органів із забезпечення громадської безпеки, наданих їм Конституцією України, Законами України, Кодексом України про адміністративне правопорушення (далі – КУпАП) та іншими законодавчими актами [5, с. 21].

Виходячи з вищевказаного, під юрисдикційною діяльністю органів внутрішніх справ потрібно розуміти одну з важливих складових їхньої адміністративної діяльності загалом. У процесі її здійснення правомочними посадовими особами реалізується визначений законодавством значний обсяг їхніх повноважень щодо розв'язання індивідуальних адміністративних справ і застосування відповідних санкцій до правопорушників в адміністративному порядку.

У свою чергу, варто погодитись із С.М. Гусаровим, що кожний із видів юрисдикції характеризується властивими йому специфічними особливостями, зберігаючи водночас спільні основні

ознаки. Це насамперед державно-владна специфіка (юрисдикційний захист суспільних відносин є передусім прерогативою компетентних державних органів), підзаконність (юрисдикційна діяльність завжди здійснюється в чітко регламентованих законом межах), правозастосовний і правоохоронний характер (у процесі здійснення юрисдикційної діяльності не встановлюються нові норми права, а лише використовуються й застосовуються відповідні чинні норми права, які характеризуються своїм правоохоронним спрямуванням) [5, с. 17–22].

Ураховуючи викладене, можна зробити проміжний висновок, що юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ – це врегульована нормами адміністративного права специфічна, державно-владна, підзаконна, виконавчо-розпорядча діяльність, яка реалізується шляхом визначення в законодавстві обсягу повноважень щодо розв'язання індивідуальних адміністративних справ і застосування відповідних санкцій до правопорушників в адміністративному порядку.

У юридичній літературі існують різні погляди вчених на види форм адміністративної юрисдикції, але нами підтримується наукові здобутки О.М. Бандурки та М.М. Тищенко, які до юрисдикційних зараховують три види адміністративних проваджень: провадження в справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарне провадження й провадження за скаргами громадян [6, с. 17].

Отже, ураховуючи мету статті, варто виокремити складові юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ з метою недопущення корупційних ризиків під час здійснення останніх, а саме: 1) здійснення дисциплінарного провадження; 2) розгляду скарг громадян або юридичних осіб щодо корупційних виявів у діях працівників органів внутрішніх справ; 3) провадження в справах про адміністративні правопорушення (за недотримання вимог антикорупційного законодавства).

Першою складовою юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ нами названо дисциплінарне провадження, під яким потрібно розуміти сукупність правових норм, що регламентують групу суспільних відносин у зв'язку з правозастосовною діяльністю щодо розв'язання питань про дисциплінарну відповідальність і застосування заходів заохочення щодо працівників органів внутрішніх справ під час виконання покладених на останніх функцій [7, с. 104].

В умовах формування нової генерації професійно підготовлених і політично незалежних публічних службовців важливим є врегулювання низки питань, які так чи інакше переплітаються з поняттям службової дисципліни. Службову дисципліну необхідно розглядати як елемент службової етики публічних службовців, а дієвим засобом її забезпечення є встановлення відповідальності публічного службовця за доручену справу.

На нашу думку, до причин і умов, які сприяють учиненню дисциплінарних проступків та інших правопорушень працівниками органів внутрішніх справ, потрібно зарахувати такі: низький рівень заробітної плати, непрофесіоналізм; неякісне вивчення кандидатів на службу, зокрема їхніх морально-ділових якостей і психофізіологічних особливостей; неналежна перевірка та реагування на наявну негативну інформацію щодо працівників органів внутрішніх справ; відсутність належного контролю безпосередніх керівників (начальників) за поведінкою підлеглих, виконання ними службових завдань у робочий час, їх необізнаність про умови життя й потреби особового складу; велике навантаження; непорозуміння з керівниками (начальниками) тощо.

Отже, законність і дисципліна в органах внутрішніх справ досягаються шляхом виховання у працівників органів внутріш-

ніх справ високих моральних і ділових якостей, свідомого ставлення до виконання службових обов'язків; виробленням високого професіоналізму; повсякденною вимогливістю начальників до підлеглих, постійною турботою про них, виявленням поваги до їхньої особистої гідності, забезпеченням соціальної справедливості.

Наступною виокремленою складовою юрисдикційної діяльності є розгляд скарг громадян або юридичних осіб щодо корупційних виявів у діях працівників органів внутрішніх справ. Робота зі зверненнями громадян і їх особистий прийом є важливим напрямом діяльності органів внутрішніх справ, засобом отримання інформації з питань, зарахованих до їхньої компетенції, однією з форм зміцнення й розширення зв'язків органів внутрішніх справ із громадськістю щодо боротьби із корупцією, містить такі складові: приймання, реєстрація та первинний розгляд звернень громадян; вирішення звернень і надання відповідей авторам; контроль за станом роботи зі зверненнями; узагальнення й аналіз звернень громадян; використання результатів аналізу в практичній діяльності.

Аналіз правових актів у сфері правового регулювання звернень громадян дав змогу сформулювати такі правила провадження за скаргами громадян: дотримання порядку прийому та реєстрації скарг громадян; обов'язковість розгляду відповідними органами й посадовими особами скарг громадян; дотримання органами й посадовими особами передбачених нормативними актами прав громадян під час розгляду їхніх скарг і належне виконання компетентними особами передбачених законодавством обов'язків щодо розгляду скарг громадян; дотримання передбачених нормативно-правовими актами термінів розгляду скарг громадян; безоплатність розгляду скарг громадян.

Предметом адміністративної юрисдикції органів внутрішніх справ є розгляд і вирішення справ про адміністративні правопорушення стосовно посадових осіб за недотримання вимог антикорупційного законодавства.

Уважаємо, що під час оцінювання результатів юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ в зазначеному напрямі необхідно аналізувати такі показники, як динаміка загальної кількості адміністративних порушень; поширеність різних видів правопорушень; категорії посадових осіб, які найбільше часто їх учиняють; кількість осіб, підданих адміністративним стягненням, а також структура цих стягнень по видах; ефективність адміністративної практики, її вплив на загальні результати профілактики правопорушень; дотримання законності під час адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Ведучи мову про контрольно-наглядову діяльність органів внутрішніх справ, варто зазначити, що остання становить сукупність юридично визначених процедур, здійснюваних посадовими особами органів внутрішніх справ щодо перевірки відповідності фактичного стану впорядкованості суспільних відносин за участі невідповідних суб'єктів правовим розпорядженням і вимогам законодавства у сфері забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства й держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку.

У розрізі контрольно-наглядової діяльності корупція може мати місце як наслідок відмови провести перевірку, неналежного проведення перевірок і приховування фактів учинених порушень, проведення перевірок виключно з метою отримання незаконної вигоди.

Отже, з метою мінімізації корупційних ризиків під час здійснення працівниками органів внутрішніх справ контрольно-наглядової діяльності особливу увагу потрібно звертати на

з'ясування таких питань: чи не надають будь-які переваги й не виявляють корисливу прихильність у стосунках із окремими фізичними та юридичними особами, політичними партіями; чи не виявляють упередженість при прийнятті певних рішень під час виконання своїх службових обов'язків; чи не виявляють свавілля або байдужість до правомірних звернень і вимог громадян, їхніх об'єднань, а також юридичних осіб, не допускають виявів бюрократизму, не поводиться так, що дискредитують органи внутрішніх справ; чи забезпечують під час виконання своїх повноважень раціональність, ефективність і економічність використання матеріальних та фінансових ресурсів, які їм доручені; чи своєчасно й точно виконують рішення органів внутрішніх справ або розпорядження та вказівки своїх керівників; чи діють у межах своїх повноважень (у разі одержання доручення, яке суперечить чинному законодавству, посадова особа має невідкладно в письмовій формі повідомити про це керівникові, який дав доручення, а в разі наполягання на його виконанні – повідомити вищу за посадою особу або відповідні компетентні правоохоронні органи, що ведуть боротьбу з корупцією); чи не використовують довірену державну таємницю, іншу інформацію з обмеженим доступом, установлену Законами України: «Про інформацію» та «Про державну таємницю», для власних інтересів або інтересів інших осіб шляхом порад чи рекомендацій; чи не сприяють, використовуючи своє службове становище, фізичним і юридичним особам у провадженні ними підприємницької діяльності, а також в отриманні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів або пільг з метою одержання за це для себе, своїх родичів або інших осіб матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг; чи не займаються підприємницькою діяльністю безпосередньо або через посередників чи підставних осіб, не виступають повіреними третіх осіб у справах державного органу, у якому працюють, а також не виконують роботу на умовах сумісництва (крім наукової, викладацької, творчої діяльності, а також медичної практики); чи не входять самостійно, через представника або підставних осіб до складу правління або інших виконавчих органів підприємств, кредитно-фінансових установ, господарських товариств, організацій, спілок, об'єднань, що провадять підприємницьку діяльність; чи не відмовляють фізичним і юридичним особам в інформації, надання якої передбачено правовими актами, не затримують її навмисно, не надають недостовірну чи неповну інформацію; чи не вимагають (не приймають) від фізичних і юридичних осіб подарунки, послуги або будь-які інші переваги, які є чи можуть виглядати як винагорода за рішення або дії, що належать до їхніх службових обов'язків; чи не втручаються, використовуючи своє службове становище, у діяльність інших органів або посадових осіб з метою перешкодити виконанню ними своїх повноважень; чи не надають незаконні переваги фізичним або юридичним особам під час підготовки й прийняття нормативно-правових актів або рішень.

У свою чергу, варто виокремити корупційні ризики під час здійснення контрольно-наглядової діяльності працівниками органами внутрішніх справ: необґрунтовано широкі втручальні повноваження органів внутрішніх справ щодо припинення/заборони діяльності; існування необґрунтованих повноважень щодо проведення перевірок «на місці» («на об'єкті»); спрямованість діяльності органів внутрішніх справ на покарання (стягнення штрафів), а не на усунення порушень чи запобігання їм; необґрунтовано широкі повноваження органів внутрішніх справ щодо безперешкодного отримання інформації, доступу до предметів і документів, приміщень, земельних ділянок; наявність повноваження щодо стягнення штрафу на місці вчинення про-

ступку; збіг складів правопорушень, передбачених КУпАП і багатьма галузевими законами, які караються штрафами різних розмірів [8, с. 114].

Висновки. Загалом варто констатувати, що корупційні ризики в діяльності органів внутрішніх справ мають системний характер і становлять найбільшу небезпеку для реалізації прав громадян у взаєминах із останніми у сфері надання адміністративних послуг, здійснення контролю та нагляду.

Література:

1. Мартиненко О. Запровадження основних принципів захисту прав людини у реформуванні органів внутрішніх справ / О. Мартиненко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://search.ukr.net/?go=http%3A%2F%2Fspace.nbuv.gov.ua%2Fbits/tream%2Fhandle%2F123456789%2F28690%2F17-Martynenko.pdf%3Fsequence%3D1>.
2. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР / Н.Г. Салищева. – М. : Юрид. лит., 1964. – 158 с.
3. Хаманева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти / Н.Ю. Хаманева. – М. : Ин-т государства и права РАН, 1997. – 214 с.
4. Административна юрисдикція в АПК України : [навч. посіб.] / [В.І. Курило, В.К. Шкарупа, О.Ю. Піддубний]; за ред. В.К. Шкарупи. – К. : Магістр, 2008. – 688 с.
5. Гусаров С.М. Організаційно-правові засади адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ : [моногр.] / С.М. Гусаров. – Х. : Золота миля, 2009. – 408 с.
6. Бандурка А.М. Административный процесс : [учебник] / А.М. Бандурка, Н.М. Тищенко. – Х. : Изд-во НУВД, 2001. – 352 с.
7. Шатрава С.О. Щодо розуміння дисциплінарного провадження в органах прокуратури : питання теорії та практики / С.О. Шатрава // Юридичний науковий електронний журнал. – 2014. – № 3. – С. 101–104. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.lsej.org.ua/3_2014/29.pdf.
8. Корупційні ризики надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності в Україні / [І. Коліушко, В. Тимошук, О. Банчук та ін.]. – К. : ФОП «Москаленко О.М.», 2009. – 196 с.

Шатрава С. А. Юрисдикционные и контрольно-надзорные полномочия органов внутренних дел: понятие, сущность и минимизация коррупционных рисков при их осуществлении

Аннотация. Стаття посвящена дослідженню сутності юрисдикційних і контрольно-надзорних повноважень органів внутрішніх дел і мінімізації корупційних ризиків при здійсненні останніх. Доказано, що корупційні ризики в діяльності органів внутрішніх дел носять системний характер і представляють найбільшу небезпеку для реалізації прав громадян во взаємодіях з останніми в сфері надання адміністративних послуг, здійснення контролю і нагляду.

Ключевые слова: юрисдикционная деятельность, контрольно-надзорная деятельность, органы внутренних дел, коррупционные риски, коррупция.

Shatrava S. Jurisdictional and oversight authority of the interior: concept, essence and minimize corruption risks during their implementation

Summary. The article investigates the nature and jurisdictional oversight authority of the Interior and minimize corruption risks during the latter. It is proved that corruption risks in the work of the police, which are systemic in nature and pose the greatest danger to the rights of citizens in relations with the latter in the area of administrative services, control and supervision.

Key words: jurisdictional activity, control and supervisory activities, law enforcement bodies, risks of corruption, corruption.

Сарана С. В.,

кандидат юридичних наук, доцент,

докторант кафедри управління, адміністративного права і процесу та адміністративної діяльності

Національного університету державної податкової служби України

ЩОДО ПОНЯТТЯ Й ОЗНАК ЗАГАЛЬНОГО ПОДАТКОВОГО РЕЖИМУ

Анотація. У статті розглянуто норми податкового законодавства й наукові праці, присвячені сутності загального податкового режиму. Запропоновано авторське визначення поняття загального податкового режиму, сформоване на основі його основних ознак.

Ключові слова: податковий режим, загальний податковий режим, поняття загального податкового режиму, ознаки загального податкового режиму.

Постановка проблеми. Податкове право на сьогодні оперує такими поняттями, як «податковий режим», «загальний податковий режим», «спеціальний податковий режим» і похідними від них. Проте чіткого законодавчого визначення цих понять, окрім хіба що «спеціальний податковий режим», так і не було сформульовано, що особливо актуально для загального податкового режиму, який за своїх характером має охоплювати більшість податкових правовідносин і відрізняти від інших режимів, зокрема спеціального податкового режиму.

А це, окрім суто практичної проблеми відсутності законодавчих визначень, викликає й питання про сутність і суттєві ознаки загального податкового режиму, що мають бути покладені в основу структурування податкових режимів загалом, установити характерні відмінності між ним та іншими податковими режимами як з погляду теорії, так і на основі юридичної податкової практики.

Питання податкового режиму були предметом досліджень таких вітчизняних науковців, як К.В. Андрієвський, В.В. Белєвцева, В.Ю. Жданова, Н.С. Іващенко, О.А. Іконнікова, І.Є. Криницький, П.В. Коломієць, М.П. Кучерявенко, А.С. Матинов, О.М. Мінаєва, Т.П. Мінка, В.І. Теремецький, А.А. Шахматєєв та інші. Водночас загального податкового режиму в аспекті його поняття й ознак у своїх працях торкалися К.В. Андрієвський, П.В. Коломієць, М.П. Кучерявенко, В.І. Теремецький тощо. При цьому комплексного наукового аналізу загального податкового режиму не проводилось, а він розглядався переважно в аспекті проведення інших досліджень.

Мега статті є з'ясування сутності загального податкового режиму та формулювання його поняття й ознак у сучасних податково-правових реаліях.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сучасна термінологія податкового права, незважаючи на проведену кодифікацію, є далекою до досконалості. Так, тривалий досвід застосування Податкового кодексу України (далі – ПК України), у юридичних нормах якого в загальному вигляді закріплено властивий податковому праву юридичний режим і юридичну специфіку податкового права як одного з елементів єдиної системи, що утворюють цілісну галузь фінансового права, підтверджує, що податкове право й досі має недоліки правового регулювання відносин у сфері справляння податків і зборів, а проблема вдо-

сконалення податкового законодавства та раціонального використання термінології фінансового права в Україні продовжує бути актуальною [1, с. 264].

На питанні недосконалих податкових термінів у контексті термінології фінансового права загалом акцентує свою увагу й О.В. Шпильківська, зазначаючи, що сучасній системі фінансового права притаманні труднощі і проблеми, які виникають у практиці використання термінів фінансового права через відсутність чітких визначень правничих понять, законодавчих дефініцій, єдності в термінології [2, с. 22]. В.В. Коноваленко зазначає, що в ПК України багато понять і термінів використовуються в значеннях, відмінних від понять і термінів, викладених в інших нормативних актах. І це ускладнює прийняття правильного рішення з питань оподаткування [3, с. 36]. О.І. Байк указує, що до сьогодні мають місце правові колізії, які виникають у разі використання термінології податкового законодавства. Це негативно позначається на розвитку вітчизняного податкового права загалом і вимагає аналізу набутого досвіду [4, с. 9], із чим не можна не погодитись.

Так, загалом українська термінологія на позначення базових юридичних понять потребує подальшого уточнення задля її унормування та забезпечення відповідності між поняттями і їхніми вербалізованими термінологічними знаками [5, с. 170], що повною мірою стосується й податкового права. Адже основною ознакою термінології є її системність, яка ґрунтується на природі терміна як особливого мовного знака та класифікації термінів відповідно до їхньої семантики і структури. І з огляду на загальнотеоретичні засади сучасної української лінгвістики податкову термінологію можна визначити як сукупність спеціальних найменувань, що співвідносяться з об'єктами, суб'єктами та процесами оподаткування й утворюють окрему терміносистему [6, с. 170].

Для того щоб скласти цілісне поняття щодо об'єктивно існуючої системи, недостатньо тільки вичленити й перерахувати її окремі елементи, сторони. Важливо розкрити їхні внутрішні закономірності, зв'язок, взаємозв'язок, виявити взаємодію компонентів цілого та відшукати адекватне йому логічне відображення [7, с. 53], що й має лежати в основі аналізу сутності загального податкового режиму та визначення його ознак.

Насамперед правовий режим галузі податкового права, будучи загальним, як елементи включає в себе різні податково-правові режими, які підпорядковані загальногалузевим податково-правовим принципам [8, с. 302]. Серед таких режимів можна виділити загальний податковий режим, спеціальний податковий режим, процесуально-процедурний податковий режим. Обґрунтування наявності, цільового призначення та складу двох останніх було проведено в попередніх дослідженнях [9; 10].

Застосування законодавцем поняття «спеціальний податковий режим» передбачає наявність якогось «загального режиму оподаткування». Однак загальна частина ПК України не

містить указівки на його наявність, тоді як поділ на загальну і спеціальну системи оподаткування або загальний і спеціальний податкові режими пов'язаний із необхідністю виділення з установаного для всіх категорій платників податків порядку виконання обов'язку зі сплати податків спеціального спрощеного порядку сплати податків для окремих категорій осіб [11, с. 100]. Із цього приводу Н.С. Іващенко вбачає доцільним розглядати зазначені режими не як окремо взяті категорії, а як ціле (загальний податковий режим) і частина цілого (спеціальний податковий режим) [12, с. 66], із чим загалом погодися навряд чи можна, але раціональне зерно базування спеціального податкового режиму на загальному режимі тут незаперечно наявне.

Загальний податково-правовий режим виражає систему потенційних правових наслідків, метою встановлення яких є залучення до сплати податків і зборів зобов'язаних осіб, зумовленої необхідністю поповнення доходів бюджетів [13, с. 58]. Під ним потрібно розуміти сукупність правових норм, що регулюють виникнення, зміну або припинення податкових обов'язків осіб на основі встановлених елементних складів конкретних загальнодержавних та місцевих податків і зборів, що стягуються як на території держави, так і на її окремих місцевих утвореннях [11, с. 100].

Загальний податковий режим забезпечує правове регулювання оподаткування у формах, адекватних чи максимально наближених до родових приписів податково-правових норм, тоді як спеціальні податкові режими передбачають наявність умов, які суттєво, а іноді принципово змінюють справляння податків і зборів [14, с. 14]. Існування загального податкового правового режиму доповнюється функціонуванням кількох спеціальних податково-правових режимів, які можуть існувати лише за наявності загального податково-правового режиму [15, с. 152].

Загальний податково-правовий режим забезпечує правове регулювання оподаткування максимально наближено до вихідного припису податково-правової норми, його зміст виражається у двох складових конструкціях: а) перша складова потребує закріплення правового механізму податку й охоплює сукупність матеріально-правових податкових норм, наявність яких зумовлює існування відповідного податку чи збору; б) друга складова відображає динамічний аспект загального податкового режиму та виражається в реалізації стадій податкового обов'язку. Він, об'єднуючи матеріальні й процедурні приписи, охоплює сукупність елементів і відносин, на базі яких вони й формуються. Індивідуалізація цього режиму здійснюється поєднанням юридичних засобів, що створюють для суб'єктів ту чи іншу систему потенційних правових наслідків, і мети, заради якої встановлюється можливість їх настання [16, с. 69–81]. Існування загальних і спеціальних податкових режимів зумовлює й різні варіанти відносин між ними. У режимів, об'єднаних єдиною метою, можуть бути специфічні завдання, що уточнюють процедуру їх реалізації. Це характерно для режимів, які є загальними та спеціальними стосовно один одного [17, с. 146]. Досягнення мети одного або кількох режимів виражає й здійснення головної мети загального податкового режиму. Якщо загальний податковий режим спрямовано на забезпечення своєчасної та повної сплати податків і зборів, то спеціальні податкові режими, реалізуючи цю саму мету, уточнюють форму її здійснення (спрощене, фіксоване оподаткування тощо) [13, с. 59].

Відповідно, на основі вищезазначеного можна констатувати, що загальний податковий режим виступає в ролі базового для спеціального податкового режиму та розповсюджується на більшість податкових відносин, окрім тих, які підпадають

під податково-правове регулювання спеціального податкового режиму.

Стосовно ж процесуальної складової у вигляді процедурних приписів у складі загального податкового режиму, то з цього приводу можна вказати, що в межах процесуально-процедурного податкового режиму функціонує загальний процесуально-процедурний податковий режим, який становить такий податковий режим, який спрямований на встановлення режимних вимог через законодавче закріплення принципів, засобів, способів, гарантій для податково-процесуальних відносин, що є загальними для всіх податкових платежів і закладають основу для їх процесуально-процедурного регулювання. Разом із цим склад загального процесуально-процедурного податкового режиму, зважаючи на значну кількість податкових процедур, до яких застосовуються режимні вимоги, є неоднорідним із прив'язкою режимів до конкретних процедур. І в межах цього режиму існують загальні для всіх податкових процедури, режими яких є базою для інших режимів, визначаючи ключові режимні вимоги, без яких було б дуже складно або неможливо реалізувати інші процедури [18, с. 38]. Тобто, процесуальні аспекти загального податкового режиму виражено в загальному процесуально-процедурному режимі, залишивши йому лише правове регулювання за допомогою приписів податкових норм матеріального права.

Із законодавчого погляду дефініція «загальний податковий режим» не закріплена в нормах ПК України чи інших актах податкового законодавства. Водночас законодавець використовує цей термін у нормах ПК України, у тому числі як таке поняття, як «загальний режим оподаткування», зокрема в нормі п. 210.8 ст. 210 ПК України [19]. У результаті виникає потреба в з'ясуванні сутності цього поняття з метою його подальшого законодавчого закріплення, насамперед через визначення його ознак.

Для цього передусім звернімося вже до визначених, пов'язаних із ним, дефініцій податкового права. Так, як слушно зазначає П.В. Коломієць, досліджуючи спеціальний податковий режим, ознаки спеціального податкового режиму потрібно розмежовувати на ознаки, які є спільними як для спеціального податкового режиму, зокрема як податкового режиму, так і для загального податкового режиму саме як податкового режиму, та на істотні ознаки спеціального податкового режиму, які виділяють цей податковий режим і відрізняють його від загального податкового режиму [20, с. 232].

Діючи за цією логікою, варто виділити ознаки податкового режиму загалом, спеціального податкового режиму й на цій основі визначити вже ознаки загального податкового режиму.

На основі результатів попередніх наукових досліджень можна сформулювати такі ознаки податкового режиму: 1) є галузевим режимом галузі податкового права; 2) становить комплекс юридичних інструментів, спрямованих на створення необхідного впливу на податкові відносини та їхніх учасників з метою забезпечення належного функціонування податкової системи; 3) є збірним (комплексним) поняттям, у якому поєднуються загальний і спеціальний податкові режими, а також процесуальний режим; 4) є єдиною системою для всіх податкових відносин, при цьому вміщуючи в себе окремі режими, які можуть бути підсистемами в його межах; 5) стосується всіх категорій платників податків з урахуванням їх поділу за режимами в його межах; 6) діє загалом на постійній основі, при цьому окремі режими в його межах можуть діяти протягом певних податкових періодів [21, с. 65]. І з урахуванням того, що податковий режим загалом є галузевим режимом податкового права,

усі його ознаки властиві кожному із режимів, що до нього входять, у тому числі й загальному податковому режимові.

У свою чергу, ознаками спеціального податкового режиму є такі: 1) окрема система заходів щодо оподаткування; 2) переважно є підсистемою в межах загального режиму оподаткування; 3) стосується окремих категорій суб'єктів господарювання, що відобразилося й у його законодавчому визначенні; 4) стосується особливих груп об'єктів оподаткування, якими можуть виступати не лише дохід (прибуток) чи вартість майна (землі), а й вид діяльності, який здійснює суб'єкт, чи тариф на постачання послуг; 5) може застосовуватися до певної території або галузі економіки, що, зокрема, стосується фіксованого сільськогосподарського податку; 6) передбачає застосування альтернативних податків і поряд із ними додаткових зборів, що збільшують податкове навантаження для окремих категорій платників, наслідком чого є особливий порядок визначення елементів податку і збору, у тому числі звільнення від сплати окремих податкових платежів; 7) застосовується у відповідний податковий період, яким, як правило, є період, протягом якого для платника діє спеціальний податковий режим [22, с. 18].

На основі вказаного шляхом проведення порівняння та узагальнення ознак, наведених вище, визначимо ті, які притаманні загальному податковому режимові.

По-перше, загальний податковий режим є системою заходів щодо оподаткування, яка розповсюджується на більшість податкових відносин, окрім тих, що регулюються спеціальним податковим і процесуальним режимами, становить комплекс юридичних інструментів, спрямованих на створення необхідного впливу на податкові відносини та їхніх учасників з метою забезпечення належного функціонування загальної податкової системи.

По-друге, він є самостійним режимом у межах податкового режиму загалом, що регулює відносини з питань оподаткування, на основі матеріальних норм податкового права й не ґрунтується на базі інших режимів, а лише з ними тісно пов'язаний під час регулювання податкових відносин.

По-третє, стосується більшості суб'єктів і об'єктів оподаткування, за винятком тих, які входять до складу спеціального податкового режиму та стосуються процесуального (у вигляді адміністрування податків, зборів, платежів) [23, с. 58–59].

По-четверте, включає в себе більшість податкових платежів, які передбачені податковим законодавством, і врегульовує їхні елементи для належного виконання податкового обов'язку з боку платників та справляння податків контрольними органами.

По-п'яте, діє на постійній основі, за винятком складових у вигляді режимів окремих платежів, що можуть застосовуватися тимчасово.

По-шосте, передбачає єдиний порядок оподаткування, не вміщуючи альтернативних або додаткових режимів податків, що властиві спеціальному податковому режимові.

Висновки. Узагальнюючи все вищезазначене, можна констатувати, що ознаками загального податкового режиму є такі: 1) система заходів щодо оподаткування, що становить комплекс юридичних інструментів, спрямованих на створення необхідного впливу на податкові відносини та їхніх учасників з метою забезпечення належного функціонування загальної податкової системи; 2) самостійний режим у межах податкового режиму загалом; 3) стосується більшості об'єктів і суб'єктів оподаткування; 4) включає в себе більшість податкових платежів і врегульовує їхні елементи; 5) діє на постійній основі, за винятком режимів окремих платежів; 6) передбачає єдиний порядок оподаткування.

Отже, загальний податковий режим – це самостійний режим у межах податкового режиму у вигляді системи заходів щодо оподаткування, яка становить комплекс юридичних інструментів, спрямованих на створення необхідного впливу на податкові відносини та їхніх учасників з метою забезпечення належного функціонування загальної податкової системи, що стосується більшості об'єктів і суб'єктів оподаткування, включає в себе більшість податкових платежів і врегульовує їхні елементи, діє на постійній основі, за винятком режимів окремих платежів, передбачає єдиний порядок оподаткування.

Напрямом подальших наукових пошуків видається з'ясування складу загального податкового режиму і його різновидів.

Література:

1. Коломієць П.В. Щодо раціонального використання термінології фінансового права / П.В. Коломієць / Право і суспільство. – 2014. – № 5.2. – С. 264–268.
2. Шпильківська О.В. Українська термінологія фінансового права : автореф. дис. ... канд. філол. наук : спец. 10.02.01 / О.В. Шпильківська ; Національний педагог. ун-т ім. М.П. Драгоманова. – К., 2010. – 22 с.
3. Коноваленко В.В. Роялти в налоговом кодексе Украины: нет термина коварнее на свете / В.В. Коноваленко. – Тернопіль : Навчальна книга – Богдан, 2011. – 104 с.
4. Байк О.І. Про формування наукової термінології податкового права України / О.І. Байк // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія «Юридичні науки». – 2014. – № 807. – С. 9–15.
5. Белевцова С.О. Проблеми раціонального використання юридичних термінів / С.О. Белевцова // Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету ім. Г.С. Сковороди. Серія «Право». – 2014. – Вип. 22. – С. 167–170.
6. Чорна О.В. Українська термінологія податкової сфери: структура, функціонування, формування : автореф. дис. ... канд. філол. наук : спец. 10.02.01 / О.В. Чорна ; НАН України ; Ін-т укр. мови. – К., 2009. – 18 с.
7. Афанасьев В.Г. Общество: системность, познание и управление / В.Г. Афанасьев. – М. : Политиздат, 1981. – 432 с.
8. Теремецький В.І. Поняття та види податково-правового режиму / В.І. Теремецький // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2011. – № 4 (55). – С. 295–304.
9. Сарана С.В. Спеціальні податкові режими: сучасний стан та перспективи розвитку : [монографія] / С.В. Сарана, Б.М. Семенко, Т.М. Семенко ; за ред. С.В. Сарани. – Полтава : Полтавський інститут економіки і права Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна», 2012. – 170 с.
10. Сарана С.В. Процесуально-процедурні податкові режими : [монографія] / С.В. Сарана, В.В. Ліпський. – Полтава : Полтавський інститут економіки і права Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна», 2015. – 155 с.
11. Теремецький В.І. Спеціальні податкові режими в Україні: адміністративно-правовий аспект / В.І. Теремецький // Право і безпека. – 2011. – № 5. – С. 98–103.
12. Иващенко Н. С. Специальный и общий налоговый режим / Н. С. Иващенко // Налоги и налогообложение. – 2004. – № 7. – С. 65–69.
13. Податковий кодекс України: постатейний коментар : у 2 ч. / [В.В. Білоус, Л.К. Воронова, О.О. Головашевич та ін.] ; за ред. М.П. Кучерявенка. – Х. : Право, 2011. – Ч. 1. – 2011. – 704 с.
14. Андрієвський К.В. Спеціальні податкові режими : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / К.В. Андрієвський. – Х. : Національна юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого, 2009. – 29 с.
15. Кучерявенко М.П. Податкове право України : [підручник] / М.П. Кучерявенко. – Х. : Право, 2012. – 528 с.
16. Андрієвський К.В. Спеціальні податкові режими : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / К.В. Андрієвський. – Х. : Національна юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого, 2009. – 206 с.
17. Кучерявенко М.П. Податкове право : [підручник] / М.П. Кучерявенко. – Х. : Право, 2013. – 536 с.
18. Сарана С.В. Загальний процесуально-процедурний податковий режим: до питання поняття та складу / С.В. Сарана // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – 2014. – Вип. 6.1. – Т. 3. – С. 34–38.

19. Податковий кодекс України від 02 грудня 2010 р. № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
20. Коломієць П.В. Поняття та правові аспекти спеціального податкового режиму в Україні / П.В. Коломієць // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія «Юридична». – 2013. – Вип. 1. – С. 231–238.
21. Сарана С.В. Податковий режим у процесі формування інформаційного суспільства / С.В. Сарана // Інформація і право. – 2014. – № 2 (11). – С. 62–67.
22. Сарана С.В. До питання поняття спеціального податкового режиму / С.В. Сарана // Фінансове право. – 2011. – № 4. – С. 15–18.
23. Беспалова А.О. Правове регулювання адміністрування податків і зборів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / А.О. Беспалова. – Одеса, 2015. – 233 с.

Сарана С. В. К вопросу понятия и признаков общего налогового режима

Аннотация. В статье рассмотрены нормы налогового законодательства и научные труды, посвященные сущно-

сти общего налогового режима. Предложено авторское определение понятия общего процессуального налогового режима, сформированное на основе его основных признаков.

Ключевые слова: налоговый режим, общий налоговый режим, понятие общего налогового режима, признаки общего налогового режима.

Sarana S. To the question of concept and signs of the general tax mode

Summary. The norms of tax legislation and scientific developments, devoted the questions of essence of the general tax mode are considered in the article. The author decision of concept is offered general judicially tax mode, formed on the basis of his basic signs.

Key words: tax mode, general tax mode, concept of the general tax mode, signs of the general tax mode.

*Алфьорова Т. М.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін
Дніпропетровського гуманітарного університету*

ПІДСТАВИ ЗАГАЛЬНОЇ ТА СПЕЦІАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Анотація. Досліджено підстави дисциплінарної відповідальності. Визначено загальні склади дисциплінарних правопорушень, які допускають застосування дисциплінарного стягнення у вигляді звільнення, та перелік дисциплінарних правопорушень, за які може застосовуватись дисциплінарне стягнення у вигляді звільнення. Встановлено критерії класифікації підстав притягнення до дисциплінарної відповідальності: критерій діяння, критерій «дисциплінарності» діяння, критерій вини.

Ключові слова: дисциплінарна відповідальність, підстава дисциплінарної відповідальності, дисциплінарний проступок, склад дисциплінарного проступку, трудова дисципліна, порушення трудової дисципліни.

Постановка проблеми. Трудова дисципліна державних службовців є однією з необхідних передумов підвищення продуктивності праці, встановлення безпечних і нормальних умов праці, що сприяє захисту прав та інтересів державних службовців. Саме тому під час виявлення факту порушення трудової дисципліни можуть застосовуватись заходи як загальної, так і спеціальної дисциплінарної відповідальності.

Стан дослідження. Питання підстав дисциплінарної відповідальності державних службовців були предметом дискусій таких науковців, як О.М. Бандурка, В.С. Венедиктов, П.І. Гнатенко, В.М. Калашникова, П.Д. Пилипенко, В.І. Прокопенко, В.Г. Ротань, В.І. Щербина та інші.

Проте, незважаючи на велику кількість наукових робіт, присвячених цій тематиці, питання підстав загальної й спеціальної дисциплінарної відповідальності державних службовців досі залишаються актуальними.

Мета статті полягає в дослідженні підстав загальної та спеціальної дисциплінарної відповідальності державних службовців з огляду на перспективне законодавство.

Виклад основного матеріалу. Підставу дисциплінарної відповідальності по-різному формалізовано в позитивному праві. У межах загальної дисциплінарної відповідальності яскраво виражається концепція загального делікту: визначено загальний склад дисциплінарного правопорушення – «порушення трудової дисципліни» (ч. 1 ст. 147 Кодексу законів про працю України (далі – КЗпП України) [1]) та склади дисциплінарних правопорушень, які допускають застосування дисциплінарного стягнення у вигляді звільнення (п. п. 3, 4, 7, 8 ст. 40, п. 1 ст. 41 КЗпП України [1], п. 22 Постанови Пленуму Верховного Суду України «Про практику розгляду судами трудових спорів» [2]).

Варто погодитись із пропозиціями надати в статті, що встановлює перелік дисциплінарних стягнень, вичерпний перелік дисциплінарних проступків, за які можливе застосування дисциплінарного звільнення [3, с. 36]. Статтю 362 проекту Трудового кодексу України (далі – проект ТК України) необхідно доповнити нормою такого змісту: «Звільнення як дисциплінарне

стягнення допускається з підстав, передбачених ч. 1 та п. 1 ч. 2 ст. 92 цього Кодексу».

Трудовий кодекс Російської Федерації в ч. 3 ст. 192 визнає дисциплінарним стягненням також звільнення на підставі втрати довіри та аморального проступку, якщо «винні дії, що дають підстави для втрати довіри, або відповідний аморальний проступок вчинено працівником за місцем роботи та у зв'язку з виконанням ним трудових обов'язків». Дійсно, підстави розірвання трудового договору, передбачені п. п. 2–7 ст. 92 проекту ТК України (крім «позбавлення допуску до державної таємниці»), можуть пов'язуватись із вчиненням дисциплінарного проступку. Однак неправильно вважати звільнення за цими підставами дисциплінарним, оскільки виходить, що коли особа, на яку покладено здійснення виховних функцій, вчиняє аморальний проступок на робочому місці (тобто фактично більшою мірою порушує трудовий правопорядок, ніж у разі вчинення проступку в побуті чи повсякденному житті), то їй надається більше гарантій у вигляді особливого порядку застосування дисциплінарного стягнення, ніж особі, яка аморальний проступок вчинила поза місцем роботи.

Зазнали змін формулювання деяких підстав дисциплінарного звільнення. Так, *змінився критерій систематичності невиконання або неналежного виконання працівником трудових обов'язків без поважних причин*. Проект ТК України пропонує систематичним вважати невиконання чи неналежне виконання трудових обов'язків працівником, до якого щонайменше двічі протягом року застосовувалось дисциплінарне стягнення та на день порушення ці стягнення не знято. Вважаємо загалом позитивною таку зміну.

По-перше, на відміну від чинного КЗпП України однозначно вказано, що наявність певної кількості дисциплінарних стягнень є кваліфікуючою ознакою систематичності. Формулювання в ч. 3 ст. 40 КЗпП України «систематичного невиконання працівником без поважних причин обов'язків, покладених на нього трудовим договором або правилами внутрішнього трудового розпорядку, якщо до працівника раніше застосовувалися заходи дисциплінарного чи громадського стягнення» викликає сумніви: наявність раніше застосованого стягнення є ознакою «системності» чи умовою застосування звільнення за наявності «системності». Це питання загалом знято практикою та офіційними роз'ясненнями, які вважають наявність раніше застосованого стягнення ознакою «системності» (п. 23 Постанови Пленуму Верховного Суду України «Про практику розгляду судами трудових спорів» [2], п. 3.2 Роз'яснення Наркомпраці СРСР та ВЦСПС «Про деякі питання, пов'язані із застосуванням законодавства про трудову дисципліну» [4]).

По-друге, формальну можливість звільнити працівника за друге протягом року дисциплінарне стягнення вважаємо за надто суворим способом забезпечення дисципліни праці. Деякі автори стверджують, що така практика не відповідає також змі-

сту категорії «систематичність» [3]. На нашу думку, зміст «систематичності» має однозначно визначатися законодавством, виходячи насамперед не з формального тлумачення терміна «систематичність», а з міркувань розумності, балансу інтересів сторін трудового договору, реалій трудових відносин. Вважаємо, що пропонуване в проєкті ТК України розуміння систематичності більше відповідає цим орієнтирам.

Водночас викликає занепокоєння вказівка на те, що «на день порушення ці стягнення не знято». З тексту норми не можна однозначно встановити, вимагається для звільнення за цією підставою наявність двох чи одного з двох попередніх незнятих стягнень. Незрозуміло також, чи можливо застосувати звільнення, якщо працівник протягом року мав більше двох стягнень, частину з яких на момент вчинення останнього проступку було знято.

Також запроваджено можливість дисциплінарного звільнення за *грубі порушення норм з охорони праці* (п. 5 ч. 1 ст. 92 проєкту ТК України [5]). Варто визнати цю зміну позитивною, адже таким чином налагоджено більш тісний та ефективний зв'язок інституту охорони праці з інститутами трудо-правової відповідальності [6], принаймні частково перекрито нестачу спеціального забезпечення правовим примусом належного дотримання й виконання норм щодо охорони праці. У законопроектній роботі знайшли місце пропозиції щодо посилення дисциплінарної відповідальності за порушення норм з охорони праці [7, с. 46].

Що стосується підстав спеціальної дисциплінарної відповідальності, то в законодавстві спостерігається тенденція до розширеного розуміння дисциплінарного проступку й більш детального опису складів дисциплінарних проступків.

Так, чинний Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. № 3723-ХІІ [8] в ч. 1 ст. 14 встановлює: «Дисциплінарні стягнення застосовуються до державного службовця за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов'язаних із проходженням державної служби, а також за порушення правил професійної етики, інший вчинок, який порочить його як державного службовця або дискредитує державний орган, у якому він працює». Фактично в цьому положенні подано визначення поняття дисциплінарного проступку державного службовця. Його значним недоліком є відсутність вказівки на вину як необхідний елемент складу дисциплінарного проступку.

Натомість Закон України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI [9], який набирає чинності 1 січня 2016 р., єдиного визначення поняття дисциплінарного проступку не містить. Водночас у ньому встановлюється вичерпний перелік дисциплінарних проступків. Зокрема, ч. 3 ст. 52 цього акта передбачає: «Дисциплінарними проступками є: 1) вияв неповаги до державних символів України; 2) невиконання або неналежне виконання в межах посадових обов'язків рішень державних органів та (або) органів влади Автономної Республіки Крим, наказів, розпоряджень і доручень керівників, наданих у межах їхніх повноважень; 3) невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків; 4) перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину чи адміністративного правопорушення; 5) невжиття передбачених законом заходів щодо усунення конфлікту інтересів; 6) порушення обмежень щодо участі державного службовця у виборчому процесі, визначених виборчим законодавством; 7) порушення правил внутрішнього службового розпорядку; 8) порушення правил професійної етики державного службовця; 9)

прогул, тобто відсутність державного службовця на робочому місці більше трьох годин підряд протягом робочого дня без поважних причин; 10) поява державного службовця на робочому місці в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння».

Такий підхід законодавця викликає обґрунтовану критику. Так, Т.М. Лежнева зазначає: «Саме по собі прагнення законодавця якнайповніше розкрити зміст дисциплінарного правопорушення через законодавче закріплення його конкретних складів, безумовно, викликає схвалення. Однак закономірно постає питання: чи можливо загалом закріпити всі можливі склади дисциплінарних проступків у вигляді вичерпного переліку. <...> Навіть приблизне визначення переліку дисциплінарних проступків є досить складним завданням, оскільки трудові відносини, їх зміст є досить різноманітними» [10, с. 151]. Ю.В. Яшина вказує: «Новий Закон у ч. 3 ст. 52 встановлює вичерпний перелік дисциплінарних проступків, чим обмежує в подальшому притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності за порушення службової дисципліни, які виходять за межі переліку. На нашу думку, законодавцю потрібно бути не таким категоричним і більш гнучким під час встановлення аналогічного переліку» [11, с. 65].

Погодимось із Т.М. Лежневою, що, незважаючи на критику, на користь запропонованого законодавцем підходу свідчать такі обставини: а) зазначений перелік містить досить загальні формулювання проступків, наприклад «невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків», «порушення правил внутрішнього службового розпорядку», а отже, фактично є «напівзакритим» переліком; б) чітке визначення дисциплінарних проступків державних службовців, безумовно, сприятиме їх незалежності та зменшить можливість неправомірного дисциплінарного тиску на них [10, с. 152]. При цьому зазначимо, що необхідно все-таки підкреслити відкритість переліку, встановленого в ч. 2 ст. 52 Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI [9]. Наприклад, п. п. 3 та 7 можуть бути об'єднані й подані в кінці списку в такій чи подібній редакції: «9) інші випадки невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків чи порушення правил внутрішнього службового розпорядку». Як на можливий приклад варто також звернути увагу на нині не чинний Дисциплінарний статут митної служби України, у ч. 1 ст. 22 якого перелік дисциплінарних проступків завершується таким формулюванням: «інші діяння, визначені як порушення службової дисципліни законами та іншими нормативно-правовими актами України» (п. 11).

Що стосується нестачі визначення дисциплінарного проступку в Законі України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI, то пропонуємо доповнити його таким визначенням: «Дисциплінарним проступком державного службовця є винне протиправне невиконання чи неналежне виконання посадових обов'язків та інші порушення, передбачені ч. 3 ст. 52 цього Закону». Це визначення ґрунтується на визначенні, закріпленому в ч. 1 ст. 14 Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. № 3723-ХІІ й удосконаленому таким чином: 1) додано ознаки винності та протиправності; 2) перелік порушень змінено на вказівку на невиконання чи неналежне виконання посадових обов'язків та на бланкетну відсилку на ч. 2 ст. 52 Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI [9].

У Законі України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI [9] надано вичерпний перелік підстав застосування дисциплінарного звільнення. Відповідно до п. 5 ст. 41

цього закону підставою застосування дисциплінарного звільнення є вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку, зазначеного в п. п. 2, 3, 4 ч. 3 ст. 52 Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р., якщо до державного службовця застосовувалось дисциплінарне стягнення, яке не знято в установленому ст. 59 Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. порядку. Відповідно до п. 6 ст. 41 Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. підставою застосування дисциплінарного звільнення є вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку, зазначеного в п. п. 1, 5, 6, 9, 10 ч. 3 ст. 52 Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р.

Таким чином, 9 із 10 проступків, встановлених у ч. 2 ст. 52 Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI [9], можуть бути підставою дисциплінарного звільнення, з них за п'ять проступків можливе дисциплінарне звільнення за одиничний проступок і ще за три проступки можливе звільнення за умови наявності в державного службовця незнятого дисциплінарного стягнення.

Виникає закономірне питання про можливість дисциплінарного звільнення за незгаданим п. 7 ч. 2 ст. 52 Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI [9] («порушення правил внутрішнього службового розпорядку»). Якщо буквально тлумачити у взаємозв'язку ст. ст. 41 та 52 Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI [9], можна дійти висновку, що звільнення за друге й наступні порушення державним службовцем правил внутрішнього службового розпорядку є неможливим. Єдиним виходом є застосування ч. 3 ст. 53 Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI [9], відповідно до якої «у разі притягнення до дисциплінарної відповідальності державного службовця, який має дисциплінарне стягнення, дисциплінарне стягнення, що накладається, може бути більш суворим, ніж попереднє». Керуючись цією нормою, за кожне наступне порушення правил внутрішнього службового розпорядку можна застосовувати послідовно зауваження або догану (відповідно до ч. ч. 4 і 5 ст. 53 Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI за перше порушення правил внутрішнього службового розпорядку може бути застосовано як зауваження (якщо порушення є незначним), так і догану), сувору догану, попередження про неповну службу відповідності і, зрештою, звільнення. Тобто державного службовця, керуючись цією нормою, може бути звільнено за четверте або п'яте порушення правил внутрішнього службового розпорядку. Однак такий підхід не можна визнати задовільним. По-перше, буквально застосування ч. 3 ст. 53 Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI [9] суперечитиме положенням ст. 41 Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI [9], при цьому проблематичним є встановлення того, яка із цих норм є загальною, а яка – спеціальною. По-друге, можливість звільнення лише за четверте – п'яте порушення правил внутрішнього службового розпорядку вважаємо занадто поблажливим підходом, оскільки в межах загальної дисциплінарної відповідальності можливе звільнення вже за другий (КЗпП України) або третій (проект ТК України) будь-який дисциплінарний проступок.

Висновки. Таким чином, пропонується п. 5 ст. 41 Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI доповнити відсилкою до п. 7 ст. 52 цього закону, уможлививши звільнення за порушення правил внутрішнього службового розпорядку, якщо до державного службовця застосовувалось дисци-

плінарне стягнення, яке не знято в установленому ст. 59 Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. порядку.

Література:

1. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 р. № 322-VIII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971 – Додаток до № 50. – Ст. 375.
2. Про практику розгляду судами трудових спорів : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 6 листопада 1992 р. № 9 // Дебет-Кредит (Галицькі контракти). – 2008. – № 29. – С. 279.
3. Прогонюк Л.Ю. Щодо порядку звільнення працівника за систематичне невиконання трудових обов'язків / Л.Ю. Прогонюк // Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г.С. Сковороди. Серія «Право». – 2012. – Вип. 18. – С. 35–44.
4. Об утверждении разъяснения «О некоторых вопросах, связанных с применением законодательства об укреплении трудовой дисциплины» : Постановление Государственного комитета СССР по труду и социальным вопросам и Секретариата Всесоюзного центрального совета профессиональных союзов от 25 октября 1983 г. № 240/22-31 // Бюллетень Госкомтруда СССР. – 1984. – № 1. – С. 5.
5. Проект Трудового кодексу України № 1658 від 27 грудня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=53221&pf35401=322609>.
6. Обушенко О.М. Співвідношення інституту охорони праці з іншими інститутами трудового права України / О.М. Обушенко // Публічне право. – 2013. – № 2(10). – С. 227–233.
7. Чумак О.О. Особливості припинення трудового договору за порушення правил охорони праці / О.О. Чумак // Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г.С. Сковороди. Серія «Право». – 2010. – Вип. 14. – С. 42–47.
8. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
9. Про державну службу : Закон України від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 26. – Ст. 273.
10. Лежнева Т. М. Санкції в трудовому праві України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 / Т.М. Лежнева. – Х., 2013. – 195 с.
11. Яшина Ю.В. Актуальні проблеми дисциплінарної відповідальності державних службовців України / Ю.В. Яшина // Вісник Академії митної служби України. Серія «Право». – 2013. – № 1(10). – С. 64–69.

Алферова Т. М. Основания общей и специальной дисциплинарной ответственности государственных служащих

Аннотация. Исследовано основания дисциплинарной ответственности. Определены общие составы дисциплинарных правонарушений, которые допускают применения дисциплинарного взыскания в виде увольнения, и перечень дисциплинарных правонарушений, за которые может применяться дисциплинарное взыскание в виде увольнения. Установлены критерии классификации оснований привлечения к дисциплинарной ответственности: критерий действия, критерий «дисциплинарности» действия, критерий вины.

Ключевые слова: дисциплинарная ответственность, основание дисциплинарной ответственности, дисциплинарный проступок, состав дисциплинарного проступка, трудовая дисциплина, нарушение трудовой дисциплины.

Alfyorova T. The grounds of general and special disciplinary responsibility of civil servants

Summary. Investigated base disciplined. Identify common elements of a disciplinary offense, which allow the application of the disciplinary sanction of dismissal, and the list of disciplinary offenses for which disciplinary action may be used in the form of dismissal. The criteria for the classification of grounds for disciplinary responsibility: action criteria, the criterion of “disciplinarity” action criterion of guilt.

Key words: disciplinary liability, basis of disciplinary responsibility, disciplinary offence, disciplinary offence, labor discipline, violation of labor discipline.

*Плугатир М. В.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ*

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ, ЩО ПОСЯГАЮТЬ НА ВЛАСНІСТЬ

Анотація. У статті розглядаються проблеми законодавчого визначення складів адміністративних правопорушень, що посягають на власність. Вивчається вплив складів правопорушення на юридичну кваліфікацію. Формулюються пропозиції щодо вдосконалення адміністративного законодавства.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, адміністративне правопорушення, склад правопорушення, спосіб посягання, власність.

Постановка проблеми. Правовий захист права власності є особливим інститутом, який визначається встановленими в законодавстві завданнями органів держави щодо забезпечення реалізації тих правовідносин, які складаються в процесі реалізації права власності, а також охорони цього права. Якщо розглядати адміністративно-деліктне законодавство, зазначене полягає в застосуванні норм Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), які передбачають відповідальність за правопорушення, що посягають на власність. У науці адміністративного права до адміністративно-деліктних правовідносин охорони власності пропонується включати безпосередню охорону й забезпечення реалізації правовідносин, які виникають і існують з приводу обігу та збереження матеріальних і нематеріальних благ, здійснення правомочності суб'єктів щодо тих або інших об'єктів власності. Адміністративним правопорушенням, що посягають на власність, приділено досить значну увагу з боку науковців, проте постійні зміни в законодавстві, що врегульовують відносини власності, вимагають продовження наукових досліджень.

Проблемам адміністративної відповідальності за правопорушення, що посягають на власність, приділяли увагу такі вчені, як Д.М. Бахрах, Л.Л. Попов, А.П. Шергін, І.І. Веремесенко, Л.В. Коваль, Р.А. Каложний, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, І.С. Самощенко, В.К. Шкарупа, Х.П. Ярмак та інші.

Мета статті полягає в дослідженні проблем визначення загальної характеристики адміністративних правопорушень, що посягають на власність, як загальної категорії інституту адміністративної відповідальності.

Виклад основного матеріалу дослідження. Адміністративні делікти, як відомо, посягають не на явища матеріального світу (предмети, що є власністю), а на суспільні відносини, які складаються в процесі правового регулювання певної сфери життєдіяльності суспільства. Тому *родовим об'єктом адміністративних правопорушень, що посягають на власність, є сукупність суспільних відносин із приводу створення, відчуження, обігу власності, а також володіння, користування, розпорядження нею.*

Аналіз норм глави 6 «Адміністративні правопорушення, що посягають на власність» КУпАП свідчить, що в межах родового об'єкта зазначеної групи правопорушень можливо виділити

два *видових об'єкти*. Адже правопорушення, відповідальність за які передбачається зазначеною главою, умовно можливо поділити на дві групи:

1) *правопорушення, що посягають на відносини загальнодержавної власності:* порушення права державної власності на надра (ст. 47 КУпАП); порушення права державної власності на води (ст. 48 КУпАП); порушення права державної власності на ліси (ст. 49 КУпАП); порушення права державної власності на тваринний світ (ст. 50 КУпАП);

2) *правопорушення, що посягають на відносини власності загалом:* дрібне викрадення чужого майна (ст. 51 КУпАП); незаконне використання об'єкта права інтелектуальної власності (ст. 51-2 КУпАП).

Відповідно, видовим об'єктом правопорушень першої групи є відносини щодо правового захисту загальнодержавної власності на природні ресурси (до яких належать надра, води, ліси і тваринний світ). Видовим об'єктом другої групи є суспільні відносини щодо правового захисту права власності фізичних, юридичних осіб чи держави.

Безпосередні об'єкти цих правопорушень можна охарактеризувати так:

– суспільні відносини у сфері державної власності на надра, а також суспільні відносини щодо охорони навколишнього природного середовища та дотримання раціональних і ефективних методів видобування корисних копалин, недопущення понаднормативних утрат корисної природної сировини (ст. 47 КУпАП);

– суспільні відносини у сфері державної власності на води та суспільні відносини щодо охорони навколишнього природного середовища й раціонального використання природних водних ресурсів (ст. 48 КУпАП);

– суспільні відносини у сфері державної власності на ліси, а саме: щодо володіння, користування та розпорядження лісами, їх охорони, відтворення і сталого використання лісових ресурсів з урахуванням екологічних, економічних, соціальних та інших інтересів суспільства (ст. 49 КУпАП);

– суспільні відносини у сфері державної власності на тваринний світ (ст. 50 КУпАП), водночас варто зазначити, що відносини в галузі охорони, використання й відтворення сільськогосподарських, свійських тварин, а також діяльність, пов'язана з охороною та використанням залишків вичопаних тварин не належать до об'єкта цього правопорушення й охороняються іншими нормами КУпАП або Кримінального кодексу України;

– суспільні відносини щодо власності, зміст яких становлять відносини з приводу володіння, користування та розпорядження майном (ст. 51 КУпАП);

– суспільні відносини щодо майнових і немайнових прав суб'єктів права інтелектуальної власності (ст. 51-2 КУпАП)

Предметом цих правопорушень є речі матеріального світу, на які поширюється право державної чи приватної власності.

Це можуть бути надра, водні об'єкти, об'єкти рослинного світу, звірі та птахи, майно чи кошти, об'єкти права інтелектуальної власності.

Згідно зі ст. 47 КУпАП, предметом правопорушення є надра – частина земної кори, що розташована під поверхнею суші та дном водоймищ і простягається до глибин, доступних для геологічного вивчення й освоєння. Надра належать до невідновлюваних природних ресурсів, геологічна швидкість утворення чи акумуляції яких є значно повільнішою за швидкість їх використання людиною в процесі виробництва. Вони є сукупністю різних корисних копалин, що широко використовуються в господарській діяльності [1]. До корисних копалин належать горючі речовини (нафта, природний газ); метали (залізна руда, мідь, свинець); неметали (глина, пісок, вапняк); благородні метали (золото, іридій, платина, срібло); води, інертні гази й інші корисні копалини тощо [2].

Відповідно до ст. 48 КУпАП, предметом цього адміністративного проступку є водні об'єкти. Відповідно до ст. 1 Водного кодексу України, водний об'єкт – це природний або створений штучно елемент довкілля, у якому зосереджуються води (море, річка, озеро, водосховище, ставок, канал, водоносний горизонт) [3]. Водні об'єкти діляться на об'єкти загальнодержавного значення (питні й технічні води, які є джерелом централізованого водопостачання) та об'єкти місцевого значення (питні й технічні води, які не можуть бути джерелом централізованого водопостачання) [4].

Аналіз ст. 49 КУпАП дає підстави стверджувати, що предметом правопорушення, передбаченого цією статтею, є ліс – сукупність землі, рослинності, у якій домінують дерева та чагарники, тварини, мікроорганізми й інші природні компоненти, що у своєму розвитку біологічно взаємопов'язані, впливають один на одного та навколишнє середовище [5]. До предмета цього правопорушення, наприклад, можливо зарахувати дерева й чагарники, які ростуть у лісах, захисних та інших лісових насадженнях, у заповідниках або на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду. Зокрема, сироростучі (живі) дерева й чагарники, які знаходяться на пні (не відділені від коріння), у тому числі сіянці, саджанці, підлісок. Також предметом правопорушення можуть бути трава, очерет, пеньки, хмиз – мертві стовбури дерев або їхні частини, які лежать на поверхні ґрунту (вітровал, бурелом, сніговал, сніголам тощо). За наявності для цього підстав самовільна переуступка права на заготівлю дубових лісових матеріалів і здійснення побічних лісових користувань може кваліфікуватись за ст. 49 КУпАП.

Разом із тим предметом цього правопорушення не можуть бути деревостани, які хоча й утворюють певну біологічну сукупність, але ростуть поза межами лісового фонду. До останнього не належать а) усі види зелених насаджень у межах населених пунктів, які не зараховані до категорії лісів; б) окремі дерева і групи дерев, чагарники на сільськогосподарських угіддях, садибах, присадибних, дачних і садових ділянках.

Предметом адміністративного проступку, відповідальність за який передбачено в ст. 50 КУпАП, є такі об'єкти тваринного світу, як дикі тварини – хордові, у тому числі хребетні (савці, птахи, плазуни, земноводні, риби та інші) і безхребетні (членистоногі, молюски, голкошкірі та інші) в усьому їх видовому та популяційному різноманітті й на всіх стадіях розвитку (ембріони, яйця, лялечки тощо), які перебувають у стані природної волі, утримуються в напіввільних умовах чи в неволі; частини диких тварин (роги, шкіра тощо); продукти життєдіяльності диких тварин (мед, віск тощо).

Ураховуючи положення ст. 6 Закону України «Про тваринний світ», предметом зазначеного правопорушення виступатимуть лише ті об'єкти тваринного світу, які утримуються (зберігаються) підприємствами, установами та організаціями державної форми власності [6].

Згідно зі ст. 50 КУпАП, предметом цього правопорушення може виступати чуже (тобто таке, що не перебуває у власності чи законному володінні винного) майно (речі матеріального світу, яким притаманні специфічні ознаки фізичного, економічного та юридичного характеру), наприклад, кошти, цінні папери, особисті речі, предмети домашнього господарства тощо.

Не можуть бути предметом дрібного викрадення природні багатства в їхньому природному стані (надра, ліс на корені, риба й інші водні тварини в природних водоймах, звірі в лісі тощо), їх незаконне знищення, пошкодження, вилів належать до правопорушень проти довкілля; вогнепальна зброя (крім гладкоствольної мисливської), бойові припаси, вибухові речовини, вибухові пристрої чи радіоактивні матеріали; тіло (останки, прах) померлого, урна з прахом померлого, предмети, що знаходяться на (в) могилі, в іншому місці поховання, на тілі (останках, прахові) померлого; наркотичні засоби, психотропні речовини, їхні аналоги та прекурсори; офіційні чи приватні документи (паспорти або інші важливі особисті документи), що не мають грошового оцінювання та мінової властивості, штампи й печатки; військове майно; речі, що знаходяться при вбитих чи поранених на полі бою тощо.

Відповідальність за посягання щодо такого роду предметів встановлюється іншими нормами КУпАП і Кримінального кодексу України.

Вартість майна як предмета дрібного викрадення є критерієм його відмежування від кримінально-караного викрадення чужого майна. Викрадення майна розглядається як адміністративне правопорушення за ст. 51 КУпАП, якщо здійснюється шляхом крадіжки, шахрайства, привласнення чи розтрати, а вартість викраденого майна на момент учинення правопорушення не перевищує 0,2 неоподаткованого мінімуму доходів громадян (ч. 3 ст. 51 КУпАП) [7].

У свою чергу, до предмета правопорушення, передбаченого ст. 51-2 КУпАП, належать об'єкти права інтелектуальної власності (літературні чи художні твори, їх виконання, фонограми, передачі організації мовлення, комп'ютерні програми, бази даних, наукові відкриття, винаходи, корисні моделі, промислові зразки, знаки для товарів і послуг, топографії інтегральних мікросхем, раціоналізаторські пропозиції, сорти рослин тощо). Тобто, у КУпАП у цій нормі не встановлюється вичерпний перелік таких об'єктів. До об'єктів права інтелектуальної власності можливо зарахувати таке:

1. **Об'єкти промислової власності: винахід** (корисна модель) – це результат інтелектуальної діяльності людини в будь-якій сфері технології; **промисловий зразок** – це результат творчої діяльності людини в галузі художнього конструювання; **торговельна марка** – позначення, за яким товари та послуги одних осіб відрізняються від товарів і послуг інших осіб; **географічне позначення** – це назва географічного місця, яке вживається для позначення товару, що походить із цього географічного місця та має певні якості, репутацію або інші характеристики, зумовлені переважно характерними для цього географічного місця природними умовами чи людським фактором або їх поєднанням.

2. **Нетрадиційні об'єкти інтелектуальної власності: сорт рослин** – це окрема група рослин (клон, лінія, гібрид першого

покоління, популяція) у межах нижчого із відомих ботанічних таксонів; *топографія інтегральної мікросхеми* – зафіксоване на матеріальному носії просторово-геометричне розміщення сукупності елементів інтегральної мікросхеми та з'єднань між ними; *комерційна таємниця* – це технічна, комерційна, організаційна й інша інформація, що здатна підвищити ефективність виробництва або іншої соціально доцільної діяльності чи забезпечити інший позитивний ефект; *раціоналізаторська пропозиція* – визнана юридичною особою пропозиція, яка містить технологічне (технічне) або організаційне рішення в будь-якій сфері її діяльності.

3. *Об'єкти авторського права й суміжних прав*: *об'єкти авторського права*: твори літератури і мистецтва, комп'ютерні програми, компіляції даних (бази даних); *об'єкти, суміжні з авторськими правами*, до яких належать виконання творів, фонограми та відеограми, програми (передачі) організацій мовлення.

Наведений перелік об'єктів права інтелектуальної власності не можна визначити як вичерпний, оскільки із розвитком суспільства поступово з'являються нові види об'єктів права інтелектуальної власності.

Зазначені норми КУпАП не містять прямої вказівки на обов'язковість наявності *потерпілого*, хоча в окремих нормах КУпАП міститься опосередкована вказівка на нього. Наприклад, потерпілим від правопорушення, передбаченого ст. 51-2 КУпАП, може бути *суб'єкт права інтелектуальної власності*, а саме: творець (творці) об'єкта права інтелектуальної власності (автор, виконавець, винахідник тощо) та інші фізичні або юридичні особи, яким належать за заповітом або за договором особисті немайнові й (або) майнові права інтелектуальної власності.

З *об'єктивної сторони* правопорушення, що посягають на власність, переважно можливо охарактеризувати як правопорушення з *формальним складом*, оскільки в розглядуваних нормах законодавець не встановлює обов'язковість чи можливість настання суспільно шкідливих наслідків. Наприклад, якщо порушення права державної власності на надра (ст. 47 КУпАП) створило небезпеку для життя або здоров'я людей чи довкілля, то такого роду правопорушення потрібно кваліфікувати за ст. 240 Кримінального кодексу України.

Деякі з розглядуваних правопорушень характеризуються як правопорушення з *матеріальним складом*. Зокрема, дрібне викрадення чужого майна (ст. 51 КУпАП) вважається закінченим із моменту, коли винна особа вилучила майно й мала реальну можливість розпоряджатися чи користуватися ним [8] (крадіжка, шахрайство, привласнення), або ж з моменту відчуження, витрачення майна (розтрата). Це правопорушення вважається вчиненим також тоді, коли винна особа вилучила майно, але була викрита й у зв'язку з цим позбавилась цього майна.

Разом із тим склад правопорушення, передбаченого ст. 51-2 КУпАП, також сформульовано як формально-матеріальний: правопорушення вважається закінченим із моменту вчинення самих дій. Водночас цим правопорушенням також охоплюються дії, що спричинили шкоду в розмірах менше ніж двадцять неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Якщо матеріальна шкода буде завдана в значному розмірі, що у двадцять і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян, такі дії потрібно кваліфікувати за ст. ст. 176, 177 Кримінального кодексу України.

Місце (як ознака об'єктивної сторони) вчинення правопорушень, що посягають на власність, для кваліфікації вказаних

діянь переважно не має значення, адже в більшості з розглядуваних норм відсутня вказівка на обов'язковість учинення зазначених правопорушень у певному місці. Разом із тим можливо зазначити, що такі правопорушення, як самовільне користування надрами (ст. 47 «Порушення права державної власності на надра» КУпАП) і самовільне захоплення водних об'єктів або самовільне водокористування (ст. 48 «Порушення права державної власності на води» КУпАП), характеризуються наявністю спеціального місця – місця безпосереднього розташування зазначених об'єктів.

Способи вчинення адміністративних правопорушень, що посягають на власність, визначаються відповідно до формулювання у відповідних нормах їхньої об'єктивної сторони. До способів їх учинення законодавством зараховуються користування певними об'єктами чи їх захоплення; укладання угод і вчинення інших правочинів; учинення правопорушення шляхом крадіжки, шахрайства, привласнення чи розтрата.

Такі факультативні ознаки об'єктивної сторони, як *час, засоби, знаряддя, обстановка*, під час кваліфікації зазначених правопорушень не мають значення.

Суб'єкт правопорушень, відповідальність за які передбачена у главі 6 КУпАП, переважно *загальний*, тобто це фізична осудна особа із 16-річного віку. Винятки становлять правопорушення, передбачені ст. ст. 49, 50 КУпАП, які вчиняються тільки *спеціальними* суб'єктами – особами, котрі мають спеціальне право на використання лісу (ст. 49) чи тваринного світу (ст. 50).

Так, суб'єкт порушення права державної власності на ліси спеціальний – фізична осудна особа, якій надано спеціальний дозвіл на лісокористування (наділена правом на спеціальне лісокористування). Це можуть бути власники лісів, постійні лісокористувачі або особи, які отримали спеціальний дозвіл на заготівлю деревини в порядку рубок головного користування. Схожою є ситуація із суб'єктом порушення права державної власності на тваринний світ, який також є спеціальним – це фізична осудна особа, якій надано спеціальний дозвіл на використання об'єктів тваринного світу (наділена правом на спеціальне використання об'єктів тваринного світу). Це можуть бути посадові та службові особи підприємств, установ, організацій, яким надано спеціальне право на використання об'єктів тваринного світу, або ж громадяни, котрі отримали таке право.

Крім того, згідно з ч. 2 ст. 51 КУпАП, суб'єктом повторного дрібного викрадення чужого майна може бути лише особа, яка раніше була піддана адміністративному стягненню за дрібне викрадення майна протягом останнього року.

Суб'єктивна сторона правопорушень, об'єднаних у главу 6 КУпАП, характеризується майже завжди *прямим умислом*. Разом із тим **суб'єктивна сторона** правопорушення, передбачена ст. 51-2 КУпАП, характеризується як *прямим, так і непрямим умислом*.

Висновки. Загальна характеристика адміністративних правопорушень, що посягають на власність, дає змогу стверджувати, що в деяких аспектах, які пов'язані з кваліфікацією адміністративних правопорушень, відсутня єдність поглядів і тлумачення положень законодавства. Тому ця стаття сприятиме надалі реалізації конституційних гарантій захисту всіх форм власності від протиправних посягань, оскільки вона спрямована на впровадження однакового праворозуміння та застосування уповноваженими суб'єктами законодавства про адміністративну відповідальність, запобігання судовим помилкам під час кваліфікації та розгляду справ відповідної категорії.

Література:

1. Кодекс України «Про надра» від 27 липня 1994 року № 132/94-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/132/94-вр>.
2. Про затвердження переліків корисних копалин загальнодержавного та місцевого значення : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 грудня 1994 року № 827 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/827-94вр>.
3. Водний кодекс України від 06 червня 1995 року № 213/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/213/95-вр>.
4. Про затвердження Інструкції із застосування Класифікації запасів і ресурсів корисних копалин державного фонду надр до родовищ питних і технічних підземних вод : Положення, затвержене Наказом Державної комісії України по запасах корисних копалин при Комітеті України з питань геології та використання надр від 04 лютого 2000 року № 23 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0109-00>.
5. Лісовий кодекс України від 21 січня 1994 року № 3852-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3852-12>.
6. Про тваринний світ : Закон України від 13 грудня 2001 року № 2894-ІІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2894-14>.
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07 грудня 1984 року № 8073-Х [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
8. Про судову практику у справах про злочини проти власності : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 06 листопада 2009

року № 10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v0010700-09>.

Плугатьєв М. В. Общая характеристика административных правонарушений, которые посягают на собственность

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы законодательного определения составов административных правонарушений, посягающих на собственность. Изучается влияние конкретного состава правонарушения на юридическую квалификацию. Формулируются предложения по совершенствованию административного законодательства.

Ключевые слова: административная ответственность, административное правонарушение, состав правонарушения, способ посягательства, собственность.

Plugaty M. General characteristics of the administrative offenses that infringe on property

Summary. The article deals with the problem of the legislative definition of ways of committing administrative offenses, encroaching on the property. The effect of a particular method of the offense on the legal qualification. Formulates proposals for improvement of administrative legislation.

Key words: administrative responsibility, administrative offense, composition of the offense, method of assault, property.

Усенко О. В.,

кандидат юридичних наук, доцент

кафедри цивільного, господарського, адміністративного права та процесу
Чернігівського державного технологічного університету

ЩОДО ПИТАННЯ ПРАВОВОГО ПРОВЕДЕННЯ СУДОВИХ ТОВАРОЗНАВЧИХ ЕКСПЕРТИЗ І ЕКСПЕРТНИХ, ТОВАРОЗНАВЧИХ ДОСЛІДЖЕНЬ В УКРАЇНІ З ПИТАНЬ ОЦІНЮВАННЯ НЕРУХОМОГО МАЙНА

Анотація. Стаття присвячена дослідженню питання теорії й практики використання спеціальних знань у судочинстві, призначення й проведення судової експертизи нерухомого майна. Розглянуто питання правового регулювання судово-експертної діяльності щодо оцінювання нерухомого майна в Україні.

Ключові слова: судові товарознавчі дослідження, судові товарознавчі експертизи, товарознавчі дослідження, оцінювання, судова експертиза, експерт, спеціаліст, висновок експерта, висновок спеціаліста, судово-експертна діяльність, методи, методика, оцінювання нерухомого майна.

Постановка проблеми. Становлення України як правової держави, удосконалення правового регулювання використання спеціальних знань з метою належного та ефективного забезпечення захисту прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб і держави, усунення неузгодженості положень законодавства в частині проведення експертиз об'єктивно вимагають аналізу сучасного стану правового забезпечення експертної діяльності з метою його подальшого розвитку й удосконалення. Закон України «Про судову експертизу» від 25 лютого 1994 р. (далі – Закон) зі значними змінами, які вносилися законодавцем включно до 2012 р., визначає правові, організаційні та фінансові основи судово-експертної діяльності [2]. Практика застосування Закону підтвердила його необхідність і важливість як базового правового регулятора відносин у сфері судово-експертної діяльності. За час, що минув, більшість положень цього Закону не втратила своєї актуальності, проте й виявлено чимало проблем, вирішення яких потребує системного вдосконалення та уточнення нормативно-правової бази, що регулює судово-експертну діяльність.

Питання теорії й практики використання спеціальних знань у судочинстві, призначення й проведення судової експертизи в цивільному та кримінальному процесі досліджувалися багатьма відомими вітчизняними й зарубіжними вченими, фахівцями в галузі криміналістики, експертології та кримінального й цивільного процесу. Організаційно-правовим основам судово-експертної діяльності в Україні присвячена досить значна кількість наукових досліджень вітчизняних науковців, зокрема Л.М. Головченко, В.Г. Гончаренка, А.В. Іщенка, Н.І. Клименко, В.К. Лисиченка, М.В. Салтєвського, М.Я. Сегає, Е.Б. Сімакової-Сфремян, С.І. Тихенка, В.Ю. Шепітька, М.Г. Щербаківського та ін. Про актуальність дослідження цього питання свідчить процес реформування правової сфери України.

Разом із тим, як свідчать результати проведеного автором дослідження, стан сучасної юридичної науки характеризує не-

достатня теоретична розробленість низки проблем, пов'язаних із застосуванням закону, важливість встановлених ним положень, а також необхідність подальшого вдосконалення окремих його норм, виходячи з того, що за час його правозастосування Верховною Радою України прийнято та введено в дію Цивільний процесуальний кодекс України (далі – ЦПК України), Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС України), якими уточнено статус судового експерта й порядок призначення судових експертиз, а також місце та особливості судової експертизи в системі процесу доказування

Метою статті є пізнання закономірностей об'єктивної дійсності, пов'язаних із використанням спеціальних правових знань, підготовкою й проведенням судової експертизи щодо оцінювання нерухомого майна та використанням її результатів у судочинстві.

Для досягнення зазначеної мети були поставлені та розв'язані в ході дослідження такі конкретні завдання:

- здійснити аналіз сучасних наукових розробок із проблеми призначення й проведення судової правової експертизи;
- теоретично обґрунтувати сучасний підхід до оцінювання нерухомого майна.

Виклад основного матеріалу дослідження. У ст. 1 Закону [2] зазначено: «Судова експертиза – це дослідження експертом на основі спеціальних знань матеріальних об'єктів, явищ і процесів, які містять інформацію про обставини справи, що перебуває у провадженні органів дізнання, досудового та судового слідства».

Ст. 2 Закону [2] законодавець установив, що законодавство України про судову експертизу складається із Закону України «Про судову експертизу» й інших нормативно-правових актів.

Варто особливо зазначити, що судово-експертна діяльність здійснюється на принципах законності, об'єктивності й повноти дослідження (ст. 3 Закону [2]).

Порядок призначення судових експертиз і експертних досліджень, обов'язки, права та відповідальність експертів (спеціалістів), організація проведення експертиз і оформлення їхніх результатів визначаються чинним процесуальним законодавством України.

У ч. 1 ст. 53 ЦПК України [1] указано: «Експертом є особа, якій доручено провести дослідження матеріальних об'єктів, явищ і процесів, що містять інформацію про обставини справи, і дати висновок з питань, які виникають під час розгляду справи і стосуються сфери її спеціальних знань».

Подібні вимоги містять і інші процесуальні законодавчі акти (ст. 75 КПК України, ст. 31 Господарського процесуального кодексу України, ст. 369 Митного кодексу України, ст. 66 КАС України).

Частиною 2 ст. 53 ЦПК України [1] передбачено, що як експерт може (тобто зовсім не обов'язково – О. У.) залучатися особа, яка відповідає вимогам, установленим Законом, і внесена до Державного реєстру атестованих судових експертів.

Варто особливо зазначити, що, згідно зі ст. 24 Закону України «Про оцінку майна, майнових прав і професійну оціночну діяльність в Україні», єдиним в Україні органом державного регулювання оціночної діяльності є Фонд державного майна України. Саме тому жоден інший орган державної влади не має законного права самостійно здійснювати навчання й підвищення кваліфікації фахівців у сфері оціночної діяльності (до того ж в однозначно встановленому Законом порядку та за спеціально розробленими й затвердженими повноважними центральними органами влади програмами), видавати дозвільні та кваліфікаційні документи на виконання оцінних робіт, видавати нормативно-правові акти, вводити в дію будь-які методики, надавати будь-які офіційні роз'яснення у сфері оцінювання майна.

Вибір бази оцінювання залежить від мети, з якою проводиться оцінювання майна, його особливостей, а також нормативних вимог.

Методика оцінювання об'єктів нерухомості базується на використанні класичних методичних підходів (із подальшим аналізом і узгодженням результатів): витратний підхід; дохідний підхід; порівняльний підхід.

Але, згідно з п. 6 Національного стандарту № 2 («Оцінка нерухомого майна») та п. 6. інструктивного листа Фонду державного майна України від 07.10.2005 р. № 10-36-2562, «витратний підхід доцільно застосовувати для проведення оцінки нерухомого майна, ринок купівлі-продажу або оренди якого є обмеженим, спеціалізованого нерухомого майна, у тому числі нерухомих пам'яток культурної спадщини, споруд, передавальних пристроїв, тощо».

Оцінювання об'єктів нерухомості за витратним підходом зумовлюється поведінкою раціонального покупця, який заплатить за об'єкт не більше за мінімальну суму, необхідну для його будівництва, і типового продавця, який має на меті повернути витрачені на будівництво кошти [6].

Цей підхід ґрунтується на тому, що вартість об'єкта оцінювання не перевищує витрат на заміну його новим у діючих цінах на період оцінювання за вирахуванням фактичного фізичного зносу.

Витратний підхід передбачає визначення відновної вартості об'єкта по вартості одиничного показника будівельного аналога (за одиницею площі або об'ємом).

Для визначення відновної вартості одиничного показника використовуються дані відповідного збірника «Укрупнених показників відновної вартості».

Визначивши відновну вартість, необхідно знайти залишкову вартість об'єкта, яка менша за відновну на величину всіх наявних видів зносу. Коефіцієнт сукупного зносу (придатності) визначається як добуток відповідних коефіцієнтів фізичного, функціонального та економічного зносу, що наявні в об'єкта оцінювання.

Фізичний знос визначається на основі оцінювання технічного стану будівлі відповідно до Правил оцінки фізичного зносу будинків, затверджених Держкомітетом України по житлово-комунальному господарству від 02.07.1993 р. № 52. Фізичний знос будівлі загалом Фз визначається як сума зносу окремих конструктивних елементів будівлі згідно з їхньою питомою вагою.

Показник функціонального зносу визначається на основі аналізу відповідності кількісних і якісних характеристик об'єкта оцінювання визначеній функції. Невиправні відмінності технічних параметрів, які впливають на ефективність використання майна, що оцінюється, можуть бути зараховані до функціонального зносу [6].

Під час визначення економічного (зовнішнього) зносу враховується втрата вартості майна під впливом політичних, соціально-економічних, екологічних чинників і науково-технічного прогресу в цій галузі.

Оцінювання об'єктів нерухомості за порівняльним підходом ґрунтується на даних про нещодавні угоди купівлі-продажу по об'єктах, аналогічних оцінюваному об'єктові.

Цей підхід припускає, що покупець не заплатить за об'єкт суму, більшу за вартість відомої йому власності, яка має еквівалентну корисність.

Під час порівняння продажу об'єктів оцінювачі розглядають зіставлені об'єкти, які були продані на відповідному ринкові, а потім уносять поправки на можливі розбіжності між об'єктом, що оцінюється, та об'єктом, що порівнюється.

Порівняльний підхід передбачає таку послідовність оцінних процедур:

- збирання й аналіз інформації про продаж або пропонування подібного нерухомого майна та визначення об'єктів порівняння;

- вибір методу розрахунку вартості об'єкта оцінювання з урахуванням обсягу й достовірності наявної інформації;

- зіставлення об'єкта оцінювання з об'єктами порівняння з подальшим коригуванням ціни продажу або ціни пропонування об'єктів порівняння;

- визначення вартості об'єкта оцінювання шляхом урахування величини коригувальних поправок до вартості об'єктів порівняння;

- узгодження отриманих результатів розрахунку.

Спосіб оцінювання з урахуванням поправок застосовується в разі відсутності в об'єкта, що оцінюється, характеристик, які притаманні об'єктам-аналогам, або наявності інших властивостей, яких аналоги не мають [6].

Розміри коригувальних поправок до вартості визначаються експертним шляхом у грошовому вираженні або у вигляді коефіцієнтів.

Зіставлення об'єкта оцінювання та об'єктів порівняння здійснюється за такими показниками, як ціна об'єкта порівняння, ціна одиниці площі чи об'єму тощо.

Узгодження отриманих величин вартостей об'єктів порівняння здійснюється так:

- за величинами вартостей об'єктів порівняння, що найчастіше зустрічаються;

- на основі середньозваженої вартості;

- за вартістю об'єкта порівняння, яка зазнала найменших коригувань;

- на основі вартостей об'єктів порівняння, інформація про ціни продажу (ціни пропонування) та характеристики яких найбільш достовірні;

- із застосуванням інших оцінних процедур, що обґрунтовуються.

Підхід з погляду прибутку ґрунтується на теорії, основним постулатом якої є той факт, що вартість прибуткової нерухомості визначається прибутками, котрі вона принесе своєму власникові в майбутньому.

Одним із видів цього підходу може бути метод постійної ренти, на умовах достатньо довгого використання нерухомості як власності, що приносить прибуток [4].

Чистий операційний дохід являє собою валовий дохід за мінусом експлуатаційних витрат на утримання нерухомості

Дійсний валовий дохід визначається як різниця між потенційним валовим доходом за визначений період часу та немінучими втратами від недовикористання, пов'язаними з вакансіями, неповною завантаженістю приміщень і заборгованістю орендарів (типовий показник 5–20%).

У цьому випадку за потенційний річний валовий дохід приймається річна ставка орендної плати за користування об'єктом за умови 100% завантаження та найбільш ефективного напрямку використання (без врахування ПДВ).

Експлуатаційні витрати, що враховуються в разі зменшення валового доходу під час розрахунку чистого операційного доходу, приймаємо на рівні 10% від фактичного (дійсного) валового доходу [4].

Ставка капіталізації – коефіцієнт, що застосовується для визначення вартості об'єкта, виходячи з очікуваного доходу від його використання за умови, що дохід передбачається незмінним протягом визначеного періоду в майбутньому.

Ставка капіталізації визначається як сума безризикової ставки прибутку, поправок на ризик, на низьку ліквідність, інвестиційний менеджмент, мінус поправка на інфляцію (метод кумулятивної побудови).

В Україні як базові (безризикові) ставки застосовуються ставки безризикових активів західних країн плюс компенсація за «ризик України»; ставки по банківських депозитах, деномінованих у ВКВ в Україні; ставки по ОВДП.

Але, урахувавши всі переваги та недоліки кожного з указаних підходів, найбільш об'єктивним вважається другий, що визначається по середній конкурентній ставці по депозитах у ВКВ найбільш надійних вітчизняних банків.

Під ризиком узагальненому вигляді розуміють вірогідність отримання збитків або недоотримання доходів порівняно з прогнозованим варіантом.

Отже, обов'язковим для застосування під час оцінювання будь-якого майна є розроблений на виконання Закону України «Про оцінку майна, майнових прав і професійну оціночну діяльність в Україні» Національний стандарт № 1 «Загальні засади оцінки майна і майнових прав» [4].

Висновки. У статті розглянуто питання правового регулювання організації судових товарознавчих експертиз і експертних, товарознавчих досліджень в Україні з питань оцінювання нерухомого майна.

Установлено, що організаційне та правове регулювання судово-експертної діяльності в Україні потрібно вдосконалити шляхом підвищення правового забезпечення та ефективності чинної системи організації судово-експертної діяльності.

Основною пропозицією щодо проведення товарознавчих експертиз і товарознавчих досліджень в Україні з питань оцінювання нерухомого майна можна назвати таку: оновити нор-

мативну базу технічної документації, зокрема гармонізувати норми вітчизняної нормативної документації із зарубіжними нормами.

Література:

1. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 р. № 1618-ІУ // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № № 40, 40–42. – Ст. 1530.
2. Про судову експертизу : Закон України від 25 лютого 1994 р. № 4038-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1994.
3. Про оцінку майна, майнових прав і професійну оціночну діяльність в Україні : Закон України від 12 липня 2001 р. № 2658-ІІІ // Відомості Верховної Ради України. – 2001.
4. Про затвердження Національного стандарту № 1 «Загальні засади оцінки майна і майнових прав» : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2003 р. № 1440 // Відомості Верховної Ради України. – 2003.
5. Про затвердження Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень : Наказ Міністерства України від 08 жовтня 1998 р. № 53\5 // Відомості Верховної Ради України. – 1998.
6. Учебное пособие для подготовки к сдаче квалификационного экзамена по экспертной оценке имущества, недвижимости, имущественных и неимущественных прав, бизнеса, техники и оборудования (категории А, В, С) / [А. Мендрул, Ф. Пузий, И. Галкин, С. Скринько и др.]. – К. : Эксперт-А, 2000. – 323 с.

Усенко О. В. К вопросу правового проведения судебных товароведческих экспертиз и экспертных, товароведческих исследований в Украине относительно оценки недвижимого имущества

Аннотация. Статья посвящена исследованию вопроса теории и практики использования специальных знаний в судопроизводстве, назначения и проведения судебной экспертизы недвижимого имущества. Рассмотрены вопросы правового регулирования судебно-экспертной деятельности по оценке недвижимого имущества в Украине.

Ключевые слова: судебные товароведческие исследования, судебные товароведческие экспертизы, исследование, оценка, судебная экспертиза, эксперт, специалист, заключение эксперта, заключение специалиста, судебно-экспертная деятельность, методы, методика, оценка недвижимого имущества.

Usenko O. Of the legal issues for judicial commodity expertise and expert, commodity research in Ukraine for evaluation real estate

Summary. The article investigates the theory and practice of using special knowledge in the proceedings, purpose and forensic examination of real estate. The paper discusses the legal regulation of forensic activities on the assessment of real estate in Ukraine.

Key words: merchandising judicial investigation, court examination merchandising, merchandising research, assessment, forensics, expert, specialist, expert opinion, expert opinion, expert, specialist, forensic expert activity, techniques, methods, evaluation of real estate.

*Ченшова Н. В.,**кандидат юридичних наук, доцент кафедри права
Криворізького економічного інституту
ДВНЗ «Криворізький національний університет»**Теличко О. А.,**кандидат юридичних наук, доцент кафедри права
Криворізького економічного інституту
ДВНЗ «Криворізький національний університет»*

ОСОБЛИВОСТІ ФІНАНСОВИХ ПРАВОВІДНОСИН

Анотація. У статті визначено фінансові правовідносини й встановлено їхні особливості. Детально виокремлено сутність і ознаки фінансових правовідносин.

Ключові слова: фінансові правовідносини, суб'єкт, об'єкт, юридичний факт, фінансове право, адміністративне право.

Постановка проблеми. Фінансове право, як і будь-яка галузь права України, має свою сферу або категорію суспільних відносин, що підлягають урегулюванню. Правові відносини мають свої елементи, насамперед варто зарахувати суб'єктів цих відносин, а також об'єкти. Чітке визначення цих відносин дасть змогу виділити їх серед інших і належно врегулювати, також підвищити рівень правової культури не тільки фахових спеціалістів, а й звичайних громадян.

Цій темі присвячували свої праці О.М. Бандурка, О.О. Бандурка, В.М. Бевзенко, Л.К. Воронова, Ю.О. Костенко, С.І. Лучковська, Н.П. Матюхіна, Р.С. Мельник, С.В. Петков, В.С. Симов'ян і низка інших авторів.

Мета статті – полягає в такому: розглянути питання виділення фінансових правовідносин із-поміж інших відносин, які регулюються нормами права; визначити елементи фінансових правовідносин, їхні ознаки; з'ясувати співвідношення фінансового та адміністративного права, а також цивільного.

Виклад основного матеріалу дослідження. Передусім зазначимо, що поняття «фінанси» походить від фр. *finance* – поєднання всіх коштів, які є в розпорядженні підприємства, держави, а також система їх формування, розподілу та перерозподілу. На думку Ю.О. Костенко, фінанси безпосередньо пов'язані із функціонуванням суспільних економічних відносин у процесі акумуляції, перерозподілу й використання централізованих і децентралізованих грошових фондів. Фінанси – це не тільки кошти, це насамперед відносини між людьми щодо утворення, перерозподілу та використання грошових фондів. Предметом фінансового публічно-правового регулювання є не фінанси взагалі як сукупність усіх коштів у державі, а тільки публічні фінанси, власником яких є держава й територіальні громади. Усі фінансово-правові норми реалізуються у фінансових правовідносинах, тобто юридичних формах вияву й закріплення безпосередньо фінансових відносин [5, с. 8].

Фінансове право – це самостійна галузь публічного права, яка складається із сукупності правових норм, що регулюють відносини у сфері фінансової діяльності [5, с. 12].

Відповідно до абз. 2 ч. 1 ст. 92 Конституції України, Законами України встановлюються Державний бюджет України й бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; засади створення та функціонування фінансового, грошового, кредитного й інвестиційного ринків; статус національ-

ної валюти, а також статус іноземних валют на території України; порядок утворення та погашення державного внутрішнього й зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види й типи [4].

Ураховуючи вищезазначене, у суспільстві складаються окремі відносини між людьми у фінансовій сфері, тому варто розкрити сутність цих відносин.

Фінансові правовідносини – це врегульовані нормами фінансового права суспільні відносини, що мають владно-майновий характер і виражають публічні інтереси. Фінансові правовідносини також визначаються як врегульовані нормами права суспільні відносини з приводу мобілізації (утворення), розподілу й використання коштів держави та її місцевих утворень. Правове регулювання цих відносин є необхідним для досягнення цілей, поставлених державою й органами місцевого самоврядування у сфері фінансової діяльності [7, с. 53].

На думку Л.К. Воронової, фінансові правовідносини в механізмі правового впливу на державні фінанси виконують три основні функції: 1) указують на коло осіб, на яких у конкретний час розповсюджується дія фінансово-правової норми; 2) закріплюють конкретну поведінку юридичних осіб і громадян у галузі мобілізації, розподілу й використання фондів коштів, якої вони повинні додержуватися; 3) є умовою для можливості приведення в дію юридичних засобів забезпечення суб'єктивних прав і правових обов'язків учасників фінансових правовідносин [2, с. 72].

Щодо ознак фінансових правовідносин, то, як зазначає С.І. Лучковська, фінансові правовідносини вирізняються такими ознаками:

1) це є публічно-правові відносини, оскільки в них реалізуються публічні інтереси;

2) мають майновий, зокрема грошовий, характер, оскільки об'єктами цих відносин завжди є фонди коштів, як централізовані, так і децентралізовані;

3) їм притаманний державно-владний характер, який пов'язаний із тим, що у фінансових правовідносинах завжди є владний суб'єкт (держава, адміністративно-територіальні утворення, органи державної влади або місцевого самоврядування), який концентрує фінансові ресурси, необхідні для здійснення функцій держави й місцевого самоврядування;

4) фінансові правовідносини мають розподільчий характер, який закладено в розподільчій функції публічних фінансів;

5) характеризуються специфічним змістом, оскільки ці відносини виникають, змінюються й припиняються в особливій сфері життєдіяльності суспільства – у галузі фінансової діяльності держави та місцевого самоврядування;

6) є відносинами управлінського характеру, який зумовлений тим, що органи державної влади або органи місцевого

самоврядування, які, реалізуючи свої повноваження в галузі формування, розподілу й використання фінансових ресурсів, фактично здійснюють управління в цій сфері;

7) відрізняються специфічним суб'єктним складом, де обов'язковим суб'єктом є владний орган, який має відповідні владні повноваження в галузі фінансової діяльності;

8) це організаційні відносини: організація фінансових відносин безпосередньо належить до функцій держави, яка шляхом видання нормативно-правових актів стає організатором і координатором економічного життя суспільства загалом [6].

Як указує С.І. Лучковська, суб'єкт фінансових правовідносин – це реальний учасник фінансових правовідносин, наділений фінансовою правосуб'єктністю, передбаченою нормами фінансового права, що включає такі елементи:

1. Фінансова правоздатність – закріплена нормами фінансового права здатність мати права й виконувати юридичні обов'язки у сфері фінансової діяльності держави та місцевого самоврядування.

Наприклад, відповідно до ст. 67 Конституції України, кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку й розмірах, установлених законом. Усі громадяни щорічно подають до податкових інспекцій за місцем проживання декларації про свій майновий стан і доходи за минулий рік у порядку, установленому законом [4].

2. Фінансова дієздатність – закріплена нормами фінансового права здатність суб'єкта своїми діями самостійно реалізовувати такі права й обов'язки, у межах якої виокремлюють фінансову деліктоздатність – здатність нести юридичну відповідальність за правопорушення у сфері фінансової діяльності. Наприклад, громадянин, який є правоздатним у сфері сплати податків, стає дієздатним (тобто може самостійно реалізувати свої обов'язки зі сплати податків) не раніше, ніж досягне певного віку (згідно з чинним законодавством України – 16 років) і зареєструється в податковій інспекції за місцем проживання як платник податків.

З одного боку, учасником фінансових відносин є суб'єкти, що представляють публічний інтерес у сфері фінансової діяльності, а з іншого – суб'єктами є особи, які, здійснюючи суб'єктивні права та юридичні обов'язки, сприяють формуванню, розподілу й використанню фінансових ресурсів держави та місцевого самоврядування. Наприклад, суб'єктами фінансових правовідносин можуть бути як платники податків – фізичні та юридичні особи, так і бюджетні установи, що фінансуються за рахунок бюджетних коштів. Окремі фінансово-правові інститути або підгалузі фінансового права мають особливості щодо суб'єктного складу, зокрема учасниками бюджетних правовідносин є насамперед відповідні органи влади, які наділені відповідними бюджетними повноваженнями, а також одержувачі коштів із бюджетів [6].

Держава загалом виступає як суб'єкт фінансових правовідносин насамперед в особі уповноважених нею органів влади – Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України, Національного банку України тощо. Водночас у фінансових правовідносинах держава може виступати суб'єктом безпосередньо, а не через уповноважені органи, що притаманно для міжнародних фінансових правовідносин, передусім для відносин у сфері державного кредиту (коли Україна отримує кошти у вигляді кредитів від міжнародних фінансових організацій, інших держав тощо).

Також суб'єктами фінансових правовідносин є адміністративно-територіальні утворення (області, міста, райони, райони

в містах, селища й села), які реалізують свою правосуб'єктність через відповідні місцеві органи влади, що діють у межах своєї компетенції. Проте в результаті дій таких уповноважених органів влади учасниками правовідносин стають саме адміністративно-правові утворення, а не представницькі органи влади (наприклад, отримання зовнішніх запозичень).

У фінансових правовідносинах бере участь значна кількість колективних суб'єктів фінансового права:

- органи державної влади й управління;
- органи місцевого самоврядування;
- юридичні особи різних організаційно-правових форм і будь-яких форм власності, у тому числі об'єднання юридичних осіб (підприємства й установи різних форм власності, громадські організації); [6].

Ю.О. Костенко також виділяє індивідуальні суб'єкти (фізичні особи) [5, с. 16].

Верховна Рада України, місцеві ради відповідно до своєї компетенції, установлені Конституцією й іншими законами України, затверджують, наприклад, бюджети відповідного рівня та контролюють їх виконання. Кабінет Міністрів України в межах конституційних повноважень розробляє проект закону про Державний бюджет України й забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання. Рахункова палата України від імені Верховної Ради України здійснює контроль за використанням коштів Державного бюджету України. Національний банк України розробляє основні засади грошово-кредитної політики і здійснює контроль за її проведенням. Підприємства, установи й організації всіх форм власності, з одного боку, є платниками податків та інших обов'язкових платежів податкового характеру, а з іншого боку, за рахунок коштів державного й місцевих бюджетів фінансуються бюджетні установи. Юридичні особи є активними учасниками фінансових правовідносин у сфері банківської, страхової діяльності, грошового обігу й розрахунків тощо.

Індивідуальними суб'єктами фінансових правовідносин є фізичні особи – громадяни України. Іноземці (іноземець – особа, яка не перебуває в громадянстві України та є громадянином (підданим) іншої держави або держав), й особа без громадянства (особа, яку жодна держава, відповідно до свого законодавства, не вважає своїм громадянином). Серед цієї категорії суб'єктів фінансового права особливу роль відіграють фізичні особи – суб'єкти підприємницької діяльності, які ведуть підприємницьку діяльність без створення юридичної особи. Не завжди суб'єкти фінансового права стають суб'єктами фінансових правовідносин [9].

Зазначимо також права та обов'язки у фінансових правовідносинах.

На думку Л.К. Воронової, суб'єктивні права – це притаманна фінансовому або кредитному органу для задоволення його (тобто держави або муніципального органу, від імені яких він виступає) інтересів міра дозволеної (можливої) поведінки, забезпечена юридичними обов'язками другої сторони відносин, наприклад, платником податку.

Саме обов'язки другої сторони фінансових відносин, які містяться в нормі, і є гарантією додержання прав уповноваженого державою фінансового органу.

Обов'язок другої сторони фінансових правовідносин може полягати в утриманні від дій (наприклад, заборона витрачання коштів, що призначаються на оплату праці, інші потреби) або, навпаки, виконанні обов'язку (унесення платежу).

Юридичний обов'язок у фінансових правовідносинах – це приписана зобов'язаному суб'єктові (платнику податків) і забезпечена можливістю державного примусу міра необхідної поведінки, якої повинен дотримуватися цей суб'єкт [2, с. 72].

Суб'єктами фінансових правовідносин є юридичні особи та громадяни, які на підставі правових норм можуть бути учасниками фінансових правовідносин.

Об'єкт фінансових правовідносин – це фонди коштів, які формуються, розподіляються й використовуються внаслідок реалізації суб'єктивних прав і обов'язків іншої сторони фінансових правовідносин [5, с. 15].

Якщо розглядати підстави виникнення цих відносин, то варто сказати про юридичний факт:

Як зазначає В.Ф. Роль, юридичний факт – це життєві обставини, із якими правова норма пов'язує виникнення, зміну або припинення правовідносин. У фінансових правовідносинах, як і в усіх видах правовідносин, юридичні факти діляться на дії та події.

Юридичні факти-дії у фінансових правовідносинах можуть ділитися на правомірні й неправомірні.

Правомірні дії як вольова поведінка, передбачена фінансово-правовою нормою, діляться на 1) індивідуальні акти; 2) юридичні вчинки; 3) правомірні дії, скеровані на підтримку фінансових інтересів держави.

Індивідуальний акт – це правомірний дія суб'єкта фінансових правовідносин, із якою пов'язані юридичні наслідки. Наприклад, подання до податкової адміністрації індивідуального акта – податкової декларації про доходи, що підлягають оподаткуванню [2, с. 73].

Юридичні акти – правомірний дія учасника фінансових правовідносин, спрямована на отримання правового результату. Юридичні акти можуть бути індивідуальними (кошторис бюджетної установи, податкова декларація платника податків, акт ревізії, складений контролером Рахункової палати України тощо) і неіндивідуальними [9].

На думку Л.К. Воронової, юридичний вчинок – це правомірний дія, із якою фінансово-правова норма пов'язує юридичні наслідки в силу самого факту вольової дії. Наприклад, платник податку заявляє про приховування ним доходу, який підлягав оподаткуванню [2, с. 73].

В.Ф. Роль також указує, що юридичні вчинки – правомірний дія, що зумовлює правові наслідки, пов'язані з фактом вольової дії, яка не залежить від бажання суб'єкта відносин. Наприклад, юридичним вчинком буде надання свідчень посадовою особою про платника податків щодо сплати обов'язкових платежів [9].

Правомірні дії, скеровані на підтримку фінансових інтересів держави, можуть бути виражені, наприклад, у спонсорських внесках на фінансування необхідних для держави або органів місцевого самоврядування потреб.

До активних дій як юридичних фактів у фінансовому праві належать і неправомірні дії, тобто поведінка, яка не відповідає приписам фінансово-правових норм. Наприклад, нецільове використання бюджетних коштів – це неправомірні дії, що призводять до правопорушень і викликають захист державою своїх фінансових інтересів, а також несвоєчасне подання податкової звітності платником податків, порушення строку повернення банківського кредиту.

І, нарешті, юридичні факти у вигляді юридичних подій – це обставини, що не залежать від волі людей, але тягнуть за собою виникнення, зміну або припинення фінансових правовідносин. Наприклад, смерть особи, у зв'язку з чим вона перестає бути платником податку [6].

У фінансових правовідносинах держава виступає як владний суб'єкт, який за допомогою законодавства розпоряджається майном (у цьому випадку майно – кошти), а відносини, що виникають при цьому, мають владно-майновий (грошовий) характер.

Держава встановлює види й порядок унесення обов'язкових платежів, нормує видатки тощо. На цій основі виникають конкретні фінансові відносини, які за матеріальним змістом класифікуються на бюджетні – із приводу обов'язкових сплат підприємств і організацій у бюджет; податкові – із приводу державного майнового й особистого страхування; державний кредит; банківське кредитування та розрахунки; оперативне регулювання грошового обігу й валютних операцій; видатки державного бюджету [9].

Зазначимо, що не всі грошові відносини за участі державних юридичних осіб або органів є фінансовими: вклади фізичних або юридичних осіб в Ощадбанку регулюються нормами цивільного права; прибуток, отриманий Ощадбанком, і перерахування до бюджету – це вже фінансові правовідносини; під час стягнення адміністративного штрафу на підставі адміністративних відносин виникають фінансові відносини (зарахування коштів до централізованого бюджету).

Приклад фінансових правовідносин: згідно з п. 32 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України (далі – БК України), міжбюджетні трансферти – кошти, які безоплатно й безповоротно передаються з одного бюджету до іншого; відповідно до ст. 96 БК України, види міжбюджетних трансфертів – міжбюджетні трансферти – діляться на таке:

1) базову дотацію (трансферт, що надається із державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій);

2) субвенції;

3) реверсну дотацію (кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій);

4) додаткові дотації [1].

Питання Державного бюджету України регулюється Законом України «Про Державний бюджет України» на кожний наступний рік. Наприклад, на 2015 р. у ст. 8 зазначено таке: установити у 2015 р. мінімальну заробітну плату: у місячному розмірі: із 1 січня – 1 218 гривень, із 1 вересня – 1 378 гривень; у погодинному розмірі: із 1 січня – 7,29 гривень, із 1 вересня – 8,29 гривень [3]. У проект Закону України «Про Державний бюджет на 2016 рік» у ст. 8 зазначено таке: установити у 2016 р. мінімальну заробітну плату: у місячному розмірі: із 1 січня – 1 378 гривень, із 1 травня – 1 450 гривень, із 1 грудня – 1 550 гривень; у погодинному розмірі: із 1 січня – 8,29 гривень, із 1 травня – 8,69 гривень, із 1 грудня – 9,29 гривень [8].

Щодо адміністративного та фінансового права, то адміністративне право регулює суспільні відносини у сфері організації й діяльності органів виконавчої влади в процесі здійснення державного управління, установлення та забезпечення громадського порядку, здійснення наглядової діяльності від імені держави, а також юрисдикційної діяльності органів виконавчої влади під час розгляду індивідуальних адміністративних справ і застосування адміністративних стягнень у випадках адміністративних правопорушень. Виходячи з положень адміністративного права, фінансово-правові норми визначають організаційні форми управління кредитною системою й регулюють відносини, що виникають безпосередньо під час мобілізації, розподілу та використання грошових фондів держави. Фінансо-

ве право регулює відносини у сфері фінансової діяльності держави, насамперед діяльності щодо акумулювання й розподілу коштів, що становлять національний дохід держави. Схожість між двома цими правами полягає в методі – імперативному [9].

Отже, коли йдеться про розподіл фінансів – це фінансове право; коли про організацію роботи фінансових органів – це адміністративне право.

Висновки. Отже, можемо вказати, що фінансові правовідносини посідають самостійне місце в регулюванні суспільних відносин, мають свої особливості: ознаки, свої елементи-суб'єкти, об'єкти, юридичні факти. Ці відносини є важливими щодо питання формулювання державного або муніципального бюджетів, податків тощо. Держава повинна ефективно реалізувати свою політику у фінансовій сфері, адже від цього залежить економічне благополуччя населення.

Література:

1. Бюджетний кодекс України станом на 02 лютого 2015 р. – К. : ПАЛИВОДА А.В., 2015. – 212 с.
2. Воронова Л.К. Фінансове право України : [підруч.] / Л.К. Воронова. – К. : Прецедент ; Моя книга, 2006. – 448 с.
3. Про Державний бюджет України на 2015 рік : Закон України від 28.12.2014 р. № 80-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/80-19/page>.
4. Конституція України станом на 02 січня 2015 р. – К. : ПАЛИВОДА А.В., 2015. – 64 с.
5. Костенко Ю.О. Фінансове право України : [навч. посіб.] / Ю.О. Костенко. – К. : Центр учбової літератури, 2009. – 240 с.
6. Лучковська С.І. Фінансове право / С.І. Лучковська [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pidruchniki.com/1584072021894/pravo/finansove_pravo.
7. Нагребельний В.П. Фінансове право України. Загальна частина : [навч. посіб.] / В.П. Нагребельний, В.Д. Чернадчук, В.В. Сухонос. – К. : Право, 2003. – 213 с.
8. Про Державний бюджет на 2016 рік : Проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua>.
9. Роль В.Ф. Фінансове право / В.Ф. Роль, В.В. Сергієчко, С.М. Попова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pidruchniki.com/17810409/pravo/finansove_pravo.

Ченшова Н. В., Теличко О. А. Особенности финансовых правоотношений

Аннотация. В статье определены финансовые правоотношения и установлены их особенности. Детально выделены суть и признаки финансовых правоотношений.

Ключевые слова: финансовые правоотношения, субъект, объект, юридический факт, финансовое право, административное право.

Chenshova N., Telychko O. Features of financial legal relations

Summary. Definition to the task of the financial relationships is presented in the article. Particular attention was paid to the sign of the financial relationships. The essence and signs of the financial legal relationships was analysed in the article.

Key words: financial relationship, person (subject), object, juridical fact, financial law, administrative law.

*Дем'янчук Ю. В.,**кандидат юридичних наук, докторант кафедри управління, адміністративного права і процесу та адміністративної діяльності Національного університету державної податкової служби України*

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ З УРАХУВАННЯМ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

Анотація. Статтю присвячено рівням публічних висловлювань посадовців різного рівня державного й муніципального управління, приватного бізнесу та громадської діяльності, адже корупція є відхиленням у поведінці. Дослідження відображають, що, потрапляючи в ситуації, коли за допомогою хабарів або інших корупційних дій посадові особи, бізнесмени і громадяни можуть вирішити свої проблеми, багато з них так і роблять, тобто використовують корупцію для вирішень своїх проблем, проблем своїх сімей або корпорацій приватного бізнесу.

Ключові слова: корупція, зарубіжний досвід, світовий досвід боротьби з корупцією, модернізація країн, державні чиновники.

Постановка проблеми. У сучасній Україні корупція стала масовим явищем на всіх рівнях державного й муніципального управління, у приватному бізнесі, у некомерційній і громадській діяльності, а також у побуті більшості громадян. Більш того, у нашій країні корупція вже давно стала складовою частиною практик у політиці, економіці, загальнодержавного та приватного життя, а тому сприймається як своєрідна норма здійснення взаємодій і як сукупність реальних способів вирішень різноманітних проблем у цих сферах.

Виклад основного матеріалу. Світовий досвід відображає, що повністю позбутися корупції не вдається ні одній країні, проте істотно знизити її рівень цілком можливо.

Так, наприклад, антикорупційне законодавство Франції спрямоване на боротьбу з посадовими злочинами державних чиновників, які приймають політико-адміністративні рішення, а також протидію діяльності політичних партій, які застосовують незаконні методи фінансування та проведення виборчих кампаній [1].

Особливість французького антикорупційного законодавства, порівняно з американським, полягає в тому, що державні чиновники можуть брати участь у виборах, не втрачаючи свого статусу. Їм дозволяється суміщати свою роботу з виборною посадою на місцевому рівні. Якщо ж вони обрані в загальнонаціональний парламент, то зобов'язані піти у відпустку зі служби, проте після закінчення строку депутатських повноважень мають право повернутися на колишню посаду без будь-яких обмежень [2].

У Франції створені правові й організаційні засади гласності декларацій про доходи та майно високопоставлених працівників державного апарату.

Серед актів, спрямованих на боротьбу з корупційними злочинами, треба назвати також рішення Уряду країни від 11 березня 1988 р. про публікацію актів політичних партій і даних про витрати на проведення виборчих кампаній, про обов'язкове декларування доходів міністрів і парламентаріїв.

У 1990 р. був прийнятий Закон про фінансування політичних партій, що увів обмеження на надання коштів, у тому числі

на проведення виборчих кампаній, політичним партіям від фізичних осіб або підприємств. У 1993 р. була створена Національна комісія з рахунками виборчих кампаній і фінансуванню політичних партій, наділена контрольними функціями [4].

У 1991 р. у Франції було створено Міжвідомчу комісію з контролю за ринками державних замовлень і громадських робіт, а в 1993 р. було розширено коло заходів, спрямованих на дотримання правил укладання контрактів на проведення громадських робіт. У цей же період у законодавство була введена така форма корупції, як заступництво (у випадку України – «фришування»). Під ним розуміються дії чиновників, які видають розподілом замовлень, що надають приватному підприємству незаконні пільги.

У 1995 р. був прийнятий Закон Сегена, що дав право Рахунковій палаті контролювати процес призначення на державну службу. Фактично одночасно була створена Комісія з фінансової гласності політичного життя, яка контролює майновий стан парламентаріїв. Відповідно до закону кожен депутат Національних зборів Франції після свого обрання зобов'язаний представити фінансові рахунки про кошти, витрачені на передвиборчу кампанію, а також «декларацію честі» із зазначенням розмірів особистої власності. Такі ж декларації представляють депутати Європейського парламенту, члени генеральних і регіональних рад.

У системі протидії корупції функціонують спеціальні підрозділи кримінальної поліції, МВС, прокуратури, митної служби та податкової інспекції. Координація їхньої діяльності покладена на Центральну міжвідомчу службу при Мін'юсті щодо запобігання корупції.

Важливу роль у протидії корупції відіграє й створена в 1991 р. при Міністерстві економіки і фінансів Франції служба «Тракфін» (Tracfin). Цей орган створювався для боротьби з відмиванням нелегальних доходів від незаконного обігу наркотиків. Потім у поле його зору потрапили справи про ввезення й вивезення капіталу, отриманого від незаконної торгівлі зброєю, і, як наслідок, про корупцію великих французьких держчиновників [6].

У це час «Тракфін» займається всім комплексом проблем, пов'язаних із відмиванням «брудних» грошей через банківську мережу. Не всі фінансові установи охоче йдуть на корінний перегляд одного з головних постулатів банківської справи, яким завжди була таємниця вкладів. За роки існування «Тракфін», комп'ютерні столи співробітників якого були завалені тисячами заяв про підозрілі операції, лише близько ста було передано до судових органів. На думку комісара Р. Вака, який очолює управління МВС з боротьби з великими фінансовими злочинами, «недостатньо відстежувати фінансові ланцюжки, необхідно також вдаватися до класичних методів поліцейського розслідування».

На відміну від французької антикорупційної політики антикорупційна система Німеччини базується на 10 основних принципах:

- охороняти державну скарбницю й конкуренцію за допомогою реєстру корупції;
- створювати стимули для нової етики підприємництва;
- забороняти посадовим особам, звільненим зі служби за надання протекції, протягом п'яти років мати відношення до підприємництва;
- ліквідувати прогалини в законах;
- вести санкціонований контроль за телефонними розмовами;
- урегулювати становище головного свідка допомогою пом'якшення покарання;
- покращувати кримінальне переслідування шляхом створення центрів із боротьби з корупцією;
- забезпечувати широку гласність своєї діяльності;
- створити «телефон довіри»;
- посилити контроль із метою протидії самозбагачення та зловживання суб'єктивним правом [5].

Треба зазначити, що для протидії корупції в Німеччині були вжиті заходи законодавчого й адміністративного характеру.

У 1997 р. набув чинності Закон про боротьбу з корупцією з одночасним внесенням змін до Кримінального кодексу Німеччини (далі – КК Німеччини). Було розширено перелік корупційних злочинів:

- отримання вигоди;
- одержання хабара за порушення службового обов'язку;
- обіцянка, пропозиція вигоди, хабарі;
- дача хабара за порушення службового обов'язку;
- отримання й давання хабара в господарському обороті.

Як організаційно-правова міра міністерствам і федеральним органам управління був представлений пакет документів, що отримав назву «Директива Федерального уряду про боротьбу з корупцією у федеральних органах управління».

До Рекомендацій додавалося «Керування до дії», призначене для керівників, оскільки ефективність заходів впливу та протидії корупції насамперед залежить, на думку німецьких законодавців, від керівних осіб державної служби.

Для іншої роботи, крім служби, службовець зобов'язаний отримати попередній дозвіл вищої службової інстанції. Дозволи не потрібні для прийняття опікунства, догляду за хворим або немічним, виконання обов'язків за заповітом, управління власним майном, діяльністю, пов'язаною з навчанням і дослідженнями в наукових інститутах та установах.

Серед заходів, спрямованих на протидію корупції, варто зазначити порядок працевлаштування осіб, які вийшли з високих державних постів. Протягом встановленого терміну вони повинні отримати дозвіл Уряду на роботу в приватному секторі або заняття комерційною діяльністю, якщо вони до неї мали відношення. В іншому випадку їх поведінка може розглядатися як корупційна.

У Німеччині службовець навіть після закінчення терміну служби повинен тримати в таємниці відомості та факти, які стали йому відомі в процесі службової діяльності. Без дозволу службовець не має права давати покази або робити заяви за відомими йому фактами навіть у суді. Дозвіл такого роду дає керівник служби або, якщо службові відносини припинені, останній керівник служби. Відомості для преси вправі оголошувати тільки правління установи або уповноважений ним службовець [5].

Підвищені вимоги й обмеження, пов'язані з державною службою, компенсуються в Німеччині відповідною державною платнею та іншими виплатами, гарантіями, що забезпечують

стабільність робочого місця та просування по службі, а також гідний рівень життя. Усе це сприяє ефективності антикорупційної стратегії Німеччини.

Заслугує також на увагу досвід протидії корупції у Фінляндії, де, за міжнародними оцінками, один із найвищих антикорупційних рейтингів.

Низькому рівню корупції в органах державної влади й управління Фінляндії сприяють:

- наявність розвинених інститутів громадянського суспільства, у тому числі ЗМІ;
- прагнення до мінімізації втручання держави в економічний сектор;
- прозорість і гласність процесу прийняття рішень посадовими особами, відкритість і доступність більшості нормативних і підзаконних актів;
- політична, фінансова та кадрова незалежність системи правосуддя від виконавчої влади, дійсна гарантія захисту осіб, які зробили сприяння компетентним органам у боротьбі з корупцією;

- ефективна організація адміністративної системи, що характеризується компактністю, малим ступенем бюрократизації, відсутністю кастовості;

- адекватна система внутрішнього та зовнішнього контролю за діями посадових осіб, широкі повноваження в цій галузі в Канцлера юстиції та парламентського уповноваженого з прав людини, парламенту;

- гідний рівень заробітної плати державних службовців, наявність так званого соціального пакету (пенсійного забезпечення та вихідної допомоги), розмір якої встановлюється за підсумками вислуги років;

- морально-психологічний настрій суспільства та всього корпусу посадових осіб на неприйняття корупції [6].

Основні антикорупційні принципи Фінської держави – прозорість влади, забезпечення законності в державній адміністрації, відповідальність і добродійність державних посадових осіб і службовців – закріплені в Конституції.

Відповідно до Закону України «Про державну службу» чиновникам забороняється приймати подарунки, частування, користуватися послугами розважального характеру за рахунок зацікавлених осіб, на проходження справ яких вони можуть вплинути. Вищі посадові особи країни (у тому числі члени Уряду й депутати парламенту) зобов'язані періодично представляти декларації про свої доходи та їх джерела, що зазвичай піддаються публічному розголосу.

У Кримінальному кодексі Фінляндії за вчинення державними посадовими особами корупційних злочинів передбачені різні покарання: від штрафу до двох років позбавлення волі (із звільненням від займаної посади, заборонаю обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк від двох місяців до чотирьох років за наявності обтяжуючих обставин). Вони призначаються за наступними складами злочинів: одержання державним посадовцем хабара або примус до його дачі, так само як і власне дача хабара; зловживання посадовими повноваженнями; службове підроблення; фальсифікація доказів; підкуп для дачі неправдивих показів або неправильного перекладу офіційного тексту [2].

Досвід боротьби з корупцією в Японії свідчить про те, що відсутність єдиного кодифікованого акта не перешкоджає ефективному вирішенню цієї проблеми. Норми антикорупційного характеру містяться в багатьох національних законах.

Особливе значення законодавство Японії надає заборонам щодо політиків, державних і муніципальних служб

бовців. Вони, зокрема, стосуються численних заходів, що політично нейтралізують японського чиновника щодо приватного бізнесу як під час служби, так і після відходу від займаної посади.

Законодавство Японії кваліфікує як злочин дії політиків, які лобюють за винагороду від зацікавленої особи вигідне для нього рішення шляхом впливу на державних і муніципальних службовців, а також службовців юридичних осіб із 50-відсотковим капіталом держави або органів місцевого самоврядування.

Як і в багатьох країнах, у Японії одним із найважливіших напрямів боротьби з корупцією є кадрова політика. Державне адміністрування побудовано тут на принципі меритократії (принцип управління, згідно з яким керівні пости повинні займати найбільш здібні люди, незалежно від їх соціального чи економічного становища або походження) та орієнтоване на службу. Японським чиновникам гарантована гідна оплата праці [6].

Велику увагу законодавство Японії приділяє етичній поведінці політиків і службовців. Із квітня 2000 р. в країні діє Закон «Про етику державних службовців», а також затверджені урядовим указом етичні правила державного службовця й норми адміністративних покарань за їх порушення. В етичних правилах державного службовця дається розгорнуте визначення зацікавленої особи й докладний перелік неетичних дій, що виключає довільне тлумачення норм закону.

У 2001 р. в Японії набув чинності Закон «Про розкриття інформації». Цей акт гарантує громадянам право на доступ до офіційної інформації, наявної в урядових установах, і можливість подати апеляцію в Раду з контролю за розкриттям інформації у тому випадку, якщо Уряд відмовиться її оприлюднити.

У Японії відповідно до закону ведеться реєстр осіб, проти яких висунути звинувачення в корупції або причетності до організованої злочинності. Цей факт доводиться до відома громадськості через засоби масової інформації, може спричинити встановлення контролю за поведінкою конкретної особи, застосування до неї низки правообмежень [5].

Японське законодавство встановлює суворі обмеження щодо фінансування виборчих кампаній, партій та інших політичних організацій. Насамперед це стосується порядку пожертвувань на користь кандидатів на виборах, політичних фондів. Порушення положень закону тягне за собою застосування санкцій, що поширюються на відповідальних осіб, які надають та отримують пожертви, а також на посередників.

Антикорупційна політика Японії передбачає підзвітність політичного керівництва, реформу фінансування політичних партій і виборчих кампаній, підтримання престижу державної служби, забезпечення громадянських свобод.

Пріоритетним напрямом антикорупційної державної політики Республіки Корея є впровадження «культури прозорості». На практиці вона реалізується за допомогою програми «OPEN» – онлайн-системи контролю за розглядом заяв громадян чиновниками міської адміністрації, яка здійснила справжню сенсацію серед національних антикорупційних програм.

Вільний доступ до інформації про стан справ виключає необхідність особистих контактів із чиновниками або пропозиції їм хабарів за прискорене прийняття рішень. У результаті реалізації цієї програми корупція серед чиновників у столиці зменшилася в 6 разів [2].

Еталонним вважається новий Закон Республіки Корея «Про боротьбу з корупцією», що набув чинності 1 січня 2002 р. і отримав широке міжнародне визнання. Відповідно до

нього право починати розслідування про корупцію фактично надано будь-якому повнолітньому громадянину країни. Комітет з аудиту й інспекції (так називається в країні головний антикорупційний орган) зобов'язаний починати розслідування відповідних звинувачень за будь-якого заявою громадян.

Заслугує на увагу й антикорупційна політика Сінгапуру. Її центральною ланкою є постійно діючий спеціалізований орган з боротьби з корупцією – Бюро з розслідування випадків корупції, наділений політичною й функціональною самостійністю. Цей незалежний орган розслідує та прагне запобігати корупції в державному та приватному секторі економіки країни.

Бюро перевіряє факти зловживань державних чиновників і повідомляє про них відповідним органам для прийняття дисциплінарних заходів, а також вивчає методи роботи потенційно схильних до корупції державних органів для виявлення слабких ланок у системі управління.

Головна ідея антикорупційної політики Сінгапуру полягає в «прагненні мінімізувати або виключити умови, що створюють як стимул, так і можливість відміни особистості до скоєння корумпованих дій». Це досягається за рахунок низки антикорупційних принципів, зокрема:

- оплата праці державних службовців згідно з формулою, прив'язаною до середньої заробітної плати громадян, які успішно працюють у приватному секторі осіб;

- контрольована щорічна звітність державних посадовців про їхнє майно, активи й борги, при цьому прокурор має право перевіряти будь-які банківські, акціонерні та розрахункові рахунки осіб, підозрюваних у порушенні Акта про запобігання корупції;

- велика строгість у справах про корупцію щодо високопоставлених чиновників для підтримки морального авторитету непідкупних політичних лідерів;

- ліквідація зайвих адміністративних бар'єрів для розвитку економіки [3].

Таким чином, у найбільш динамічно розвинутих країнах Азії, незважаючи на національну специфіку, реалізуються комплексні антикорупційні програми, що передбачають поряд із репресивними та профілактичними заходами протидію корупції.

Істотно відрізняється від розглянутих вище антикорупційна стратегія Китаю. У її основі лежить превалювання репресивних заходів впливу. Із цією метою в 2003 р. було створено Антикорупційний комітет, який займається не тільки розслідуванням корупційних злочинів, за які передбачена смертна кара, а й виконує також виконавчі функції. Досить сказати, що цей Комітет «підвів під розстрільну статтю» близько 1 200 чиновників різного рангу, частина з них покінчили життя самогубством. Понад 8 тисяч покинули країну.

Окрім найжорсткіших заходів у Китаї, використовують й профілактичні. Наприклад, ЦК Комуністичної партії Китаю забороняє займатися бізнесом і виступати агентами або радниками в цій сфері дітям і родичам керівних працівників. Така міра покликана обмежити корупцію у вищих ешелонах влади. Цій категорії осіб суворо заборонено утримувати розважальні заклади, що суперечать інтересам суспільства. Крім цього, у КНР діє «гаряча» телефонна лінія, за якою будь-який житель може анонімно повідомити про факти хабарництва або зловживання службовим становищем тих чи інших чиновників.

Висновки. Таким чином, аналіз чинних антикорупційних стратегій США, країн Європи та Азії відображає, що повністю викоринити корупцію не вдається жодній державі, проте суттєво знизити її поріг цілком можливо.

Література:

1. Подолько Е. Борьба с коррупцией – гарантия процветания Китая / Е. Подолько // Политический журнал. – 2008. – № 9(186). – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.politjournal.ru/index.php?action=Articles&dirid=67&tek=8223&issue=220>.
2. Декларация основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотреблений властью : принята Резолюцией 40/34 Генеральной Ассамблеи от 29 ноября 1985 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/power.shtml.
3. Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию от 4 ноября 1999 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.echr-base.ru/CED174.jsp>.
4. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции : принята Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.conventions.ru/view_base.php?id=382.
5. Сиротин А. Лечение заразной жадности: борьба с коррупцией в Сингапуре / А. Сиротин [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://center.sudanet.ru/?tag=сингапур>.
6. Фитцджеральд Д. Программа обеспечения безопасности свидетелей. Правоохранительная деятельность у США / Д. Фитцджеральд. – М., 1998. – С. 174–177.

Демьянчук Ю. В. Актуальные проблемы противодействия коррупции с учетом зарубежного опыта

Аннотация. Статья посвящена уровням публичных высказываний чиновников разного уровня государственного и муниципального управления, частного бизнеса и

общественной деятельности, ведь коррупция является отклонением в поведении. Исследования показывают, что, попадая в ситуации, когда с помощью взяток или других коррупционных действий должностные лица, бизнесмены и граждане могут решить свои проблемы, многие из них так и делают, то есть используют коррупцию для решений своих проблем, проблем своих семей или компаний частного бизнеса.

Ключевые слова: коррупция, зарубежный опыт, мировой опыт борьбы с коррупцией, модернизация стран, государственные чиновники.

Demyanchuk Y. Current problems of combating corruption, taking into account international experience

Summary. The article is devoted to the levels of expression of public officials of various levels of state and municipal government, private business and public activities, because corruption represented a deviation in behavior. Studies show that getting into a situation where through bribery or other corruption officials, businessmen and citizens to solve their problems, many of them have done, that use corruption for solutions to their problems, problems of their families or corporations, private businesses.

Key words: corruption, international experience, international experience of combating corruption, modernization of the country, government officials said.

*Кайдашев Р. П.,
кандидат технічних наук, докторант
Міжрегіональної академії управління персоналом*

ЮРИДИЧНА ПРИРОДА АПЕЛЯЦІЙНОГО ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ

Анотація. Статтю присвячено дослідженню правової природи апеляційного провадження в адміністративному судочинстві України. Зроблено висновок, що апеляційне провадження в адміністративному судочинстві – це врегульована нормами Кодексу адміністративного судочинства України факультативна стадія адміністративного судового процесу, яка складається з певного кола процесуальних відносин, зміст яких пов'язаний із переглядом адміністративним судом апеляційної інстанції судового рішення, яке не набрало законної сили.

Ключові слова: адміністративний процес, адміністративне судочинство, провадження, апеляція, апеляційне провадження.

Постановка проблеми. Реалізація конституційного права особи на судовий захист у частині забезпечення касаційного оскарження в адміністративному судочинстві зумовлена діяльністю адміністративних судів апеляційної інстанції. Перевірка законності й обґрунтованості судових рішень, прийнятих адміністративними судами першої інстанції, здійснюється апеляційним адміністративним судом у формі апеляційного провадження. Реалізація апеляційним судом свого процесуального статусу пов'язана фактично з додатковими гарантіями законності в судовому адміністративному процесі, що спрямовані на захист прав, свобод фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у публічно-правових відносинах.

У Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) встановлено предметну й інстанційну підсудність, що диференціює процесуальну правосуб'єктність адміністративних судів. Адміністративні суди апеляційної інстанції переглядають судові рішення в порядку апеляційного провадження. Апеляційний перегляд судових рішень є основною функцією адміністративних судів апеляційної інстанції, а також засобом усунення помилок, які були допущені під час розгляду справи адміністративними судами першої інстанції.

Стан дослідження. Апеляційне провадження як об'єкт наукових досліджень привертало увагу багатьох учених-процесуалістів. Здебільшого ці вчені належать до представників цивільної науки (С.В. Васильєв, К.В. Гусаров, В.В. Комаров, О.М. Трач, С.А. Чернушенко, М.Й. Штефана) та до фахівців із кримінального процесу (В.І. Сліпченко, О.Ю. Костюченко).

В адміністративно-процесуальній науці апеляційне провадження було предметом наукового дослідження Т.П. Мінки та М.М. Глухвері, результати якого викладені в монографії «Апеляційне провадження в адміністративному судочинстві України» [1].

Окремий розділ 2.3 «Адміністративно-судочинський аспект апеляції в адміністративно-юрисдикційному процесі», присвячений апеляційному провадженню в адміністративному судочинстві, є в дисертаційному дослідженні Р.О. Кукурудза на тему «Апеляція в адміністративно-юрисдикційному процесі: питання теорії та практики».

Окремі загальні питання, пов'язані з апеляційним провадженням, на рівні підручників і навчальних посібників викладені в працях Ю.П. Битяка, В.М. Бевзенка, С.В. Ківалова, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Т.О. Коломоєць, Р.С. Мельника.

Цими працями, у яких досліджується апеляційне провадження, і обмежується юридична наука. На нашу думку, цього недостатньо. В сучасних умовах існує безліч проблем правового регулювання апеляційного провадження, застосування адміністративними судами апеляційної інстанції процесуальних норм під час перегляду судових рішень. Ці проблеми потребують глибокого наукового аналізу, осмислення та вирішення. Тому метою статті є науковий аналіз юридичної природи апеляційного провадження в адміністративному судочинстві України.

Виклад основного матеріалу. Термін «апеляція» (лат. *appellatio* – звернення, скарга) іншомовного походження. У словниках апеляція розглядається по-різному, а саме: 1) оскарження будь-якої постанови у вищу інстанцію; 2) одна з форм оскарження судового рішення у вищу судову інстанцію, яка має переглянути справу по суті; 3) звернення за порадою, підтримкою [2]. У тлумачних словниках поняття «апеляція» розуміється двояко: як вид скарги, звернення; як діяльність з оскарження судового рішення.

У юридичній науці термін також «апеляція» розуміють по-різному: 1) «як форму прохання» (К.І. Малишев, В.І. Адамович) [3]; 2) «як спосіб виправлення неправильного, неостаточного рішення та прохання сторони» (І.Є. Енгельман) [4]; 3) «як прохання сторони, яка вважає рішення суду першої інстанції неправильним, про перевірення справи судом вищої інстанції» (Є.В. Васьковський [5, с. 341], В.І. Сліпченко [6, с. 48]); 4) «перевірення справи, тобто повторний розгляд по суті в повному обсязі чи в якійсь частині з постановленням нового рішення» (М.Й. Штефан [7, с. 475], А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник [8, с. 420]); 5) «як порядок оскарження» (Р.О. Кукурудз [9, с. 6]); «як спосіб оскарження» (Т.О. Коломоєць [10, с. 191]).

Науковий аналіз різних думок фахівців юридичної процесуальної науки щодо тлумачення змісту поняття «апеляція» дозволяє дійти висновку, що «апеляцію» треба розглядати як статичне правове явище в таких значеннях: як форма звернення до адміністративного суду про перегляд судового рішення; або як спосіб оскарження судового рішення. На нашу думку, розуміння терміна «апеляція» як перевірення справи, розуміння апеляції як діяльності суду є помилковим. Діяльність суду з розгляду апеляції є апеляційним провадженням.

Поняття «апеляційне провадження» в юридичній науці також розуміється по-різному: 1) «як новий розгляд справи по суті, продовження процесу першої інстанції, сконцентрованого на тому ж предметі й на тих же правовідносинах між сторонами за спірною справою» [11, с. 71, 188; 12, с. 5]; 2) «як стадія кримінального процесу, змістом якої є перегляд за апеля-

ціями сторін рішень місцевих судів, що не набрали чинності» [5, с. 48; 12, с. 308; 13, с. 485; 14, с. 153]; 3) «як звернення до суду апеляційної інстанції сторін обвинувачення й захисту та інших осіб, інтересів яких стосується рішення суду першої інстанції, з проханням про його перегляд. Уніфікованою формою звернення до суду апеляційної інстанції сторін обвинувачення й захисту та інших осіб, інтересів яких стосується рішення суду першої інстанції, про незгоду з ним є апеляція» [15, с. 5–7].

Тобто апеляційне провадження в юридичній науці вченими розглядається: 1) як діяльність суду; 2) як стадія провадження. На нашу думку, таке різнобічне розуміння апеляційного провадження є правильним і говорить про складність цього правового явища, про його багатогранність. Так, дійсно апеляційне провадження є діяльністю особливого суб'єкта – адміністративного суду апеляційної інстанції, який розглядає апеляцію. Така діяльність суду включає в себе комплекс взаємопов'язаних і взаємообумовлених процесуальних дій, які утворюють певну сукупність процесуальних відносин, пов'язаних із відкриттям справи, її розглядом і прийняттям рішення.

Однак говорити про те, що апеляційне провадження складається винятково з дій адміністративного суду апеляційної інстанції, буде помилково. Апеляційне провадження також тісно пов'язане з діями інших осіб: сторін справи; третіх осіб; осіб, які не брали участі в справі, проте суд визначив їхні права й обов'язки, тощо. Такі особи також вчиняють певні дії (подання апеляції, клопотань, доказів тощо), які також утворюють частину апеляційного провадження.

Тобто норми досліджуваного інституту регулюють не тільки діяльність адміністративного суду апеляційної інстанції, а й правовідносини, які виникають між судом, особами, які беруть участь у справі, та іншими учасниками адміністративного судового процесу.

Таким чином, апеляційне провадження складається із сукупності взаємопов'язаних і взаємопослідовних процесуальних дій суб'єктів відповідних правовідносин. Такі дії суб'єктів правовідносин є нормативно врегульованими КАСУ. Тобто зі змістовної сторони апеляційне провадження є врегульованими нормами Кодексу адміністративного судочинства України процесуальними відносинами, які об'єднані спільністю предмета – наявністю апеляційної скарги.

З іншого боку, апеляційне провадження «складається з процесуальних дій; ці процесуальні дії взаємопов'язані та послідовні; ці процесуальні дії об'єднані спільністю предмета правового регулювання» [15, с. 69]. Таким чином, апеляційне провадження являє собою сукупність взаємопов'язаних і послідовно здійснюваних процесуальних дій і процесуальних правовідносин, які об'єднані спільним предметом правового регулювання. Тобто апеляційне провадження з формальної сторони є різновидом адміністративних проваджень, системним утворенням, яке включає в себе сукупність послідовно здійснюваних елементів, які в юридичній науці отримали назву процесуальних стадій.

Визначаючи сутність апеляційного провадження як факультативної стадії адміністративних проваджень чи самостійного процесуального провадження, варто звернути увагу на співвідношення понять «стадія провадження» й «адміністративне провадження».

Аналіз співвідношення понять «стадія» й «адміністративне провадження» надає можливість виокремити критерії їх розмежування: за структурною побудовою, за процесуальною метою, за процесуальними наслідками.

Адміністративні провадження та стадія адміністративного провадження мають різну побудову структурних компонентів. Так, будь-яке адміністративне провадження характеризується складною побудовою, яка включає в себе нескладні компоненти – стадії. У свою чергу процесуальні стадії складаються із системи процесуальних дій, які у своїй сукупності складають процесуальні форми окремих стадій. Отже, процесуальні стадії є структурними елементами адміністративних проваджень, тому характеризуються незмінною послідовністю та взаємообумовленістю [17, с. 74].

Адміністративні провадження та стадії провадження спрямовані на досягнення різної мети та вирішення відповідних завдань. Загальною метою будь-якого адміністративного провадження є вирішення публічно-правового спору на засадах справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ, а завданням – захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень із боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень. Водночас кожна стадія адміністративного провадження має свою локальну тему та визначається конкретним завданням у межах стадії провадження (наприклад, порушення адміністративного провадження, судовий розгляд справи тощо).

Науковий аналіз структури Кодексу адміністративного судочинства України дозволяє зробити висновок, що адміністративний судовий процес складається із сукупності різних адміністративних проваджень, які законодавець систематизує за такими критеріями:

1) предмет публічно-правового спору (вимоги ст. 17 КАС України);

2) інстанційна юрисдикція адміністративних судів (розділ III «Провадження у суді першої інстанції», глави I, II та IV розділу IV КАС України: «Апеляційне провадження», «Касаційне провадження», «Провадження за нововиявленими обставинами»);

3) залежно від особливостей порядку розгляду та вирішення публічно-правового спору (за загальними правилами визначеними КАС України, скороченого провадження (вимоги ст. 183-2 КАС України) та письмового провадження (з урахуванням правових приписів ст. ст. 197 та 222 КАС України)).

На нашу думку, така позиція законодавця є дещо невірною, адже, будуючи структуру КАСУ, не враховувалися особливості співвідношення понять «провадження» та «стадія».

Вважаємо, що в цьому аспекті є повністю обґрунтованою позиція А.Т. Комзюка, В.М. Бевзенка та Р.С. Мельника [17, с. 60] про те, що особливості співвідношення таких процесуальних категорій, як «провадження» та «стадія» адміністративного процесу, полягають в такому: під час ознайомлення зі стадіями адміністративного процесу помітно, що назви окремих із них позначаються саме терміном «провадження» (зокрема, такі стадії, як апеляційне провадження, касаційне провадження). Проте позначення назв стадій саме таким чином, тобто присвоєння їм назв «провадження», не означає, що ці стадії є провадженнями юридичного процесу в їх класичному розумінні; завдяки своїй специфіці окремі стадії можуть утворюватися з інших стадій адміністративного процесу. Так, перераховані провадження складаються з обов'язкових стадій: порушення адміністративної справи в адміністративному суді, підготовка

адміністративної справи до судового розгляду, судовий розгляд адміністративної справи.

Факультативна стадія адміністративного судового процесу не завжди є обов'язковою, її не проходження не впливає на досягнення мети й завдань провадження.

Тому ми вважаємо, що виокремлення в КАСУ законодавцем системи проваджень адміністративного процесу через інстанційну юрисдикцію адміністративних судів є нелогічним. На нашу думку, яка ґрунтується на врахуванні мети та завдань адміністративного судового процесу, апеляційне провадження (ми також відносимо сюди й касаційне провадження) є факультативною стадією, яка залежить від попередніх.

Висновки. Отже, апеляційне провадження – це врегульована нормами КАСУ факультативна стадія адміністративного судового процесу, яка складається з певного кола процесуальних відносин, зміст яких пов'язаний із переглядом адміністративним судом апеляційної інстанції судового рішення, яке не набрало законної сили.

Як і будь-яке системне утворення, апеляційне провадження складається із сукупності процесуальних елементів, які визначають його структуру. Змістовний аналіз КАСУ дозволяє виокремити таку структуру апеляційного провадження: звернення до апеляційного суду та відкриття апеляційного провадження (ст. ст. 184–189 КАСУ); підготовка справи до апеляційного розгляду (ст. ст. 190–195-1 КАСУ); апеляційний розгляд справи в судовому засіданні (ст. ст. 196–197 КАСУ); винесення рішення у справі (ст. ст. 198–200-9 КАСУ). Кожен зі структурних елементів апеляційного провадження має локальну мету й завдання.

Отже, апеляційному провадженню як складному системному утворенню притаманні певні ознаки, які характеризують його як частину розгляду апеляційної справи, а саме: 1) апеляційне провадження складається із сукупності процесуальних дій адміністративного суду апеляційної інстанції, які є чітко регламентованими КАСУ; 2) кожна з таких процесуальних дій виконує проміжні цілі судового розгляду апеляційної скарги; 3) кожна зі складових апеляційного провадження розв'язує визначене коло питань; 4) кожна зі складових апеляційного провадження має самостійне завдання; 5) усі процесуальні дії та складові апеляційного провадження здійснюються послідовно як судом, так і учасниками адміністративного судового процесу [18, с. 117].

Література:

1. Мінка Т.П. Апеляційне провадження в адміністративному судочинстві України : [монографія] / Т.П. Мінка, М.М. Глуховеря. – Дніпропетровськ, 2015. – 196 с.
2. Словник іншомовних слів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://poiskslov.com/word/%D0%B0%D0%BF%D0%B5%D0%BB%D0%BB%D1%8F%D1%86%D0%B8%D1%8F/>.
3. Поняття апеляції [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://velinij.narod.ru/raboty/3498.html>.
4. Васильовский Е.В. Учебник гражданского процесса / Е.В. Васильовский : МГУ им. М.В. Ломоносова, КубГУ. – Краснодар : Советская Кубань, 2003. – 528 с.
5. Сліпченко В.І. Апеляційне провадження в системі кримінально-процесуальних стадій : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза» / В.І. Сліпченко ; Київський національний університет внутрішніх справ. – К., 2007. – 19 с.
6. Штефан М.Й. Цивільне процесуальне право України: Академічний курс : [підручник] / М.Й. Штефан. – К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2005. – 624 с.
7. Комзюк А.Т. Адміністративний процес України / А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.
8. Кукурудз Р.О. Апеляція в адміністративно-юрисдикційному процесі: питання теорії та практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук :

- спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Р.О. Кукурудз ; Класичний приватний університет. – Запоріжжя, 2010. – 23 с.
9. Адміністративне судочинство : [підручник] / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. – К. : Істина, 2009. – 256 с.
 10. Чернушенко С.А. Апеляційне оскарження в цивільному процесі України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право; цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / С.А. Чернушенко ; Одеська національна юридична академія. – Одеса, 2003. – 212 с.
 11. Коваль В.М. Апеляційні суди в Україні: становлення і розвиток : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / В.М. Коваль ; Одеська національна юридична академія. – О., 2004. – 21 с.
 12. Лобойко Л.М. Кримінально-процесуальне право : [навчальний посібник] / Л.М. Лобойко. – К. : Істина, 2005. – 456 с.
 13. Уголовный процесс : [учебник] / под ред. И.Л. Петрухина. – М. : ПБОЮЛ Грачев С.М., 2001. – 520 с.
 14. Александров А.С. Апелляционное производство в уголовном процессе / А.С. Александров, Н.Н. Ковтун // Известия вузов. Серия «Правоведение». – 2001. – № 5. – С. 153–161.
 15. Костюченко О.Ю. Апеляційне оскарження судових рішень у кримінальному процесі України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 «Кримінальний процес і криміналістика; судова експертиза» / О.Ю. Костюченко ; Академія адвокатури України. – К., 2005. – 21 с.
 16. Ульмер М.М. Касаційне провадження в адміністративному судочинстві : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. – К., 2014. – 196 с.
 17. Комзюк А.Т. Адміністративний процес України : [навчальний посібник] / А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.
 18. Глуховеря М.М. Апеляційне провадження в системі проваджень адміністративного судового процесу / М.М. Глуховеря // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 114–118. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_21.pdf.

Кайдашев Р. П. Юридическая природа апелляционного производства в административном процессе Украины

Аннотация. Статья посвящена исследованию правовой природы апелляционного производства в административном судопроизводстве Украины. Делается вывод, что апелляционное производство в административном судопроизводстве – это урегулирована нормами Кодекса административного судопроизводства Украины факультативная стадия административного судебного процесса, которая состоит из определенного круга процессуальных отношений, содержание которых связано с пересмотром административным судом апелляционной инстанции судебного решения, которое не набрало законной силы.

Ключевые слова: административный процесс, административное судопроизводство, производство, апелляция, апелляционное производство.

Kaidashev R. Legal nature appeal in the administrative process Ukraine

Summary. The article is sanctified to research of legal nature of appellate production in the administrative rule-making of Ukraine. Drawn conclusion, that an appellate production is in the administrative rule-making – it the optional stage of administrative trial, that consists of certain circle of judicial relations, maintenance of that is related to the revision by the administrative court of appellate instance of court decision that did not collect legal force, is well-regulated the norms of Code of the administrative low of Ukraine.

Key words: administrative process, administrative rule-making, production, appeal, appellate production.

Воробійов Р. А.,
кандидат юридичних наук,
здобувач наукового ступеня доктора наук
кафедри адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ

РОЛЬ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В ПРАВОВОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ МИРОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Анотація. У статті досліджується нормативно-правове забезпечення миротворчої діяльності України. Визначаються правові засади участі України в здійсненні миротворчої діяльності. Здійснюється аналіз наукових досліджень щодо правового регулювання миротворчої діяльності.

Ключові слова: міжнародні миротворчі операції, міжнародна миротворча діяльність, миротворчий контингент, миротворчий персонал, правове регулювання.

Постановка проблеми. Особливістю адміністративно-правового регулювання в Україні миротворчої діяльності є те, що провідну роль у такому регулюванні посідають не законодавчі, а підзаконні нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади (зокрема, Міністерства оборони України та Міністерства внутрішніх справ України), які найбільш детально визначають правове регулювання миротворчої діяльності. Зазначене свідчить про нагальну необхідність розробки й прийняття комплексного Закону України «Про миротворчу діяльність», який регулюватиме здійснення миротворчої діяльності, що забезпечить удосконалення й оптимізацію національної правової системи в цій сфері. Проте розробка вказаних пропозицій вимагає здійснення аналізу ролі центральних органів виконавчої влади в правовому забезпеченні миротворчої діяльності.

Стан дослідження. Правове регулювання діяльності публічної адміністрації було предметом розгляду в працях таких учених, як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, С.Т. Гончарук, Р.А. Калюжний, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко та інші. Водночас деякі питання адміністративно-правового регулювання міжнародної діяльності розкрито в розвідках В.О. Заросила, К.В. Барсукова, І.М. Коротатника, О.В. Мещерякова.

Мета статті полягає в дослідженні ролі центральних органів виконавчої влади в правовому забезпеченні миротворчої діяльності.

Виклад основного матеріалу. Серед підзаконних нормативно-правових актів у сфері міжнародної діяльності необхідно відзначити накази Міністерства оборони України як одного з ключових учасників такої діяльності. Розглядаючи нормативно-правові акти цього суб'єкта владних повноважень, насамперед варто назвати Наказ Міністерства оборони України «Про затвердження Інструкції з організації участі національних контингентів (персоналу) Збройних Сил України в міжнародних операціях з підтримання миру й безпеки» від 28 грудня 2011 р. № 840. Цей документ визначає порядок підготовки національних контингентів (персоналу) для участі в міжнародних операціях із підтримання миру й безпеки, керівництва їх повсякденною діяльністю, організації всебічного забезпечення, вивчення та впровадження миротворчого досвіду, а також з'ясує пов'язані із цим завдання структурних підрозділів Міністерства обо-

рони України, Генерального штабу Збройних Сил України та підпорядкованих їм органів військового управління [1].

Наказом Міністерства оборони України «Про затвердження Інструкції з організації участі національних контингентів (персоналу) Збройних Сил України в міжнародних операціях з підтримання миру й безпеки» врегульовуються такі питання:

- обов'язки посадових осіб Міністерства оборони України та Генерального штабу Збройних Сил України, інших органів військового управління з організації участі національних контингентів (персоналу) у міжнародних операціях із підтримання миру й безпеки;

- основи планування участі національних контингентів (персоналу) у міжнародних операціях із підтримання миру й безпеки;

- підготовка національних контингентів (персоналу) та її забезпечення; направлення до району виконання завдань, ротація й повернення національних контингентів (персоналу);

- управління діяльністю національних контингентів (персоналу) під час виконання миротворчих завдань;

- виконання національними контингентами (персоналом) завдань міжнародної операції з підтримання миру та безпеки тощо.

Також необхідно згадати Наказ Міністерства оборони України «Про затвердження Положення про організацію медичного забезпечення військовослужбовців Збройних Сил України, які залучаються до участі в міжнародних операціях з підтримання миру й безпеки» від 6 серпня 2014 р. № 508, який визначає порядок відбору військовослужбовців для участі в міжнародних операціях із підтримання миру й безпеки за станом здоров'я, їх медичного забезпечення під час підготовки, безпосереднього виконання завдань за призначенням та після повернення в Україну [2].

Дія цього документа поширюється на підрозділи Збройних Сил України, які направляються до інших держав для участі в міжнародних операціях із підтримання миру й безпеки, що здійснюються за рішеннями Ради Безпеки Організації Об'єднаних Націй (відповідно до Статуту ООН), Організації з безпеки і співробітництва в Європі, інших міжнародних організацій, які несуть відповідальність у сфері підтримання міжнародного миру й безпеки (згідно з положеннями глави VIII Статуту ООН). Наказом Міністерства оборони України «Про затвердження Положення про організацію медичного забезпечення військовослужбовців Збройних Сил України, які залучаються до участі в міжнародних операціях з підтримання миру й безпеки» визначаються такі питання:

- організація й порядок проведення профілактичних щеплень та хіміопротекції;

- порядок підбору й підготовки фахівців медичного складу національного контингенту;

- організація медичного забезпечення та військово-медичної підготовки особового складу національного контингенту у військовій частині, де здійснюється безпосередня підготовка національного контингенту;

- організація медичного забезпечення особового складу національних контингентів під час виконання завдань за призначенням;

- організація й порядок забезпечення національних контингентів медичним майном;

- організація медичного забезпечення та реабілітації військовослужбовців національного контингенту після повернення в Україну;

- порядок подання звітності начальником медичної служби національного контингенту щодо медичного забезпечення національних контингентів.

Для врегулювання питань фінансового забезпечення участі Міністерства оборони України та Збройних Сил України в миротворчій діяльності було прийнято Наказ Міністерства оборони України «Про затвердження Інструкції про порядок забезпечення коштами в іноземній валюті діяльності Міністерства оборони України та Збройних Сил України» від 20 березня 2013 р. № 187. Цією інструкцією визначається порядок направлення за кордон у службові відрядження, на навчання військовослужбовців, державних службовців і працівників Міністерства оборони України, Збройних Сил України, забезпечення їх, а також національних контингентів, національного персоналу та інших підрозділів Збройних Сил України, які беруть участь в операціях із підтримання миру й безпеки, коштами в іноземній валюті [3].

Якщо розглядати положення цієї інструкції більш детально, то можна зазначити, що нею регулюються такі питання:

- порядок забезпечення коштами військовослужбовців, державних службовців і працівників під час відрядження за кордон;

- порядок забезпечення коштами в іноземній валюті національних контингентів поза межами України;

- особливості забезпечення коштами в іноземній валюті екіпажів повітряних і морських суден Збройних Сил України, що здійснюють польоти, походи за межі України;

- особливості направлення та умови відшкодування витрат військовослужбовцям (працівникам), направленим за кордон на навчання;

- особливості нарахування й виплати щомісячної грошової винагороди в іноземній валюті та надбавок до цієї винагороди військовослужбовцям Збройних Сил України зі складу національних контингентів та особам зі складу національного персоналу України.

Якщо розглядати підзаконні нормативно-правові акти, що видаються центральними органами виконавчої влади, то необхідно також назвати Наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про організаційне забезпечення діяльності Міністерства внутрішніх справ України з підтримання миру і безпеки» від 7 грудня 2003 р. № 1490. За своєю структурою він є комплексним документом, що затверджує низку взаємопов'язаних правових актів, які забезпечують правове регулювання участі Міністерства внутрішніх справ України в міжнародній миротворчій діяльності:

- 1) Положення про національний персонал Міністерства внутрішніх справ України;

- 2) Порядок відбору та направлення працівників органів внутрішніх справ, військовослужбовців внутрішніх військ Мі-

ністерства внутрішніх справ України для участі в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки;

- 3) Положення про Комісію Міністерства внутрішніх справ України з відбору та направлення працівників органів внутрішніх справ, військовослужбовців внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України для участі в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки;

- 4) Інструкція щодо організації проходження служби працівниками органів внутрішніх справ, військовослужбовцями внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України, які направлені для участі в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки;

- 5) Положення про нагрудний знак національного персоналу Міністерства внутрішніх справ України «POLICE OF UKRAINE» та персоналізаційну табличку [4].

Необхідно коротко розглянути зміст кожного із цих документів. Так, Положення про національний персонал Міністерства внутрішніх справ України визначає правові й організаційні засади щодо участі національного персоналу Міністерства внутрішніх справ України в міжнародних операціях із підтримання миру та безпеки [5]. Ним встановлюється, що до національного персоналу Міністерства внутрішніх справ України належать працівники органів внутрішніх справ України та військовослужбовці Національної гвардії України, які направлені державою для участі в міжнародних операціях із підтримання миру й безпеки та не входять до складу національного контингенту. До складу національного персоналу належать працівники Спеціального миротворчого підрозділу Міністерства внутрішніх справ України, Кінологічного миротворчого підрозділу Міністерства внутрішніх справ України, інших миротворчих підрозділів Міністерства внутрішніх справ України, окремі працівники, направлені для роботи в підрозділах міжнародної цивільної поліції ООН, інших міжнародних організацій або тих, що створені на підставі двосторонніх чи багатосторонніх міжнародних договорів України, як експерти з поліцейських питань.

Крім того, Положенням про національний персонал Міністерства внутрішніх справ України [5] визначаються такі завдання національного персоналу:

- нагляд за дотриманням прав людини згідно з визнаними міжнародними нормами й мандатом відповідної місії;

- виконання функцій із підтримання правопорядку та боротьби зі злочинністю згідно з мандатом відповідної місії;

- надання консультативних послуг у галузі правоохоронної діяльності, реформування системи місцевих судових і правоохоронних органів згідно з мандатом відповідної місії;

- відбір і підготовка кадрів для місцевих правоохоронних органів згідно з мандатом відповідної місії;

- виконання інших завдань, визначених мандатом відповідної місії.

Окрім зазначених питань, у Положенні про національний персонал Міністерства внутрішніх справ України визначаються обов'язки командира національного персоналу, права командира національного персоналу, а також права й обов'язки члена національного персоналу.

Порядком відбору та направлення працівників органів внутрішніх справ, військовослужбовців внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України для участі в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки встановлюється порядок визначення чисельності та якісного складу національного персоналу Міністерства внутрішніх справ України для участі в міжнародних операціях із підтримання миру й безпеки, а також

на Департамент кадрового забезпечення Міністерства внутрішніх справ України покладається обов'язок опрацювання питань щодо визначення чисельності та якісного складу працівників органів внутрішніх справ, військовослужбовців внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України, які мають необхідні знання, практичні навички й досвід роботи для направлення до місій.

З метою забезпечення належного відбору та направлення працівників органів внутрішніх справ, військовослужбовців внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України для участі в міжнародних операціях із підтримання миру й безпеки на підрозділи Міністерства внутрішніх справ України Порядком відбору та направлення працівників органів внутрішніх справ, військовослужбовців внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України для участі в міжнародних операціях із підтримання миру й безпеки покладаються такі завдання:

- попередній відбір працівників органів внутрішніх справ, військовослужбовців внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України для участі в міжнародних операціях із підтримання миру й безпеки;

- відбір та спеціальна підготовка кандидатів для направлення до місій;

- організація направлення працівників органів внутрішніх справ, військовослужбовців внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України для участі в операціях із підтримання миру й безпеки;

- забезпечення діяльності національного персоналу із числа працівників органів внутрішніх справ, військовослужбовців внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України в операціях із підтримання миру й безпеки;

- продовження строку перебування національного персоналу Міністерства внутрішніх справ України в міжнародних операціях із підтримання миру й безпеки;

- повторне направлення працівників органів внутрішніх справ, військовослужбовців внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України для участі в операціях із підтримання миру й безпеки;

- повернення працівників органів внутрішніх справ, військовослужбовців внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України з місій [5].

У свою чергу Положення про Комісію Міністерства внутрішніх справ України з відбору та направлення працівників органів внутрішніх справ, військовослужбовців внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України для участі в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки визначає, що головною метою діяльності цієї комісії є забезпечення об'єктивної, прозорої й повної оцінки ділових та особистих якостей працівників органів внутрішніх справ, військовослужбовців внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України на підставі глибокого й усебічного їх вивчення, з'ясування їх відповідності вимогам до кандидатів для участі в операціях із підтримання миру й безпеки, які визначені міжнародними організаціями та Міністерством внутрішніх справ України [6]. Крім загальних положень, у цьому документі закріплюється порядок створення й організації Комісії Міністерства внутрішніх справ України з відбору та направлення працівників органів внутрішніх справ, військовослужбовців внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України для участі в міжнародних операціях із підтримання миру й безпеки.

Важливе місце серед аналізованих документів посідає Інструкція щодо організації проходження служби працівниками

органів внутрішніх справ, військовослужбовцями внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України, які направлені для участі в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки. Вона визначає ключові аспекти організації й порядку проведення тестування кандидатів, зарахування в резерв, звільнення із займаних посад за основним місцем проходження служби, призначення на посади Спеціального миротворчого центру Національної академії внутрішніх справ, направлення кандидатів для участі в міжнародних операціях із підтримання миру й безпеки, відрядження працівників за повернення з міжнародних операцій у розпорядження апарату Міністерства внутрішніх справ України, головних управлінь, управлінь Міністерства внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на залізницях, вищих навчальних закладів Міністерства внутрішніх справ України, Головного управління внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України, а також з'ясовує порядок обліку й ведення службової документації [7].

Інструкція щодо організації проходження служби працівниками органів внутрішніх справ, військовослужбовцями внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України, які направлені для участі в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки врегульовує низку важливих питань:

- тестування кандидатів для участі в міжнародних операціях із підтримання миру й безпеки з обов'язковим знанням іноземної мови;

- тестування кандидатів для участі в міжнародних операціях із підтримання миру й безпеки без обов'язкового знання іноземної мови;

- адміністративно-розпорядчі заходи, пов'язані з підготовкою та направленням кандидатів для участі в міжнародних операціях із підтримання миру й безпеки;

- призначення до складу, присвоєння спеціальних звань і заохочення національного персоналу Міністерства внутрішніх справ України;

- забезпечення грошовим утриманням та щомісячною грошовою винагородою в іноземній валюті національного персоналу Міністерства внутрішніх справ України;

- ведення службової документації, зберігання особових і виїзних справ на періоди вивчення, відбору, направлення та перебування національного персоналу Міністерства внутрішніх справ України в місіях.

Наостанок необхідно згадати про Положення про нагрудний знак національного персоналу Міністерства внутрішніх справ України «POLICE OF UKRAINE» та персоналізаційну табличку, яким визначаються загальні положення щодо видачі й зберігання цього нагрудного знака, його опис, а також опис персоналізаційної таблички [8].

Цікавим є спільний Наказ Міністерства оборони України, Міністерства фінансів України, Міністерства інфраструктури України, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Міністерства екології та природних ресурсів України, Служби безпеки України, Державної прикордонної служби України «Про затвердження Каталогу можливостей України щодо підтримки міжнародних миротворчих операцій та навчань» від 7 липня 2012 р. № 446/810/385/605/501/781/336/284/519, який було затверджено для визначення об'єктів військової та цивільної інфраструктури, їх можливостей щодо забезпечення підрозділів, які тимчасово розміщуються чи діють на території України або перетинають транзитом її територію,

територіальне море чи повітряний простір [9]. Цей каталог дозволяє планувати заходи підтримки за кількісними та якісними показниками, проводити необхідні розрахунки щодо проведення міжнародних операцій, конкретизувати оперативні плани, опрацювати й актуалізувати умови підтримки, ефективно використовувати інфраструктуру та ресурси держави відповідно до положень міжнародних договорів України. Більш детально положення цього документа буде розглянуто в подальших розвідках під час дослідження особливостей законодавчого забезпечення миротворчої діяльності на території України.

Висновки. Проаналізовані законодавчі та інші нормативно-правові акти визначають правові, організаційні й фінансові засади участі України в міжнародній миротворчій діяльності, загальні принципи та порядок формування військового й цивільного миротворчого персоналу, організацію їх підготовки та всебічного забезпечення. Наявна нормативно-правова база дає змогу миротворчому контингенту й персоналу України брати участь у всіх типах миротворчих операцій. Прийняття наведених документів розширило коло міжнародних операцій, до яких може залучатись Україна, та створило правове підґрунтя для подальшого вдосконалення механізму залучення миротворчого контингенту й персоналу України до участі в міжнародних операціях як самостійно, так і в складі багатонаціональних формувань.

Водночас актуальними залишаються питання необхідності завершення внесення комплексних змін до національного законодавства України для врегулювання загальних засад її участі в міжнародній миротворчій діяльності, продовження заходів щодо імплементації Європейської стратегії безпеки, а також інтенсифікації консультацій і координації дій щодо зосередження зусиль на протидії викликам загальноприйнятими принципами міжнародного миру й безпеки, як встановлено міжнародними актами.

Література:

1. Про затвердження Інструкції з організації участі національних контингентів (персоналу) Збройних Сил України в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки : Наказ Міністерства оборони України від 28 грудня 2011 р. № 840 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0125-12>.
2. Про затвердження Положення про організацію медичного забезпечення військовослужбовців Збройних Сил України, які залучаються до участі в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки : Наказ Міністерства оборони України від 6 серпня 2014 р. № 508 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1231-14>.
3. Про затвердження Інструкції про порядок забезпечення коштами в іноземній валюті діяльності Міністерства оборони України та Збройних Сил України : Наказ Міністерства оборони України від 20 березня 2013 р. № 187 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0896-13>.
4. Про організаційне забезпечення діяльності Міністерства внутрішніх справ України з підтримання миру і безпеки : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 7 грудня 2003 р. № 1490 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0277-04>.
5. Положення про національний персонал Міністерства внутрішніх справ України // Про організаційне забезпечення діяльності Міністерства внутрішніх справ України з підтримання миру і безпеки :

Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 7 грудня 2003 р. № 1490 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0277-04>.

6. Положення про Комісію Міністерства внутрішніх справ України з відбору та направлення працівників органів внутрішніх справ, військовослужбовців внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України для участі в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки // Про організаційне забезпечення діяльності Міністерства внутрішніх справ України з підтримання миру і безпеки : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 7 грудня 2003 р. № 1490 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0277-04>.
7. Інструкція щодо організації проходження служби працівниками органів внутрішніх справ, військовослужбовцями внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України, які направлені для участі в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки // Про організаційне забезпечення діяльності Міністерства внутрішніх справ України з підтримання миру і безпеки : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 7 грудня 2003 р. № 1490 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0277-04>.
8. Положення про нагрудний знак національного персоналу Міністерства внутрішніх справ України «POLICE OF UKRAINE» та персоналізаційну табличку безпеки // Про організаційне забезпечення діяльності Міністерства внутрішніх справ України з підтримання миру і безпеки : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 7 грудня 2003 р. № 1490 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0277-04>.
9. Про затвердження Каталогу можливостей України щодо підтримки міжнародних миротворчих операцій та навчань : Наказ Міністерства оборони України, Міністерства фінансів України, Міністерства інфраструктури України, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Міністерства екології та природних ресурсів України, Служби безпеки України, Державної прикордонної служби України від 7 липня 2012 р. № 446/810/385/605/501/781/336/284/519 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1260-12>.

Воробьев Р. А. Роль центральных органов исполнительной власти в правовом обеспечении миротворческой деятельности

Аннотация. В статье исследуется нормативно-правовое обеспечение миротворческой деятельности. Определяются правовые основы участия Украины в миротворческой деятельности. Осуществляется анализ научных исследований правового регулирования миротворческой деятельности.

Ключевые слова: международные миротворческие операции, международная миротворческая деятельность, миротворческий контингент, миротворческий персонал, правовое регулирование.

Vorobyov R. The role of central authorities in legal support peacekeeping

Summary. The article investigates the regulatory support of peacekeeping. Defines the legal framework of Ukraine's participation in peacekeeping. Analysis is carried out research of legal regulation of peacekeeping.

Key words: international peacekeeping operations, international peacekeeping activity, peacekeeping contingent, peacekeeping personnel, legal regulation.

*Бояринцева М. А.,
кандидат юридичних наук,
суддя*

Окружного адміністративного суду міста Києва

СУЧАСНІ ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА ТА МОЖЛИВОСТІ ЇХ ЗАПОЗИЧЕННЯ УКРАЇНОЮ (НА ПРИКЛАДІ НОРМ ОКРЕМИХ РЕКОМЕНДАЦІЙ КОМІТЕТУ МІНІСТРІВ РАДИ ЄВРОПИ)

Анотація. У статті узагальнено вивчаються окремі групи європейських стандартів адміністративного судочинства, аналізуються відповідні акти «м'якого права» Європейського Союзу, досліджуються принципи адміністративного судочинства тощо. У підсумку автор підкреслює необхідність подальшої активної імплементації європейських стандартів адміністративного судочинства у вітчизняне законодавство й правозастосовну практику.

Ключові слова: адміністративне судочинство, європейські стандарти, Європейський Союз, публічне адміністрування, рекомендації.

Постановка проблеми. На тлі останніх подій (трансформації всієї системи публічного адміністрування й організації державної влади, інтеграції європейських стандартів урядування, адаптації вітчизняного законодавства до законодавства Європейського Союзу, економічної нестабільності, військової загрози з боку зовнішнього агресора та інших чинників) в імперативному порядку має бути забезпечено стабільність механізму держави як основоположної гарантії національної безпеки України. Одним зі стабілізуючих факторів за таких умов має виступати ефективна й надійна судова система. Приблизно такі ж тези знайшли своє відображення в Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» (далі Стратегія «Україна – 2020»), затвердженій Указом Президента України від 12 січня 2015 року, у якій судова реформа поряд із векторами руху, відповідальності та розвитку стала складовою вектора безпеки. Вектор безпеки – це забезпечення гарантій безпеки держави, бізнесу та громадян, захищеності інвестицій і приватної власності. Визначальною основою безпеки має стати забезпечення чесного й неупередженого правосуддя, невідкладне проведення очищення влади на всіх рівнях та забезпечення впровадження ефективних механізмів протидії корупції [1].

Метою статті є аналіз сучасних європейських стандартів адміністративного судочинства та можливостей їх запозичення в Україні на прикладі норм окремих рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи.

Виклад основного матеріалу дослідження. У Стратегії «Україна – 2020» зазначено, що метою судової реформи є реформування судустрою, судочинства й суміжних правових інститутів задля практичної реалізації принципів верховенства права та забезпечення кожному права на справедливий судовий розгляд справ незалежним і неупередженим судом. Реформа має забезпечити функціонування судової влади, що відповідає суспільним очікуванням щодо незалежного й справедливого суду, а також європейській системі цінностей і стандартів захисту прав людини [1].

У свою чергу під час модифікації та «переформатування» вітчизняної системи публічного адміністрування досить часто знижується рівень ефективності виконання функцій держави, відбувається зниження так званої управлінської дисципліни й правопорядку, унаслідок чого порушення законних прав і свобод приватних осіб може стати системним явищем. Саме тому особливо важливе значення за цих обставин відіграє адміністративне судочинство як засіб захисту прав і свобод людини, громадянина, юридичних осіб та інших колективних суб'єктів права.

Як слушно вказує В.К. Колпаков, наявність адміністративного правосуддя – одна з фундаментальних вимог до суспільства, заснованих на стандартах верховенства права. Воно означає прихильність принципу, передбачає, що уряд країни та її органи адміністрування мають діяти чітко в межах правових повноважень. Ця вимога, як підкреслює вчений, також означає, що приватні особи мають право домагатись відшкодування за судом будь-якого збитку, завданого їхнім правам, свободам чи інтересам у результаті незаконних дій органів адміністрування або неналежного виконання ними своїх обов'язків. У таких випадках у приватних осіб має бути можливість домагатись дієвого відшкодування за допомогою ініціювання адміністративного провадження в суді. Для цього відповідний суд повинен мати повноваження щодо судового перегляду адміністративного акта з метою з'ясування його законності й доцільності, а також щодо визначення відповідних заходів, які можуть бути прийняті в розумні строки. Суд також має дотримуватись балансу між законними інтересами всіх сторін і забезпечити не лише невідкладний розгляд скарги, а й ефективну та дієву роботу публічної адміністрації [2, с. 206–207].

Найважливішою парадигмою всієї діяльності органів адміністративного судочинства є чітке й неухильне дотримання принципу верховенства права. Стандартами щодо його втілення в практичну площину є такі ознаки: можливість доступу до суду кожної особи в разі виникнення конфлікту з адміністративних правовідносин; незалежність судової системи й самостійність адміністративного правосуддя; наявність систем спеціалізованих судів або спеціальних судових підрозділів, які здійснюють адміністративне судочинство; незалежність і неупередженість суду, створеного на підставі закону; ефективне відправлення правосуддя; наявність нормативно зафіксованого особливого порядку вирішення адміністративно-правових конфліктів; дотримання судовими інстанціями під час розгляду справ балансу між законними інтересами всіх сторін, що забезпечує не лише невідкладний розгляд скарги, а й ефективну та дієву роботу державної адміністрації; право на відкритий судовий розгляд (зокрема, публічне проголошення рішення); ефективність судового контролю за актами й діями чи бездіяльністю адміністрації; забезпечення кожній із зацікавлених сторін права отримати копію судового рішення в їх справі, можли-

вість ознайомитись із судовим рішенням, щодо якого його учасники мають законний інтерес, та забезпечення доступності судового рішення, що містить також певні ustalені формули для громадськості у вигляді публікації чи в електронній формі; дієвість рішення суду на підставі правової певності (якщо судом остаточно вирішено конфлікт, це рішення не може піддаватися сумніву); ефективність судового контролю за актами й діями (чи бездіяльністю) органів публічної влади; розумні строки [3, с. 64].

У реалізації принципів верховенства права та закону важливу роль відведено стандартам справедливого судового розгляду. Ці стандарти поділяються на три групи: стандарти порушення справи, стандарти провадження в справі та стандарти щодо винесення рішення в справі. Стандартами порушення справи є розумні строки порушення справи, ефективний доступ до судового провадження, наявність правового сприяння й правової допомоги. Стандартами провадження в справі є право на усне слухання, рівність змагальних можливостей сторін та змагальність процесу, наявність превентивних і забезпечувальних заходів. Стандартами щодо винесення рішення в справі є право на суд у розумні строки, публічність та обґрунтованість судового рішення, ефективне виконання рішень суду.

Наведені стандарти постають із міжнародного права, стандартів, установлених регіональними й міжнародними організаціями, та судової практики регіональних і міжнародних судів, трибуналів та органів із прав людини [3, с. 79].

Водночас реалізація завдань адміністративної юстиції на європейському адміністративному просторі забезпечується дотриманням стандартів, визначених у документах Ради Європи та Комітету Міністрів Ради Європи. Більшість вказаних документів належать до джерел «м'якого права» (інституційні, рекомендаційні норми, що містяться у відповідних джерелах – документах міжнародних міждержавних організацій [4, с. 96]). До таких актів, наприклад, можна віднести:

1) Рекомендацію № R(93)1 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам про ефективний доступ до закону і правосуддя для найбільш вразливих верств населення, ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 484 засіданні заступників міністрів 8 січня 1993 року [5];

2) Рекомендацію № Rec(2001)3 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо надання громадянам судових та інших юридичних послуг із використанням новітніх технологій, ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 743 засіданні заступників міністрів 28 лютого 2001 року [6];

3) Рекомендацію № Rec(2004)5 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо перевірки законопроектів, існуючих законів та адміністративної практики на відповідність стандартам, викладеним у Європейській конвенції з прав людини, ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 114 засіданні заступників міністрів 12 травня 2004 року [7];

4) Рекомендацію № Rec(2004)6 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо вдосконалення національних засобів правового захисту, ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 114 засіданні заступників міністрів 12 травня 2004 року [8];

5) Рекомендацію № R(81)7 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо заходів, що полегшують доступ до правосуддя, ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 68 засіданні заступників міністрів 14 травня 1981 року [9];

6) Рекомендацію № Rec(2003)14 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо функціональної сумісності інформаційних систем у сфері юстиції, ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 851 засіданні заступників міністрів 9 вересня 2003 року [10];

7) Рекомендацію № Rec(2003)16 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо виконання рішень адміністративних і судових органів у галузі адміністративного права, ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 851 засіданні заступників міністрів 9 вересня 2003 року [11];

8) Рекомендацію № Rec(2003)17 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо примусового виконання, ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 851 засіданні заступників міністрів 9 вересня 2003 року [12];

9) Рекомендацію № CM/Rec(2010)12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів «Незалежність, ефективність та обов'язки», ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 1098 засіданні 17 листопада 2010 року [13].

Справедливо зазначити, що, звісно, це далеко не вичерпний перелік конкретних вимог до адміністративного судочинства й судоустрою в цілому, проте він містить визначені рекомендації та пропозиції для організації судочинства, у тому числі адміністративного.

На прикладі окремих зі згаданих актів розглянемо пропоновані інституціями Європейського Союзу (далі – ЄС) стандарти адміністративного судочинства. Зокрема, Рекомендація № R(81)7 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо заходів, що полегшують доступ до правосуддя, серед іншого встановлює такі приписи:

– державам варто вжити заходів, щоб усі процесуальні дії мали простий характер, вживана мова була зрозумілою широкому загалу, а судові рішення були зрозумілими для сторін;

– необхідно вжити всіх можливих заходів для максимального скорочення строків винесення рішень судами. Із цією метою варто скасувати застарілі процедури, які не мають практичної користі, забезпечити судам достатній персонал і можливості ефективної роботи та ухвалити порядок, який дозволить контролювати перебіг провадження із самого його початку;

– варто розробити заходи щодо неопротестованих або незаперечених позовних вимог задля винесення остаточного рішення швидко, без непотрібних формальностей, особистої явки в суд чи зайвих витрат;

– тією мірою, якою судові витрати становлять явну перешкоду доступу до правосуддя, їх необхідно, якщо це можливо, скоротити чи скасувати. Систему судових витрат варто переглянути на предмет її спрощення.

Зауважимо, що Україна рухається вперед шляхом забезпечення доступу громадян до судового захисту в межах адміністративного судочинства, про що свідчить прийняття й реалізація положень Закону України «Про безоплатну правову допомогу» від 2 червня 2011 року [14]. Водночас відносно нещодавні зміни до Закону України «Про судовий збір», що стосувались істотного (особливо для юридичних осіб) збільшення розміру ставок судового збору під час подання адміністративних позовів та інших документів в адміністративному процесі, значно обмежили коло осіб, які мають фінансові можливості для оскарження в судовому порядку рішень, дій чи бездіяльності публічної адміністрації. Ще більш гострою ця проблема постала внаслідок девальвації вітчизняної валюти, яка спричинила суттєве скорочення доходів населення.

У свою чергу Рекомендація № Rec(2003)17 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо примусового виконання закріплює такі положення:

– у тих випадках, коли закон не передбачає автоматичне зупинення виконання рішення під час його оскарження, приватним особам із метою забезпечення захисту їхніх прав та інтересів не-

обхідно забезпечити можливість клопотатись перед адміністративним або судовим органом про зупинення виконання рішення, що оскаржується. З метою уникнення надмірних перешкод у роботі адміністративних органів і гарантування дотримання принципу правової передбачуваності скористатись такою можливістю належить у межах розумного строку;

– застосовувати примусові заходи, у тому числі будь-які супровідні фінансові санкції, мають відповідати принципу пропорційності;

– у невідкладних випадках обсяг процедури примусового виконання має бути пропорційним ступеню невідкладності справи;

– держави-члени повинні забезпечити виконання судових рішень адміністративними органами в межах розумного строку. Вони мають вживати всіх необхідних заходів згідно із законом із метою надання цим рішенням повної сили;

– у разі, якщо адміністративний орган не виконує судові рішення, варто передбачити відповідну процедуру, що дозволяє домагатись виконання такого рішення, зокрема й за допомогою судової заборони або пені (coercive fine);

– державам-членам необхідно забезпечити притягнення адміністративних органів до відповідальності в разі їх відмови від виконання або невиконання судових рішень. Посадові особи, які відповідають за виконання судових рішень, якщо вони їх не виконують, можуть також бути притягнуті до індивідуальної відповідальності в дисциплінарному, цивільному чи кримінальному порядку.

Надзвичайно важливим для України є питання запровадження дієвих санкцій і невідворотної відповідальності для органів публічної адміністрації та їх посадових осіб за невиконання судових рішень. На жаль, вітчизняне законодавство, насамперед адміністративне, нині не містить дієвих механізмів застосування заходів юридичної відповідальності за невиконання судових рішень органами державної влади й місцевого самоврядування. Варто також зауважити, що питання юридичної відповідальності органів публічної адміністрації залишається малодослідженим і в науці адміністративного права, хоча окремими вченими наголошується на важливості наукових дискусій і розробок відповідних питань (наприклад, П.С. Лютиковим [15, с. 258–259]).

Натомість Рекомендація № Rec(2001)3 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо надання громадянам судових та інших юридичних послуг із використанням новітніх технологій передбачає, що засоби зв'язку із судами необхідно якомога більше спростити, застосовуючи новітні технології. За умови дотримання вимог безпеки й таємниці приватної інформації це передбачає такі можливості:

– відкриття провадження за допомогою електронних засобів;

– здійснення подальших процесуальних дій у межах провадження в середовищі електронного документообігу;

– отримання відомостей про перебіг справи шляхом одержання доступу до судової інформаційної системи;

– отримання інформації про результати провадження в електронній формі;

– отримання доступу до будь-якої інформації, що стосується ефективного провадження (статутного права, судових прецедентів і судових процедур).

Інформація в електронній формі про судові процеси, як зазначається в Рекомендації № Rec(2001)3 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо надання громадянам судових та інших юридичних послуг із використанням новітніх технологій, має бути загальнодоступною. Також інформація має поширюватись за допомогою найбільш використовуваних технологій (нині – мережі Інтернет).

Висновки. У результаті проведеного дослідження й узагальнення окремих груп європейських стандартів адміністративного судочинства варто зауважити, що наша держава зробила декілька значних кроків на шляху покращення засад адміністративного судочинства та певним чином наблизилась до відповідних європейських зразків. Водночас залишаються невирішеними низка проблем, пов'язаних із незалежністю суддів, спрощенням доступу незабезпечених верств населення до судового захисту в порядку адміністративного судочинства, покращенням матеріально-технічної бази адміністративних судів, що дозволило б використовувати весь потенціал інноваційних електронних технологій під час провадження, та багатьма іншими проблемами прикладного характеру. Такий стан справ зумовлює необхідність подальшої активної імплементації європейських стандартів адміністративного судочинства у вітчизняне законодавство та правозастосовну практику.

Література:

1. Про затвердження Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 року // Офіційний вісник України. – 2015. – № 4. – С. 8.
2. Коломоєць Т.О. Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України»: [навч. лекція] / Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков. – К.: Ін Юре, 2014. – 240 с.
3. Руководство по мониторингу административного правосудия / Академия им. Фольке Бернадота и Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ). – Варшава, 2013. – 110 с.
4. Загальне адміністративне право: [навч. посібник] / [Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко]; за заг. ред. Р.С. Мельника. – К.: Вайт, 2014. – 376 с.
5. Рекомендація № R(93)1 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам про ефективний доступ до закону і правосуддя для найбільш вразливих верств населення: ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 484 засіданні заступників міністрів 8 січня 1993 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf>.
6. Рекомендація № Rec(2001)3 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо надання громадянам судових та інших юридичних послуг з використанням новітніх технологій: ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 743 засіданні заступників міністрів 28 лютого 2001 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf>.
7. Рекомендація № Rec(2004)5 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо перевірки законопроектів, існуючих законів та адміністративної практики на відповідність стандартам, викладеним в Європейській конвенції з прав людини: ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 114 засіданні заступників міністрів 12 травня 2004 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf>.
8. Рекомендація № Rec(2004)6 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо вдосконалення національних засобів правового захисту: ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 114 засіданні заступників міністрів 12 травня 2004 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf>.
9. Рекомендація № R(81)7 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо заходів, що полегшують доступ до правосуддя: ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 68 засіданні заступників міністрів 14 травня 1981 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf>.
10. Рекомендація № Rec(2003)14 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо функціональної сумісності інформаційних систем у сфері юстиції: ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 851 засіданні заступників міністрів 9 вересня 2003 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf>.
11. Рекомендація № Rec(2003)16 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо виконання рішень адміністративних і судових органів у галузі адміністративного права: ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 851 засіданні заступників міністрів 9 вересня 2003 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf>.

12. Рекомендація № Rec(2003)17 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо примусового виконання : ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 851 засіданні заступників міністрів 9 вересня 2003 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf>.
13. Рекомендація № CM/Rec(2010)12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів «Незалежність, ефективність та обов'язки» : ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 1098 засіданні 17 листопада 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf>.
14. Про безоплатну правову допомогу : Закон України від 2 червня 2011 року // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 51. – Ст. 577.
15. Лютиков П.С. Феномен юридичних осіб як суб'єктів адміністративного права : [монографія] / П.С. Лютиков – Херсон : ВД «Гельветика», 2013. – 252 с.

Бояринцева М. А. Современные европейские стандарты административного судопроизводства и возможности их заимствования Украиной (на примере норм отдельных рекомендаций Комитета Министров Совета Европы)

Аннотация. В статье обобщенно изучаются группы европейских стандартов административного судопроизводства, анализируются соответствующие акты «мягкого права» Европейского Союза, исследуются принципы

административного судопроизводства и так далее. В итоге автор подчеркивает необходимость дальнейшей активной имплементации европейских стандартов административного судопроизводства в отечественное законодательство и правоприменительную практику.

Ключевые слова: административное судопроизводство, европейские стандарты, Европейский Союз, публичное администрирование, рекомендации.

Boyarintseva M. The modern European standards of administrative proceedings and the possibility of borrowing by Ukraine (for example, certain rules of the recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe)

Summary. The article summarized study group of the European standards of administrative proceedings, analyzed the relevant instruments of “soft law” European Union, investigates principles of administrative proceedings, and the like. As a result, the author stresses the need to continue the active implementation of European standards of administrative proceedings in the domestic legislation and practice.

Key words: administrative proceedings, European standards, European Union, public administration, recommendations.

*Коробцова Д. В.,**викладач кафедри загальноправових дисциплін
Харківського національного університету внутрішніх справ*

ПРОБЛЕМИ ПОБУДОВИ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Анотація. Статтю присвячено визначенню поняття «бюджетне законодавство», аналізу його складових та обґрунтуванню доцільності систематизації з врахуванням сучасних факторів впливу на його побудову.

Ключові слова: бюджетне законодавство, нормативно-правовий акт, система, бюджетний закон, рішення про бюджет, бюджетний процес.

Постановка проблеми. Важливою умовою функціонування бюджетної системи України й організації бюджетного процесу є бюджетне законодавство. Оскільки об'єктивною формою права є законодавство, важливо визначити зміст і склад бюджетного законодавства, склад і систему нормативно-правових актів, які містять правові основи фінансової діяльності держави у важливій сфері публічних відносин – бюджетній. Структура побудови системи нормативно-правових актів, які визначають загальні та спеціальні положення бюджетної діяльності учасників бюджетного процесу, процедурно-процесуальний порядок їх реалізації та встановлюють правовий статус, завдання, функції та повноваження задіяних суб'єктів тощо, мають важливе значення для правової системи країни, зокрема для забезпечення правового порядку в бюджетній діяльності держави й захисту фінансових інтересів бюджетних споживачів.

Бюджетним кодексом України (далі – БКУ) встановлюється склад бюджетного законодавства та визначається необхідність контролю за його дотриманням і відповідальність за вчинені порушення. Проте, на нашу думку, реформи, що останнім часом проводяться в українському суспільстві, бурхливий розвиток адміністративних, фінансових і бюджетних відносин, зумовлюють необхідність уточнення категоріального апарату бюджетного права, зокрема поняття «бюджетне законодавство» і складових, що його утворюють, з урахуванням потреб удосконалення бюджетної діяльності й налагодження ефективного контролю за його дотриманням.

Стан дослідження. Питання покращення якості нормативно-правових актів, які регламентують бюджетні відносини, концептуальні засади побудови системи та складу бюджетного законодавства досліджувалися в працях Л.К. Воронової, Т.А. Латковської, А.О. Монаєнко, А.А. Нечай, Л.А. Савченко, В.Д. Чернадчука, О.В. Чернадчука та інших. Так, у праці Л.К. Воронової розглядається місце та значення Конституції України як основного правового акта у фінансовому законодавстві [1, с. 111]. Дослідники відмічають недоліки сучасного стану бюджетного законодавства України та пропонують напрями його розвитку [2]. Аналізується поняття «бюджетне законодавство», надається його вузьке та широке тлумачення [3, с. 12–13]. До нормативно-правових актів із бюджетної діяльності фахівці відносять набір різних за правовим значенням документів [4, с. 96–97], які на практиці в минулому, залежно від політичної й економічної ситуації, застосовувалися стихійно. Таким чином, питання сутності категорії «бюджетне зако-

нодавство» в наукових розробках залишається дискусійним. З урахуванням широкого використання цієї дефініції в чинному БКУ, інших законах і юридичних роботах потреба в її дослідженні є актуальною.

Метою статті є вивчення, аналіз і систематизація бюджетного законодавства з урахуванням сучасних факторів впливу на розвиток суспільних і фінансових правовідносин.

Виклад основного матеріалу. Розгляд сутності поняття «бюджетне законодавство» потребує використання засобів діалектичного методу пізнання, який забезпечує розгляд названої проблеми крізь призму взаємодії та взаємозумовленості соціальних процесів і явищ у бюджетній діяльності та дає змогу проаналізувати його складові через використання таких філософських понять, як «загальне» й «одиничне». Із цих позицій категорія «бюджетне законодавство» складається із загального поняття під яким треба розуміти «законодавство», та одиничного поняття – «бюджет».

Термін «законодавство» тлумачиться в різних наукових працях, але фахівці визначають три основні типи розуміння цієї категорії. Перший тип передбачає тільки закони й постанови (законодавчі акти) вищих органів державної влади; другий охоплює законодавчі й урядові акти нормативного характеру; прихильники третього підходу вважають, що це система всіх нормативних юридичних актів держави, тобто законів і підзаконних актів, а отже, «законодавство» розглядається як коло нормативно-правових актів від вузького до широкого наповнення [5, с. 117–118]. Поряд із цим фахівці також вказують на необхідність подолання неоднозначності тлумачень терміна «законодавство», проте в теорії це досі дискусійне питання, що не заважає його використанню в практиці законотворчої діяльності [6, с. 18].

Бюджет як план формування та використання фінансових ресурсів – це нормативно-правовий акт, закон або рішення, який приймається в спеціально встановленій процедурі. Відповідно до БКУ до складу бюджетного законодавства належать Конституція України, Бюджетний кодекс України, Закон про Державний бюджет України; інші закони, що регулюють бюджетні відносини; нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, а також нормативно-правові акти органів виконавчої влади, рішення про місцевий бюджет, рішення органів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування (ст. 4 БКУ). Спільним для цієї групи нормативно-правових актів є бюджет як предмет правового регулювання й нормативно-правовий акт про бюджет як системоутворюючий елемент бюджетного законодавства.

Погоджуємося з думкою науковців про те, що визначення терміна «бюджетне законодавство» відповідає третьому типу розуміння цієї категорії [5, с. 365]. Бюджетне законодавство складається з різних за юридичною силою нормативно-правових актів, що регулюють бюджетні відносини, та має основний спільний елемент сукупності – бюджет, що надає системності

цьому угрупованню. Філософи визначають, що система – це впорядкована множина взаємопов'язаних елементів, який притаманні певні структури, організація, єдність і цілісність [7, с. 365]. Із цих позицій Конституція України, БКУ, інші закони, підзаконні акти (постанови, рішення, укази, декрети, інструкції), що приймаються відповідно до Конституції України – це бюджетне законодавство України.

Отже, бюджетне законодавство – це система нормативно-правових актів, які встановлюють правові засади регулювання бюджетних відносин. Це коло нормативно-правових актів, які на підставі Конституції України регламентують бюджетні відносини за напрямками фінансової діяльності держави, органів місцевого самоврядування в бюджетній сфері, тобто і з приводу побудови бюджетної системи, реалізації бюджетного процесу, міжбюджетних відносин, бюджетного контролю й відповідальності.

У наукових працях існує думка, що бюджетне законодавство охоплює не всі нормативно-правові акти, а лише закони та законодавчі акти, до яких належать нормативно-правові акти президента чи уряду, видані в межах делегованих Конституцією України чи законом повноважень, які пов'язані з правовим регулюванням суспільних відносин, що виникають у зв'язку зі встановленням та функціонуванням бюджетної системи, встановленням, формуванням, розподілом і використанням коштів державного й місцевих бюджетів, бюджетним контролем, а також застосуванням заходів впливу за порушення бюджетного законодавства [3, с. 13]. Вважаємо, що такий підхід до тлумачення складу бюджетного законодавства штучно його обмежує, оскільки результатом правотворчої діяльності уповноважених учасників бюджетного процесу є не тільки бюджети, а й нормативно-правові акти, без яких бюджетна діяльність не здійснюється. Наприклад, у БКУ вказано на такі акти, як проєкт Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період, який готує Міністерство фінансів України, або Прогнозні монетарні показники на наступний бюджетний рік, що готує Національний банк України (ст. 33 БКУ), або Річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України, що готує Рахункова палата України (ст. 62 БКУ), та інші. Важливе призначення в бюджетному процесі мають норми Податкового кодексу України, який регулює питання, пов'язані з політикою у сфері оподаткування й адміністрування податків. Митний кодекс України регулює питання, пов'язані з митною справою й адмініструванням митних зборів. У процесі виконання бюджетів застосовується казначейський спосіб, який регламентується наказами Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України. Стратегічне й вирішальне значення мають нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України щодо регулювання бюджетних відносин і створення системи державного фінансового контролю, які серед інших положень встановлюють загальні засади контролю бюджетного процесу.

Оскільки БКУ визначає рішення про місцевий бюджет у складі бюджетного законодавства, потрібно враховувати нормативно-правові акти, які регламентують процедуру його прийняття, виконання та звітності. На рівні місцевих бюджетів постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим про бюджет, рішення місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування про бюджети – це нормативно-правові акти, які визначають відповідальних розпорядників бюджетних коштів, на яких покладаються бюджетні повноваження. Учасники бюджетного процесу на різних стадіях його здійснення можуть складати договори, спільним рішенням відповідних рад приймати угоди на надання субвенцій, на пере-

дачу видатків, тобто складається коло локальних нормативних актів, які також входять до складу бюджетного законодавства.

Існують нормативно-правові акти, які визначають повноваження суб'єктів державного бюджетного контролю, дотримання яких є гарантом неупередженості його проведення й засобом захисту інтересів бюджетних споживачів, проте всі нормативно-правові акти, що складають бюджетне законодавство, спираються на принцип верховенства права, відповідно до якого Конституція України має найвищу юридичну силу, а закони й інші нормативно-правові акти приймаються на її підґрунті та повинні відповідати їй.

Нормативно-правові акти, які регулюють бюджетні відносини, мають різну форму, юридичну силу, обсяг повноважень (закон, декрет, указ, постанова, рішення, наказ). Проте всі ці акти мають спільний об'єкт (предмет) діяльності – план формування й використання фінансових ресурсів, тобто бюджет, який має правову форму, і дотримання вимог цього документу є обов'язковим для всіх учасників бюджетного процесу. Таким чином, склад бюджетного законодавства – це не сукупність різних за правовим впливом нормативних актів, а система, яка спирається на Основний Закон і логічно об'єднує взаємопов'язані складові.

Відносини, що регулюються бюджетним законодавством, охоплюють нормативно-правові акти, які визначають правовий порядок у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, що складають бюджетну систему країни, звітів про виконання бюджетів, питання контролю за дотриманням бюджетного законодавства й відповідальності за порушення бюджетного законодавства. З врахуванням напрямів бюджетної діяльності можливо відокремити такі інституційні блоки бюджетного законодавства: про бюджетну систему, про Державний бюджет України, про місцеві бюджети, про міжбюджетні відносини, процесуальне бюджетне законодавство, законодавство з контролю за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальності за його порушення. Такий поділ, вважаємо, доцільно враховувати під час розгляду низки поточних питань, пов'язаних із вирішенням тактичних дискусійних завдань, що виникають у процесі організації бюджетної діяльності, оскільки це конкретизує проблему й повноваження виконавців.

У сучасних умовах господарювання необхідно враховувати фактори впливу на систему бюджетного законодавства, на його структуру та якість нормативно-правових актів, які її утворюють. Існує низка об'єктивних факторів, які склалися внаслідок політичної й економічної ситуації в країні та світі. За даними економічного огляду України, який надав Світовий банк (станом на 29 квітня 2015 р.), можливо визначити такі обставини, які безпосередньо або опосередковано впливають на бюджетний процес, зумовлюють зміни в структурі та змісті бюджетного законодавства.

По-перше, це економічний спад у 2014 р., який характеризувався девальвацією національної валюти, скороченням споживання й інвестицій. Майже всі галузі, які є важливими для формування доходної частини бюджетів всіх рівнів, зазнали негативного впливу. Так, промисловість скоротилася на 10,1% за 2014 р. порівняно з 2013 р.; оптова торгівля – на 15,0%; будівництво – на 12,7%. Різка девальвація та збільшення тарифів на газ і комунальні послуги підштовхнули 12-місячну інфляцію до 24,9% у грудні [8, с. 89].

По-друге, ескалація військового конфлікту в другій половині 2014 р., яка негативно позначилася на економічній активності на індустріальному сході країни та підірвало довіру інвесторів і споживачів.

По-третє, продовження зростання дефіциту Державного бюджету України й обсягу державного боргу, що пов'язано зі зменшенням доходів бюджету внаслідок скорочення надходжень зі сходу та з ростом витрат бюджетів на фінансування заходів безпеки. Із цих причин уряд повинен був переглянути податкову політику й прийняти непопулярні заходи щодо збільшення податкового навантаження на платників податків і зменшення податкових пільг (наприклад, введення пенсійних надходжень в об'єкт оподаткування податком на доход фізичних осіб).

По-четверте, проблеми в банківському секторі, що привели до скорочення кредитування економіки протягом 2015 р. в результаті реструктуризації банків та обмеження ліквідності, і надалі мають негативні наслідки на платіжний баланс країни. Фінансовий ринок також продовжує перебувати під тиском через необхідність виплати заборгованості, зростання попиту на валюту та затримки надходження міжнародної фінансової допомоги.

По-п'яте, відсутність єдності в прийнятті економічних рішень у законодавчому органі влади, між ним і урядом, а також іншими органами виконавчої влади, що спричинило порушення строків розгляду та затвердження державного й місцевих бюджетів, необхідність прийняття поправок до чинного бюджетного законодавства в процесі його виконання й інші бюджетні порушення.

Ці фактори мають суттєвий вплив на бюджетне законодавство та свідчать про негативні наслідки бюджетної діяльності. Разом із цим потрібно враховувати, що ці фактори є наслідком сучасного економічного й політичного стану держави та впливають комплексно й взаємозалежно на ефективне регулювання бюджетних відносин, проте тимчасово. Поєднання та зважене врахування дій цих факторів у сучасний період сприятиме відповідності бюджетного законодавства реаліям суспільного виробництва та уникненню ймовірних негативних наслідків у бюджетному процесі. Економічні, політичні, соціальні та правові фактори мають зовнішній, об'єктивний і суттєвий вплив на побудову та реалізацію бюджетного законодавства.

Важливий вплив на розвиток бюджетного законодавства має якість нормативно-правових актів, які його складають. У БКУ визначається окремим розділом правові засади контролю за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальність і заходи впливу за вчиненні порушення бюджетного законодавства. Таким чином, правовий механізм реалізації контрольно-бюджетних відносин визначає як об'єкт контролю та відповідальності саме бюджетне законодавство. Із цих позицій перелік порушень бюджетного законодавства, які визначає ст. 116 БКУ, та заходи впливу за порушення бюджетного законодавства, які встановлюються ст. 117-121 БКУ, потребують чіткої правової регламентації складу системи бюджетного законодавства та їх змісту. Норми вказаних статей БКУ визначають право на складання протоколу про бюджетне правопорушення за формою, що встановлює Міністерство фінансів України; прийняття рішення про застосування заходів впливу за бюджетні порушення також є в повноваженнях Державної казначейської служби України, Державної фінансової інспекції України, місцевих фінансових органів. Заходи впливу можуть бути визначені щорічним законом про Державний бюджет України (п. 8, ст. 117 БКУ) [9].

Для цієї групи нормативно-правових актів характерними є дві особливості: по-перше, ці документи визначають правові підстави фінансового контролю та його різновиду – бю-

джетного – шляхом визначення окремих контрольних повноважень щодо організації системи державного контролю руху бюджетних фондів на окремих стадіях бюджетного процесу; по-друге, надають окремим учасникам бюджетного процесу, органам фінансового контролю право законодавчої ініціативи шляхом прийняття наказів, інструкцій тощо, які зареєстровані в Міністерстві юстиції України та підлягають обов'язковому виконанню.

Отже, розробка, прийняття, застосування контрольних повноважень у бюджетному процесі спираються на широке коло нормативно-правових актів суб'єктів бюджетного контролю. Якість цих актів є важливим внутрішнім фактором впливу, що має істотний суб'єктивний вплив на правовий механізм дотримання бюджетного законодавства.

Нині в Україні спостерігаються численні порушення бюджетного законодавства. У документах міжнародних організацій визначається, що показники України щодо передбачуваності й контролю виконання, складання державного бюджету відповідно до цілей економічної політики, зовнішнього та внутрішнього аудиту є нижчими середнього рівня в Європейських країнах. Показники ефективності бюджетного контролю та використання такого його методу, як внутрішній аудит в Україні, порівняно з іншими країнами регіону Європи та Центральної Азії, є найслабкішими [8, с. 89]. Усе це є свідченням впливу вказаних чинників на бюджетне законодавство й необхідності вдосконалення правового механізму його дотримання.

Для усунення пробілів і суперечностей бюджетне законодавство потребує уточнення його дефініцій, зокрема поняття «бюджетне законодавство», яке пропонуємо в запропонованій редакції ввести в ст. 2 БКУ «Визначення основних термінів».

Система нормативно-правових актів, які регламентують відносини з бюджетної діяльності, охоплює широке коло питань, пов'язаних із бюджетним устроєм, стадіями бюджетного процесу, повноваженнями задіяних учасників, організацією бюджетного контролю, тому доцільно уточнити ст. 4 БКУ та викласти її в такій редакції: «Система нормативно-правових актів, що регулюють бюджетні відносини в Україні, групується за напрямками бюджетної діяльності в інституційні блоки, що складаються з...» (і далі за текстом). Доповнення тексту ст. 4 БКУ словом «система» та визначення всіх нормативно-правових актів, що групуються в інституційні блоки бюджетного законодавства за напрямками бюджетної діяльності, необхідно для узгодження діяльності учасників бюджетного процесу.

Висновок. Аналіз наукових поглядів на поняття «законодавство» та поняття «система» дав змогу визначити, що основними ознаки бюджетного законодавства є, по-перше, його системність, що складається за основним елементом побудови – нормативним актом про бюджет, який приймається законом або рішенням; по-друге, широке коло взаємопов'язаних, різних за обсягом і напрямками бюджетної діяльності нормативно-правових актів, які групуються в інституційні блоки; по-третє, залежність від внутрішніх і зовнішніх факторів впливу на побудову його складових та їх якість.

Бюджетне законодавство створює згруповану системність нормативно-правових актів із врахуванням значення принципів верховенства права та верховенства закону й потребує упорядкування. Уніфікація бюджетної термінології шляхом законодавчого надання визначеності термінів, що застосовуються, зокрема терміна «бюджетне законодавство», сприятиме налагодженню фундаментальних засад дотриманості порядку та строків бюджетної діяльності.

У результаті запропонованих пропозицій бюджетне законодавство як правова основа вирішення бюджетних спорів сприятиме ефективному та неупередженому їх розв'язанню, тому що узгодженість нормативних актів за їх правової якості гарантує забезпеченість дотримання. Система нормативно-правових актів, що складають бюджетне законодавство, встановлює повноваження учасників бюджетного процесу в діяльності з приводу бюджетів всіх рівнів, міжбюджетних відносин, бюджетного контролю та відповідальності та тим самим забезпечує законність і цілеспрямованість їх дій.

Під час підготовки нормативно-правових актів із бюджетної діяльності треба спиратися на конституційні положення щодо повноважень учасників бюджетного процесу, враховувати адміністративно-територіальний і бюджетний устрій України. Зовнішні та внутрішні фактори впливу на побудову бюджетного законодавства складають правове середовище дотримання раціональності, законності, фінансової дисципліни в бюджетному процесі. Система бюджетного законодавства потребує надійного правового механізму впровадження й подальшого комплексного дослідження в нових соціально-економічних умовах в Україні.

Література:

1. Воронова Л.К. Конституція України і фінансове законодавство / Л.К. Воронова // Право України. – 2012. – № 1/2. – С. 111–124.
2. Латковська Т.А. Бюджетне законодавство: сучасний стан та перспективи розвитку / Т.А. Латковська // Право України. – 2013. – № 1/2. – С. 57–64.
3. Чернадчук О.В. Бюджетне законодавство України: стан та напрями вдосконалення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.В. Чернадчук ; Класичний приватний університет. – Запоріжжя, 2014. – 20 с.

4. Савченко Л.А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні : [монографія] / Л.А. Савченко. – Ірпінь : Акад. держ. податкової служби України, 2001. – 407 с.
5. Сіренко В.Ф. Систематизація законодавства України: проблеми та перспективи вдосконалення / В.Ф. Сіренко. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. – 217 с.
6. Гетманец О.П. Зміст та значення категорії «бюджетне законодавство» у бюджетному праві / О.П. Гетманец // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2004. – Вип. 25. – С. 360–365.
7. Щерба С.А. Філософія : [підручник] / С.А. Щерба, О.А. Заглада. – Кондор : Київ, 2011. – 548 с.
8. Україна: Звіт з ефективності управління державними фінансами (2011-2015 рік) / Міжнародний банк реконструкції та розвитку ; Світовий банк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.westnik-pravo.mgu.od.ua.
9. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – С. 572.

Коробцова Д. В. Проблемы построения бюджетного законодательства Украины

Аннотация. Статья посвящена определению понятия «бюджетное законодательство», анализу его составляющих и обоснованию целесообразности систематизации с учетом современных факторов влияния на его построение.

Ключевые слова: бюджетное законодательство, нормативно-правовой акт, система, бюджетный закон, решение о бюджете, бюджетный процесс.

Korobtsova D. Problems of budget legislation Ukraine

Summary. The article is devoted to the definition of “budget law” analysis of its components and the rationale for considering systematization of modern impacts in its construction.

Key words: budgetary law, legal act, system, budget law, decision on the budget, budget process.

*Ільченко К. Р.,
аспірант кафедри морського та митного права
Національного університету «Одеська юридична академія»,
головний спеціаліст юридичного відділу
Одеського обласного територіального відділення
Антимонopolного комітету України*

ПОРЯДОК ВИЛУЧЕННЯ ПРОДУКТІВ МОРСЬКОГО І РІЧКОВОГО ПРОМИСЛУ ІЗ СЕРЕДОВИЩА ІСНУВАННЯ ТА ЇХ ПЕРЕМІЩЕННЯ ЧЕРЕЗ МИТНИЙ КОРДОН УКРАЇНИ

Анотація. Статтю присвячено питанню вилучення продуктів промислу й органам, які надають дозволи на таке вилучення, та їх переміщення через митний кордон України як особливого виду товару, що швидко псується. У законодавстві існує специфіка митних формальностей і відповідальності щодо продуктів промислу, які переміщуються через митний кордон. Проведення цих заходів здійснюється з метою належного перевезення та зберігання продуктів промислу, своєчасного митного оформлення, контролю за продуктами морського та річкового промислу, а також для забезпечення галузі національної економіки продовольством та споживачів якісною продукцією.

Ключові слова: рибний патруль, продукти морського та річкового промислу, митний кордон, риболовне судно, контроль, відповідальність.

Постановка проблеми. Рибне господарство має стратегічне значення для забезпечення населення якісним продовольством і галузей національної економіки сировиною, зміцнення позицій країни на міжнародній арені, збереження просторової й національної цілісності України, відіграє значну роль у відтворенні природних ресурсів та підвищенні зайнятості населення. Проблема вилову, добування та переробки продуктів морського й річкового промислу, а в подальшому й переміщення через митний кордон постала давно, але на сьогодні її так і не вирішено. В Україні відсутні загальнодержавні механізми надання квот і лімітів на вилов та добування водних біоресурсів, а також методи визначення суб'єктів господарювання, які будуть отримувати вказані квоти та ліміти. Тому поставлено питання щодо створення на підставі європейського досвіду оновленого органу в галузі рибного господарства, а саме рибного патрулю як одного з ключових органів у державі.

Стан дослідження. Цю тематику частково досліджували у своїх працях такі вчені, як Є.В. Додін, С.В. Ківалов, Ф.Л. Жорін, О.В. Молчанов, В.В. Прокопенко, О.П. Федотов, І.В. Міщенко та інші, проте достатнього розгляду питання вилучення продуктів морського та річкового промислу із середовища існування, та їх переміщення через митний кордон України в сучасній правознавчій літературі не отримали.

Метою статті є комплексний аналіз теоретичних і практичних аспектів щодо порядку вилучення продуктів промислу та їх переміщення через митний кордон України.

Виклад основного матеріалу. Одним із напрямів митного регулювання є переміщення через митний кордон продуктів морського та річкового промислу. Порядку переміщення цих продуктів присвячений розділ VI Митного кодексу України [1].

На нашу думку, під продуктами морського та річкового промислу треба розуміти результат спеціального виду діяльно-

сті, спрямований на вилов, добування, збирання тощо водних біоресурсів для задоволення різних потреб людини, який здійснюється облаштованими суднами; для їх вилову, добування потрібний спеціальний дозвіл та ліміти або квоти вилову, які надає держава, для нормального й безпечного функціонування людини та середовища існування або підприємства, діяльність якого спрямована на так звану обробку продуктів морського та річкового промислу (консервування, замороження і т. д.) з метою перетину державного кордону України або в порядку імпорту, експорту або транзиту. Результатами такого спеціального виду діяльності є необроблені або оброблені (підсолені, заморожені, обварені, консервовані, перероблені в іншу продукцію або піддані іншим формам обробки) риба, водорості, безхребетні, ракоподібні та ін.

Під вилученням треба розуміти процес отримання продуктів промислу з водного середовища.

Питання вилучення продуктів промислу є досить актуальним, оскільки досі існує проблема щодо єдиного механізму вилучення продуктів морського та річкового промислу із середовища існування та контролю за таким вилученням. Тому й не дивно що постало питання щодо створення на основі європейського досвіду органу в рибній галузі, а саме рибного патрулю.

На рибний патруль буде покладено обов'язки контролю та нагляду за діяльністю суб'єктів господарювання й рибалок щодо вилову продуктів промислу, буде здійснено повне оновлення персоналу. Ми вважаємо, що це досить дієвий і необхідний крок, оскільки в Україні відсутній дієвий механізм щодо охорони водних біоресурсів.

Потрібно зазначити, що суб'єкти господарювання, які здійснюють вилов, добування продуктів промислу, повинні мати спеціальні дозвільні документи. Порядок і підстави отримання ліцензій на вилов, добування водних біоресурсів покладено на Міністерство аграрної політики та продовольства України. Ліцензійні умови провадження господарської діяльності, пов'язаної з промисловим виловом водних біоресурсів, окрім внутрішніх вод (ставків) господарств, затверджені Наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 31 травня 2013 р. № 341 [2]. Так, порядок отримання ліцензій існує, проте не всі бажаючі можуть отримати такі ліцензії, оскільки немає прозорості та відкритої процедури їх отримання. Сподіваємося, що поставлене завдання виконає рибний патруль.

Відповідно до Інструкції про порядок спеціального використання риби та інших водних живих ресурсів для здійснення промислового лову риби та інших водних живих ресурсів (вид діяльності, який підлягає ліцензуванню) користувачам необхідно зареєструвати в органах рибохорони талони. Талони видаються користувачам. Для здійснення всіх інших видів вилучен-

ня риби та інших водних живих ресурсів (види діяльності, які не підлягають ліцензуванню) користувачам необхідно отримати в органах рибоохорони дозвіл і зареєструвати талони [3]. Таким чином, передання права користування рибними ресурсами суб'єктам, які не отримали спеціального дозволу або ліцензії на спеціальне користування, не допускається.

Суб'єктам, що здійснюють вилов чи добування риби та інших біоресурсів, держава надає квоти або ліміти вилову на добування водних біоресурсів. Для перевірки відповідності обсягу вилову затвердженим квотам на відповідні рибні об'єкти або інші водні біоресурси суб'єкти рибного господарства ведуть первинну документацію стосовно наявності ремонтного поголів'я (за видами риб), маточного поголів'я (за видами риб) тощо відповідно до Наказу Міністерства аграрної політики та продовольства «Про затвердження спеціальних форм первинної документації для суб'єктів рибного господарства в галузі аквакультури» [4] та подають звітність Державному агентству рибного господарства України відповідно до Наказу «Про затвердження форми звітності № 1А-риба (річна) «Виробництво продукції аквакультури за 20__р.» та інструкції щодо її заповнення» [5]. Звітність включає дані щодо наявності та руху протягом року виробничих площ за категоріями водних об'єктів, дані щодо наявності ремонтно-маточного поголів'я за видами риб, інформацію про джерела отримання, результати відтворення, вирощування та вилову рибопосадкового матеріалу за видами риб тощо. Щодо існуючих тут проблем, то суб'єкти, що здійснюють вилов продуктів лову, не завжди використовують безпечне знаряддя для лову та в державні органи подають неправдиві відомості щодо вилучення водних біоресурсів. Основним завданням рибного патрулю є контроль за діяльністю суб'єктів, що здійснюють вилов і добування водних біоресурсів.

Ще одним неприємним фактором є неконтрольоване скидання відходів до водоймищ суб'єктами, діяльність яких спрямована на виробництво різного роду продукції. Нагляд за вказаними діями також буде вести рибний патруль, оскільки все це може стати причиною загибелі популяції риб.

Вказаний етап щодо вилучення продуктів промислу досить важливий та впливає на імпорт та експорт водних біоресурсів, оскільки на цьому етапі визначаються об'єми продукції, необхідної для населення та промисловості.

Що стосується поняття риболовного судна, то згідно з Міжнародною конвенцією про стандарти підготовки, сертифікації персоналу риболовних суден і несення вахти (1995 р.) [6] під риболовним судном розуміють будь-яке судно, що використовується на комерційній основі для промислу риби або інших живих ресурсів моря. Майже таке ж визначення міститься й у Кодексі торговельного мореплавства України [7]. Потрібно зазначити, що знаряддя промислу є невід'ємною частиною риболовного судна, у зв'язку із чим морські події, пов'язані з пошкодженням знаряддя промислу риболовного судна іншими суднами, класифікуються як зіткнення суден у морі.

Основними типами рибальських суден є такі:

- промислові, призначені для промислу риби, китів, тюленів, моржів або інших живих ресурсів моря (траулери, сейнери, тунцелови, риболовні боти, сіткопідйімачі, китобійні та крабові судна);

- промислово-переробні, призначені для промислу й обробки власного улову (морозильні траулери-рибозаводи, великі сардинні траулери – рибоконсервні заводи, морозильні траулери, судна для переробки оселедців, крабів, рибоконсервні плавучі бази, рибомучні судна, морозильні судна) [8].

Судна різняться за призначенням, розмірами, типом промислового устаткування, що переробляє рибу, способом зберігання добутої морської продукції тощо.

Велике значення для упорядкування праці рибалок є прийняття Міжнародною організацією праці (далі – МОП) різноспрямованих конвенцій із цього питання.

Потрібно зазначити, що для екіпажу риболовного судна в Україні діє Міжнародна конвенція про стандарти підготовки, сертифікації персоналу риболовних суден і несення вахти 1995 р. (Україна приєдналась у 2002 р.), де встановлені мінімальних вимог до членів екіпажу та судна.

Одним з останніх документів, що були прийняті МОП стосовно праці рибалок, стала Конвенція 2007 р. про працю в риболовецькому секторі № 188 [9]. Вона встановила мінімальні вимоги стосовно праці на борту риболовних суден (мінімальний вік, медичний огляд), норми щодо комплектування суден екіпажами та тривалість періодів відпочинку, трудового договору рибалки, репатріації, найму та працевлаштування рибалок, оплати праці тощо.

Під переміщенням через митний кордон України продуктів морського та річкового промислу необхідно розуміти сукупність митних процедур, пов'язаних із фактичним переміщенням із території України на митну територію іншої держави або з митної території іншої держави на митну територію нашої держави продуктів морського та річкового промислу в будь-який спосіб і засіб, а також транзиту продуктів харчування митною територією України.

Одним із напрямів митного регулювання є здійснення тих чи інших митних формальностей, які необхідні під час перетину державного митного кордону. У багатьох країнах світу (Україна не є винятком) під час перетину державних кордонів існують жорсткі вимоги до товарів і транспортних засобів, але потрібно зазначити, що в законодавстві існує специфіка щодо митних формальностей, які стосуються переміщення продуктів морського та річкового промислу.

Можна виділити такі структурні елементи митних формальностей, які застосовуються до продуктів морського та річкового промислу під час переміщення через митний кордон:

- 1) митний контроль за продуктами морського та річкового промислу. Оскільки продукти промислу належать до товару, що швидко псується, то вони підлягають першочерговому митному контролю. Можна виділити такі характерні ознаки митного контролю за продуктами морського та річкового промислу:

- здійснюється в пунктах пропуску на державному кордоні (зонах митного контролю);

- реалізовується посадовими особами митних органів, зазвичай під час митного контролю продуктів промислу залучаються спеціалісти в санітарному, ветеринарному та інших видах контролю;

- проводиться під час переміщення продуктів промислу через митний кордон;

- проводиться в передбачених законодавством формах (перевірка документів, усне опитування, огляд митних об'єктів та ін.);

- здійснюється з метою попередження порушення митних правил;

- 2) митне оформлення продуктів морського та річкового промислу. Митне оформлення, що стосується продуктів морського та річкового промислу, також має свої особливості:

- здійснюється посадовими особами державної Фіскальної служби України;

– проводиться в межах робочого часу митних органів, проте бувають і винятки;

– спрямоване на документальне закріплення інформації, отриманої в процесі митного контролю;

– частиною митного оформлення продуктів морського та річкового промислу є митне декларування, спрямоване на встановлення фактів щодо точних відомостей про товар;

– передбачає етапність роботи митних органів;

3) стягнення податків і зборів (митних платежів). Вказаний елемент також має свої особливості:

– контроль за своєчасністю сплати здійснюють органи фіскальної служби;

– нарахування та сплату митних платежів здійснюють особи, що задекларували продукти морського та річкового промислу залежно від їх виду та мети переміщення через митний кордон;

– об'єктом оподаткування митними платежами є продукти морського та річкового промислу;

– механізм нарахування та сплати митних платежів складається з декількох елементів (визначення митної вартості продуктів промислу, країни походження продуктів промислу, товарної групи та ін.).

Наведені загальні митні формальності застосовуються до продуктів морського та річкового промислів. Також митні формальності залежать від виду транспорту; продукти морського й річкового промислу зазвичай перевозять морським, автомобільним і залізничним транспортом.

Щодо порушення митних правил під час переміщення продуктів морського та річкового промислу, то потрібно виділити склад або елементи вказаного порушення – передбачену нормами митного права сукупність об'єктивних і суб'єктивних ознак, за наявності яких те чи те діяння можна кваліфікувати як адміністративне правопорушення. До елементів потрібно віднести: а) об'єкт; б) об'єктивну сторону; в) суб'єкт; г) суб'єктивну сторону.

Об'єктом порушення митних правил під час переміщення продуктів морського та річкового промислу виступають суспільні відносини, що охороняються адміністративним та митним правом, а також регулюються нормами цивільного, земельного, аграрного, екологічного права, за порушення яких накладаються адміністративні стягнення. Об'єктами порушень митних правил під час переміщення продуктів морського та річкового промислу можуть виступати порядок застосування митного режиму; порядок митного контролю; порядок митного оформлення товарів і транспортних засобів; порядок надання митних пільг і користування ними та інше.

Об'єктивна сторона порушення митних правил під час переміщення продуктів морського та річкового промислу знаходить свій прояв у дії чи бездіяльності, що заборонені митним правом. У багатьох випадках вона залежить від місця, часу, обставин і способу скоєння адміністративного правопорушення, а також від причинного зв'язку між діянням і шкідливими наслідками цього діяння, вчинення протиправного діяння в минулому, його системності. Це досить важливо, оскільки продукти промислу безпосередньо пов'язані з водними об'єктами, тому їх несанкціонований вилов наносить непоправну шкоду як державі, так і екосистемі.

Суб'єктами адміністративної відповідальності за порушення митних правил під час переміщення продуктів морського та річкового промислу можуть бути громадяни, які на момент вчинення такого правопорушення досягли 16-річного віку, а під

час вчинення порушень митних правил підприємствами – посадові особи цих підприємств.

Суб'єктивна сторона порушення митних правил під час переміщення продуктів морського та річкового промислу характеризується психічним ставленням суб'єкта правопорушення до протиправної дії (бездіяльності) та її наслідків. Суб'єктивна сторона охоплює вину, мотив і мету поведінки правопорушника. Суб'єктивне ставлення може бути у двох формах: у формі умислу та необережності. Адміністративне правопорушення визнається вчиненим умисно, якщо особа, яка його вчинила, усвідомлювала протиправний характер своєї дії чи бездіяльності, передбачала її шкідливі наслідки й бажала їх або свідомо допускала настання цих наслідків. Адміністративне правопорушення визнається вчиненим із необережності, якщо особа, яка його вчинила, передбачала можливість настання шкідливих наслідків своєї дії чи бездіяльності, проте легковажно розраховувала на їх відвернення або не передбачала можливості настання таких наслідків, хоча повинна була й могла їх передбачити.

За порушення митних правил можуть бути накладені такі адміністративні стягнення, як попередження, штраф, конфіскація.

Отже, під відповідальністю за порушення митних правил під час переміщення продуктів промислу треба розуміти настання негативних наслідків за порушення митних правил під час переміщення продуктів промислу.

Елементами законодавчого забезпечення відповідальності за порушення митних правил під час переміщення продуктів промислу виступають акти національного митного законодавства та міжнародні договори й конвенції.

Висновки. В Україні не сформовані єдині правила виловлення водних біоресурсів, тому потрібний орган, який здійснював би контроль та нагляд у риболовній сфері, саме таким органом є рибний патруль. Основний вид його діяльності буде спрямовано на протидію та запобігання порушенням законодавства. У загальному вигляді під продуктами морського та річкового промислу треба розуміти результат спеціального виду діяльності, спрямованої на вилов, добування, переробку водних біоресурсів для задоволення різних потреб людини. Порядку переміщення продуктів морського та річкового промислу присвячено розділ VI Митного кодексу України. Можна виділити такі структурні елементи митних формальностей, які застосовуються до продуктів морського та річкового промислу під час переміщення через митний кордон: митний контроль, митне оформлення, стягнення податків і зборів (митних платежів). Порушенням митних правил під час переміщення продуктів промислу також притаманні свої особливості. Нині проблема порядку виловлення продуктів морського та річкового промислу із середовища існування та їх переміщення через митний кордон України є малодослідженою.

Література:

1. Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 44–48. – Ст. 552.
2. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності, пов'язаної з промисловим виловом риби, крім внутрішніх вод (ставків) господарств : Наказ Міністерства аграрної політики України від 31 травня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0983-13>.
3. Про затвердження Інструкції про порядок спеціального використання риби та інших водних живих ресурсів : спільний Наказ Міністерства аграрної політики України та Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 11 листопада 2005 р. // Офіційний вісник України. – 2005. – № 49. – Ст. 148.
4. Про затвердження спеціальних форм первинної документації для суб'єктів рибного господарства в галузі аквакультури : Наказ Мі-

- ністерства аграрної політики та продовольства України від 19 червня 2012 р. № 362 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 53. – Ст. 122.
5. Про затвердження форми звітності № 1А-риба (річна) «Виробництво продукції аквакультури за 20__р.» та інструкції щодо її заповнення : Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 21 березня 2012 р. № 141 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 31. – Ст. 278.
 6. Міжнародна конвенція про стандарти підготовки, сертифікації персоналу риболовних суден та несення вахти (1995 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_707.
 7. Кодекс торговельного мореплавства України від 23 травня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 47. – Ст. 349.
 8. Про затвердження Інструкції щодо складання державного статистичного спостереження за формою № 2-вод «Звіт про наявність власних морських і річкових суден, вантажних та пасажирських причалів-набережних» : Наказ Державного комітету статистики України від 22 лютого 2001 р. № 102 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 11. – Ст. 253.
 9. Конвенція про працю в риболовецькому секторі 2007 р. № 188 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993_518.

Ильченко Е. Р. Порядок изъятия продуктов морского и речного промысла из среды обитания и их перемещения через таможенную границу Украины

Аннотация. Статья посвящена вопросу изъятия продуктов промысла и органам, которые предоставляют разрешения на такое изъятие, и их перемещения через таможенную границу Украины как особого вида товара, который быстро портится. В законодательстве существует

специфика таможенных формальностей и ответственности относительно продуктов промысла, перемещаемых через таможенную границу. Проведение данных мероприятий осуществляется с целью надлежащей перевозки и хранения продуктов промысла, своевременного таможенного оформления и контроля за продуктами морского и речного промысла, а также для обеспечения отрасли национальной экономики продовольствием и потребителей качественной продукцией.

Ключевые слова: рыбный патруль, продукты морского и речного промысла, таможенную границу, риболовне судно, контроль, ответственность.

Ichenko K. The procedure for extracting products of sea and river fishing to habitat and their movement across the customs border of Ukraine

Summary. The article is devoted to the removal of fishery products and the bodies that provide authorization for such an exemption, and their movement across the customs border of Ukraine as a special kind of product that quickly deteriorates. In the legislation there are specifics of customs formalities and responsibility with respect to fishery products, transported across the customs border. Implementation of these activities is carried out with a view to the proper transportation and storage of fishery products, timely customs clearance and control of products of sea and river fishing, as well as for the industry of the national economy and food supply consumers with quality products.

Key words: fish patrol the products of sea and river fishing, customs border, fishing vessel, control and responsibility.

*Байрактар В. Д.,**аспірант кафедри адміністративного права та адміністративного процесу
Одеського державного університету внутрішніх справ*

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАСІДАНЬ АДМІНІСТРАТИВНИХ КОМІСІЙ ПРИ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНАХ МІСЦЕВИХ РАД

Анотація. У статті здійснено аналіз стану правового регулювання засідань адміністративних комісій при виконавчих комітетах місцевих рад. Надано характеристику поняття «засідання адміністративної комісії».

Ключові слова: адміністративна комісія, засідання, засідання адміністративної комісії, адміністративна юрисдикція.

Постановка проблеми. Відсутність єдиних нормативно-правових основ організації й функціонування адміністративних комісій при виконавчих органах місцевих рад спонукає органи місцевого самоврядування шукати самостійне вирішення цієї проблеми. Тим часом питання організації діяльності адміністративних комісій залишаються на низькому якісному рівні.

В українській науці адміністративного права адміністративним комісіям при виконавчих органах місцевих рад як інституту адміністративної юрисдикції присвячено праці В.Б. Авер'янова, В.С. Бердника, А.В. Кишинського, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, Д.М. Лук'янца, М.Я. Масленнікова, О.І. Миколенка, М.Р. Сиротяка, М.М. Тищенко та А.П. Шергіна. Ці вчені досліджували переважно юрисдикційні та процесуальні відносини, тоді як організаційні аспекти залишились поза науковою увагою.

У сучасній теорії управління прийнято вважати, що організаційна робота належить до неправових форм діяльності, оскільки не потребує суворого юридичного оформлення, не пов'язана зі здійсненням юридично значущих дій, що спричиняють правові наслідки. Однак це не означає, що організаційна діяльність жодним чином не регулюється правом. Така діяльність є підзаконною, здійснюється в межах чинного законодавства й компетенції того чи іншого органу. Правом при цьому регулюється лише загальна процедура здійснення дій [1, с. 103].

Мета статті – дослідити стан правового регулювання такої правової та водночас організаційної категорії, як засідання адміністративних комісій.

Виклад основного матеріалу дослідження. Система практичних дій адміністративної комісії слугує засобом реального досягнення цілей та проявляється у вигляді вирішення конкретних завдань правозастосування: розгляду справи, складення документів, огляду матеріалів справи, оцінки доказів, винесення постанови за наслідками розгляду справи про адміністративне правопорушення.

Організація діяльності адміністративних комісій визначається насамперед нормативно-правовими актами, прийнятими органами місцевого самоврядування, тобто органами, які створювали ці комісії. При цьому привертає увагу той факт, що об'єм такого регулювання істотно різниться.

Однак реалізація права органів місцевого самоврядування на видання локальних актів приводить до настільки різноманіт-

них форматів положень про адміністративні комісії, що доводиться констатувати їхні істотні розбіжності (наприклад, щодо засідань адміністративних комісій як форм їхньої діяльності).

У цілому засідання колегіального органу є необхідний елементом системи управління [2]. Ця організаційно-правова категорія визначається в науковій літературі також як організаційна форма роботи колегіальних органів [3, с. 103; 4, с. 301] та навіть як основна форма діяльності колегіальних органів [5].

Згідно з «Великим тлумачним словником сучасної української мови» засідання є зібранням певного кола людей – членів якого-небудь органу, представників певної організації тощо – для обговорення й вирішення чогось [6, с. 421].

Правова регламентація засідань є досить поширеною. Наприклад, засідання як основна форма роботи виборчих комісій встановлюється виборчим законодавством, зокрема ч. 1 ст. 28 Закону України «Про вибори Президента України» [7], ч. 2 ст. 27 Закону України «Про місцеві вибори» [8], ч. 1 ст. 33 Закону України «Про вибори народних депутатів України» [9].

Організаційною формою роботи Кабінету Міністрів України, згідно із ч. 1 ст. 46 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [10], визначається засідання.

Засідання як основну організаційну форму діяльності Ради національної безпеки і оборони України визначає ч. 1 ст. 9 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» [11].

Засідання як основну форму роботи виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної в місті (у разі її створення) ради визначає Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [12].

Відомчі та локальні нормативно-правові акти також визначають засідання як основну форму діяльності таких колегіальних органів, як комісії, ради, комітети, наприклад, Положення про Науково-експертну раду з питань діяльності Державної міграційної служби України [13], Регламент виконавчого комітету Переяслав-Хмельницької міської ради [14].

Інструкція про порядок роботи з технічними засобами фіксування судового процесу (судового засідання), затверджена Наказом Державної судової адміністрації України від 16 листопада 2012 р. № 157, визначає судові засідання як процесуальну форму розгляду справи судом у порядку цивільного, адміністративного, кримінального, господарського судочинства [15]. При цьому відповідні процесуальні закони, детально регламентуючи порядок проведення засідання, не містять ні визначень його поняття, ні його змісту.

Нормативне закріплення засідань як основних форм роботи адміністративних комісій міститься в Положенні про адміністративну комісію при виконавчому комітеті Лисичанської міської ради, затвердженому Рішенням Лисичанської міської ради від 20 жовтня 2015 р. № 85/1383 [16], Положенні про адміністративну комісію при виконавчому комітеті Михальчанської сільської ради, затвердженому Рішенням Михальчанської сіль-

ської ради Сторожинецького району Чернівецької області від 21 лютого 2013 р. № 35-19/2013 [17].

Визначення засідання як основної форми роботи адміністративних комісій міститься в окремих зарубіжних нормативно-правових актах, що регулюють діяльність цих органів адміністративної юрисдикції (наприклад, у Законі Амурської області «Про порядок формування та діяльності адміністративних комісій в Амурській області» [18], Законі Воронежської області «Про адміністративні правопорушення на території Воронежської області» [19]).

Водночас багато органів місцевого самоврядування затвердили положення про адміністративні комісії, у яких не закріплюється значення засідань як організаційної форми їх роботи. Подібними документами є такі:

– Положення про адміністративну комісію при виконавчому органі Київської міської ради (Київській міській державній адміністрації) [20];

– Положення про адміністративну комісію при виконавчому комітеті Сумської міської ради, затверджене Рішенням виконавчого комітету Сумської міської ради від 6 квітня 2004 р. № 229 [21];

– Положення про адміністративну комісію при виконавчому комітеті Ужгородської міської ради, затверджене Рішенням виконавчого комітету Ужгородської міської ради від 5 жовтня 2011 р. № 359 [22];

– Положення про адміністративну комісію при виконавчому комітеті Носівської міської ради, затверджене Рішенням виконавчого комітету Носівської міської ради Чернігівської області від 26 червня 2014 р. № 108 [23].

Засідання адміністративної комісії зазвичай проводяться в плановому порядку. Стаття 18 Положення про адміністративні комісії Української РСР, затвердженого Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 9 березня 1988 р. № 5540-XI, обумовлює регулярність проведення засідань *не менше двох разів на місяць* [24]. Однак на практиці, особливо в малих населених пунктах та за невеликої кількості справ про адміністративні правопорушення, засідання відбуваються відповідно до надходження справ про адміністративні правопорушення, фактично ігноруючи вимогу правової норми, затвердженої актом вищого законодавчого органу Української РСР. Більше того, окремі місцеві положення містять норми, які безпосередньо суперечать ст. 18 Положення про адміністративні комісії Української РСР, прописуючи періодичність скликання засідань комісії «за потреби».

Наприклад, у п. 3.2 Положення про адміністративну комісію при виконавчому комітеті Михальчанської сільської ради, затвердженого Рішенням Михальчанської сільської ради Сторожинецького району Чернівецької області від 21 лютого 2013 р. № 35-19/2013 [17] та в Положенні про Адміністративну комісію при виконавчому комітеті Волвинської сільської ради [25] зазначено, що «*основною формою роботи Комісії є засідання, які проводяться за потреби*». При цьому офіційний сайт Волвинської сільської ради Сокальського району Львівської області не зазначає, яким актом затверджено положення.

У п. 3.3 Положення про адміністративну комісію при виконавчому комітеті Сумської міської ради, затвердженого Рішенням виконавчого комітету Сумської міської ради від 6 квітня 2004 р. № 229, зазначено, що «*засідання комісії проводиться в разі необхідності, проте не рідше одного разу на місяць*» [21].

А п. 3.2 Положення про адміністративну комісію при виконавчому комітеті Лисичанської міської ради, затвердженого

Рішенням Лисичанської міської ради від 20 жовтня 2015 р. № 85/1383, містить взаємно заперечливу норму з такою конструкцією: «*Основною формою роботи Комісії є засідання, які проводяться за потребою, не менше 2 разів на місяць*» [16].

Такий стан справ додатково підкреслює застарілість Положення про адміністративні комісії Української РСР, що створює умови для вибіркового застосування наявних у ньому правових норм.

Понад тридцять досліджених нами положень про адміністративні комісії при виконавчих органах місцевих рад не містять деталізованих порядків скликання адміністративних комісій. Хоча в окремих органах місцевого самоврядування спостерігаються спроби регламентувати порядок скликання засідань адміністративних комісій, переслідуючи при цьому чисто процесуальну мету – забезпечити кворум комісії.

Так, Дорученням керуючого справами виконавчого комітету Дрогобицької міської ради Львівської області від 14 жовтня 2012 р. № 9 затверджено й зобов'язано до застосування Методичну інструкцію з підготовки справ до розгляду адміністративної комісії при виконавчому комітеті Дрогобицької міської ради, яка містить норми, що регламентують діловодство, пов'язане з розглядом справ про адміністративні правопорушення [26], зокрема детальну поведінку відповідального секретаря під час скликання адміністративної комісії. Цим же дорученням затверджено форму реєстру повідомлень членів адміністративної комісії про скликання адміністративної комісії, яка за наслідками проведеного засідання долучається до протоколу засідання адміністративної комісії.

Діяльність адміністративних комісій у межах засідання полягає насамперед у розгляді справ про адміністративні правопорушення.

Висновки. Таким чином, засідання адміністративної комісії – це зібрання кола членів адміністративної комісії, які уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення з метою їх вирішення та прийняття за наслідками розгляду постанов, визначених Кодексом України про адміністративні правопорушення.

Література:

1. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : [підручник] / за ред. С.М. Алфьорова. – К. : УАВС, 1995. – 177 с.
2. Осовська Г.В. Основи менеджменту : [навч. посібник для студ. вищ. навч. закл.] / Г.В. Осовська. – К. : Кондор, 2003 – 556 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://library.if.ua/book/3/433.html>.
3. Ославський М.І. Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади : [навч. посібник] / М.І. Ославський. – К., 2008. – 216 с.
4. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : [підручник для студ. вищ. навч. закл.] / за ред. С.Г. Серьогіної. – Х. : Право, 2005. – 256 с.
5. Яриши О.Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : [підручник] / О.Н. Яриши, В.О. Серьогін. – Х. : Вид-во Національного ун-ту внутр. справ, 2002. – 653 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.vuzlib.su/beta3/html/1/7519/7610>.
6. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
7. Про вибори Президента України : Закон України від 5 березня 1999 р. № 474-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/474-14>.
8. Про місцеві вибори : Закон України від 14 липня 2015 р. № 595-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/595-19>.
9. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 17 листопада 2011 р. № 4061-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>.

10. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.
11. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 5 березня 1998 р. № 183/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/183/98-вр>.
12. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
13. Про затвердження Положення про Науково-експертну раду з питань діяльності Державної міграційної служби України : Наказ Державної міграційної служби України від 8 листопада 2011 р. № 83 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dmsu.gov.ua/zv-iazky-z-hromadskisti/naukovo-ekspertna-rada/polozhennia-pro-naukovo-ekspertnu-radu>.
14. Інформація з офіційного сайту Переяслав-Хмельницької міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://phm.gov.ua/m%D1%96ska-rada/vikonavchii-kom%D1%96tet/reglament-vikonomu>.
15. Про затвердження Інструкції про порядок роботи з технічними засобами фіксування судового засідання : Наказ Державної судової адміністрації України від 16 листопада 2012 р. № 157 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://court.gov.ua/19173>.
16. Про затвердження Положення про адміністративну комісію при виконавчому комітеті Лисичанської міської ради : Рішення Лисичанської міської ради від 20 жовтня 2015 р. № 85/1383 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lis.gov.ua/2011-03-25-08-36-56/resheniya/resheniya-sessij-gorodskogo-soveta.html>.
17. Про затвердження Положення про адміністративну комісію при виконавчому комітеті Михальчанської сільської ради : Рішення Михальчанської сільської ради Сторожинецького району Чернівецької області від 21 лютого 2013 р. № 35-19/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gromady.cv.ua/documents>.
18. О порядке формирования и деятельности административных комиссий в Амурской области : Закон Амурской области от 9 декабря 2008 г. № 144-ОЗ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zsamur.ru/files/d9/d91032f1fec8324bd41844945c242c03.pdf>.
19. Об административных правонарушениях на территории Воронежской области : Закон Воронежской области от 31 декабря 2003 г. № 74-ОЗ (с изменениями и дополнениями) // Коммуна. – 2004. – № 4.
20. Про адміністративну комісію при виконавчому органі Київської міської ради (Київській міській державній адміністрації) : Рішення Київської міської ради від 9 жовтня 2014 р. № 279/279 // Хрещатик: газета Київської міської ради. – 2014. – № 54(4650).
21. Про затвердження Положення про адміністративну комісію при виконавчому комітеті Сумської міської ради : Рішення виконавчого комітету Сумської міської ради від 6 квітня 2004 р. № 229 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.meria.sumy.ua/index.php?newsid=22102>.
22. Про затвердження положення про адміністративну комісію : Рішення виконавчого комітету Ужгородської міської ради від 5 жовтня 2011 р. № 359 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://rada-uzhgorod.gov.ua/download/v/R_vukonkomy_359.pdf.
23. Про затвердження Положення про адміністративну комісію при виконавчому комітеті Носівської міської ради : Рішення виконавчого комітету Носівської міської ради Чернівецької області від 26 червня 2014 р. № 108 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nosivkarada.cg.gov.ua/index.php?id=11540&tp=1&pg>.
24. Про затвердження Положення про адміністративні комісії Української РСР : Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 9 березня 1988 р. № 5540-XI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5540-11>.
25. Положення про Адміністративну комісію при виконавчому комітеті Волвинської сільської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.volsvyn.org.ua/index/administrativna_komisija/0-98.
26. Про затвердження Методичної інструкції з підготовки справ до розгляду адміністративною комісією при виконавчому комітеті Дрогобицької міської ради : Доручення керуючого справами виконавчого комітету Дрогобицької міської ради від 14 жовтня 2012 р. № 9 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.drohobych-rada.gov.ua>.

Байрактарь В. Д. Правовое регулирование заседаний административных комиссий при исполнительных органах местных советов

Аннотация. В статье осуществлен анализ состояния правового регулирования заседаний административных комиссий при исполнительных комитетах местных советов. Даны характеристики понятия «заседание административной комиссии».

Ключевые слова: административная комиссия, заседание, заседание административной комиссии, административная юрисдикция.

Bairaktar V. Legal regulation of meetings of administrative commissions of executive bodies of local councils

Summary. The article contains analysis of the state of legal regulation of meetings of administrative commissions of the executive bodies of local councils. The characteristics of the notion “administrative commission is given”.

Key words: administrative commission, meeting, meeting of administrative commission, administrative jurisdiction.

*Джунковська Р. С.,
аспірант кафедри адміністративного права,
процесу та адміністративної діяльності
органів внутрішніх справ*

Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті досліджено особливості поняття та структурних елементів механізму адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності в Україні.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, елементи механізму, містобудівна діяльність.

Постановка проблеми. Ефективність здійснення містобудівної діяльності залежить від державної політики щодо підтримки й регулювання цієї галузі, спрямованої на інформаційне забезпечення, створення досконалої нормативно-правової бази, застосування дієвих адміністративно-правових засобів регулювання. Поряд із цим існує низка як теоретичних, так і практичних питань адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності, які гальмують її розвиток. Серед них можна виділити існування великої кількості нормативно-правових актів у цій сфері, які не містять однозначних тлумачень або навіть суперечать один одному; відсутність єдиної злагоженої й ефективної системи дозвільних процедур; неузгодженість на законодавчому рівні питань щодо розподілу повноважень органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування під час здійснення цієї діяльності; усунення громадськості від впливу на планування й забудову тощо. Вказані проблеми призводять до правопорушень у сфері містобудування, а тому спричиняють необхідність детального дослідження питання механізму адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності та можливість пошуку шляхів удосконалення цього інституту.

Стан дослідження. Питанням визначення поняття та структурних елементів механізму адміністративно-правового регулювання присвячені праці В.Б. Авер'янова, В.В. Галуцька, І.П. Голосніченка, Ю.В. Гридасова, В.К. Колпакова, В.І. Олефіра, О.О. Онищука, М.П. Пихтіна, С.Г. Стеценка та інших. Цінними щодо пошуку шляхів удосконалення державної містобудівної політики України є роботи Ю.М. Білокона, М.М. Дьоміна, В.Ф. Макухіна, І.О. Фоміна та інших. Проте комплексне дослідження особливостей механізму адміністративно-правового регулювання саме сфери містобудівної діяльності відсутнє.

Метою статті є теоретико-правовий аналіз термінів «регулювання» й «управління», а також визначення поняття та складових елементів механізму адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про основи містобудування» [1] містобудування (містобудівна діяльність) визначається як «цілеспрямована діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян, об'єднань громадян зі створення та підтримання повноцінного життєвого середовища, яка включає прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування,

збудову та інше використання територій, проектування, будівництво об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів, реконструкцію історичних населених пунктів під час збереження традиційного характеру середовища, реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури». Виходячи із законодавчого визначення, містобудівна діяльність включає різноманітні напрями, що свідчить про комплексність і багатогранність цієї галузі. Також така діяльність є колективною, проте вона не завжди залежить від людської волі, оскільки реалізацію містобудівних проєктів можуть ускладнювати природні умови. Ця галузь є довгостроковою й має плановий характер, що означає необхідність розроблення генеральних планів та іншої містобудівної документації. При цьому під час її здійснення потрібно враховувати, що процес розвитку міст є постійним і динамічним. Вказані особливості впливають на формування ефективного механізму адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності. Проте перш ніж перейти до дослідження його поняття та складових елементів, необхідно чітко визначити, які терміни треба застосовувати під час характеристики впливу на містобудівну сферу.

Привертає увагу те, що в розділі 2 Закону України «Про основи містобудування» стосовно цього впливу вживається термін «державне регулювання», а в розділі II Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [2] – «управління». Однак між цими поняттями існує суттєва різниця. У науковій літературі під державним управлінням розуміється «певний вид діяльності органів держави, яка має владний характер і передбачає насамперед організуючий і розпорядчий вплив на об'єкти управління шляхом використання певних повноважень». Державне регулювання, у свою чергу «застосовується не тільки в межах виконавчої влади й передбачає не тільки вплив на об'єкти управління, а й вплив на суспільне середовище цих об'єктів. Таке середовище означає соціальні процеси та явища, які безпосередньо впливають на стан певного об'єкта управління». Крім того, «державне регулювання передбачає декілька варіантів майбутньої діяльності керованих об'єктів, створюючи можливість діяти найбільш ефективно» [3; с. 83]. Виходячи з того, що регулювання охоплює ширшу сферу організаційної діяльності порівняно з управлінням і пов'язане не стільки з впливом на об'єкти управління, скільки на оточуюче середовище, стосовно містобудівної діяльності доцільніше використовувати термін «регулювання».

З іншого боку, виникає питання про придатність застосування терміна «регулювання» в назві Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». З огляду на тлумачення цього терміна, а також на законодавче визначення поняття «містобудівна діяльність» з'являються сумніви

щодо можливості забезпечити вплив на діяльність великої кількості суб'єктів у багатьох напрямках за допомогою одного закону. Ця проблема має як мінімум два шляхи вирішення. Першим є можливість кодифікації численних нормативно-правових актів, які регулюють містобудівну сферу, у Містобудівний кодекс України. Другим є потреба перегляду законодавчих положень про головні напрями містобудівної діяльності та їх звуження до тих, які здійснюють вплив безпосередньо на об'єкт містобудування. Поряд із цим такі дії, як «прогнозування розвитку населених пунктів і територій; реалізація містобудівної документації та інвестиційних програм розвитку визначення територій; розробка правових актів, державних стандартів, норм і правил, пов'язаних із містобудуванням; контроль за дотриманням містобудівного законодавства; ліцензування певних видів господарської діяльності в будівництві» є скоріше напрямами не самої сфери містобудування, а регулювання цієї сфери.

Адміністративно-правове регулювання розглядається як цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових заходів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства й держави [4, с. 88]. У містобудівній сфері такий вид правового регулювання покликаний, з одного боку, обмежувати поведінку суб'єктів певними дозволами чи заборонами. З іншого боку, він спрямований на спонукання суб'єктів до вільної діяльності та гарантування забезпечення їхніх прав і свобод. Також такий вплив має здійснюватися, виходячи зі специфіки й головних напрямів містобудівної діяльності.

Механізм адміністративно-правового регулювання визначається як «сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права» [5, с. 62]. Його мета – забезпечення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, функціонування громадянського суспільства й держави [6, с. 214]. Враховуючи особливості предмета та методів адміністративного права, механізм адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності можна визначити як спеціальний юридичний механізм впливу на діяльність суб'єктів містобудівної сфери, унаслідок якої створюється юридична основа й орієнтири для організації містобудівної діяльності.

С.Г. Стеценко поділяє складові частини (елементи) механізму адміністративно-правового регулювання на органічні (норми права, акти реалізації норм права, правові відносини) та функціональні (юридичні факти (фактичні склади), правова свідомість і правова культура, законність, акти тлумачення норм права, акти застосування норм права). При цьому органічні складові визначають суть самого механізму, тобто без них не може відбуватись регулювання. Функціональними ж складовими можуть вважатись ті, які значною мірою впливають на зазначений механізм, його вираження та ефективність, проте вони не є обов'язковими елементами [5, с. 64]. В.В. Галунько доповнює систему цього механізму такими елементами (стадіями правозастосування та правохоронної діяльності): норми адміністративного права, їх зовнішнє вираження – джерела адміністративного права; принципи адміністративного права; тлумачення норм адміністративного права; адміністративно-правові відносини; адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративно-

го права; індивідуальні акти суб'єктів публічної адміністрації; форми діяльності суб'єктів адміністративного права; методи адміністративного права; адміністративно-правові режими; адміністративні процедури; ефективність адміністративно-правового регулювання [6, с. 214].

На підставі аналізу складових елементів можна зробити висновок, що зміст механізму адміністративно-правового регулювання, зокрема у сфері містобудування, полягає в перетворенні правових приписів у впорядковані суспільні відносини. Стадіями цього процесу є:

1) правова регламентація відносин і створення інформаційних умов у містобудівній галузі, зокрема підготовка та прийняття нормативно-правових актів із питань містобудування; розробка й реалізація містобудівної документації; створення й забезпечення функціонування інформаційних систем підтримання містобудівної діяльності; моніторинг процесів цієї галузі тощо;

2) виникнення суб'єктивних прав і юридичних обов'язків у суб'єктів правовідносин;

3) реалізація суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, зокрема контроль за містобудівною діяльністю шляхом перевірки й узгодження проектів містобудівної документації; обговорення на громадських слуханнях проектів містобудівної документації.

Ефективне регулювання містобудівної діяльності можливе лише за гармонійного та якісного функціонування цих стадій. Поряд із цим на кожній із них існують певні труднощі. Проблемами першої стадії є існування великої кількості нормативно-правових актів, які не містять однозначних тлумачень або навіть суперечать один одному; відсутність єдиного терміна для визначення предмета регулювання законів у містобудівній сфері; втручання Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» у сферу правового регулювання інших законів, зокрема статусних, якими визначаються права й повноваження органів місцевого самоврядування, що є неприпустимим; необмеженість строку дії генерального плану населеного пункту; відсутність містобудівної документації в багатьох населених пунктах України. Недоліками законодавчої регламентації на другій стадії є неузгодженість положень щодо розподілу повноважень органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування під час здійснення містобудівної діяльності. Проблемаю на третій стадії є те, що громада не може вплинути на внесення змін до містобудівної документації, зокрема в генеральний план, при тому, що строк дії генерального плану не обмежується; занадто вузький предмет громадський слухань, зокрема лише проекти містобудівної документації на місцевому рівні.

Висновки. На підставі наведеного вище дослідження можна зробити висновок, що таке розуміння механізму адміністративно-правового регулювання містобудівної сфери доцільно використовувати в подальшій науковій і нормотворчій діяльності. Крім цього, недосконалість наявного механізму реалізації містобудування, існування прогалин і суперечностей у національному законодавстві спричинили необхідність удосконалення адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності. Суперечність у визначенні понять на законодавчому рівні, використання законодавцем неточних формулювань зумовлюють необхідність вирішення цих проблем шляхом перегляду та доопрацювання положень відповідних нормативно-правових актів України.

Література:

1. Про основи містобудування : Закон України від 16 листопада 1992 р. № 2780-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 52. – Ст. 683.
2. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 34. – С. 1544. – Ст. 343.
3. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2 т. / ред. колегія : В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007– . Т. 1 : Загальна частина. – 2007. – 592 с.
4. Адміністративне право України: основні категорії та поняття : [навчальний посібник] / [В.І. Загуменник, В.В.Мусієнко, В.В. Проценко] ; за заг. ред. О.Х. Юлдашева. – Бендери ; К. : Поліграфіст, 2010. – 512 с.
5. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : [навчальний посібник] / С.Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2008. – 624 с.
6. Адміністративне право України : [навчальний посібник] / [В.В. Галуцько, В.І. Курило, С.О. Короед, О.Ю. Дрозд, І.В. Гиренко, О.М. Єщук, І.М. Риженко, А.А. Іванищук, Р.Д. Саунін, І.М. Ямкова] ; за ред. проф. В.В. Галуцька. – Херсон : Грінь Д.С., 2015– . – Т. 1 : Загальне адміністративне право. – 2015. – 272 с.

Джунковская Р. С. Механизм административно-правового регулирования градостроительной деятельности в Украине

Аннотация. В статье исследуются особенности понятия и структурных элементов механизма административно-правового регулирования градостроительной деятельности в Украине.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, элементы механизма, градостроительная деятельность.

Dzhunkovska R. The mechanism of administrative and legal regulation of urban development in Ukraine

Summary. The article examines the features of the concept and structural elements of the mechanism of administrative and legal regulation of urban development in Ukraine.

Key words: administrative and legal regulation, elements of mechanism, urban development.

*Ліпський В. В.,**аспірант кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права
Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»*

ЩОДО ПИТАННЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИХ ОСНОВ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

Анотація. У статті розглянуто питання інституціональних основ фінансового контролю з огляду на сучасні правові реалії й тенденції розвитку фінансово-правових відносин. Запропоновано авторське бачення складу інституціональних основ фінансового контролю, що має базуватися на державному, аудиторському та громадському фінансовому контролі.

Ключові слова: фінансовий контроль, інституціональні основи фінансового контролю, склад інституціональних основ фінансового контролю.

Постановка проблеми. У сучасних економічно-правових реаліях питання належного контролю за діяльністю всіх суб'єктів у державі виходять на перший план, адже без контрольної діяльності практично неможливо домогтися виконання законодавчих приписів і захистити інтереси держави, її громадян і суспільства загалом.

Важливою складовою контролю є фінансовий контроль, що спрямований на забезпечення дотримання законності у фінансовій сфері життєдіяльності суспільства й держави. Разом із цим він посідає одну з ключових позицій, так як фінансові ресурси є основою функціонування державного апарата й лежать в основі економічного базису суспільства. При цьому фінансовий контроль є доволі фрагментованим і несистемним, що породжує питання про його інституціональні зв'язки в межах різних сфер суспільних відносин, які він покликаний контролювати.

Питанням фінансового контролю було присвячено велику кількість праць як вітчизняних, так і зарубіжних науковців. Так, серед іноземних науковців варто виділити праці С.А. Андрюшина, Е.В. Сапилова, А.Г. Грязнової, Е.В. Маркіної, М.Л. Седової, А.Н. Козиріна, Л.А. Лунц, Є.Є. Фролової та ін. Вітчизняна наукова думка з цього питання представлена такими науковцями, як Є.О. Алісов, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла, Л.К. Воронова, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, М.П. Кучерявенко, С.В. Ківалов, В.І. Стреляний, О.А. Лукашев, О.П. Орлюк тощо. На окрему увагу також заслуговують праці В.В. Білоуса, І.С. Микитюка, О.П. Орлюк, Л.А. Савченко, А.В. Хомутенко, у яких до питань фінансового контролю підходять саме з комплексної позиції.

Водночас інституціональний аспект фінансового контролю як невід'ємна складова більшості сфер суспільного життя й державної фінансової діяльності розглядався лише в праці С.М. Клімової, яка стосувалась виключно центрального рівня державного управління. Відповідно, це питання потребує подальших наукових пошуків у цьому напрямі.

Мета статті полягає у визначенні інституціональних основ фінансового контролю з огляду на сучасний стан суспільних відносин загалом і фінансових правовідносин зокрема.

Виклад основного матеріалу дослідження. У сучасних умовах розвитку національної системи державних фінансів

на перше місце виходить питання забезпечення дієвості державного фінансового контролю як одного з головних важелів забезпечення сталості фінансової системи в країні. При цьому забезпечення дієвості й ефективності державного фінансового контролю в умовах сьогодення стає можливим лише за умов дотримання принципів державного фінансового контролю [1, с. 106].

Держаний фінансовий контроль є важливою функцією держави, за допомогою якої забезпечуються нормальні умови для функціонування фінансової системи. Складні економічні процеси й наслідки світової фінансової кризи засвідчили необхідність удосконалення фінансово-бюджетної політики, зокрема фінансового контролю. Його недооцінювання призвело до зловживань і порушень у сфері фінансових відносин. На сьогодні визнано, що існує необхідність розвитку системи державного внутрішнього фінансового контролю з огляду на об'єктивну потребу створення відповідної протизаги наявним загрозам у фінансовій системі, зокрема щодо зменшення обсягів і кількості бюджетно-фінансових зловживань та злочинів; покращення рівня фінансової дисципліни у використанні бюджетних коштів; забезпечення надходжень до бюджету податків, зборів і обов'язкових платежів; посилення відповідальності учасників бюджетного процесу тощо.

Удосконалення системи внутрішнього фінансового контролю в Україні може стати запорукою ефективного функціонування державних фінансів, зокрема отримання таких результатів, як дотримання економічної безпеки держави, збалансування державного та місцевих бюджетів, досягнення фінансової самодостатності регіонів, секторів і галузей економіки, збільшення захищеності фінансово-економічних інтересів громадян і суспільства, як результат – процвітання держави, посилення престижу перед світовою спільнотою [2, с. 131].

Передумовою розбудови ефективної системи державного фінансового контролю є формування його інституціональних засад і вдосконалення механізму здійснення такого контролю. Водночас інституціональні засади державного фінансового контролю є однією з важливих умов його системності, вони забезпечують його легітимність і цілісність, взаємозв'язок елементів системи контролю. Інституціоналізація державного фінансового контролю дає змогу впорядкувати діяльність суб'єктів контролю та визначити їхні компетенції й межі повноважень [3].

Інституціональні форми державного фінансового контролю вимагають принципових змін не лише його розуміння та наукового уявлення, а й засобів упорядкування дій контрольованих осіб і осіб, які контролюють, удосконалення правових засобів впливу на поведінку всіх учасників таких відносин. Особливого значення цей процес набуває в трансформаційний період, коли відбувається вдосконалення традиційних інститутів через зміну їхніх функцій і характеру діяльності. Процес інституціоналізації стимулює розвиток системи державного фінансового

контролю, оскільки в демократичному суспільстві з'являються незалежні від волі владного суб'єкта учасники відносин, які беруть участь у здійсненні фінансового контролю [4, с. 58].

Сьогоднішній стан справ у сфері державного фінансового контролю не може задовольняти суспільство, оскільки економіка держави зазнає значних збитків у результаті недотримання фінансово-бюджетної дисципліни підприємствами, установами й організаціями. До основних причин такого становища можна зарахувати відсутність дієвих механізмів контролю за бюджетними коштами, недосконалість чинного законодавства з питань державного фінансового контролю. Крім того, в організації державного фінансового контролю мають місце проблеми й суперечності, які деструктивно впливають на його ефективність. А відтак є необхідність ужиття заходів для підвищення ефективності контролю, що вимагає проведення ґрунтовних досліджень, які сприятимуть формуванню визначеної єдиної системи державного фінансового контролю, що віддзеркалюватиме бюджетні відносини на всіх рівнях управління державними коштами. Застосування науково обґрунтованих підходів до визначення місця й ролі органу державного фінансового контролю в єдиній системі, принципів і механізмів їх організації та функціонування має забезпечити координацію їхніх дій щодо ефективного формування й використання державних коштів [5, с. 3].

Справді, відсутність єдиного злагодженого механізму фінансового контролю на сьогодні як гальмує контрольні процеси, так і значною мірою перешкоджає ефективному використанню державних коштів, наповненню бюджетів, сплаті повною мірою податкових платежів, дотриманню банківської дисципліни тощо. І це закономірно породжує потребу у формуванні таких інституціональних основ контролю, які давали б змогу вирішити всі вищевказані проблеми та забезпечити елективне функціонування системи фінансового контролю.

Загалом поняття «фінанси» походить від французького *finance* – сукупність економічних відносин, що виникають у процесі формування й використання централізованих і децентралізованих грошових фондів, означає розрахунок, закінчення строкового платежу, погашення грошового зобов'язання, виплату суми коштів [6, с. 9–10]. І якщо акцентувати увагу на децентралізованих фондах коштів, то можна дійти логічного висновку, що вони мають характер публічних як таких, що регулюються державою, проте державі можуть і не належати. Так, А.А. Нечай, приділяючи увагу проблемам правового регулювання публічних фінансів, відзначає, що публічні фінанси – це суспільні відносини, які пов'язані із задоволенням усіх видів публічного інтересу, виникають у процесі утворення, розподілу (перерозподілу), використання публічних фондів коштів і здійснення контролю за цим процесом, що регулюються шляхом установа владних приписів держави або органів місцевого самоврядування. Публічний характер має й фінансовий контроль, організація та здійснення якого врегульовано нормами фінансового права [7, с. 14–15]. Тобто, він охоплює не лише державний фінансовий контроль, а й контроль, який здійснюється стосовно всіх публічних фінансових ресурсів, що підлягають контролю.

У світлі цього фінансовий контроль – це комплексна й цілеспрямована фінансово-правова діяльність органів фінансового контролю або їхніх підрозділів чи представників, а також осіб, уповноважених здійснювати контроль, що базується на положеннях актів чинного законодавства. Він полягає в установленні фактичного стану справ на підконтрольному об'єкті щодо

його фінансово-господарської діяльності, спрямований на забезпечення законності, фінансової дисципліни й раціональності в ході формування, розподілу, володіння, використання та відчуження активів з метою ефективного соціально-економічного розвитку всіх суб'єктів фінансових правовідносин. Він передбачає перевірку господарських і фінансових операцій щодо їх достовірності, законності, доцільності й ефективності [8, с. 6].

Фінансовий контроль – це складне явище, оскільки є складовою державного управління та інструментом реалізації політики держави, з іншого боку, фінансовий контроль – це управлінська діяльність зі своїми методами, формами. Саме завдяки проведенню фінансового контролю виявляються недоліки не тільки в конкретній установі. Вони є свідченням недосконалості чинного законодавства або правозастосовної практики, тому фінансовий контроль, забезпечуючи «зворотний зв'язок», допомагає усунути недоліки і сприяє прийняттю досконаліших управлінських рішень [9, с. 79]. Фінансовий контроль відіграє істотну роль у зміцненні законності у сфері фінансової діяльності державних і недержавних структур. Постійний, але ненастирливий фінансовий контроль підвищує відповідальність державних службовців і працівників приватних підприємств за своєчасне та високоякісне виконання своїх обов'язків [10, с. 52].

Фінансовий контроль необхідний не лише тому, що є загроза спрямування за нецільовим призначенням чи розкрадання коштів і інших фінансових ресурсів, а й тому, що контроль надає можливість з'ясувати дійсні обсяги наявних фінансових ресурсів, ефективність їх використання і – що найголовніше – розмір і тенденції розвитку фінансової бази для їх накопичення для подальшого розподілу, перерозподілу й використання. Фінансовий контроль є складовою контрольної діяльності, яку проводять практично в усіх сферах суспільного життя, незважаючи на те, чи підпадає вона під правове регулювання чи ні (батьки контролюють свою дитину, приватна особа контролює свої видатки тощо). Разом із цим фінансовий контроль належить до сфери правового регулювання фінансового права, що не лише надає йому ознак державно-контрольної діяльності, а й визначає особливість – діяльність лише у сфері публічних фінансів [11, с. 95]. І.Є. Криницький із цього приводу зазначає, що сутність фінансового контролю розкривається в його основних завданнях: 1) перевірка своєчасності й повноти виконання контрольованими суб'єктами фінансових зобов'язань перед державою та органами місцевого самоврядування; 2) перевірка виконання органами державної влади й місцевого самоврядування покладених на них функцій із формування, розподілу та використання грошових фондів; 3) перевірка дотримання правильності здійснення фінансових операцій, схоронності коштів і матеріальних засобів; 4) перевірка правильності й ефективності використання публічних грошових фондів; 5) виявлення та усунення порушень фінансової дисципліни; 6) запобігання порушенням законності у сфері фінансової діяльності, забезпечення відшкодування матеріальних збитків, виявлення винних осіб і залучення їх до відповідальності; 7) виявлення внутрішніх резервів виробництва – підвищення його ефективності, найощадливішого використання матеріальних і грошових ресурсів [12, с. 62].

І, зважаючи на вищенаведені принципи, можна констатувати, що фінансовий контроль охоплює всю сферу публічних фінансів, при цьому контролюючи не лише фінансову діяльність органів держави та місцевого самоврядування, а й втручаючись у фінансову діяльність суб'єктів господарювання з метою за-

безпеки законності, раціональності й фінансової дисципліни [11, с. 96].

Іншими словами, фінансовий контроль охоплює всі сфери публічної фінансової діяльності, а серед контрольних суб'єктів можуть бути уповноважені насамперед на рівні законодавства особи, яким надано повноваження здійснювати фінансовий контроль у певній сфері фінансової діяльності і які не є представниками державних органів.

У ст. 1 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» зазначається, що здійснення державного фінансового контролю забезпечує центральний орган виконавчої влади, уповноважений Кабінетом Міністрів України на реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю [13].

У свою чергу, поточна діяльність Кабінету Міністрів України нерозривно пов'язана з управлінням публічними (насамперед державними) фінансами й контролем за їх найраціональнішим витрачанням. У межах своїх повноважень уряд також здійснює відомчий державний контроль за фінансами міністерств і відомств загальної компетенції на предмет управління державними фінансовими ресурсами. А фінансовий контроль на місцях здійснюють Верховна Рада та інші регіональні й місцеві органи самоврядування під час розгляду проектів і затвердження відповідних бюджетів і звітів про їх виконання, унесення до цих бюджетів змін і корективів у ході їх виконання, заслуховування інформацій і звітів голів постійних комісій про витрачання бюджетних ресурсів, керівників інших органів із питань фінансової діяльності [14, с. 170].

Стовбно недержавного фінансового контролю, то його здійснюють аудитори й аудиторські фірми, які діють згідно із Законом України «Про аудиторську діяльність». Відповідно до ст. 3 цього Закону, аудит – це перевірка даних бухгалтерського обліку й показників фінансової звітності суб'єкта господарювання з метою висловлення незалежної думки аудитора про її достовірність у всіх суттєвих аспектах і відповідність вимогам законів України, положень (стандартів) бухгалтерського обліку або інших правил (внутрішніх положень суб'єктів господарювання) згідно з вимогами користувачів. Також у Законі вказано, що аудит може проводитися за ініціативи суб'єктів господарювання й у випадках, передбачених законом (обов'язковий аудит) [15].

Громадський фінансовий контроль є одним із видів фінансового контролю, має доповнювати державний фінансовий контроль. Найбільш ефективним є багатосторонній фінансовий контроль, що дає змогу об'єднати ресурси громадських організацій і державних установ і вивчати різні аспекти фінансової діяльності держави, взаємозв'язок витрат і результатів у діяльності органів публічної влади. Нейтральність і об'єктивність суб'єктів громадського фінансового контролю є запорукою підвищення ефективності та економічності витрачання бюджетних коштів на всіх рівнях державного управління й місцевого самоврядування [16, с. 95].

Цей вид контролю в Україні мало розповсюджений, особливо у сфері державних фінансових відносин, проте у сфері відносин із приводу муніципальних фінансів останнім часом зустрічаються випадки контролю територіальними громадами фінансово-господарської діяльності органів місцевого самоврядування, і ця діяльність має тенденцію до збільшення [17, с. 108]. Особливої актуальності це питання набуває у світлі запропонованої децентралізації, коли територіальні громади та їхні представницькі органи мають отримати додаткові повноважен-

ня й фінансові ресурси для їх реалізації, за використанням яких з боку громади має здійснюватися незалежний громадський фінансовий контроль.

Отже, убачається наявність неповноти фінансового контролю, який найбільше представлений державним фінансовим контролем, в окремих випадках доповнюється аудиторським контролем, а громадський фінансовий контроль виявляється вкрай слабо та законодавчо належним чином не закріплений. Такий стан речей призводить до значного розбалансування публічного фінансового контролю, так як за рахунок лише державного з доповненням його аудиторським контролем навряд чи можливо забезпечити повноцінний і всеохопний контроль за всіма сферами публічної фінансової діяльності, уникнути корупційної складової, на заваді якій передусім має стати громадський фінансовий контроль.

Висновки. Отже, удосконалення та систематизація інституціональних основ фінансового контролю є дуже важливим питанням для нашої країни на сьогодні, так як значна кількість видів і методів фінансового контролю, що використовуються, великою мірою не дає очікуваного результату. Про це свідчать надзвичайно великі масштаби розкрадання державних коштів і тінізації економіки загалом. Саме відсутність системності у фінансовому контролі, яка викликана недосконалістю правової системи, неефективним адмініструванням, суперечливістю законодавчої та нормативно-правової бази, недосконалістю системи антикорупційної діяльності, і є тому причиною. І досі в Україні не існує жодного нормативно-правового акта, який би систематизував і впорядкував механізм фінансового контролю. Відповідно, необхідно працювати над створенням сприятливого інституційного фінансового середовища для розбудови економіки й ведення бізнесу, а також єдиного фінансово-правового акта, який би повною мірою конкретизував і систематизував юридично фінансовий контроль загалом, забезпечивши гідне місце в ньому громадському фінансовому контролю як основній перепоні на шляху корупційних діянь.

Література:

1. Синюгіна Н.В. Теоретичні узагальнення змісту принципів державного фінансового контролю в Україні / Н.В. Синюгіна // Економіка: реалії часу. – 2013. – № 3 (8). – С. 106–111.
2. Сапоговська О.В. Проблеми запровадження європейської моделі державного внутрішнього фінансового контролю в Україні / О.В. Сапоговська // Вісник Одеського національного університету. Серія «Економіка». – 2013. – Т. 18. – Вип. 2 (1). – С. 131–134.
3. Хомутенко А.В. Вдосконалення інституціональних засад державного фінансового контролю в Україні / А.В. Хомутенко // Ефективна економіка. – 2013. – № 4. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1927>.
4. Білоус В.В. Інституційні засади фінансового контролю в системі правового регулювання обігу публічних коштів / В.В. Білоус // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 58–63. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11bvvpok.pdf>.
5. Микитюк І.С. Єдина система державного фінансового контролю в Україні : автореф. дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.00.08 / І.С. Микитюк. – К., 2009. – 24 с.
6. Савченко Л.А. Правові основи фінансового контролю : [навч. посіб.] / Л.А. Савченко. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 504 с.
7. Нечай А.А. Правові проблеми регулювання публічних витратків у державі : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / А.А. Нечай. – К., 2005. – 40 с.
8. Гуцаленко Л.В. Державний фінансовий контроль : [навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл.] / Л.В. Гуцаленко, В.А. Дерій, М.М. Коцупатрий. – К. : Центр учбової літератури, 2009. – 424 с.
9. Воронова Л.К. Фінансове право України : [підруч.] / Л.К. Воронова. – К. : Прецедент ; Моя книга, 2006. – 448 с.

10. Финансовое право : [учебн.] / отв. ред. и авт. предисл. проф. С.В. Запольский. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Волтерс Клувер, 2011. – 792 с.
11. Сарана С.В. Фінансове право України : [навч. посіб.] / С.В. Сарана. – Полтава : Полтавський інститут економіки і права Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна», 2008. – 567 с.
12. Фінансове право України : [підруч.] / [Г.В. Бех, О.О. Дмитрик, І.С. Криницький] ; за ред. М.П. Кучерявенка. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 320 с.
13. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26.01.1993 р. № 2939-ХІ // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-12>.
14. Орлюк О.П. Фінансове право. Академічний курс : [підруч.] / О.П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 808 с.
15. Про аудиторську діяльність : Закон України від 22.04.1993 р. № 249-ХІІ // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3125-12>.
16. Дмитренко Г. Інститути громадянського суспільства як суб'єкти громадського фінансового контролю / Г. Дмитренко // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2010. – № 1. – С. 89–96.
17. Шамрай В.О. Фінансове право України : [навч. посіб.] / В.О. Шамрай, О.М. Мельник. – К. : НУБіП України, 2008. – 525 с.

Липский В. В. Относительно вопроса институциональных основ финансового контроля

Аннотация. В статье рассмотрен вопрос институциональных основ финансового контроля с учетом современных правовых реалий и тенденций развития финансово-правовых отношений. Предложено авторское видение состава институциональных основ финансового контроля, которые должны базироваться на государственном, аудиторском и частном контроле.

Ключевые слова: финансовый контроль, институциональные основы финансового контроля, состав институциональных основ финансового контроля.

Lipskiy V. On the issue of institutional foundations of financial control

Summary. The question of the institutional framework of financial control is considered in the article, taking into account modern legal realities and progress financial of legal relations trends. Author vision of composition of the institutional framework bases of financial control which must be based on state, public accountant and public financial control is offered.

Key words: financial control, financial control institutional foundations, composition of institutional foundations of financial control.

*Пищуца В. М.,**аспірант кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності**Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

ПУБЛІЧНЕ МАЙНО ЯК ОБ'ЄКТ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОГО СПОРУ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДАХ

Анотація. У статті визначено сутність публічного майна як адміністративно-правової категорії, що зумовлює необхідність вирішення в судовому порядку спорів щодо його використання та розпорядження. З'ясовано законодавчі підстави зарахування такої категорії спорів до юрисдикції адміністративних судів.

Ключові слова: адміністративне судочинство, публічно-правовий спір, публічне майно, суб'єкти владних повноважень, розпорядження та використання публічного майна.

Постановка проблеми. Публічно-правові відносини виникають не лише з приводу здійснення фізичними (юридичними) особами, суб'єктами публічної адміністрації їхніх прав, дотримання ними юридичних обов'язків, вони утворюються також щодо об'єктів матеріального світу, які суспільство або суб'єкти публічної адміністрації одночасно, спільно і привселюдно можуть використовувати задля досягнення публічних інтересів. Такі об'єкти матеріального світу належать до публічного майна. Публічне адміністрування у сфері використання та розпорядження публічним майном здійснюють органи публічної влади або суб'єкти публічної адміністрації, й очевидно, що вони стають відповідачами в адміністративному суді у випадку прийняття незаконного рішення, дії чи бездіяльності, пов'язаної з використанням публічного майна. Статистичні дані діяльності адміністративних судів за 2010–2014 роки вказують на те, що кількість адміністративних позовів, предметом яких є рішення, дії та бездіяльність суб'єктів владних повноважень щодо використання й розпорядження публічним майном, збільшилось із 2010 року з 2 тис. 456 до 3 тис. 150 у 2014 році, тобто майже на 23% [1].

Водночас узагальнення судової практики діяльності адміністративних судів в Україні за 2013 рік, що ведеться Вищим адміністративним судом України, свідчать про наявність низки складностей, пов'язаних із розглядом такої категорії адміністративних справ, основною з яких є норми матеріального права, що визначають правовий статус розпорядника публічного майна, та процесуальні норми, які регламентують особливості розгляду такої категорії справ, що не відображена в нормах Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) [2].

Отже, часткове вирішення проблем, які виникають під час розгляду та вирішення публічно-правових спорів із приводу використання й розпорядження публічним майном, можливе шляхом з'ясування правової природи поняття «публічне майно» та характеристики його як об'єкта публічно-правового спору в адміністративних судах.

Стаття виконана згідно з Концепцією вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, схваленою Указом Президента України від 10 травня 2006 року № 361/2006.

Загалом проблема вирішення різних категорій адміністративних справ в адміністративних судах була предметом дослідження як вітчизняних, так і зарубіжних учених-адміністративістів, зокрема В. Авер'янова, О. Агеєва, А. Альохіна, В. Бевзенка, Е. Демського, А. Кармолицького, С. Ківалова, І. Коліушка, Т. Коломоєць, Р. Куйбіди, Р. Мельника, О. Миколенка, Р. Миронюка, О. Пасенюка, В. Перепелюка, М. Руденка, Я. Рябченко, І. Сіліча, С. Стеценка, В. Тимошука, А. Школика та ін. Водночас, попри багатоманітність наукових джерел, у яких досліджувались особливості судового розгляду окремих категорій адміністративних справ, до цього часу жодного комплексного дослідження публічного майна як об'єкта публічно-правового спору в адміністративному судочинстві не проводилось, що й зумовлює актуальність теми статті.

Отже, метою статті є дослідження сутності публічного майна як адміністративно-правової категорії, що зумовлює необхідність вирішення в судовому порядку спорів щодо його використання та розпорядження.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для дослідження публічного майна як об'єкта публічно-правового спору, який вирішується в адміністративних судах, доцільним є з'ясування поняття «публічне майно», виокремлення його ознак, визначення правової природи спорів щодо використання й розпорядження публічним майном.

Публічне майно – одна з найголовніших категорій у нашому житті, адже саме ним усі ми користуємося кожного дня незалежно від нашого бажання. І взагалі рівень життєдіяльності і благоустрою населення в кожній державі першочергово залежить від того, наскільки вона забезпечує своїх громадян речами загального користування, тобто тими, якими може користуватися кожна людина незалежно від статусу, віку, статі, віросповідання та будь-яких інших ознак. Об'єктами публічного майна є майдани, вулиці, проїзди, шляхи, парки, сквери, споруди, автошляхи, ринки, тобто всі об'єкти матеріального світу, якими володіє держава й суспільство.

Щодо правової природи публічно-правових спорів, пов'язаних із використанням і розпорядженням публічним майном, зазначимо таке. Сутність публічно-правової природи спорів, які вирішуються в межах адміністративного судочинства, визначена в КАСУ [3]. Так, відповідно до ч. 2 ст. 4 КАСУ, вирішення публічно-правових спорів зараховано до компетенції адміністративних судів. Аналіз ст. 3 КАСУ надає можливість визначити, що публічно-правовий спір, який розглядається адміністративними судами, – це спір про право, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень. Попри те, що категорія «публічно-правовий спір» не знайшла чіткого визначення в законодавстві, існують аутентич-

ні тлумачення цього поняття, вироблені наукою адміністративного права.

Проблему правової природи публічно-правових спорів порушувала у своїх роботах низка вчених: В. Авер'янов, О. Андрійко, О. Банчук, В. Бевзенко, Ю. Битяк, Ю. Георгієвський, І. Голосніченко, С. Головатий, Р. Каложний, В. Кампо, С. Ківалов, І. Коліушко, Т. Коломоєць, В. Колпаков, А. Комзюк, О. Кузьменко, Р. Куйбіда, М. Лошицький, Д. Лук'янець, Р. Мельник, О. Пасенюк, Ю. Педько, В. Перепелюк, Г. Пономаренко, А. Руденко, А. Селіванов, М. Смокович, Г. Ткач, М. Цуркан, В. Шаповал, Ю. Шемшученко, В. Шишкін, А. Школик, Н. Янюк та ін. Деякі вчені на монографічному рівні здійснили аналіз наукової позиції щодо тлумачення цієї правової категорії й, консолідуючи їх, запропонували законодавчо закріпити цю правову категорію. Так, Н. Хлібороб під публічно-правовими спорами пропонує визначити юридичні конфлікти, що виникають у сфері реалізації публічної влади, одним і учасником яких є суб'єкт, що наділений публічно-владними повноваженнями. Ознаки публічно-правового спору, що характеризують його як вид правового спору: правовою основою є гарантована законом можливість захисту прав, свобод та інтересів особи; виникає лише з юридично значущих дій його суб'єктів; спрямований на захист прав, свобод та інтересів, а також виконання обов'язків особи; законодавчо встановлено способи його вирішення, проте вони не позбавляють особу можливості звернутись до альтернативних способів [4, с. 15]. К. Тимошенко пропонує визначити публічно-правовий спір як суперечність (юридичний конфлікт) між суб'єктами публічно-правових відносин, предметом якого є протиправна поведінка (рішення, дії, бездіяльність) суб'єкта владних повноважень, а підставою – факт порушення названим суб'єктом прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб або факт незаконного втручання в компетенцію іншого суб'єкта владних повноважень [5, с. 6]. Не вдаючись до детального аналізу цього поняття, зазначимо, що всі автори доходять консолідованої позиції щодо розуміння публічно-правового спору як оснований на публічному праві спору між двома чи більше учасниками правовідносин, у яких хоча б однією зі сторін є суб'єкт владних повноважень (орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень).

Про те, що саме публічне майно є об'єктом досліджуваної нами категорії публічно-правових спорів, вирішення яких здійснюється в адміністративних судах на підставі та в порядку, визначеному КАСУ, указують ознаки публічного майна, до яких можна зарахувати такі: 1) воно є об'єктом власності народу України, державної власності й власності територіальних громад; 2) ним може користуватися на власний розсуд необмежену кількість разів необмежена кількість учасників суспільних відносин або принаймні на законних підставах розраховувати на таке використання; 3) воно є засобом виконання суб'єктами публічної адміністрації їхніх завдань і функцій, створення умов здійснення фізичними особами їхніх прав, свобод, інтересів, а також засобом задоволення суспільних потреб та інтересів; 4) його охорона забезпечується нормами публічного й приватного права; 5) об'єкти публічного майна охороняються законом, за посягання на них передбачено відповідальність за законами України; 6) загальний порядок учинення правочинів із цим майном регулюється галузями приватного права, зокрема цивільного права; 7) особливий порядок (режим) володіння,

користування та розпорядження ним встановлюється нормами публічного права, зокрема адміністративного права; 7) види об'єктів публічного майна, суб'єкти оперативного управління й процедури реалізації права власності на нього встановлюються законом; 8) рішення про відчуження такого майна приймається виключно суб'єктом публічної адміністрації за встановленою законом процедурою та передбачає винесення адміністративного акта; 9) подібно до відчуження, утворення, перетворення або припинення існування публічного майна здійснюється за винятковими правилами, визначеними нормами адміністративного права суб'єктами владних повноважень; 10) рішення, дії щодо володіння, використання та розпорядження цим майном приймають суб'єкти владних повноважень на підставі й у порядку, визначеному законами України; 11) суб'єкти владних повноважень за порушення порядку володіння, використання та розпорядження цим майном несуть відповідальність приймають; 12) рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень щодо використання та розпорядження цим майном можуть бути оскаржені в судовому й позасудовому порядку.

Отже, визначення сутності публічного майна як адміністративно-правової категорії вказує на необхідність вирішення в порядку адміністративного судочинства спорів щодо його використання та розпорядження.

Наступним етапом дослідження в межах і на досягнення мети статті є визначення законодавчих підстав зарахування такої категорії спорів до юрисдикції адміністративних судів. Так, ст. 17 КАСУ визначено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, зокрема спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності [3]. Тобто, публічно-правовий спір є предметом вирішення в адміністративному суді. Предметом же самого публічно-правового спору є рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів публічно-правових відносин, які порушують або можуть порушити права, свободи та інтереси інших суб'єктів публічно-правових відносин.

Про те, що ці рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень можуть стосуватись використання й розпорядження публічним майном, указують норми різних за юридичною силою нормативно-правових актів. Базовим серед них, у якому зазначаються повноваження суб'єктів владних повноважень щодо прийняття рішення, учинення дій, пов'язаних із використанням і розпорядженням публічним майном, є Закон України «Про управління об'єктами державної власності» від 21 вересня 2006 року № 185-V [6]. У ньому вперше визначено поняття «управління об'єктами державної власності» як реалізація повноважень Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) та інших органів виконавчої влади (далі – ОВВ) щодо володіння, користування й розпорядження об'єктами державної власності в межах, визначених законодавством України та з метою задоволення державних і суспільних потреб. Отже, через визначення поняття «управління об'єктами державної власності» на законодавчому рівні закріплено право приймати рішення, учиняти дії щодо володіння, користування та розпорядження державним майном, що знаходиться в користуванні цього органа, зокрема ст. 3 цього Закону визначено перелік такого майна, до якого зараховано майно, яке передане казенним підприємствам в оперативне управління; майно, яке передане державним комерційним підприємствам (далі – державні підприємства), установам та організаціям; майно, яке передане державним господарським об'єднанням; корпоративні права, що належать державі в статутних

капіталах господарських організацій (далі – корпоративні права держави); державне майно, що забезпечує діяльність Президента України, Верховної Ради України та КМУ; державне майно, передане в оренду, лізинг, концесію; державне майно, що перебуває на балансі господарських організацій і не увійшло до їхніх статутних капіталів або залишилося після ліквідації підприємств та організацій; державне майно, передане в безстрокове безоплатне користування Національній академії наук України, галузевим академіям наук; безхазяйне й конфісковане майно, що переходить у державну власність за рішенням суду. Однак у Законі хоча й загалом, але все ж зазначається, що таке право не поширюється на майно, що становить об'єкти власності Українського народу, визначені ч. 1 ст. 13 Конституції України, зокрема земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади й органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією [7].

Інші нормативні акти, дублюючи норми вищезазначеного Закону, надають право іншим суб'єктам владних повноважень приймати рішення або здійснювати дії, пов'язані з використанням і розпорядженням публічним майном. Зокрема, Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року № 794-VII визначає, що в межах своїх повноважень КМУ здійснює відповідно до закону управління об'єктами державної власності, у тому числі корпоративними правами, делегує в установленому законом порядку окремі повноваження щодо управління зазначеними об'єктами міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, місцевим державним адміністраціям і відповідним суб'єктам господарювання, у тому числі забезпечує розроблення й виконання державних програм приватизації та подає Верховній Раді України пропозиції стосовно визначення переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації [8]; тобто має право приймати рішення щодо використання й розпорядження державним майном. Такими самими повноваженнями щодо використання та розпорядження державним майном наділені центральні органи виконавчої влади. Відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI, міністерства й інші центральні органи виконавчої влади, будучи юридичними особами публічного права, здійснюють управління об'єктами державної власності, у тому числі приймають у встановленому порядку рішення про розподіл бюджетних коштів, розпорядником яких є центральний орган виконавчої влади [9]. Аналогічні повноваження центральних органів виконавчої влади продубльовано у відповідних Положеннях про них, які затверджені Постановами КМУ та регламентують порядок реалізації владних повноважень, у тому числі щодо використання й розпорядження державним майном. Особливими повноваженнями щодо використання та розпорядження державним майном, рішення, дії й бездіяльність якого можуть бути оскаржені до адміністративного суду, наділений Фонд державного майна України, діяльність якого регулюється відповідним Законом України від 09 грудня 2011 року № 4107-VI [10]. Адже, виходячи із мети й завдань його створення, Фонд державного майна України є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, що реалізує державну політику у сфері приватизації, оренди, використання та відчуження державного майна, управління об'єктами державної власності,

а також у сфері державного регулювання оцінювання майна, майнових прав і професійної оцінної діяльності, наділяється правом приймати рішення про приватизацію державного майна, здійснює його продаж у процесі приватизації та приймає рішення (учиняє інші дії), пов'язані з розпорядженням і використанням державного майна.

Законом України «Про місцеві державні адміністрації» від 09 квітня 1999 року № 586-XIV [11] визначено, що місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень, здійснюючи виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізуючи повноваження, делеговані їй відповідною радою, приймає рішення щодо управління державним майном, передане їм у встановленому законом порядку, про його приватизацію. Більше того, ст. 19 цього Закону хоча й у декларативному порядку, але визначено повноваження місцевих державних адміністрацій у галузі управління майном і приватизації.

Повноваження щодо прийняття рішень, учинення дій щодо розпорядження та використання майна місцевих громад надані сільським, селищним, міським і обласним радам як органам місцевого самоврядування, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР [12], зокрема щодо такого: прийняття рішень щодо передання коштів із відповідного місцевого бюджету; прийняття рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг по місцевих податках і зборах, а також земельному податку; прийняття рішень щодо відчуження відповідно до закону комунального майна; затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; визначення доцільності, порядку й умов приватизації об'єктів права комунальної власності; вирішення питань про придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, про включення до об'єктів комунальної власності майна, відчуженого в процесі приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним, про надання в концесію об'єктів права комунальної власності, про створення, ліквідацію, реорганізацію й перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади; прийняття рішень про передання іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення; вирішення відповідно до закону питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування такого дозволу тощо.

Висновки. Отже, у межах статті визначено сутність публічного майна як адміністративно-правової категорії, виокремлено його ознаки, на підставі яких можна визначити, що воно є об'єктом публічно-правового спору в адміністративному суді. З'ясовано законодавчі підстави зарахування публічно-правових спорів із приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо використання та розпорядження публічним майном до юрисдикції адміністративних судів. Установлено, що рішення, дії чи бездіяльність стосовно використання та розпорядження публічним майном уповноважена приймати (здійснювати) велика кількість суб'єктів владних повноважень у межах законодавчо визначеної їхньої компетенції, доведено, що вони є предметом перевірки на предмет законності в межах розгляду й вирішення адміністративної справи в суді.

Література:

1. Аналітичні матеріали щодо стану здійснення адміністративного судочинства у 2014 році (у таблицях) / Управління вивчення судової практики та судової статистики Вищого адміністративного суду України. – К., 2015. – 26 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/statistika/Analit_oglad_2014tblk_tablici.
2. Судова практика Вищого адміністративного суду України. 2011 / за заг. ред. І.Х. Темкіжева. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 115 с.
3. Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 року (з наступними змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.
4. Хлібороб Н.С. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикційної діяльності адміністративного суду : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Н.С. Хлібороб. – Львів : Львівський національний університет імені Івана Франка, 2012. – 20 с.
5. Тимошенко К.О. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикції адміністративних судів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / К.О. Тимошенко ; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2012. – 20 с.
6. Про управління об'єктами державної власності : Закон України від 21 вересня 2006 року № 185-V // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 46. – Ст. 456.
7. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
8. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 13. – Ст. 222.
9. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.
10. Про Фонд державного майна України : Закон України від 09 грудня 2011 року № 4107-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 28. – Ст. 311.
11. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09 квітня 1999 року № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.
12. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

Пищида В. М. Публичное имущество как объект публично-правового спора в административных судах

Аннотация. В статье определена сущность публично-го имущества как административно-правовой категории, выделены его признаки, на основании которых можно определить, что оно является объектом публично-правового спора в административном суде.

Ключевые слова: административное судопроизводство, публично-правовой спор, публичное имущество, субъекты властных полномочий, распоряжение и использование публичного имущества.

Pyschyda V. Public property as the object of a public law dispute in the administrative courts

Summary. In the article the essence of public property as administrative and legal category, singled out the signs on which we can determine that it is the subject of a public law dispute in the Administrative Court.

Key words: administrative proceedings, public and legal debate, public property, subject of authority, disposal and use of public property.

Яковлев І. П.,

здобувач кафедри морського та митного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ МИТНОЇ СПРАВИ: ПРЕДМЕТНО-КІЛЬКІСНИЙ ВИМІР

Анотація. Статтю присвячено аналізу об'ємної сторони публічного адміністрування у сфері державної митної справи. Розкрито зміст державної митної справи, її співвідношення з державною митною політикою та обсягом поняття «сфера державної митної справи». Обґрунтовано, що державна митна справа – публічне адміністрування, яке здійснюється лише митною системою, виступаючи однією зі складових публічного адміністрування у сфері державної митної справи. Виявлено фрагментарність законодавчої відмови від використання терміна «державна політика у сфері державної митної справи». Охарактеризовано сутнісне навантаження прикметника «державний» під час позначення основних митно-правових категорій.

Ключові слова: публічне адміністрування, державна митна справа, державна митна політика, сфера державної митної справи.

Постановка проблеми. Доктринальне розроблення проблематики публічного адміністрування у сфері державної митної справи є новим і неосвоєним напрямом митно-правової науки. Відповідний стан обумовлюється насамперед динамікою змісту категорії «адміністрування» в публічних галузях юриспруденції та набуттям нею відносно стабільних якісних властивостей у контексті демократизації виконавчо-розпорядчої активності владних структур, що забезпечило охоплення поняттям більшості позитивних показників відкритого урядування, досягнень у розбудові «сервісної держави» тощо. Цінний фундамент для пізнання цієї тематики становлять теоретичні напрацювання відомих фахівців у галузі митного права щодо державного управління у сфері митної справи, адміністративної діяльності митних органів, їх правового статусу й оновлених методів регулятивного впливу (роботи таких авторів, як О.В. Абакуменко, Є.В. Додін, А.Б. Калюта, Б.А. Кормич, С.В. Ківалов, В.Т. Комзюк, Т.Д. Мармилова, В.Я. Настюк, Д.В. Приймаченко, В.В. Прокопенко та інші).

Водночас комплексне пізнання змісту й галузевої специфіки публічного адміністрування залишається на порядку денному, значною мірою корелюючись із досягненнями вітчизняних адміністративістів. Уже первинна спеціалізація останніх дозволила автору обґрунтувати низку висхідних тез щодо таких аспектів: пріоритетності широкого (неінструментального) розуміння поняття «публічне адміністрування» у сфері державної митної справи; його змістовного й об'ємного превалювання над категорією «державне управління»; недопустимості отождолення термінів «митне адміністрування» та «адміністрування митних платежів»; включення до публічного адміністрування як зовнішніх, так і внутрішніх упорядковувачих заходів; передчасності (і позачасової даремності) нормативного закріплення дефініції «публічне адміністрування». Водночас постала необхідність вирішення низки інших питань: щодо сутнісних меж поняття «публічне адміністрування» серед сукупності всіх заходів і процесів,

які впорядковують митну сферу; щодо змісту державної митної справи та обсягу терміна «сфера державної митної справи».

Метою статті є дослідження вказаних теоретичних аспектів у контексті ідейно-об'ємних характеристик предмета адміністрування – сфери державної митної справи.

Виклад основного матеріалу. Пізнання *сфери державної митної справи* як сектора суспільних відносин, що зазнає владного впливу, потребує попереднього окреслення змісту *державної митної справи*, що виступає як основна етимологічна (а можливо, і змістовна й кількісна) монада відповідного сектора. З огляду на положення ч. 1 ст. 7 Митного кодексу України (далі – МК України) [1] державна митна справа являє собою сукупність заходів, спрямованих на реалізацію державної політики у сфері державної митної справи. Показово, що в МК України закріплюються насамперед конкретні складові державної митної справи: встановлення порядку та умов переміщення товарів через митний кордон України, їх митний контроль і митне оформлення, застосування механізмів тарифного й нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, справляння митних платежів, ведення митної статистики, обмін митною інформацією, ведення Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності, здійснення відповідно до закону державного контролю нехарчової продукції під час її ввезення на митну територію України, запобігання й протидія контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил, організація та забезпечення діяльності органів доходів і зборів. При цьому перелік є відкритим, оскільки завершується посиланням на «інші заходи, спрямовані на реалізацію державної політики у сфері», що нібито дозволяє зробити первинний висновок про включення до змісту державної митної справи всіх заходів втілення відповідної політики.

Незважаючи на очевидність такого судження, його базування на законодавчо закріпленій дефініції, варто наголосити на невідповідності подібної тези багатьом доктринальним напрацюванням. Так, Д.В. Приймаченко наголошує, що митна справа є лише одним із багатьох засобів (інструментів) реалізації митної політики [2, с. 27, 32–33]. Відповідну позицію можна було б пояснити іншим нормативним підґрунтям, адже це судження висловлено ще в 2007 р., тобто в період дії МК України від 11 липня 2002 р. Останній у ст. 2 визначав вичерпний зміст митної справи: «Порядок переміщення через митний кордон України товарів і транспортних засобів, митне регулювання, пов'язане з встановленням та справлянням податків і зборів, процедури митного контролю та оформлення, боротьба з контрабандою й порушеннями митних правил спрямовані на реалізацію митної політики України» [3]. Вказане дозволяло припускати, що інші заходи, покликані втілювати відповідну політику, не охоплюються змістом митної справи, яка у свою чергу не є вичерпним засобом реалізації системи принципів і напрямів державної активності у сфері захисту своїх митних інтересів та забезпечення митної безпеки.

Розкрите пояснення неузгодженостей розуміння митної справи, що базується лише на відмінності офіційних текстів, є більш емпіричним, ніж теоретичним. У цьому разі логіка пізнання має швидше ставити питання про повноту й точність спеціальних норм-дефініцій, їх адекватне розуміння, а не обумовлюватися зміною законодавчих формулювань щодо наукових категорій. Таким чином, необхідне звернення до змістовних характеристик митної справи в її співвідношенні з митною політикою. З огляду на достатній рівень розробленості відповідної проблематики розкриємо лише найбільш значимі для нашої теми аспекти.

Згідно зі ст. 5 МК України державна митна політика – це система принципів і напрямів діяльності держави у сфері захисту митних інтересів та забезпечення митної безпеки України, регулювання зовнішньої торгівлі, захисту внутрішнього ринку, розвитку економіки України та її інтеграції до світової економіки. Відповідно до змісту ч. 1 ст. 7 МК України та її попереднього трактування державна митна справа могла б визначатись як уся діяльність щодо реалізації цієї політики. Проте якщо звернутись до суб'єктного кола відповідної діяльності, то виявимо, що безпосереднє здійснення державної митної справи покладається на органи доходів і зборів (ст. 543 МК України). Отже, у контексті безпосередньої активності розглядувана «справа» – це виконавчо-розпорядча впорядковуюча практика лише спеціально уповноважених одиниць державного апарату (митних органів). Рационально було б виділити суб'єктів безпосереднього (митна система) та опосередкованого (Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України тощо) втілення «справи». Однак провести подібну класифікацію не дозволяє нормативно закріплений принцип «виключних повноважень органів доходів і зборів України щодо здійснення державної митної справи» (п. 2 ч. 1 ст. 8 МК України). З огляду на фундаментальну природу наведеного положення інші приписи варто трактувати на його основі: вказівка про «безпосереднє» здійснення митної справи органами доходів і зборів є проявом недосконалості юридичної техніки та не може використовуватися з метою розширення кола суб'єктів відповідної діяльності за межі митної системи. Помилковою є теоретична конструкція опосередкованої реалізації митної справи, адже в разі її існування вона мала б реалізовуватись не органами доходів і зборів (безпосередніми суб'єктами), проте лише останні є компетентними для «справи». Уряд, інші органи виконавчої влади, що не входять до митної системи, виконують установчі, номінаційні, забезпечувальні, обслуговуючі функції щодо процесу здійснення митної справи, однак не беруть у ньому участі.

Проведений аналіз ст. ст. 5, 8, 543 МК України дозволяє адекватно розуміти відкритий перелік елементів державної митної справи та змушує трактувати «інші заходи, спрямовані на реалізацію державної політики у сфері державної митної справи» (ч. 1 ст. 7) лише як заходи, здійснювані системою митної служби, а не взагалі будь-які випадки практичного втілення галузевої політики, що можуть мати місце також із боку інших владних і невладних суб'єктів. Саме такий підхід відповідає закріпленому принципу «виключних повноважень органів доходів і зборів України щодо здійснення державної митної справи».

З огляду на вказане не підтримуємо розширювальне тлумачення Д.Л. Вовком «інших заходів», який «виявив» і позитивно охарактеризував закладену в ст. 7 МК України ідею про те, що митна справа реалізується поряд із митними органами також іншими органами виконавчої влади [4, с. 61]. Відкритий перелік складових митної справи – не нова, а відновлена теоретична проблема, оскільки її підстава (в іншому обсязі) містилась також

у ст. 1 МК України від 12 грудня 1991 р. та піддавалась обгрунтованій критиці науковцями [5, с. 9–12]. Причину відродження вбачаємо в динаміці митної справи (як діяльності органів одного відомства), що обумовило включення низки раніше не актуальних елементів та потребувало нормативного позначення, яке враховувало б подальші перспективи. Розуміння ж цього позначення необхідно базувати на фундаментальних галузевих засадах, закріплених у ст. 8 чинного МК України.

Фахівці, які досліджують механізм реалізації різних векторів державної політики, зараховують до суб'єктів відповідної діяльності також громадські організації, об'єднання громадян, інші інститути громадянського суспільства [6, с. 39; 7, с. 10]. Вважаємо подібне розуміння справедливим і для аналізованої нами сфери. Тому лише така практична реалізація державної митної політики, що здійснюється носіями владних повноважень (безпосередньо митною службою), є державною митною справою. Це вказує на користь пануючої в науці позиції про більшу ширину поняття «митна політика», ніж «митна справа». На наше переконання, порівнювати обсяг цих категорій не є можливим (допустимим) через їх різну природу; вони співвідносяться швидше як зміст та одна з форм. Митна політика – це частина державної політики (входить до групи економічної політики), а митна справа – елемент загальної адміністративної діяльності держави. Показово, що відповідна «справа» визначалась як складова зовнішньополітичної й зовнішньоекономічної діяльності України в ч. 2 ст. 3 МК України 2002 р. З огляду на різну сутність вважаємо неприйнятним зіставлення кількісних меж політики (принципів і напрямів державного розвитку) та владно-впорядковуючої активності носіїв публічної влади, особливо в контексті питання про включення до одного з них змісту іншого. Таким чином, не підтримуємо як тлумачення, що включають митну справу до змісту митної політики [8, ч. 1 ст. 1], так і тлумачення, що зараховують розглядувану політику до складу галузевої управлінської активності [9, с. 33–35].

Митна справа – це діяльність уповноважених державних органів, спрямована на реалізацію цілей і завдань держави у відповідній сфері суспільних відносин. Окремі науковці, з огляду на сутнісні, ретроспективні та імплементаційні прерогативи, небезпідставно обстоюють необхідність її заміни терміном «митна діяльність» [5, с. 10–11; 10, с. 11–12], який зможе розширити зміст сучасного аналога, не обмежуючись виключною відомчою належністю. Негармонійність загальних законодавчих приписів підтверджує об'єктивну необхідність таких оновлень. Поки що ж зауважимо, що ця справа/діяльність є управлінням у традиційному розумінні. Послугуючись оновленим понятійним апаратом публічно-правової науки, скажемо, що це «адміністрування». Навіть якщо виходити з офіційної дефініції, у змісті державної митної справи можна виявити такі неуправлінські (з позиції переосмислення предмета адміністративного права [11, с. 6–7]) складові, як застосування адміністративного примусу, розгляд індивідуальних адміністративних справ та прийняття індивідуальних актів, прийняття зобов'язуючих рішень щодо приватних осіб тощо.

Варто враховувати, що публічне адміністрування (ідентично попередньому поняттю «державне управління» [12, с. 60]) має винятково підзаконний характер. Вказана ознака властива також державній митній справі, яка завжди спрямовується на реалізацію чинного законодавства та здійснюється лише на його основі. Отже, розглядувана «справа» може бути засобом втілення лише тієї частини митної політики, яка знайшла офіційне закріплення в правових актах. Виникає сумнів у зваженості визначення

державної митної справи (надано в ч. 1 ст. 7 МК України) з посиланням на галузеву політику, яка може реалізуватися також невідними структурами й поза сферою правового впливу. У зв'язку із зазначеним вважаємо слушними пропозиції окремих учених щодо трактування митної справи через категорію «митне законодавство» [13, с. 144]. Остання більш точно відповідає природі досліджуваної впорядковуючої активності, суть якої полягає в публічному адмініструванні.

Наскільки логічним є словосполучення «публічне адміністрування у сфері державної митної справи», якщо ця «справа» також є публічним адмініструванням? У результаті заміни термінів отримуємо «публічне адміністрування у сфері публічного адміністрування». Можна спробувати уникнути змістовної тавтології шляхом розмежування напрямів упорядковуючої активності держави, яка традиційно розподіляється на внутрішньоорганізаційну та зовнішньоорганізаційну. Митна справа є переважно зовнішнім адмініструванням, яке покликане забезпечити правомірне переміщення товарів і транспортних засобів фізичними та юридичними особами через митний кордон. Натомість просто «публічне адміністрування» (у висхідній фразі) – внутрішньоорганізаційна активність, спрямована на становлення, реформування й забезпечення стабільної діяльності митної системи. Отже, це адміністрування мережею одиниць державного апарату, які здійснюють адміністрування суспільним життям. Показово, що в наукових текстах зустрічається аналогічне повторення щодо ретроспективного попередника аналізованої категорії – «управління управління» [14, с. 17]. Однак приведені роз'яснення не узгоджуються з певними засадами.

По-перше, до змісту митної справи, незважаючи на її пріоритетну спрямованість, законом включається «організація й забезпечення діяльності органів доходів і зборів» (ч. 1 ст. 7 МК України), що не дозволяє ототожнити «справу» лише із заходами зовнішнього вектора. Приведений елемент митної справи не виділявся МК України 2002 р. та отримав закріплення лише в новому акті. Принагідно зауважимо, що організують та забезпечують діяльність органів доходів і зборів не лише ці органи (у галузевому контексті – митна система), а й інші державні інституції, наприклад Кабінет Міністрів України. Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [15] цей орган організовує та забезпечує здійснення митної справи, а також щодо Державної фіскальної служби України, як і інших центральних органів виконавчої влади, реалізує стандартні організаційні повноваження: затверджує граничну чисельність працівників, приймає рішення про створення територіальних органів як юридичних осіб публічного права тощо. Проте «організація й забезпечення діяльності органів доходів і зборів» як елемент митної справи стосується лише заходів, вчинюваних названою в його формулюванні владною вертикаллю, а не всіх установчо-впорядковуючих дій щодо системи.

По-друге, помилково розуміти під «публічним адмініструванням у сфері державної митної справи» лише установчо-організаційні заходи, спрямовані на впорядкування митної системи, забезпечення здійснення митної справи, проте вчинювані органами, які перебувають поза відповідною системою та не реалізують відповідну справу. Ключовим у розумінні формулювання є слово «сфера» – район дії, межа поширення чого-небудь [16, с. 1419]. Під час звернення до «публічного адміністрування у сфері державної митної справи» йдеться не про адміністрування митною справою та не про митну справу як адміністрування, а про всю сферу державної митної справи, тобто про коло суспільних відносин, у яких вона виникає й здійснюється. Таким

чином, публічне адміністрування у сфері державної митної справи поєднує у своєму змісті владно-розпорядчі й впорядковуючі заходи зовнішнього та внутрішнього спрямування, здійснювані як митними органами, так і іншими суб'єктами урядування. «Державна митна справа» позначає в цьому разі сектор соціальної активності, значно ширший, ніж її власна організуюча ідея. Так, Ю. Д. Кунев та Л. Р. Баязітов пропонують співвідносити прикметник «митний» із «переміщенням чогось через кордон» або з «діяльністю наділених певними повноваженнями осіб». При цьому найприроднішим та історично достовірним дослідники вважають перший варіант асоціювання прикметника в похідному терміні «митна справа» [17, с. 8–10]. Саме таке розуміння є актуальним в аналізованій ситуації та дозволяє, не обмежуючи сферу лише діяльністю митної системи, з'ясувати дійсний суб'єктний склад та обсяг «публічного адміністрування» в галузевому контексті: щодо всіх відносин, які виникають у зв'язку з публічним владно-розпорядчим забезпеченням «переміщення чогось» через митний кордон.

Ілюстративним для охарактеризованої позиції вважаємо введення у вітчизняне законодавство терміна «державна політика у сфері державної митної справи». Він отримав пояснення в ст. 5 МК України 2012 р., однак Законом України «Про внесення змін до Митного кодексу України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи» від 4 липня 2013 р. [18] був змінений на «державну митну політику». Порівняльний аналіз дефініцій відповідних понять хоч і дозволяє виявити перефразування або певне структурне оновлення (зокрема, відступ від спрямованості на «наповнення державного бюджету»), проте не суперечить змістовному ототожненню: «державна політика у сфері державної митної справи» та «державна митна політика» мають один зміст. Зіставлення їх словесного вираження показує, що як «сфера державної митної справи» у першому терміні позначалася вся митна сфера, а не лише виконавчо-розпорядча діяльність митних органів (один із засобів втілення відповідної політики). Аналогічно публічне адміністрування у сфері державної митної справи можна перефразувати як «публічне адміністрування у митній сфері» (проте не «митне адміністрування», яке є вужчим за колом суб'єктів і змістом заходів).

Повертаючись до вказаних нормативних дефініцій галузевої політики, наголосимо на позитивності понятійного оновлення Законом України «Про внесення змін до Митного кодексу України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи» від 4 липня 2013 р. По-перше, послуговання терміном «митна політика» є традиційним для вітчизняного законодавства та ustalеним у науці митного права. По-друге, він не має внутрішнього протиріччя словесних складових, адже, незважаючи на вкладений законодавцем зміст, «державна політика у сфері державної митної справи» все-таки містить циклічне посилання на себе та може тлумачитись абсурдно: «державна політика <...> у сфері <...> здійснення митними органами заходів щодо реалізації цієї державної політики» (митна справа). Вказане первинне позначення політики було усунуте фрагментарно, зокрема замінене в ст. 5 МК України, проте збережене в деяких інших нормах кодексу: ч. 1 ст. 7 (визначення митної справи), п. 3 Прикінцевих та перехідних положень (дія нормативних актів у часі). Подібні технічні недоліки свідчать про низький рівень наукового забезпечення галузевої (можливо, і загальної) правотворчості, ускладнюють розуміння, а отже, і застосування правових приписів, стають додатковою перешкодою в доктринальному опрацюванні юридичних текстів (показовим є офіційне визначення державної митної справи з використанням неоднозначного, уже зміненого

формування, адже «справа» й без того є об'єктом численних обговорень і дискусій). Також неузгодженість категоріального апарату здатна зумовити зайві теоретичні пошуки: одночасне використання двох політичних дефініцій закономірно викликає питання про відмінність понять та спроби його вирішити.

Звернемо увагу на ще один аспект оновлення категоріального апарату: якщо раніше в митному законодавстві йшлося про «митну політику» та «митну справу», то в МК України 2012 р. ці терміни застосовуються з прикметником «державна». Наскільки необхідним та обґрунтованим є подібне нововведення? Що стосується митної справи, то позитивний ефект від доповнення полягає в акцентуванні на її приналежності до конкретної політико-правової форми організації суспільства. Здійснення відповідної діяльності лише органами доходів і зборів виключає існування муніципальної, громадської чи будь-якої іншої, окрім державної, митної справи. Вироблення та навіть окремі заходи щодо реалізації митної політики можуть здійснюватися невідомими інституціями: громадськими об'єднаннями, носіями групових виробничих або економічних інтересів тощо. При цьому додання прикметника «державна» стає більш доцільним, оскільки дозволяє наголосити на тій частині галузевої політики, яка сформувалась на найвищому публічному рівні країни, єдина переходить у форму митного законодавства та втілюється посередністю митної справи, стаючи основою відповідного адміністрування. Водночас не відкидаємо, що європейська інтеграція України та розширення наддержавної складової можуть у майбутньому привести до відмови від деталізації, особливо щодо політичного терміна.

Висновки. З огляду на нормативно закріплені фундаментальні засади державна митна справа – це сукупність заходів, які здійснюються органами доходів і зборів та спрямовуються на реалізацію державної митної політики. При цьому державна митна справа є лише одним із засобів втілення галузевої політики, причому лише тієї її частини, яка отримала законодавче закріплення. У ч. 1 ст. 7 МК України передбачено перелік складових «справи» та доповнено його посиланням на «інші заходи, спрямовані на реалізацію державної політики у сфері». Елементи, що прямо названі в кодексі, а також ті, що можуть бути доповнені в майбутньому (з огляду на відкритий список), необхідно трактувати винятково в значенні владної діяльності відомчої вертикалі Державної фіскальної служби України.

Державна митна справа, будучи видом публічного адміністрування, не збігається зі «сферою державної митної справи». Остання, асоціюючись із широким розумінням прикметника «митний», стосується не лише діяльності безпосередньо уповноважених органів митного відомства, а й усього владно-організуючого впливу уповноважених суб'єктів, спрямованого на впорядкування відносин щодо переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон. Кількісна відмінність митної справи та її «сфери» досить точно ілюструється на прикладі терміна «державна політика у сфері державної митної справи», під яким спочатку розумілася (а згодом і було здійснено відповідну заміну в більшості приписів МК України) «державна митна політика», яка безперечно не обмежується митною справою.

Література:

1. Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. // Офіційний вісник України. – 2012. – № 32. – Ст. 1175.
2. Приймаченко Д.В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Д.В. Приймаченко. – Дніпропетровськ, 2007. – 468 с.
3. Митний кодекс України від 11 липня 2002 р. (втратив чинність) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/92-15/page>.

4. Вовк Д.Л. Митний контроль сільськогосподарської продукції : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Д.Л. Вовк. – К., 2013. – 228 с.
5. Ківалов С.В. Митна політика України : [підручник] / С.В. Ківалов, Б.А. Кормич. – О. : Юридична література, 2001. – 256 с.
6. Авакян Т.А. Суб'єкти й форми реалізації державної політики у сфері внутрішніх справ / Т.А. Авакян // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – 2015. – № 1. – С. 37–43.
7. Левченкова Е.А. Правовая политика государства и ее приоритеты в сфере правоохранительной деятельности органов внутренних дел (теоретико-правовой аспект) : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Е.А. Левченкова. – СПб., 2004. – 234 с.
8. Основы таможенных законодательств государств – участников СНГ : утверждены решением Межпарламентской ассамблеи СНГ от 10 февраля 1995 г. // Офіційний вісник України. – 2007. – № 85. – Ст. 3141.
9. Козырин А.Н. Таможенное право России. Общая часть : [учеб. пособие] / А.Н. Козырин. – М. : Спарк, 1995. – 134 с.
10. Додін С.В. Поняття та зміст митної справи України / С.В. Додін // Митна справа. – 2004. – № 4. – С. 11–17.
11. Авер'янов В.Б. Реформування українського адміністративного права: необхідність переосмислення теоретичних постулатів / В.Б. Авер'янов // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць / за ред. С.В. Ківалова. – 2003. – Вип. 19. – С. 8–12.
12. Ківалов С.В. Адміністративне право України : [навч. посібник] / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова. – 5-е вид. перероб. і доп. – О. : Фенікс, 2011. – 400 с.
13. Кунев Ю.Д. Діяльність митної служби України: проблеми правової організації : [монографія] / Ю.Д. Кунев. – Дніпропетровськ : Академія митної служби України, 2009. – 242 с.
14. Арутюнов А.А. Налоговое администрирование обеспечения своевременности поступления налоговых платежей (на материалах Управления ФНС России по г. Москве) : дисс. ... канд. экон. наук : спец. 08.00.10 / А.А. Арутюнов. – М., 2006. – 173 с.
15. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. // Офіційний вісник України. – 2014. – № 20. – Ст. 619.
16. Великий тлумачний словник сучасної української мови / укл. і гол. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
17. Кунев Ю.Д. Визначення сутності та змісту основних митно-правових понять: митна справа, митне законодавство / Ю.Д. Кунев, Л.Р. Баязітов // Вісник Академії митної служби України. Серія «Право». – 2013. – № 1(10). – С. 7–13.
18. Про внесення змін до Митного кодексу України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи : Закон України від 4 липня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/405-18/paran13#n13>.

Яковлев И. П. Публичное администрирование в сфере государственного таможенного дела: предметно-количественное измерение

Аннотация. Статья посвящена анализу объемной стороны публичного администрирования в сфере государственного таможенного дела. Раскрыто содержание государственного таможенного дела, его соотношение с государственной таможенной политикой и объемом понятия «сфера государственного таможенного дела». Обосновано, что государственное таможенное дело – публичное администрирование, которое осуществляется лишь таможенной системой, выступая в качестве одной из составляющих публичного администрирования в сфере государственного таможенного дела. Обнаружена фрагментарность законодательного отказа от использования термина «государственная политика в сфере государственного таможенного дела». Охарактеризована сущностная нагрузка прилагательного «государственный» при обозначении основных таможенно-правовых категорий.

Ключевые слова: публичное администрирование, государственное таможенное дело, государственная таможенная политика, сфера государственного таможенного дела.

Yakovlev I. Public administration in the state customs sphere: objective and quantitative measurement

Summary. The paper concentrates on volumetric analysis of public administration in the state customs sphere. It deals with state customs procedures, their correlation with state customs policy and “state customs sphere”. The paper substantiates state customs procedures as public administration realized

only by customs system being the element of public administration in the state customs sphere. The article presents fragmented legislative omission of term “state policy in the state customs sphere”. Meaning of the adjective “state” is defined at labeling fundamental customs and legal categories.

Key words: public administration, state customs procedures, state customs policy, state customs sphere.

*Батракова Д. С.,
здобувач кафедри адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ*

КАТЕГОРІЯ «МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ»: ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ

Анотація. У статті розкрито зміст правової категорії «місцеве самоврядування», визначено його основні риси. Здійснено порівняння місцевого самоврядування в Україні та місцевого самоврядування Франції. Запропоновано власне визначення поняття «місцеве самоврядування».

Ключові слова: місцеве самоврядування, урядування, місцеве самоврядування Франції, Конституція України, Конституція Франції.

Постановка проблеми. Для України є традиційним використання поняття «місцеве самоврядування», яке закріплюється на конституційному й законодавчому рівнях та широко використовується в наукових працях. У Франції, навпаки, як такого поняття «місцеве самоврядування» не існує, натомість використовуються терміни «decentralization» (децентралізація) чи «riveau municipal» (муниципальна влада). Також на конституційному й законодавчому рівні, говорячи про місцеве самоврядування, використовується поняття «les collectivités territoriales» (територіальні колективи).

В Англії, яка є типовою представницею англосаксонської моделі місцевого самоврядування, існують терміни «local government» (місцеве управління) і «self-administration» (місцева адміністрація).

Отже, необхідно розглянути декілька категорій, які використовуються в різних країнах: «місцеве управління», «самоврядування», «муниципальне управління», «місцеве самоуправління».

Стан дослідження. Теоретичні основи поняття місцевого самоврядування були предметом вивчення широкого кола науковців, таких як І.П. Бутко, Л.А. Григорян, І.А. Ільїн, В.Г. Графський, Н.Н. Єфремова, В.І. Карпець, В.І. Кампо, С.О. Кириченко та інші.

Метою статті є аналіз підходів до визначення категорії «місцеве самоврядування».

Виклад основного матеріалу. Поняття «місцеве управління» запроваджено в юридичній науці значно раніше, ніж термін «самоврядування». Воно використовувалось у законодавстві США й Великобританії для позначення організації та діяльності муніципальних установ, прямо вказувало на їх відмежування від інших органів управління. При цьому поняття «місцеве самоврядування» запроваджено пруським юристом Р. Гнейстом лише в 50-ті рр. XIX ст.

Щодо поняття «самоврядування», яке використовується не лише в правознавстві, а й в інших науках (наприклад, кібернетиці, соціології), то в найширшому значенні під самоврядуванням розуміють автономне функціонування якої-небудь організації, що забезпечується прийняттям її членами норм і рішень, які стосуються її життєдіяльності, спільним веденням загальних для всіх справ [5, с. 84–87].

У словниковій літературі самоврядування визначається як управління яким-небудь колом справ найбільш зацікавленими

громадянами (безпосередньо або через обрані ними органи) без втручання сторонньої влади. Таке формулювання дозволяє трактувати самоврядування двозначно. У широкому плані як самоврядування можна розглядати будь-яку державу, у якій уряд чи інше керівництво обираються й залежать від народу. Однак частіше самоврядування розглядається у вузькому значенні щодо самоврядних співтовариств, які утворені й функціонують у державі. Як правило, таке поняття є синонімом місцевого самоврядування, за якого господарськими та іншими справами адміністративно-територіальної одиниці керують мешканці, а не центральні органи влади [14, с. 48–49].

У такому розумінні термін «самоврядування» було сприйнято також в Україні, Росії та інших країнах. У працях європейських авторів вживаються терміни «місцеве управління» («місцеве врядування»), «місцеве самоврядування», адже головне місце в європейському державотворенні посіло явище децентралізації.

Поряд із категорією «самоврядування» існує категорія «управління»; вони є більш загальними щодо «місцевого управління» та «місцевого самоврядування».

На відміну від управління, за самоврядування відсутній чітко виражений розрив між об'єктом і суб'єктом управління, система управління начебто впливає сама на себе, тобто відбувається злиття двох систем (тієї, що управляє, та тієї, якою управляють) в одну самоуправляючу [11, с. 21]. Це визначальна особливість самоврядування. Інша особливість полягає в характері прояву влади: управління має імперативну природу, управляючий вплив припускає підпорядкування об'єкта суб'єкту, що забезпечується управлінськими командами. У самоуправляючих системах відбувається самопідпорядкування елементів системи внутрішньо обумовленим їй цілям і потребам. При цьому відносини субординації, характерні для управління, значно слабшають, і на перший план виступають відносини координації, взаємодія елементів системи.

Самоврядуванню, як і управлінню, притаманна наявність цілей, що обумовлюють регулювання, корегування параметрів цієї системи. Саме цим самоврядування якісно відрізняється від самоорганізації й саморегулювання, що мають більш спонтанний характер. Водночас у самоуправлінському процесі можна знайти елементи самоорганізації та саморегулювання. Самоврядування відрізняється від управління самостійністю у виборі цілей і шляхів їх досягнення. За спрямованістю цілі самоврядування можуть відрізнятися від цілей управління: якщо в першому випадку їх змістом є переважно внутрішні проблеми, то для другого характерна їх зовнішня орієнтованість.

Самоврядування, як і управління, є системною категорією. Управління – атрибут певного класу систем, упорядкованої множини взаємозалежних і взаємодіючих елементів. Як специфічний різновид управління самоврядування притаманне біологічній, технічній і соціальній системам. Однак у перших воно виявляється швидше як самоорганізація, саморегулювання, а найбільше виражається в соціальних системах. Самоврядуван-

ня є видом соціального управління – особливої діяльності, що полягає у свідомому й цілеспрямованому організуючому впливі суб'єктів управління на різні соціальні системи. Потреба в цій діяльності – об'єктивна закономірність існування суспільства.

Порівнюючи поняття «управління» та «самоврядування», варто зауважити, що в самокерованих системах відносини субординації, які переважають під час управління, поступаються відносинам координації та взаємодії. Тому, говорячи про самоврядування, варто мати на увазі імперативний характер муніципальної влади. У демократичних державах місцеве самоврядування сприймається насамперед як необхідний поділ влади за вертикаллю, що забезпечує раціональний розподіл зусиль владних органів на всіх рівнях управління суспільством.

Ю.Л. Панейко визначив самоврядування як сперту на приписи закону децентралізовану державну адміністрацію, державно-владні управлінські повноваження, що виконують локальні органи, ієрархічно не підпорядковані іншим органам і самостійні в межах закону, загального правопорядку [10, с. 130].

Комплексне визначення поняття самоврядування, що враховує більшість його ознак у їх синтетичному поєднанні, запропоновано М.В. Цвіком. Він вважає, що це заснований на саморегуляції різновид соціального управління, в основу якого покладено спільне вирішення учасниками суспільних відносин їхніх справ, що поєднується з виконанням прийнятих рішень [12, с. 44]. Такі ознаки, як самоорганізація та саморегуляція, з огляду на системоутворюючу роль потребують конкретизації, визначення межі, за якою вони перетворюються на «іноорганізацію» й «інорегуляцію», а самоврядування – на інші види управління.

Якщо розуміти самоврядування як участь усього населення в управлінні, логічно дійти висновку, що його поширення в суспільстві зменшується, поступово зближуючись з іноврядуванням (протилежний самоврядуванню тип управління). З іншого боку, воно все більше піднімається знизу вгору, залишаючи керованих поза управлінням, тим самим знову наближається до іноврядування [13, с. 63–64]. Виникаючи за таких обставин загрозу зведення нанівець сфери застосування поняття «самоврядування», сформульованого в радянській науці теорією демократії, було усунуто завдяки зміні акцентів, виходу за межі номінального визначення поняття та введення до його складу додаткових ознак.

Як зазначає А.Є. Мушкін, розуміння самоврядування як управління суспільством безпосередньо самими його членами є неточним, оскільки відбувається змішування питань про те, кому належить управління та хто його здійснює. Термін «самоврядування» має орієнтувати не на відсутність органів управління й поділу людей на керуючих і керованих, а на характер органів управління як представників усього суспільства, яким суспільство доручає здійснення певних функцій [9, с. 29]. Самоврядування передбачає не стільки поголовну участь членів самоврядної спільноти, скільки повне відображення потреб саморегуляції життєдіяльності цієї спільноти самою спільнотою, яка створює для цього органи управління.

Аналогічної думки дотримується Л.А. Григорян, вважаючи, що самоврядування не варто розуміти спрощено, ніби всі члени суспільства одночасно здійснюють владу. Влада може бути реалізована як безпосередньо членами суспільства, так і через певний механізм. Органи суспільного самоврядування виражають волю й інтереси всіх членів суспільства, і в цьому вони разом є володарюючими [2, с. 24].

Щодо співвідношення понять «місцеве управління» та «місцеве самоврядування» існує два підходи.

Відповідно до першого підходу під місцевим управлінням розуміють діяльність державних органів і службовців на місцях, а під місцевим самоврядуванням – діяльність органів, які формуються місцевим населенням. Тобто вони співвідносяться як дві різні системи, що функціонують незалежно одна від одної. Необхідно зазначити, що в деяких країнах (наприклад, Великобританії, США, Канаді) місцеве управління відсутнє. У них немає державних органів, які здійснювали б державні повноваження на рівні територіально-адміністративних одиниць, хоча в законодавстві використовується саме термін «місцеве управління».

Інший підхід передбачає співвідношення місцевого самоврядування та місцевого управління як частини й цілого. Таким чином, місцеве управління включає в себе два елементи: державне управління на місцях, яке здійснюється державними органами й посадовими особами, та місцеве самоуправління, яке здійснюється органами, відповідальними перед виборцями.

Відповідно до української традиції проводиться розмежування цих понять, хоча інколи вони зливаються. Так, місцеве самоврядування – можливість, право територіальної громади самостійно вирішувати економічні, соціальні, політичні питання місцевого характеру. Натомість місцеве управління – це здійснення державою управлінських функцій на місцевому рівні через свої представництва.

Місцеве самоврядування – це влада самостійна й особлива. У ній найбільш адекватно відбивається зміст громадянського суспільства. Вона, на думку С.О. Кириченка, є громадянською владою, тому не можна погодитися із твердженням, що правоздатність територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення є не природною чи невід'ємною, а встановленою законом. Навпаки, права (влада) громади є природними й невід'ємними, що відповідає конституційній нормі, за якою народ є єдиним джерелом влади (публічної, а не державної) [7, с. 12].

З природного права громади виводиться низка елементів самоврядування, а саме: 1) управління власними справами громад, відмінними від справ державного управління; 2) громади є суб'єктами належних їм прав, відособленими від держави юридичними особами, тому незаконне втручання держави в справи громади є порушенням її прав; 3) посадові особи врядування громад належать до органів не держави, а громад, суспільства [8, с. 57].

Американець В. Остром переконаний: «Демократія спирається на безліч різноманітних співтовариств, що функціонують як самоврядні колективи» [13, с. 67–72].

Застосування терміна «самоврядування» як категорії, що характеризує стан реалізації належності влади її носію – соціальній спільності (від трудового колективу до держави), можна зустріти як у більшості радянських робіт із відповідної проблематики, так і в сучасних розвідках. Невипадково І.А. Ільїн визначає демократію як державний лад, за якого влада організовується за принципом корпоративного самоврядування. [4, с. 285] На думку Ю.А. Тихомирова, самоврядування – основний спосіб здійснення народовладдя, насамперед у суспільстві, втілення інтересів народу та інших соціальних спільностей [11, с. 26].

Місцеве самоврядування, по-перше, є умовою, необхідним атрибутом будь-якого демократичного суспільства. Саме на рівні місцевого самоврядування можна найбільш повно реалізувати один з основних принципів демократії – право громадян на управління справами співтовариства. Влада в демократичному суспільстві має бути якнайближчою до народу, а народ повинен мати право на її здійснення.

По-друге, самоврядування – це продукт демократії, одна з форм здійснення народом належної йому влади. Самоврядування є елементом, проявом демократії у вигляді конкретного інституту, механізму її реалізації. Крім того, відмінність самоврядування від демократії полягає в тому, що громадяни, їх об'єднання не лише беруть участь в управлінні, а й самі управляють громадськими справами за допомогою різних організацій, а також самі виконують прийняті рішення. На відміну від демократії самоврядування передбачає відповідне юридичне втілення, виражене в нормах права.

Місцеве самоврядування – це право громадян, місцевого співтовариства на самостійну організацію та ведення місцевих справ. Таке право в межах території спільного проживання населення виходить із визнання первинного права індивідів самим управляти собою. У демократичному суспільстві люди, діючи індивідуально, добровільно вступаючи в союзи з іншими людьми, управляють власними справами, не будучи об'єктами постійної опіки з боку держави.

Місцеве самоврядування як публічно-правовий інститут – явище багатоаспектне, багатопланове, складне за змістом, специфічне за формами здійснення. Під час наукового дослідження його основних рис методологічно правильним вважаємо застосування формально-логічного методу пізнання політико-юридичних явищ, який вимагає теоретичного аналізу загальних понятійних аспектів проблеми, розгляду й наукового тлумачення законодавчих визначень, що закріплюють нормативне значення того чи іншого поняття та його наукових дефініцій. Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування під місцевим самоврядуванням розуміється право й реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину публічних справ та управляти нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність та в інтересах місцевого населення [3].

У Главі XII «Des collectivités territoriales» («Територіальні колективи») Конституції Франції не надано окремого визначення, що саме розуміється під місцевим самоврядуванням. Зазначається лише, що територія республіки поділяється на комуни, департаменти, регіони, території з особливим статусом та заморські території, а також описано їх компетенції.

З аналізу норм Конституції Франції можна запропонувати таке визначення місцевого самоврядування: місцеве самоврядування – право населення в межах територіальних утворень (комун, департаментів, регіонів, територій з особливим статусом і заморських територій) вирішувати питання та приймати рішення місцевого значення.

Так, у деяких наукових джерелах місцеве самоврядування правомірно розглядається як природне право місцевого населення, громадян-жителів відповідної території (територіальних колективів, громад) відокремлено від державних структур, незалежно й самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах законів та власної матеріально-фінансової бази, під свою відповідальність і в інтересах населення [1, с. 5].

На думку інших сучасних правознавців, місцеве самоврядування – це форма, спосіб організації й здійснення місцевої влади, за якою громадяни – жителі певних територіальних одиниць, місцеві спільноти (територіальні колективи, комуни, громади, муніципалітети, інші територіальні об'єднання громадян) безпосередньо або через уповноважені ними органи, незалежно й самостійно, під свою відповідальність, у межах законів і власної матеріально-фінансової бази вирішують питання місцевого значення [6, с. 73].

Наголосимо, що за зовнішніх відмінностей наведені підходи до теоретичного визначення й нормативного закріплення понят-

тя місцевого самоврядування (місцеве самоврядування як принцип організації й здійснення публічної влади, як право місцевого населення на самостійне вирішення питань місцевого значення та як форма, спосіб організації й здійснення місцевої влади) не суперечать один одному, а лише характеризують різні аспекти існування, окремі сторони одного й того ж явища.

Висновки. Отже, місцеве самоврядування є гарантованим державою правом громади, що проживає в межах території, визначеної законом, вирішувати питання місцевого значення та приймати рішення шляхом створення відповідних органів і представників, яким населенням делеговано певні повноваження.

Література:

1. Бутко І.П. Кілька слів замість передмови / І.П. Бутко // МБутко І.П. Кілька слів замість передмови / І.П. Бутко // Місцеве самоврядування в Україні: історія, проблеми, пропозиції. – К., 1994. – С. 3–7.
2. Григорян Л.А. Народовластие в СССР / Л.А. Григорян. – М.: Юридическая литература, 1972. – 320 с.
3. Европейская хартия местного самоуправления (ETS № 122): принята в г. Страсбурге 15 октября 1985 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ppt.ru/newstext.phtml?id=15014>.
4. Ильин И.А. Теория права и государства / И.А. Ильин; под ред. В.А. Томсинова. – М.: Зерцало, 2003. – 123 с.
5. Графский В.Г. Институты самоуправления: историко-правовое исследование / В.Г. Графский, Н.Н. Ефремова, В.И. Карпец. – М.: Наука, 1995. – 200 с.; Крусян А.Р. Местное управление и самоуправление: к постановке вопроса о содержании и понятии / А.Р. Крусян // Юридический вестник. 1998. № 1. – С. 84–87.
6. Кампо В.І. Конституційні засади комунального права України / В.І. Кампо // Місцеве самоврядування в Україні: історія, проблеми, пропозиції. – К., 1994. – С. 72–74.
7. Кириченко С.О. Співвідношення соціальної правової держави і громадянського суспільства в умовах сучасної України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С.О. Кириченко. – К., 2001. – 19 с.
8. Муніципальне право України / за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 300 с.
9. Мушкин А.Е. Государство и право – исторические разновидности органов и норм управления обществом / А.Е. Мушкин. – Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1969. – 200 с.
10. Панейко Ю.Л. Теоретичні основи самоврядування / Ю.Л. Панейко. – Мюнхен, 1963. – 450 с.
11. Тихомиров Ю.А. Диалектика управления и самоуправления / Ю.А. Тихомиров // Вопросы философии. 1981. № 8. – С. 20–27.
12. Цвик М.В. Теория социалистической демократии (государственно-правовые аспекты) / М.В. Цвик. – К.: Вища школа, 1986. – 160 с.
13. Чапала Г.В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади: дис. ... канд. юрид. наук / Г.В. Чапала. – Х., 2004. – 214 с.
14. Шаповал В.М. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування / В.М. Шаповал // Право України. 2002. № 3. – С. 48–54.

Батракова Д. С. Категорія «местное самоуправление»: підходи к определению

Аннотация. В статье раскрыто содержание правовой категории «местное самоуправление», определены основные его черты. Проведено сравнение местного самоуправления в Украине и местного самоуправления Франции. Предложено собственное определение понятия «местное самоуправление».

Ключевые слова: местное самоуправление, управление, местное самоуправление Франции, Конституция Украины, Конституция Франции.

Batrakova D. Category “local government”: approaches to determining

Summary. In article the author of the content of the legal category of “local government”, the main features of it. Comparison of local government in Ukraine and local authorities in France. The author gives his own definition of the concept of local government.

Key words: local self-government, local government of France, Constitution of Ukraine, Constitution of France.

Хмелінін В. О.,

здобувач кафедри адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ

КЛАСИФІКАЦІЯ ВОДНИХ РЕСУРСІВ УКРАЇНИ

Анотація. У статті розкрито сутність водного потенціалу України й систему водного господарства України. Подано класифікацію водних ресурсів України. Акцентовано увагу на основних проблемах розвитку водних ресурсів України.

Ключові слова: вода, ресурс, водні ресурси, водні об'єкти, класифікація, водно-ресурсний потенціал, водне господарство, природні ресурси, штучні ресурси, господарська діяльність.

Постановка проблеми. Територіальний розподіл водних ресурсів України не відповідає розміщенню водосмисних галузей господарського комплексу. Найбільша кількість водних ресурсів (58,0%) зосереджена в річках басейну Дунаю в прикордонних районах України, де потреба у воді не перевищує 5,0% її загальних запасів. Водночас найменш забезпечені водними ресурсами Донбас, Криворіжжя, Крим і південні області України, де зосереджені найбільші споживачі води. Доступні для широкого використання водні ресурси формуються переважно в басейнах Дніпра, Дністра, Сіверського Дінця, Південного та Західного Бугу, а також малих річок Приазов'я і Причорномор'я.

Виклад основного матеріалу дослідження. Балансові запаси місцевого водного стоку становлять у середньому 52,4 куб. км, а в маловодні роки – 29,7 куб. км. Об'єм підземних вод, що враховується в ресурсній частині водогосподарського балансу, становить 7 куб. км. Крім того, у галузях економіки використовується близько 1 куб. км морської води.

На території України нараховується більше ніж 70 тис. річок. Із 210 км³ річкового стоку найбільше (в середньому) припадає на Дунай – 123 км³, Дніпро – 53 км³, Дністер – 9 км³, Тису – 6 км³, Сіверський Донець – 5 км³, Південний Буг – 3 км³.

Три тисячі озер України акумулюють у собі 11 км³ води. Найбільше з прісних – Світязь, солоних – Сасик, Ялпуг. Ресурси прісних озерних вод становлять 2,3 км³, солоних – 8,6 км³.

В Україні збудовано більше ніж тисяча водосховищ, загальним об'ємом понад 55 км³. Найбільший каскад водосховищ створений на Дніпрі. Ставки становлять найчисленнішу групу (близько 28 тис., об'ємом більше ніж 3 км³) штучних водойм, які здавна споруджувалися на малих річках, у балках і ярах.

Запаси більш чистих, порівняно з поверхневими, підземних вод перевищують 20 км³ і знаходяться переважно на півночі та заході. Глибина залягання їх коливається від 100 м на півночі до 600 м на півдні України. Серед підземних вод особливо важливу роль відіграють мінеральні, які зосереджені у 84 родовищах, із них 35 експлуатуються. У гірських регіонах України є термальні води, які залягають на глибині понад 500 м і ще недостатньо вивчені.

Загалом за запасами водних ресурсів Україна посідає одне з останніх місць у Європі. Найбільшими споживачами води є промисловість, сільське й комунальне господарство.

Особливе значення серед водних об'єктів мають моря, бо їхні води вимагають опріснення. Найбільше господарське значення Чорного та Азовського морів, довжина берегової смуги

яких становить майже 2 тис. км, полягає в тому, що вони є основою для розвитку морського транспорту, рибальства, відпочинку й лікування людей.

Отже, водно-ресурсний потенціал України характеризується невисоким рівнем, що, у свою чергу, спричинено її місцем розташування, геополітичними та економічними чинниками. Разом із тим за рахунок паралельно створених «штучних» водних ресурсів Україна має можливість у повному обсязі забезпечити населення України та її господарський комплекс водними ресурсами. Однак на сьогодні спостерігається низка проблем, які виникають у процесі використання водних ресурсів, що як результат призводить до погіршення стану води і зниження водно-ресурсного потенціалу країни.

На нашу думку, серед головних із них варто виокремити такі:

- 1) нерівномірність розташування водних ресурсів на території України;
- 2) низький рівень якості поверхневих і підземних вод;
- 3) відсутність якісно нових технологій водозабору, що впливає на рівень ефективності використання водних ресурсів;
- 4) неспроможність наявної системи управління забезпечувати високий попит на використання водних ресурсів;
- 5) недотримання норм чинного законодавства про воду;
- 6) відсутність з боку держави стимулів (економічних, соціальних, податкових тощо) стосовно використання водних ресурсів з метою забезпечення виробництва, системи моніторингу;
- 7) глобальна зміна клімату, наприклад, за рахунок емісії парникових газів, що, у свою чергу, призводить до порушення гідрометеорологічного циклу, який визначає формування водних ресурсів;
- 8) незадовільна експлуатація систем водопостачання населених пунктів, забруднення води під час її транспортування;
- 9) низька якість водоочисних систем.

Для вирішення зазначених проблем, на нашу думку, необхідно здійснити такі кроки:

- 1) підвищення рівня організації виробництва й управління, ефективного використання водними ресурсами, відмова від продовження екстенсивного водоспоживання;
- 2) забезпечення переходу від нарахування плати за споживання води за нормативами до оплати водоспоживання всіма споживачами тільки за кількість фактично отриманої води;
- 3) розвиток конкурентних форм забезпечення попиту на воду всіма видами водокористувачів;
- 4) забезпечення надійного, безпечного і сталого питного водопостачання (розробка системи захисту населення й господарських об'єктів від шкідливої дії вод, насамперед повеней);
- 5) сприяння розвитку науково-технічної діяльності щодо використання водних ресурсів (наприклад, удосконалення моделей, що пояснюють механізми виникнення й розвитку повеней, поліпшення методів прогнозу повеней і їхніх наслідків, удосконалення системи гідрометеорологічного моніторингу);
- 6) реалізація фінансово-економічних заходів щодо реконструкції низки водосховищ, захисту міст, селищ і господарських об'єктів;

7) розробка та реалізація системи заходів, спрямованих на відновлення якості води у водних об'єктах, які зазнали наднормативного антропогенного впливу (наприклад, поліпшення систем очищення стічних вод);

8) застосування дієвих контрольно-наглядових заходів уповноваженими суб'єктами.

Особливості використання поверхневих і підземних вод, тобто водних ресурсів, забезпечення їх охорони та відтворення належить до сфери водного господарства.

Т.Ф. Ефремов у загальному вигляді під поняттям «господарство» розуміє діяльність, пов'язану з веденням господарської, промислової, економічної, фінансової діяльності [1].

С.І. Ожегов визначив термін «господарство» як сукупність усіх чинників (матеріальних і духовних), які є в розпорядженні людини чи людської спільноти (господаря) і використання яких дає змогу отримувати засоби для виживання. Водночас ведення господарства – це господарська діяльність особи, групи, народу, регіону, держави чи світу загалом з метою задоволення особистих чи суспільних потреб [2].

Водне господарство є підвидом народного господарства й разом із тим самостійною галуззю економіки, яка відповідає за кількість і якість підземних та поверхневих вод.

У словниковій літературі під водним господарством прийнято розуміти галузь економіки, що розробляє та здійснює заходи щодо використання поверхневих і підземних вод для різних галузей економіки, а також здійснює охорону вод і боротьбу з їхньою шкідливою дією [3, с. 8–9].

Водне господарство – галузь народного господарства, що займається вивченням, обліком, плануванням комплексного використання водних ресурсів, охороною поверхневих і підземних вод від забруднення й виснаження і транспортуванням їх до місця призначення (ужитку) [4].

У Концепції розвитку водного господарства України визначено, що водне господарство – це галузь, завданням якої є забезпечення потреб населення та народного господарства у водних ресурсах, збереження, охорона й відтворення водного фонду, запобігання шкідливій дії вод і ліквідація її наслідків.

Отже, водне господарство характеризується таким:

- по-перше, самостійна галузь національного господарства;
- по-друге, до сфери його відання входить управління сукупністю поверхневих, підземних і морських вод відповідної території;
- по-третє, забезпечує потреби населення України та різних галузей народного господарства водними ресурсами.

Розвиток водного господарства України повинен відбуватися за певними принципами: 1) збалансованість економічного розвитку й відтворення водних ресурсів; 2) нормоване водокористування; 3) покриття витрат на реалізацію екологічно та соціально обґрунтованих заходів щодо стійкого відтворення екологічно повноцінних водних ресурсів має здійснюватись через платежі за водокористування, розміри яких повинні стимулювати раціональне й екологічно безпечне водокористування; 4) доступність до інформації про стан водних і водогосподарських об'єктів, якості питної води; 5) прозорість процедур визначення тарифів, накопичення та визначення коштів; 6) прозора тендерна основа укладання контрактів на виконання підрядних робіт із реалізації планів і заходів; 7) контроль і обговорення результатів реалізації заходів; 8) розробка засобів пропаганди водогосподарських заходів і рішень; 9) реалізація основних напрямів державної водної політики [5, с. 486].

Найзручнішими для використання в системі водного господарства є водні ресурси річок, озер і підземних джерел. Річки

дають людям питну, технологічну воду, а також гідравлічну енергію. Природні води суходолу важливі також як шляхи, місця риболовства та компоненти рекреаційних систем.

У водних галузях господарства вода використовується без прямих її витрат (водний транспорт, гідроенергетика, рибне господарство, водні види спорту й туризму); такі галузі називаються водокористувачами. В інших – вода безпосередньо використовується в технологічних процесах – споживається. Такі галузі називаються споживачами (промисловість, сільське господарство зі зрошенням, комунальне господарство тощо).

Для забезпечення населення, промисловості, сільськогосподарського виробництва достатньою кількістю води людині доводиться втручатися в її природний обіг, споруджувати великі греблі на річках для регулювання їхнього гідрологічного режиму й накопичення водних ресурсів (збільшуючи при цьому випаровування), через канали та водогони перерозподіляти між басейнами річковий стік тощо, створювати комплекси очисних споруд, тобто здійснювати циклічний комплекс заходів щодо розвитку водного господарства.

Водне господарство складається з низки галузей – водопостачання населених місць, промисловості, сільського господарства, гідроенергетики, водно-земельних меліорацій, рибного господарства, водних рекреацій.

Сфера водного господарства спрямована на дослідження, облік і раціональне використання водних ресурсів. Для транспортного використання регулюють стік річок, випрямляють і поглиблюють їхні русла, шлюзують, будують канали тощо. Для енергетичного використання річок будують греблі та гідроелектростанції. Для підвищення продуктивності сільськогосподарських земель здійснюють водно-земельні меліорації: зрошення посушливих земель, осушення боліт і заболочених ділянок, а також захист земельних угідь від руйнівної дії вод. Система інженерних споруд забезпечує постачання питною водою населених пунктів (комунальне водопостачання) й технічною водою промислових підприємств. Очисні споруди в містах, а також на окремих підприємствах мають запобігати скиданню в природні водоймища забруднених стічних вод.

Раціональне, комплексне використання водних ресурсів у системі водного господарства можливе на базі схем комплексного використання та охорони водних джерел, що складаються для окремих басейнів і регіонів за участі географів.

Екологічно незбалансована господарська діяльність, залучення значних водних ресурсів на потреби виробничої сфери та їх забруднення, змивання із сільськогосподарських угідь і урбанізованих територій, штучна зміна природного режиму водних об'єктів призвели до того, що деградаційні процеси почали переважати над самовідновною й самоочисною здатністю водних систем. Частина забруднюючих речовин потрапляє у водойми України із сусідніх країн – по Дніпру, Десні, Сіверському Дінцю, Дунаю.

Якість водних ресурсів як основного елемента водного господарства погіршується внаслідок надходження до підземних горизонтів забруднюючих речовин зі стічними та скидними водами, а також інтенсивної експлуатації продуктивних водоносних горизонтів переважно в районах розміщення великих промислових і сільськогосподарських об'єктів і насамперед поверхневих сховищ відходів (накопичувачів, золовідвалів, хвосто-, шламосховищ тощо).

В Україні виявлено понад 290 сформованих осередків забруднення підземних вод в основних водоносних горизонтах, більше ніж на 90 діючих водозаборах спостерігається прогрес-

суюче погіршення якості води. Підземні води, які є основним джерелом водопостачання в сільській місцевості, не завжди відповідають вимогам, що висуваються до питної води, насамперед унаслідок підвищеного вмісту в них біогенних сполук (нітратів, фосфору тощо).

Великої шкоди населеним пунктам і сільськогосподарським угіддям та іншим господарським об'єктам завдають повені, паводки, підтоплення, водна ерозія, розмивання берегів водосховищ тощо. Особливо руйнівною дією відзначаються паводки в басейнах річок Тиси, Пруту, Дністра, Серета, Західного Бугу, Прип'яті, Сіверського Дінця, а також річок Одеської області вздовж Дунаю. Інтенсивний розвиток економіки зумовив високу питому вагу водоємних, екологічно небезпечних виробництв.

За цільовим призначенням частка господарсько-побутових потреб води становила 27%, виробничих – 46%, зрошення – 17%, водопостачання сільських населених пунктів – майже 6%, інші потреби – майже 4%.

Загальний обсяг водовідведення дорівнював 12,5 куб. км, із них у річки скинуто 11,7 куб. км стічних вод, у складки рельєфу місцевості – 0,8 куб. км. На очисні споруди потужністю 8,3 куб. км надійшло 5,3 куб. км стічних вод, із них у водні об'єкти скинуто 3,5 куб. км (66,0%) недостатньо очищених і 1,8 куб. км (34,0%) нормативно очищених вод. Безповоротний водозабір становив 7,4 куб. км. Втрати води під час транспортування становлять 1,9 куб. км, а в процесі її використання – 4,8 куб. км. Об'єм води, задіяний у системах зворотного водопостачання, становив 46 куб. км. На загальні господарсько-побутові потреби витрачається 3,9 куб. км води на рік (або 311 літрів за добу на одного міського жителя), у тому числі в комунальному секторі 3,2 куб. км (82,0%). Такий рівень водоспоживання загалом відповідає раціональним нормам, хоча в деяких розвинутих європейських країнах він значно нижчий (у Великобританії – 155 літрів за добу, Франції – 145, Німеччині – 163 літри за добу). У комунальному господарстві України втрати води під час транспортування та використання становлять 36–42,0% водозабору. Досить значними залишаються непродуктивні витрати води населенням [6].

На нашу думку, водне господарство – це галузь народного господарства, діяльність якої спрямована на використання, відтворення й охорону водних ресурсів, а також забезпечення контролю за раціональним використанням водних ресурсів з метою забезпечення потреб населення та інших галузей економіки у воді необхідної кількості й нормативної якості, упровадження заходів щодо запобігання шкідливій дії вод.

Висновки. Отже, узагальнюючи вищевикладене, можемо зробити висновок, що система водних ресурсів України є дуже

розгалуженою та різноманітною залежно від властивостей кожного її підвиду.

Так, на нашу думку, ми можемо запропонувати таку класифікацію водних ресурсів:

1. Залежно від сфери використання в галузях господарської діяльності водні ресурси можна поділити так: а) промислові; б) сільськогосподарські; в) ресурси невиробничої сфери (рекреаційні); г) побутові.

2. Залежно від способу відтворення: а) самовідтворювальні; б) штучно відтворені.

3. Залежно від якісних властивостей: а) прісні; б) солоні.

4. Залежно від способу утворення: а) природні; б) штучні.

Література:

1. Ефремова Т.Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный / Т.Ф. Ефремова. – М. : Русский язык, 2000. – 1233 с.
2. Ожегов С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов ; под ред. Н.Ю. Шведовой. – 14-е изд., стереотип. – М. : Рус. яз., 1983. – 816 с.
3. Водне господарство // Енциклопедія сучасної України. – К., 2006. – Т. 5. – 2006. – 1009 с.
4. Большая советская энциклопедия : в 30 т. / гл. ред. А.М. Прохоров. – 3-е изд. – М. : Сов. энцикл., 1969. – 1978 с.
5. Держава і право : збірник наукових праць. Серія «Юридичні і політичні науки». – Вип. 51. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. – 768 с.
6. Про Концепцію розвитку водного господарства України, затв. Постановою Верховної Ради України від 14 січня 2000 р. № 1390-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 8. – Ст. 54.

Хмелинин В. А. Классификация водных ресурсов

Аннотация. В статье раскрыты сущность водного потенциала Украины и система водного хозяйства Украины. Приведена классификация водных ресурсов Украины. Акцентировано внимание на основных проблемах развития водных ресурсов Украины.

Ключевые слова: вода, ресурс, водные ресурсы, водные объекты, классификация, водно-ресурсный потенциал, водное хозяйство, природные ресурсы, искусственные ресурсы, хозяйственная деятельность.

Hmelinin V. Classification of water

Summary. In this scientific article the essence of water potential of Ukraine and the water system of Ukraine. Classification of Water Ukraine. The attention to the basic problems of water resources of Ukraine.

Key words: water resources, water resources, water classification, water resources potential, water management, natural resources, artificial resources, economic activity.

*Надобко Т. Ю.,**здобувач кафедри державно-правових дисциплін
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*

ПОНЯТТЯ «ГРОМАДСЬКЕ МІСЦЕ» В НАУЦІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Анотація. Стаття присвячена науковому пізнанню та обґрунтуванню сучасних досліджень у науці адміністративного права з метою визначення поняття «громадське місце».

Ключові слова: адміністративне право, адміністративні правопорушення, громадське місце, громадський порядок.

Постановка проблеми. Процес удосконалення адміністративного законодавства України розпочинається із систематизації різного роду правових норм, що, так чи інакше, закріплюють і регулюють відносини між юридично нерівними сторонами, з одного боку, суб'єктами владних повноважень, які виражають волю й інтереси держави, з іншого – фізичними особами, які наділені комплексом юридичних прав та обов'язків. Цілком очевидно, що саме процес структуризації, об'єднання в єдину складну систему адміністративного законодавства численної кількості нормативно-правових актів був зумовлений прийняттям незалежності України й необхідністю приведення цих актів у відповідність із основоположними засадами, закріпленими в Конституції України, таких як гуманізм, справедливість, розбудова демократичної, соціальної, правової держави.

Поміж головних напрямів здійснення систематизації й удосконалення адміністративного законодавства чільне місце посідає створення єдиного понятійно-категоріального апарату, що сприятиме однаково як праворозумінню, так і правозастосуванню органами державної влади та їхніми посадовими особами в процесі реалізації владних повноважень із приводу виконання функцій держави.

Серед понятійно-категоріального апарату науки адміністративного права особливе місце посідає проблема визначення поняття «громадське місце». У сучасних умовах стан громадського порядку в державі, рівень забезпечення законності, а також реалізація конституційних положень щодо утвердження й забезпечення прав і свобод людини залежить від значної кількості різного роду факторів, які впливають на ступінь забезпечення правопорядку, при чому пріоритетним напрямом на довгі роки залишається забезпечення належного рівня безпеки, законних інтересів людини та громадянина.

Як свідчать статистичні дані, кількість адміністративних і кримінальних правопорушень учиняються в громадських місцях, що виражає не лише їхню видову належність, а й високу динаміку вчинюваних правопорушень.

Згідно зі статистичних даних Державної служби статистики України, відбувається поступове зменшення кількості адміністративних правопорушень, учинюваних у громадських місцях, проте їхня питома вага все ж становить значний відсоток від загальної кількості вчинюваних правопорушень, що підтверджується кількістю адміністративних правопорушень, учинюваних у громадських місцях, а саме: за 2010 р. – 932 643, за 2011 р. – 866 278, за 2012 р. – 542 115, за 2013 р. – 505 835, у середньому за аналізований період кількість адміністративних правопорушень, учинених у громадських місцях, становить

близько 12–12,5% від загальної кількості правопорушень, учинених на території України [1].

Протилежна ситуація спостерігається з учиненням у громадських місцях кримінальних правопорушень. За даними статистичної звітності Міністерства внутрішніх справ України, з 2009 р. відбувається збільшення кількості зареєстрованих злочинів, учинених у громадських місцях: 2009 р. – 58 013, 2010 р. – 71 481, 2011 р. – 94 632, станом на 20 листопада 2012 р. – 88 028 [2]. Розпочинаючи із 20 листопада 2012 р., ведення статистики щодо кількості зареєстрованих злочинів у громадських місцях покладено на Генеральну прокуратуру України, якою сформульовано такі дані: 2013 р. – 109 688, 2014 р. – 11 873, станом на жовтень 2015 р. – 78 305 [3].

Отже, можна констатувати значний приріст кримінальних правопорушень, учинюваних у громадських місцях, при чому достатньо показово, що в середньому за аналізований період 65% кримінальних правопорушень, учинених у громадських місцях, становили посягання на вулицях, майданах, у парках, скверах, місцях громадського харчування, вокзалах, розважальних закладах.

Порівнюючи статистичні дані, варто зосередити увагу на тому, що необхідність визначення поняття «громадське місце» зумовлена не лише великою кількістю вчинюваних адміністративних правопорушень у громадських місцях та їхньою питоною вагою, а й значною кількістю вчинюваних кримінальних правопорушень і їх поступовим збільшенням, що свідчить і про спільне завдання науки адміністративного та кримінального права.

Дослідженню поняття «громадське місце» у вітчизняній науковій літературі приділено увагу в наукових працях деяких учених, а саме: О.М. Бандурки, Р.А. Калюжного, М.В. Лошицького, Д.В. Петрова, В.К. Шкарупи, О.Н. Ярмиша та інших, але наукові дослідження мали, як правило, одноаспектний аналіз, що потребує комплексного теоретичного й прикладного наукового вирішення.

Саме тому **метою статті** є пізнання та обґрунтування шляхом систематизації останніх наукових досліджень з метою визначення поняття «громадське місце».

Виклад основного матеріалу дослідження. Необхідність з'ясування сутності поняття «громадське місце» набула актуальності починаючи з 60-х рр. ХХ ст. у зв'язку з розробкою поняття громадського порядку: перше стало визначальною ознакою другого [4, с. 120]. На думку Н.Ф. Кузнецової, громадський порядок – це закріплений у нормах права й моралі певний порядок відносин у громадських місцях [5, с. 3].

Визначення громадських місць міститься в деяких нормативно-правових актах України, при чому в більшості норм саме кримінального права, а не адміністративного. Недоліком, який спостерігається, є те, що жодним суб'єктом нормотворчості не наводиться визначення самого поняття, а лише перераховуються елементи, які входять до складу вказаного терміна.

У п. 5 ч. 3 ст. 13 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22.06.2002 р. дається орієнтовний перелік громадських місць, до яких зараховано клуби, кінотеатри, стадіони та інші [6]. Проте словосполучення «та інші» не надає можливості стверджувати про вичерпність указанного переліку, а отже, за своїм змістом містить поверховий аналіз.

У ст. 1 Закону України «Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення» від 22.09.2005 р. наводиться визначення поняття «громадське місце» як частина (частини) будь-якої будівлі, споруди, яка доступна або відкрита для населення вільно, чи за запрошенням, або за плату, постійно, періодично або час від часу, у тому числі під'їзди, а також підземні переходи, стадіони [7].

Наведене визначення містить низку недоліків, насамперед його конструкція включає різнопорядкові категорії: 1) територіальну дислокацію можливих громадських місць, обмежених лише територією будівлі, споруди чи їхніми частинами; 2) періодичність використання громадських місць; 3) неповний орієнтовний перелік таких місць; 4) за такого підходу до категорії громадських місць безпідставно не потрапляють відкриті частини території, призначені для спільного використання невизначеним колом осіб, наприклад, такі, що визначені в Інструкції про єдиний облік злочинів, зокрема вулиці, площі, сквери, дороги.

Водночас як громадські можуть визнаватися місця загального користування в будинках (сходи, сходові клітини, горища, підвали, ліфти), що насправді не є такими [4, с. 120–121].

Термін «громадське місце» зустрічається в Кодексі України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), більше того, громадське місце визначається як обов'язкова ознака об'єктивної сторони конкретних правопорушень, а саме: ст. 173 (дрібне хуліганство, тобто нецензурна лайка в громадських місцях, образливе чіпляння до громадян та інші подібні дії, що порушують громадський порядок і спокій громадян); ст. 178 (розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв у заборонених законом місцях або поява у громадських місцях у п'яному вигляді); ч. 3 ст. 181 (ворожіння в громадських місцях); ст. 182 (порушення вимог законодавчих та інших нормативно-правових актів щодо захисту населення від шкідливого впливу шуму чи правил додержання тиші в населених пунктах і громадських місцях) [8], тобто громадське місце характеризується як місце вчинення адміністративного правопорушення та підлягає обов'язковому доказуванню.

Характеризуючи громадські місця, науковці називали різні істотні ознаки, що відображають предметний зміст цього поняття. Разом із тим визначальною ознакою поняття «громадське місце» називалася «суспільна значущість» для задоволення культурних, ідеологічних, політичних, естетичних, економічних та інших інтересів багатьох людей [9, с. 44]; «публічність громадських місць», що передбачає вільний доступ і їх спільне використання необмеженою кількістю людей [10, с. 56].

Н.Ф. Кузнєцова розглядала громадський порядок як закріплений у нормах права і моралі певний порядок відносин у громадських місцях [5, с. 170].

Подібні за змістом висловлювання містяться й у працях інших науковців, де з громадськими місцями пов'язувалося виникнення правовідносин з охорони громадського порядку [11, с. 280].

А.Б. Агапов стверджує, що будь-які об'єкти реального чи потенційного місцезнаходження фізичних осіб: парк, стадіон,

сквер – належать до громадських місць, навіть і в той момент, коли громадяни там відсутні, важливо, що вони гіпотетично можуть там знаходитися і стати випадковими свідками або учасниками протиправних дій ... у будь-який момент доби [12, с. 716].

Проте теза щодо можливої відсутності громадян у громадському місці видається спірною, так як під час здійснення правопорушення в громадському місці буде дуже складно, а в деяких випадках і неможливо реалізувати положення ст. 272 КУпАП про залучення до участі у справі про адміністративні правопорушення свідків, адже інші докази (крім показань свідків), як свідчить практика, розгляду справ про адміністративні правопорушення посадовими особами практично не використовуються, що опосередковано вказує на спірність цієї точки зору.

Ю.П. Бахрах під громадським місцем розуміє місце громадського користування, а також приміщення підприємств, установ, організацій, які здійснюють обслуговування населення; пляжі, вулиці, привокзальні площі, вокзали, стадіони, іподроми, кінотеатри тощо [13, с. 131].

Ототожнення понять «громадське місце» та «місце громадського користування», на нашу думку, є не коректним. З метою розмежування вказаних термінів потрібно виходити з того, що місце громадського користування – це чітко визначений, відокремлений простір або будівля загального користування, яка надається особі на певний строк для задалегідь установлених цілей. Тобто, указане поняття є дещо вузьким, ніж громадське місце, хоча й тісно з ним пов'язане.

Ф.Є. Колонтаєвський пропонує розуміти під громадським порядком систему суспільних відносин, що виникають та існують здебільшого в громадських місцях. Така система, на його думку, ґрунтується на дотриманні норм права й інших соціальних норм, спрямованих на забезпечення особистої безпеки громадян та громадської безпеки, створення сприятливих умов для нормального функціонування підприємств, установ, організацій і громадських організацій. Таке поняття громадського порядку відповідає потребам створення нормативних правових умов для праці та відпочинку людей, основаних на дотриманні прав і свобод людини та громадянина, повазі до їхньої честі, гідності, соціальної моралі [14, с. 9]. Громадський порядок – урегульована правовими й іншими соціальними нормами система суспільних відносин, що забезпечує захист прав і свобод громадян, їхнє життя і здоров'я, повагу до честі й людської гідності, дотримання норм суспільної моралі. Специфіку громадського порядку становлять переважно відносини, що виникають і розвиваються в громадських місцях, до яких належать насамперед місця спільного проживання, праці, відпочинку, а також спілкування людей, з метою задоволення різноманітних життєвих потреб [15, с. 632]. Охорона громадського порядку здійснюється з метою запобігання правопорушенням, відновлення порушених прав і притягнення правопорушників до відповідальності [16, с. 226–227].

У процесі адміністративно-правового регулювання термін «громадські місця» використовується для просторового визначення території виникнення та дії правовідносин, що становлять зміст громадського порядку, який є складовою правопорядку в державі. Тож громадські місця визначають як об'єкт адміністративно-правової охорони, проте громадський порядок охороняється й кримінально-правовими засобами, тобто може визначатися об'єктом і кримінально-правової охорони.

Отже, можна стверджувати, що головною особливістю, яка простежується в наукових працях учених, є те, що громадське місце – це територія, яка використовується для задоволення

певних соціальних потреб (відпочинку, роботи, пересування) та є вільною у використанні для необмеженого кола осіб, тобто має публічний характер.

Саме ознака публічності дає змогу стверджувати, що громадським місцем може бути лише територія невиробничого й нежитлового призначення. Належність території до вказаних ознак свідчить про її вільний доступ і виникнення правовідносин із охорони громадського порядку, на відміну від території житлового призначення, надання доступу до якої здійснюється на підставі рішення, згоди власника чи уповноваженої ним особи.

Із наведених позицій учених щодо правової природи громадського порядку випливає, що громадське місце є визначальною ознакою поняття «громадський порядок» і його просторовою основою, а отже, вказані поняття не можуть визнаватися як тотожні, проте є взаємозалежними та взаємозумовленими. Громадський порядок свідчить про певний стан речей, зокрема про наявність таких суспільних відносин, де забезпечується захист прав і свобод людини та громадянина, дотримання норм суспільної моралі, приписів правових норм і ступеня їх реалізації в громадському місці. Громадське місце вказує на конкретну територію, де зазначений стан речей існує та забезпечується заходами державного примусу.

Отже, наведені позиції вчених щодо визначення правової природи поняття «громадське місце» та його взаємозв'язку із категорією «громадський порядок» дають змогу сформулювати такі ознаки:

1) громадське місце характеризується територіальною визначеністю, тобто територією, у межах якої здійснюється державне регулювання суспільних відносин з метою охорони громадського порядку, що гарантується заходами державного примусу. Забезпечення реалізації принципів поваги до життя і здоров'я людини та громадянина, мирного співжиття, дотримання ідей суспільної моралі на основі добровільного виконання вказаних загальнофілософських положень є ознаками соціальної, правової держави й забезпечується за допомогою заходів адміністративно-правового примусу;

2) громадське місце використовується з метою задоволення культурних, ідеологічних, політичних, естетичних, економічних потреб людини та громадянина, тобто тих потреб, які мають значення для широкого кола осіб. Справедливо видається думка про те, що громадські місця відіграють істотну роль у життєдіяльності суспільства й окремо взятої людини як ключового елемента соціуму. За філософського підходу можна стверджувати, що, соціальне буття людини, її перебування в громадських місцях (відвідування культурно-масових, розважальних заходів; прогулянки по вулиці, бульвару, парку) становлять одну з основ її існування, тобто фактично кожен громадянин з метою задоволення та/або реалізації своїх різних внутрішніх і зовнішніх потреб є учасником суспільних відносин, що складаються в громадських місцях;

3) управління громадськими місцями та підтримання їх у належному стані, визначення їх переліку здійснюється відповідною територіальною громадою – сільською, селищною, міською радою;

4) громадське місце є публічним і знаходиться у вільному доступі для необмеженого кола осіб, незалежно від соціальної, групової чи іншої належності й без будь-яких спеціальних дозволів, проте у випадках, установлених законом, можливість знаходитись і використовувати громадські місця може бути обмежена (наприклад, у разі оголошення в державі воєнного стану та запровадження комендантського часу, набрання за-

конного рішення суду щодо заборони проведення мітингу чи зборів). Вказана ознака надає можливість стверджувати, що громадським місцем може бути лише територія невиробничого й нежитлового призначення, оскільки території виробничого чи іншого призначення, як правило, знаходяться в приватній власності та потребують згоди до їх доступу від власника чи уповноваженої ним особи. Приватна чи виробнича сфера життя є відокремленою від суспільства й не містить публічних інтересів, а отже, у вказаних сферах не виникають і відносини із охорони громадського порядку;

5) у випадках, установлених законом, громадське місце визначається як обов'язкова ознака об'єктивної сторони конкретних правопорушень і підлягає обов'язковому доказуванню (наприклад, ст. ст. 173, 178, ч. 3 ст. 181, ст. 182 КУпАП).

З урахуванням висвітлених ознак пропонуємо авторське визначення поняття «громадське місце» – це вільна в доступі необмеженому колу осіб територія нежитлового та невиробничого призначення, яка використовується для задоволення особистих потреб, у межах якої здійснюється державне регулювання суспільних відносин з охорони громадського порядку.

Висновки. Оскільки громадське місце є сферою державного регулювання суспільних відносин з метою охорони громадського порядку, об'єктом адміністративно-правової охорони, яка гарантується заходами адміністративного примусу, а у випадках, установлених законом, громадське місце є обов'язковою ознакою, яка підлягає доказуванню під час розгляду справи про адміністративні правопорушення, відсутність визначення в адміністративному законодавстві вказаного поняття дає змогу органу чи посадовій особі в процесі правозастосування варіювати поняттям «громадське місце» залежно від необхідності визнання чи невизнання місця таким. Необхідність нормативного визначення поняття «громадське місце» є вкрай важливою, при чому вважаємо, що найбільш доцільним є доповнення ст. 173 КУпАП приміткою з визначенням поняття «громадське місце», під яким необхідно розуміти вільну в доступі необмеженому колу осіб територію нежитлового й невиробничого призначення, яка використовується для задоволення особистих потреб, у межах якої здійснюється державне регулювання суспільних відносин з охорони громадського порядку.

Література:

1. Адміністративні правопорушення в Україні у 2010–2013 рр. // Адміністративні правопорушення в Україні : статистичний бюлетень Державної служби статистики України. – 2010–2014. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ukrstat.org/uk/druk/publicat/Arhiv_u/15/Arch_ap_bl.htm.
2. Статистика МВС. Стан та структура злочинності в Україні за 2009, 2010, 2011, 2012 роки / Міністерство внутрішніх справ України. – 2012. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/717134>.
3. Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за 2013, 2014, 2015 роки. Статистична інформація / Генеральна прокуратура України. – 2014. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=104402.
4. Петров Д. Громадські місця як підстава територіальної класифікації грабєжів та розбоїв, що вчиняються неповнолітніми / Д. Петров. // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2012. – № 4. – С. 120–124.
5. Кузнецова Н.Ф. Уголовная ответственность за нарушение общественного порядка / Н.Ф. Кузнецова. – М. : Госюриздат, 1963. – 170 с.
6. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України станом на 15.07.2015 р. / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 338.

7. Про заходи щодо попередження та зменшення вживання п'ютичних виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення : Закон України станом на 16.12.2012 р. / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 52. – Ст. 565.
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення станом на 21 травня 2015 р. / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
9. Комарчук В. Категорія «громадський порядок» у теорії та практиці адміністративного права / В. Комарчук // Радянське право. – 1990. – № 2. – С. 43–46.
10. Подоляка А. Громадський порядок: сутність, поняття та форми забезпечення / А. Подоляка // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2009. – № 2. – С. 54–60.
11. Даньшин И.Н. Уголовно-правовая охрана общественного порядка / И.Н. Даньшин. – М. : Юридическая литература, 1973. – 412 с.
12. Агапов А.Б. Постатейный комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / А.Б. Агапов. – М., 2002. – 986 с.
13. Административная ответственность граждан : [учебное пособие] / под ред. Д.Н. Бахраха. – Пермь, 1974. – 171 с.
14. Колонтаевский Ф.Е. Организационные основы охраны общественного порядка в современных условиях : научн. докл. на соискание ученой степени докт. юрид. наук / Ф.Е. Колонтаевский. – М., 1996. – С. 9–13.
15. Юридична енциклопедія / авт.-упоряд. В.П. Нагребельний. – К. : УРЕ ім. М. Бажана, 1999. – Т. 1. – 1999. – 800 с.
16. Пономаренко Г.О. Управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави: адміністративно-правові засади : [монографія] / Г.О. Пономаренко. – Х. : ФО-П Вапнярчук Н.М., 2007. – 350 с.

Надобко Т. Ю. Поняття «общественное место» в науке административного права

Аннотация. Стаття посвящена научному познанню и обоснованию современных исследований в науке административного права с целью определения понятия «общественное место».

Ключевые слова: административное право, административные правонарушения, общественное место, общественный порядок.

Nadobko T. The concept of “public place” in the science of administrative law

Summary. The article is devoted to the justification of scientific knowledge and modern research in the science of administrative law for the purpose of the definition of “public place”.

Key words: administrative law, administrative offenses, public space, public order.

*Грінько А. А.,
аспірант кафедри публічно-правових дисциплін
Університету сучасних знань*

ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Анотація. Статтю присвячено статусу й особливостям функціонування органів місцевого самоврядування як суб'єктів надання адміністративних послуг. У статті аналізується нормативно-правове та організаційне забезпечення процесу надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування. Проаналізовано особливості організації процесу надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування в Україні та перспективи їх покращення. Проаналізовано сучасні проблеми надання адміністративних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування, та запропоновано рекомендації щодо їх розв'язання.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, суб'єкт, адміністративні послуги.

Постановка проблеми. Сфера адміністративних послуг є пріоритетним об'єктом уваги останні декілька років. У цей період суспільно-політичного розвитку держава повинна забезпечити всі необхідні умови для якнайкращої реалізації громадянами своїх прав і свобод, що неможливо зробити без надання якісних адміністративних послуг. У зв'язку з демократизацією публічно-правових процесів найпріоритетнішим напрямом діяльності держави у сфері публічної влади є реформування сфери адміністративних послуг.

Адміністративна послуга є ефективною та спрямованою на повне задоволення потреб споживача лише тоді, коли вона носить публічно-сервісний характер діяльності суб'єктів владних повноважень.

Учений В.Б. Авер'янов пропонує визначити поняття «публічно-сервісне право» через з'ясування сутності й суспільного призначення адміністративного права. Дефініція «публічно-сервісне право» акцентує на вирішальному спрямуванні цієї галузі на служіння потребам найповнішого забезпечення реалізації та захисту належних приватним особам прав, свобод і законних інтересів у їхніх стосовно органів публічного (державного й самоврядного) управління [12, с. 270]. Ми поділяємо думку академіка В.Б. Авер'янова та вважаємо, що держава повинна не лише управляти народом, а служити йому, саме тому сервіс, обслуговування та допомога – це головне призначення держави, а управління – лише інструмент забезпечення цього процесу.

Органи місцевого самоврядування є найбільш близькими до населення і як центри публічної влади можуть зробити більше, ніж інші суб'єкти публічної влади. Делегування повноважень щодо надання найбільш актуальних адміністративних послуг на місця дозволило спростити доступ громадян до адміністративних послуг, зробити їх зручними для споживачів, поліпшити їх якість і рівень обслуговування, що дозволяє рівень державного управління підняти до сервісного.

Стан дослідження. Наукові дослідження сфери надання адміністративних послуг здійснили такі вітчизняні вчені: В.Б. Авер'янов, А.М. Бандурка, М.М. Білинська, В.М. Ваку-

ленко, А.Ю. Васіна, В.М. Гаращук, Н.В. Гнидюк, В.В. Гордєєв, В.Б. Градовий, С.Л. Дембіцька, Н.Л. Добрянська, О.О. Ільницька, І.П. Колісниченко, А.В. Кірмач, І.Б. Коліушко, С.О. Мосьондз, Н.Р. Нижник, О.Ю. Оболенський, В.М. Петьовка, Г.М. Писаренко, Р.М. Рудницька, В.М. Сороко, В.П. Тимошук, О.М. Чемерис, Є.О. Школьнік та інші.

Однак ці дослідження стосувалися адміністративних послуг взагалі, а не в аспекті їх надання органами місцевого самоврядування. У дослідженнях особливостей надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування відсутнє наукове обґрунтування вирішення проблем їх реалізації, зокрема оцінювання їх якості, проблеми доступності для населення (як територіальної, так і організаційної), плата за ці послуги, матеріальне забезпечення місцевого самоврядування в контексті забезпечення процесу надання адміністративних послуг тощо.

Метою статті є дослідження особливостей функціонування органів місцевого самоврядування як суб'єктів надання адміністративних послуг.

Виклад основного матеріалу. Держава гарантує право територіальній громаді, громадян і їхніх органів управляти значною частиною місцевих питань та вирішувати їх в інтересах населення, враховуючи як загальнодержавні, так і місцеві інтереси.

Відповідно до ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [1].

Однією з найважливіших ознак побудови демократичної держави є розвиток місцевого самоврядування.

Конституція України регламентує два види влади на місцях: місцеві державні адміністрації, які є відповідними органами виконавчої влади, та місцеве самоврядування як форму публічної влади територіальних громад.

Поява й розвиток інституту місцевого самоврядування зумовлені усвідомленням суспільством того, що зміцнення державної влади в центрі не може бути ефективним і корисним для суспільства в цілому без її одночасної децентралізації, функціонування первинних територіальних громад, об'єднаних певними спільними місцевими інтересами. Це також пов'язано з тим, що більшість звернень громадян до влади стосовно забезпечення різноманітних умов життєзабезпечення зосереджуються на місцевому рівні й мають тут вирішуватися [16, с. 215].

Стаття 7 Конституції України закріпила принцип, згідно з яким в Україні визначається та гарантується місцеве самоврядування [1].

У політичному аспекті місцеве самоврядування розглядається як інститут парламентського режиму, специфічна форма реалізації публічної влади, відмінної як від держави, так і від об'єднань громадян [16, с. 216].

Існування місцевого самоврядування є фундаментальною засадою устрою української держави, оскільки є гарантом і формою залучення громадян України до управління суспільно-політичними процесами, є реалізацією засад демократії на місцевому рівні. Цей факт є беззаперечним доказом того, що Україна як член Ради Європи імплементує в принципі державного управління європейські стандарти «локальної демократії».

Як система місцевого самоврядування складається з територіальної громади, сільської, селищної та міської ради, сільського, селищного й міського голови, виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, районних та обласних рад.

Міське самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування, зокрема сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення.

Правове забезпечення діяльності місцевого самоврядування в Україні здійснюється Конституцією України, що регламентує систему місцевого самоврядування, його фінансову та матеріальну базу, роль територіальної громади, фінансові гарантії місцевого самоврядування з боку держави та роль місцевого самоврядування як гаранта прав і свобод. Усі організаційні питання щодо діяльності органів місцевого самоврядування та їх повноважень врегульовуються Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [6].

До прийняття Закону України «Про адміністративні послуги» [3] нормативно-правове регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в діяльності щодо надання адміністративних послуг здійснювали постанови Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг» [9], «Про Реєстр адміністративних послуг» [10], «Деякі питання надання адміністративних послуг» [11], «Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади» [8].

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» суб'єкт надання адміністративної послуги – орган виконавчої влади, інший державний орган, орган місцевого самоврядування, їхні посадові особи – уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги [3].

Як справедливо вважають А.В. Ліпенцев та Ю.М. Жук, проведення адміністративної реформи в Україні активізує не лише потребу в удосконаленні системи публічного управління, а й зміну підходів до діяльності державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування, зокрема переорієнтування її насамперед на надання послуг [3].

Сучасна практика діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування свідчить, що ними надається значна кількість різноманітних адміністративних послуг. Водночас переважно між однотипними органами влади існує відмінність у кількості та назві послуг, що надаються громадянам. Практична діяльність у сфері упорядкування адміністративних послуг показує, що серед органів як державної влади, так і місцевого самоврядування виникли значні розбіжності як у кількості надання, так і у формулюванні назв адміністративних послуг [20, с. 181].

Органи місцевого самоврядування приймають нормативно-правові акти, якими визначають уточнений механізм реалізації повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування. За таких умов не виключена можливість, що окремий орган влади з урахуванням особливостей місцевості

й умов діяльності може надавати окрему послугу, відмінну від інших подібних органів. Зазначена проблема унеможливає процес систематизації й уніфікації адміністративних послуг. Особливої актуальності ця проблема набуває на рівні місцевого самоврядування, де органи та посадові особи місцевого самоврядування самостійно формують місцеву нормативно-правову базу [20, с. 183].

Як зазначає О.І. Баранова, істотною перевагою прийнятого Закону України «Про адміністративні послуги» є те, що він забороняє суб'єкту надання адміністративної послуги вимагати від суб'єкта, який звернувся за документами або інформацією, що знаходиться у володінні суб'єкта надання адміністративних послуг або державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ або організацій, які перебувають у сфері їх управління. Відтепер суб'єкт надання адміністративної послуги зобов'язаний самостійно отримати такі документи або потрібну йому інформацію, звернувшись до відповідних органів [14]. Проте, на нашу думку, органам місцевого самоврядування досить проблемно отримати деякі документи й інформацію, раніше їм простіше було отримати її безпосередньо від суб'єкта отримання адміністративних послуг. Також кадрове забезпечення органів місцевого самоврядування не дозволяє повністю забезпечити всі процеси щодо надання адміністративних послуг.

В.П. Тимошук зазначає, що для органів місцевого самоврядування проблемою є брак ресурсів на забезпечення організації надання адміністративних послуг, включаючи такі елементарні потреби, як папір, картриджі, витрати на поштові відправлення тощо, оскільки абсолютна більшість адміністративних послуг місцевого самоврядування визначені законами як безоплатні для суб'єктів звернення [23]. Бюджетне забезпечення недостатнє, саме тому необхідно або врегулювати питання щодо бюджетного фінансування, або покласти тягар витрат на споживачів адміністративних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування.

Як доцільно зазначає О.І. Баранова, Закон України «Про адміністративні послуги» містить також низку нечіткостей і недоліків. По-перше, у законі відсутній перелік адміністративних послуг, а також граничний строк їх надання. Частина 2 ст. 5 і ч. 2 ст. 10 вказаного закону посилаються на те, що такий перелік і терміни затверджуються окремим законом. Обов'язок підготовки проекту такого закону покладається на Кабінет Міністрів України. По-друге, законом не врегульовано розмір і порядок справляння плати за надання адміністративної послуги (адміністративного збору). Цей механізм так само повинен затверджуватися окремим законом, проект якого повинен розробити Кабінет Міністрів України.

З метою усунення цих порушень і на виконання Закону України «Про адміністративні послуги» Мінекономрозвитку розроблено законопроект, спрямований на унормування переліку адміністративних послуг, які надаються державними органами й органами місцевого самоврядування. Він визначає перелік адміністративних послуг, що надаються державними органами всіх рівнів і вирішує питання встановлення плати за надання цих послуг і справляння такої плати одноразово за весь комплекс дій.

Перелік налічує 1 490 адміністративних послуг, передбачених 237 законодавчими актами. На сьогодні з включених до законопроекту послуг 1 140 послуг (65%) надаються центральними органами виконавчої влади та їх територіальними органами; 334 послуг (20%) – державними колегіальними органами;

127 послуг (7%) – місцевими державними адміністраціями; 132 послуг (8%) – органами місцевого самоврядування [14].

Як вважає В.П. Тимошук, головною проблемою базових адміністративних послуг є їх віддаленість (територіальна недоступність) для мешканців більшості сіл і селищ. Адже за їх отриманням необхідно їхати до районного чи навіть обласного центру (наприклад, за послугами Державної архітектурно-будівельної інспекції). На практиці це призводить до значних труднощів в отриманні таких послуг. Надання більшості базових адміністративних послуг органами виконавчої влади також означає, що органи місцевого самоврядування не мають належних важелів для забезпечення якості цих послуг [23].

Із цим твердженням важко не погодитись, оскільки органи місцевого самоврядування не можуть надати якісно адміністративні послуги через їх подрібнення, перекладення на органи виконавчої влади, через бюрократію й організаційні перепони. Адже питання місцевого рівня повинні вирішуватися на місцях, що є щонайменше логічним і спрощеним варіантом.

Т.О. Булковський зазначає, що місцева влада краще знає проблеми регіону, а отже, більш компетентна в їхньому вирішенні порівняно з центральними органами влади. Децентралізація дозволяє дотримуватися принципу відповідності повноважень і відповідальності, коли наслідки будь-яких рішень настають там же, де ці рішення було ухвалено [15, с. 168]. Це твердження є справедливим, оскільки чим менш буде в органів місцевого самоврядування повноважень, тим меншим буде рівень відповідальності перед народом. Саме децентралізація призведе до збільшення рівня відповідальності за результати своєї діяльності органів місцевого самоврядування.

Висновки. Таким чином, проблематика надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування потребує подальшого опрацювання й нормативно-правового врегулювання на єдиних організаційно-методологічних засадах.

Перспективами подальших досліджень є шляхи реформування органів місцевого самоврядування; здійснення процесів децентралізації; розв'язання проблеми плати за адміністративні послуги; вирішення питань фінансового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування; дослідження процедурних особливостей надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування; вирішення проблем відповідальності органів місцевого самоврядування за якість адміністративних послуг і їх результат.

Література:

- Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // *Голос України*. – 1996. – 13 липня. – Ст. 3.
- Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV // *Відомості Верховної Ради України*. – 2005. – № 35–37. – Ст. 446.
- Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI // *Офіційний вісник України*. – 2012. – № 76. – Ст. 3067.
- Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР // *Відомості Верховної Ради України*. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
- Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.zakon4.rada.gov.ua.
- Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.zakon2.rada.gov.ua.
- Деякі питання надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2010 р. № 915 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.zakon4.rada.gov.ua.
- Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 р. № 614 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.zakon4.rada.gov.ua.
- Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 лип. 2009 р. № 737 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.zakon4.rada.gov.ua.
- Про Реєстр адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 грудня 2011 р. № 1274 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.zakon4.rada.gov.ua.
- Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-%D1%80>.
- Авер'янов В.Б. *Вибрані наукові праці* / В.Б. Авер'янов ; упор. О.Ф. Андрійко, В.П. Нагребельний, Л.С. Кисіль, Ю.С. Педько, В.А. Дерещ, А.А. Пухтецька, А.В. Кірмач, Л.В. Люлька ; за заг. ред. Ю.С. Шемшученка, О.Ф. Андрійко. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корещького НАН України, 2011. – 448 с.
- Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2 т. / ред. кол. : В.Б. Авер'янов та ін. – К. : Вид-во «Юридична думка», 2007– . – Т. 1. – 2007. – 592 с.
- Баранова О.І. Організаційно-правові аспекти розвитку надання адміністративних послуг / О.І. Баранова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/conf/2014-3/doc/2/01.pdf>.
- Булковський Т.О. Децентралізація адміністративних послуг органів внутрішніх справ України / Т.О. Булковський // *Інвестиції: практика та досвід*. – 2013. – № 8. – С. 166–169.
- Державне управління : [навчальний посібник] / [А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко] ; за ред. А.Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
- Джиги Т.В. Проблемні питання децентралізації адміністративних послуг в Україні. Аналітична записка / Т.В. Джиги // *Національний інститут стратегічних досліджень. Серія «Політика»* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1797/>.
- Загальні аспекти організації надання адміністративних послуг : навч.-метод. матеріали / О.І. Васильєва, Н.В. Васильєва, О.С. Ігнатенко та ін. – К. : НАДУ, 2012. – 56 с.
- Курс адміністративного права України : [підручник] / В.К. Колпак, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 872 с.
- Ліпенцев А.В. Адміністративні послуги в Україні: поняття та сутність / А.В. Ліпенцев, Ю.С. Жук // *Ефективність державного управління : збірник наукових праць*. – 2015. – Вип. 42. – С. 140–148.
- Літвінов О.В. Проблеми упорядкування адміністративних послуг органами місцевого самоврядування / О.В. Літвінов, Я.Б. Єдинак // *Державне управління та місцеве самоврядування*. – 2013. – № 9(101). – С. 180–185.
- Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / за заг. ред. В.П. Тимошука. – К. : ФОРМ-Москаленко О.М., 2013. – 392 с.
- Тимошук В.П. Адміністративні послуги: проблеми теорії, законодавства і практики в Україні / В.П. Тимошук // *Адміністративне право і процес: Науково-практичний журнал заснований Київським національним університетом імені Тараса Шевченка*. – 2014. – № 9. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://aplaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/3-9-2014-jubilee/item/383-administrativni-posluhy-problemy-teoriyi-zakonodavstva-i-praktyky-v-ukrayini-tymoshchuk-v-p>.
- Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності : [практичний посібник] / за заг. ред. В.П. Тимошука. – К. : СПД Москаленко О.М., 2011. – 432 с.

Гринько А. А. Органы местного самоуправления как субъект предоставления административных услуг

Аннотация. Статья посвящена статусу и особенностям функционирования органов местного самоуправления как субъектов предоставления административных услуг. В статье анализируется нормативно-правовое и организационное обеспечение процесса предоставления административных услуг органами местного самоуправления. Проанализированы особенности организации процесса предоставления административных услуг органами местного самоуправления в Украине и перспективы их улучшения. Проанализированы современные проблемы предоставления административных услуг органами местного самоуправления, и даны рекомендации по их решению.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, субъект, административные услуги.

Grinko A. Local government as a subject of administrative services

Summary. The article is devoted to the status and functioning of local government as a subject of administrative services. The article analyzes the regulatory, legal and organizational support for the process of administrative services by local governments. The features of the organization of administrative services by local governments in Ukraine and the prospects for improvement. We analyzed the current problems of administrative services by local authorities and recommendations to address them.

Key words: local government, subject, administrative services.

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ФІЛОСОФІЯ ПРАВА

<i>Абаши́н В. О.</i> ГОЛОВНІ РИСИ РОБОТИ ГАНСА КЕЛЬЗЕНА «ДЕРЖАВА ЯК ІНТЕГРАЦІЯ» (1930 Р.).....	4
<i>Луцький М. І.</i> ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ТА ПСИХОЛОГІЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ДЕРЖАВОТВОРЧИХ ПРОЦЕСІВ НА ЗАХІДНОУКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ 1914-1918 РР.....	8
<i>Бернюков А. М.</i> ЮРИДИЧНА РЕАЛЬНОСТЬ ЯК СОЦІАЛЬНЕ БУТТЯ, УТВОРЕНЕ ПІЗНАННЯМ ПРАВОВОЇ ДІЙНОСТІ.....	12
<i>Манько Д. Г.</i> ПРИРОДА ЛЮДИНОЦЕНТРИСТСЬКОГО РОЗУМІННЯ ПРАВА.....	15
<i>Денисенко В. В.</i> ПРОКСЕНІЯ: ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ Й РОЗВИТКУ КОНСУЛЬСЬКОГО ПРАВА.....	18
<i>Саміло Г. О.</i> ТРАНСФОРМАЦІЯ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ МОНГОЛІЇ.....	22
<i>Целуйко М. Ф.</i> ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД КОМПЕТЕНТНО-ПРАВОВОЇ КУЛЬТУРИ В МЕХАНІЗМІ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА Й МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ.....	25
<i>Гладун Г. І.</i> АНТРОПОЛОГІЧНИЙ ВИМІР ЮРИДИЧНОЇ ДОПОМОГИ.....	28
<i>Дзевелюк М. В.</i> КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ОБҐРУНТУВАННЯ СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВИ.....	32
<i>Чан Бінь Лінь</i> ТРАДИЦІЙНІ КОНЦЕПЦІЇ ПРАВОРОЗУМІННЯ ЯК ПІДҐРУНТЯ СУЧАСНОГО ПРАВА КИТАЙСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ.....	35
<i>Верба І. О.</i> МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПРАВОСУДДЯ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ.....	39
<i>Вороніна І. М.</i> АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ВІДОМЧОЇ НОРМОТВОРЧОСТІ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ.....	43
<i>Григоренко Д. А.</i> ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ И ПРАВОВЫЕ МЕРЫ РУКОВОДСТВА УССР ПО ВЫТЕСНЕНИЮ И ЛИКВИДАЦИИ ЧАСТНОЙ ТОРГОВЛИ ПРИ СВОРАЧИВАНИИ НЭП (1926-1929 ГГ.).....	46
<i>Омарова А. А.</i> ПРО МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС УКРАЇНСЬКОЇ РСР (1944-1985 РР.).....	52
<i>Ткаченко О. Р.</i> ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНЕ ПОНЯТТЯ СУБ'ЄКТИВНОЇ СТОРОНИ ПРАВОПОРУШЕННЯ.....	56
<i>Прокоп Н. М.</i> ПАРЛАМЕНТАРИЗМ І ВИБОРЧЕ ПРАВО В ТЕОРЕТИЧНІЙ СПАДЩИНІ МИТРОПОЛИТА А. ШЕПТИЦЬКОГО.....	60
<i>Дергільова О. Г.</i> СУЧАСНІ МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ В ДОСЛІДЖЕННІ ПРАВОЗАХИСНОЇ СИСТЕМИ СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВИ.....	64
<i>Бойчук А. Ю.</i> ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІЙ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ЗЛОЧИНИ ПРОТИ ДОВКІЛЛЯ.....	67

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

<i>Бруслик О. Ю.</i> АКТИ ПРО ПАРЛАМЕНТ 1911 ТА 1949 РОКІВ: ЇХ ЗНАЧЕННЯ ТА ВПЛИВ НА КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПАРЛАМЕНТУ ВЕЛИКОБРИТАНІЇ.....	72
--	----

НАУКОВИЙ ВІСНИК МІЖНАРОДНОГО ГУМАНІТАРНОГО УНІВЕРСИТЕТУ

Серія: ЮРИСПРУДЕНЦІЯ

Науковий збірник

Виходить шість разів на рік

№ 17 том 1, 2015

Серію засновано у 2010 р.

Коректор Скрипченко О.О.

Комп'ютерна верстка Кузнєцова Н.С.

Підписано до друку 20.11.2015 р. Формат 60x84/8. Обл.-вид. арк. 23,74, ум.-друк. арк. 19,76.
Папір офсетний. Цифровий друк. Наклад 200 примірників. Замовлення № 2011-15.

Надруковано: Видавничий дім «Гельветика»

(Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 4392 від 20.08.2012 р.)

Україна, м. Херсон, 73034, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105. Тел. (0552) 39-95-80

E-mail: mailbox@helvetica.com.ua