

ВІСНИК

Чернівецького факультету
Національного університету
«Одеська юридична академія»



Наукове видання

Видається чотири рази на рік

Випуск № 4/2016

Чернівці
2016

УДК 340(477)(082)
ББК 67(4УКР)я43
В535

***Засновник:** Національний університет «Одеська юридична академія» Свідectтво про державну реєстрацію: Серія KB №19018–7898P від 25.04.2012*

Рекомендовано до друку рішенням вченої ради Національного університету «Одеська юридична академія», протокол №1 від 15.10.2012

Збірник наукових праць включено до переліку фахових видань з юридичних наук згідно Наказу Міністерства освіти і науки України № 153 від 14.02.2014 р.

Вісник Чернівецького факультету Національного університету
В535 «Одеська юридична академія» : збірник наукових статей. – Чернівці, 2016. – № 4. – 220 с.

Збірник містить наукові статті з актуальних проблем теорії та історії держави і права, філософії права; конституційного та муніципального права; адміністративного, фінансового, податкового права; цивільного та господарського права і процесу; трудового права, права соціального забезпечення; аграрного, земельного, екологічного, природоресурсного права; кримінального права, кримінології, кримінально-виконавчого права; кримінального процесу, криміналістики, оперативно-розшукової діяльності; міжнародного права.

Розрахований на викладачів, науковців, практикуючих юристів, працівників органів державної влади та місцевого самоврядування, студентів та аспірантів юридичних та інших навчальних закладів, а також усіх, хто цікавиться сучасними проблемами права.

**УДК 340(477)(082)
ББК 67(4УКР)я43**

Адреса редакції: 58000, м. Чернівці, вул. Сковороди, 7.
E-mail: visnik12@mail.ru

Головний редактор, голова редакційної ради:

Ківалов Сергій Васильович – президент Національного університету «Одеська юридична академія», народний депутат України, доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України, Заслужений юрист України.

Редакційна рада:

Сірко Богдан Петрович – директор Чернівецького юридичного інституту Національного університету «Одеська юридична академія», кандидат юридичних наук, доцент – науковий редактор, заступник головного редактора;

Завальнюк Володимир Васильович – ректор Національного університету «Одеська юридична академія», кандидат юридичних наук, професор, Заслужений юрист України;

Полянський Юрій Євгенович – віце-президент, проректор з навчально-методичної та виховної роботи, кандидат юридичних наук, професор, Заслужений юрист України;

Аленін Юрій Павлович – професор кафедри кримінального процесу Національного університету «Одеська юридична академія», доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, Заслужений юрист України;

Басай Віктор Давидович – доктор юридичних наук, професор;

Долежан Валентин Володимирович – в.о. завідувача кафедри організації судових та правоохоронних органів Національного університету «Одеська юридична академія», доктор юридичних наук, професор;

Дрьомін Віктор Миколайович – завідувач кафедри кримінології та кримінально-виконавчого права, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, Заслужений діяч науки і техніки України;

Дудченко Валентина Віталіївна – вчений секретар Національного університету «Одеська юридична академія», доктор юридичних наук, професор;

Стадніченко Станіслав Лєшек (Stadniczenko Stanislaw Leszek) – керівник кафедри державного права і прав людини Опольського Університету (м. Ополь, Республіка Польща), габілітований доктор, професор;

Харитонов Євген Олегович – завідувач кафедри цивільного права Національного університету «Одеська юридична академія»,

доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, Заслужений діяч науки і техніки України;

Харитонова Олена Іванівна – завідувач кафедри права інтелектуальної власності та корпоративного права Національного університету «Одеська юридична академія», доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України;

Король Володимир Володимирович – професор кафедри кримінальної юстиції Чернівецького юридичного інституту Національного університету «Одеська юридична академія», кандидат юридичних наук, професор;

Латковська Тамара Анатоліївна – завідувач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Чернівецького юридичного інституту Національного університету «Одеська юридична академія», доктор юридичних наук, професор;

Сайфуліна Юлія Василівна – завідувач кафедри теорії та історії держави і права Чернівецького юридичного інституту Національного університету «Одеська юридична академія», кандидат юридичних наук, доцент;

Сидор Вікторія Дмитрівна – завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін Чернівецького юридичного інституту Національного університету «Одеська юридична академія», доктор юридичних наук, професор – відповідальний секретар;

Юрчишин Василь Миколайович – завідувач кафедри кримінальної юстиції Чернівецького юридичного інституту Національного університету «Одеська юридична академія», кандидат юридичних наук, доцент.

ЗМІСТ

I. ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА. ФІЛОСОФІЯ ПРАВА

Бурдін М.Ю. Російська «поземельна община» та її роль в українському державотворенні ХХ ст.	7
Стрибоко Т.І. Перспективи розвитку нормативно-правового договору та договірного процесу в Україні	20

II. КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО. АДМІНІСТРАТИВНЕ, ФІНАНСОВЕ, ПОДАТКОВЕ ПРАВО

Білик Л.Л. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг	29
Глусенко А.С. Субвенція на виконання інвестиційних проєктів як вид міжбюджетних трансфертів	38
Діденко І.В. Співвідношення корупції та конфлікту інтересів як правопорушення, пов'язаного з корупцією	48
Курило В.О. Альтернативні процедури вирішення податкових спорів: порівняльно-правовий аналіз	58
Минаєва О.М. Налогово-процедурные нормы	66
Плячкова Т.М. Адміністративно-правовий механізм забезпечення безпеки мореплавства в Україні: генеза правового регулювання ..	78
Сербин Р.А. Особливості адміністративно-правової взаємодії публічної адміністрації та суб'єктів благодійництва	101
Татарова Т.О. Особливості податкової перевірки як форми податкового контролю	113
Шутлів Д.С. Зупинення операцій з бюджетними коштами: порядок та особливості застосування	122

III. ЦИВІЛЬНЕ ТА ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

Поцелуйко А.І. Шлюбний договір як цивільно-правовий інструмент сімейно-правового регулювання подружніх майнових відносин	135
Сірко Р.Б. Деякі питання відповідальності перевізника за договором перевезення вантажів, пасажирів, багажу та пошти залізничним транспортом за законодавством України в контексті євроінтеграції	144

IV. ЗЕМЕЛЬНЕ, АГРАРНЕ, ЕКОЛОГІЧНЕ, ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

Гоштинар С.Л. Функціональне значення кримінальної відповідальності в механізмі захисту земельних прав	153
Попова А.О. Правові форми охорони земель від забруднення небезпечними речовинами в Україні	163

V. ТРУДОВЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Соцький А.М. Загальнотеоретична характеристика неповної зайнятості працівників в Україні	177
---	-----

VI. КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО, КРИМІНОЛОГІЯ, КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

Шуляк Ю.Л., Угленко Є.С. Проблемні питання застосування деяких норм законодавства про кримінальну відповідальність, вчинених на ґрунті дискримінації	188
---	-----

VII. КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС, КРИМІНАЛІСТИКА, ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ

Петрова І.А., Кричківська Л.В., Косміна Н.М., Петров С.О. Стан злочинності, пов'язаної із незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів	197
Яцкевич Д.В. Історія розвитку дактилоскопії в Україні	207

VIII. МІЖНАРОДНЕ ПРАВО ТА ПОРІВНЯЛЬНЕ ПРАВОНАВСТВО

Калиниченко О.В. Політичні ідеї державотворення Т. Масарика та О. Ейхельмана в реалізації права націй на самовизначення	213
--	-----

I. ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА. ФІЛОСОФІЯ ПРАВА

УДК 340.14

Бурдін М. Ю.,

канд. юрид. наук, доцент,
проректор Харківського національного
університету внутрішніх справ

РОСІЙСЬКА «ПОЗЕМЕЛЬНА ОБЩИНА» ТА ЇЇ РОЛЬ В УКРАЇНСЬКОМУ ДЕРЖАВОТВОРЕННІ ХХ СТ.

У статті з'ясовано сутність російської «поземельної общини», української громади та французької комуни в контексті володіння земельною власністю. Доведено, що хибне розуміння сутності землевласницьких відносин всередині общини призвело до вироблення стратегії державних реформ УНР на основі скасування приватної власності на землю та її соціалізації. Це послужило світоглядним та онтологічним підґрунтям засвоєння селянськими верствами більшовицької ідеології, що торувало шлях захоплення більшовиками влади в Україні.

Ключові слова: російська «поземельна община», українська революція, українське державотворення, УНР, суб'єкти земельної власності.

В статті выяснена сущность российской «поземельной общины», украинской общины и французской коммуны в контексте владения земельной собственностью. Доказано, что ложное понимание сущности землевладельческих отношений внутри общины привело к выработке стратегии государственных реформ УНР на основе отмены частной собственности на землю и ее социализации. Это послужило мировоззренческим и онтологическим основанием усвоения крестьянскими слоями большевистской идеологии, проложило путь захвата большевиками власти в Украине.

Ключевые слова: российская «поземельная община», украинская революция, украинское государства, УНР, субъекты земельной собственности.

The essence of the Russian "land community," Ukrainian community and in the context of the French commune possession of landed property is revealed in the article. It is proved that a false understanding of the nature landed relations within the community led to a strategy of UPR government reforms based on the abolition of private ownership of land and its socialization. It was the foundation of philosophical and ontological assimilation peasant strata Bolshevik ideology that paved the way for the Bolshevik seizure of power in Ukraine.

Keywords: Russian "land community," Ukrainian revolution, Ukrainian state, UPR, the subjects of land ownership.

Постановка проблеми. У перехідну добу української державно-правової системи від радянського устрою до демократичного за зразком європейської цивілізації з її приватновласницькими економічними відносинами, верховенством права та ринковою економікою є цілком закономірними теоретико-правові пошуки смислу тих соціальних явищ, які в 1917–1922 р. змінили стратегію і тактику розбудови української національної держави. Державотворчі сили УНР взяли за основу не українську національно-буржуазну ідею, а прищеплену народницькою і соціалістичною ідеологіями модель російської «поземельної общини», додавши до її змісту інтереси безземельного і малоземельного українського селянина та комуністичну світоглядну ідею з її подвійною смисложиттєвою артикуляцією розбудови держави, в якій не буде класового суспільства і приватної власності на землю. Така ціннісно-світоглядна конструкція була представлена більшовицькою партією, вожді якої додали до ідеалу «поземельної общини» ідею пролетарської всесвітньої революції. Значна частина провідних українських політичних партій Наддніпрянщини не змогла протистояти великоросійському імперському цивілізаційно-правовому культуроцентризму. За свідченнями одного з провідників

української революції, прем'єра в уряді Директорії І. Мазепи, «піонери українського національно-політичного відродження, наслідком майже 200-літнього перебування України в межах «єдиної Росії» не могли уникнути впливу російських політичних ідеологій. Треба було тільки запозичену ідею й форму наповнити власним українським змістом відповідно до тих конкретних відносин, що в той час існували в Україні» [1, с. 178]. Проте модель російської «поземельної общини» з конкретними соціальними відносинами рівності була перенесена на українську соціально-економічну й державно-правову дійсність.

Метою статті є з'ясування сутності російської «поземельної общини», української громади та французької комуни в контексті володіння земельною власністю.

Виклад основного матеріалу. Нині серед представників наукової думки теорії та історії держави і права України спостерігається нова оцінка сутності російської «поземельної общини» та революційних подій початку ХХ ст. Зокрема, з'являється дедалі більше прихильників концепції «великої селянської революції», що свого часу представлена науковим доробком В. Данилова, Т. Шаніна. На думку С. Корновенка, обґрунтованим є розуміння української революції 1917–1921 рр. як багатовимірного, цілісного історичного й соціокультурного явища. Серед усіх її компонентів найвиразнішим був селянський, а активним суб'єктом української революції – селянство, що дає підстави говорити про її селянський характер [2, с. 56].

Початок ХХ ст. для українського народу та його держави був характерний тим, що в суспільній свідомості, в дискурсі лідерів політичних партій та представників державотворчої інтелігенції УНР одним із центральних понять була спочатку російська «поземельна община», яку народники через засоби масової інформації ввели в тканину світорозуміння, потім лідери політичних партій України інволюційно трансформували її зміст в контекст соціалістичної ідеології, яку пропагували дві політичні сили – соціал-демократи і більшовики. Це словосполучення набуло своєрідної магічної сили, з якою пов'язували майбутню перебудову всього українського

державно-правового простору. Осердям цієї метафори було те, що в російській общині існував принцип соціальної справедливості «всім порівну», тобто залишок первісної форми суспільного життя. В цьому контексті С. Вітте писав, що «общинне користування являє собою одну з початкових форм, корисну в умовах примітивного хліборобства і недорозвиненого громадського устрою, що не може забезпечити індивідуальних прав» [3, с. 87]. Дивним залишається той незаперечний факт, що М. Грушевський розкрив сутність територіально-громадського устрою в Україні часів Київської Русі і довів, що основою всієї землеробської культури була не община, а приватновласницьке сімейне господарювання в межах територіальної громади, але некритично підійшов до розуміння російської «поземельної общини» і не переконав свого соратника В. Винниченка в тому, що в майбутній державно-правовій системі України не може бути примітивного сільськогосподарського виробництва.

Серед російських народників одним із перших, хто започаткував широку дискусію про місце і роль російської «поземельної общини» в майбутньому державно-правовому устрої Російської імперії в її тодішніх кордонах, в складі якої була Україна, був М. Огарьов. Він, на відміну від М. Чернишевського, який в художньо-образній, мистецькій формі змалював майбутню модель соціалістичної держави на засадах общинного землекористування і землеволодіння, намагався дати теоретичну суспільно-політичну і філософсько-правову оцінку російській «поземельній общині» як стандарту суспільно-власницьких відносин у майбутній пореволюційній Росії. Причому М. Огарьов акцентував увагу на тому, що концепт свободи в його філософсько-правовому розумінні імпліцитно міститься в тій формі земельної власності, яка вже існує в глибинах російського народу, тобто російській «поземельній общині». М. Огарьова вразила розповідь у травневому номері «Вперед» (№32) про російську селянку Анастасію Лихошерству, яка проповідувала про земельний «наділ для всіх» на існуючих засадах «поземельної общини», в якій немає приватної власності на землю, а лише є загальний, спільний наділ для всієї общини. Вона вважала, що тільки рівний поділ землі між сімейними господарствами у складі

общини може змінити станovu структуру суспільства, яка буде без дворян-землевласників і поміщиків-землевласників. Її ув'язнили, і вона втратила розум. М. Огарьов високо оцінив громадянський вчинок і мужність цієї селянки і зазначив, що в майбутньому скасування самодержавства Російської імперії має бути історичною подією, «переходом до дійсної свободи, тобто до общинно-союзного наділу та общинно-союзної праці... Але як досягти общинноземельних безстанових наділів? Безумовно, народним згуртуванням і повстанням» [4, с. 3–4].

Майбутнє російського суспільства М. Огарьов убачав у звільненні селянської общини від самодержавно-кріпосницького гніту, у зміцненні й розвитку в ній суспільної власності на землю і демократичних принципів самоуправління. Ідея соціалізму, стверджував він, органічно властива російському селянину, бо історичним підґрунтям для нього є звичай народу жити общиною, спільно володіти землею, працювати артілью. Лише у формі общинного землеволодіння «соціалізм стає на ґрунт». М. Огарьов стверджував, що соціалізм неможливий без перетворення всіх форм приватної власності на суспільну. Проповідуючи поєднання общинної праці і володіння, писав він, «ми досягнемо іншого величезного результату – здійснення соціально-економічної общини, і у подальшому її розвитку ми досягнемо її здійснення в ремісничо-фабричному і торгівельному відношенні» [5, с. 246–247].

Найбільш впливовим на той час був один із лідерів, теоретиків общинного соціалізму М. Михайловський, який разом зі своїми однодумцями О. Герценом, П. Лавровим, О. Ліньовим і навіть М. Бакуніним розгорнув у засобах масової інформації, що видавалися російськими емігрантами в Європі, пропаганду двох найбільш популярних на той час ідей соціалізму і революції в Росії. В такий спосіб в ідейно-політичній конструкції соціалістичної держави російська «поземельна община» набувала все більшої вагомості і цінності. При цьому переважна більшість читачів тодішніх періодичних видань на суспільно-політичну тематику стосовно майбутньої революції в Росії не розуміла самої сутності змісту російської общини, оскільки у німецьких і французьких виданнях цей

термін асоціювався з «комуною», який був полюсом російській общині за смисловим змістом.

В цьому контексті А. Веллнер пише, що «для комуналістських концепцій не лише сама ідея свободи, а й ідея раціональності стає «колективним» поняттям» [6, с. 13]. Комуналістські концепції незмінно критикують буржуазні порядки, особливо приватновласницький індивідуалізм та антропологічну концепцію природного права і «суспільного договору», проголошуючи ідею комуністичного майбутнього [7, с. 102–105].

Народники не раз зазначали, що їхня концепція побудови соціалізму з уявною роллю «общини» спирається на російську дійсність і стосується лише Росії. «І це «великоруське» самообмеження наголошувалося з тим більшою охотою, що й сама селянська «община», – ця основа всіх надій на самобутній розвиток Росії до соціалізму, – була явищем виключно «великоруським», яке не мало розповсюдження ні в Україні, ні в Білорусії, ні, тим більше, на «инородческих» окраїнах в Польщі, Прибалтики, Туркестану й Кавказу» [8, с. 61]. Д. Ліхачов писав про те, що мешканці північних і північно-східних руських земель сформували общинний спосіб життя, у якому особистість, індивідуальність «розчинялася в комунітарному, общинному, «хоровому» [9, с. 188]. З цього розуміння общини поставали перед урядовцями Центральної Ради УНР дві найголовніші світоглядні засади майбутнього української держави, а саме: по-перше, урядовці Центральної Ради неправомірно ідентифікували поняття «община» і «комуна» (останнє відповідає українському поняттю «громада»); по-друге, вони прирівняли суб'єктів земельної власності, які вже сформувалися в буржуазному капіталістичному виробництві Європи і частково України, з тими суб'єктами російської общини, які знаходилися на стадії розвитку первісного комунізму. Це підтверджується тим, що в Третньому універсалі проголошено: «Від нині на території Української Народної Республіки існує право власності на землі поміщицькі та інші землі нетрудових господарств сільськогосподарського значення, а також на удільні, монастирські, кабінетські (державного скарбу) та церковні землі, касується... землі ті є власністю

всього трудового народу України й мають перейти до нього без викупу» [10, с. 33–34].

Загалом суспільно-політична криза, що виникла в УНР, – це лише одна з форм прояву несумісності ціннісно-світоглядних орієнтирів на сутність приватної власності землі в соціально-економічному укладі української національної держави. Відомо, що на початку XX ст. в теорії держави і права європейської цивілізації були чітко сформульовані три основні тези, які стосуються характеру революції, місця і ролі в ній форм земельної власності та розстановки політичних сил. По-перше, формування в європейській цивілізації ліберальної демократії відбулося завдяки буржуазно-демократичним революціям, основною політичною силою яких виступала національна буржуазія в єдності промислового, сільськогосподарського і фінансового капіталу. По-друге, формування й утвердження комуністичного тоталітарного режиму відбулося в Росії завдяки селянській революції. По-третє, виникнення фашизму відбулося на тлі соціальної пасивності дрібнобуржуазного міщанства, аполітичності селянських мас і революції зверху.

В цьому контексті О. Оглоблин писав, що «різниця між українською територіальною й українською національною буржуазією полягала в тому, що українська територіальна буржуазія відстоювала деякі вимоги української автономії на суто економічному тлі. Українська ж національна буржуазія ставила питання про автономність господарського життя України в цілому, і на цьому будувала свої плани національного визволення України» [11, с. 175]. Як зразок для реформування державно-правових інститутів української національної держави можемо розглядати ЗУНР. Осердям світогляду керівництва цієї держави і всього суспільства була національна ідея в єдності з приватновласницьким сектором економіки. За оцінками С. Сворака, «zasлугує на увагу організаційна і політична діяльність західноукраїнських партій, які підготували спільноту духовно, світоглядно і економічно – сприяли розвитку малого і середнього підприємництва, і скориставшись правовими нормами австрійської конституції, проголосили утворення ЗУНР» [12, с. 209]. На відміну від ЗУНР, де були підготовлені соціально-економічні та ідейно-світоглядні засади творення

української національної держави, в УНР лідери політичних партій зосередили свою увагу на декларуванні своїх ідей, програм, вимог. Навіть провідні державні діячі В. Винниченко, М. Грушевський та ін. не мали погодженої стратегії і тактики державного будівництва незалежної України. Вони були свідомі того, що українська революція має бути буржуазно-демократичною, але М. Грушевський дотримувався ідеї розбудови держави на основі сільського комуналізму. В. Винниченко писав: «Ми сприймали революцію як буржуазно-демократичну, і самі не робили ніяких замахів на буржуазно-демократичний устрій, завдяки тому з боку несоціалістичних елементів не могли зустріти належного відпору» [13, с. 202].

З огляду на сказане можемо стверджувати, що після закінчення Першої світової війни, внаслідок якої ще більше загострилися суперечності між Російською імперією та Австро-Угорщиною, в складі яких були українські землі, в українській спільноті та в середовищі політичних партій намітилася несумісність ціннісно-світоглядного розуміння земельної власності у майбутній українській державі в єдності з національною ідеєю.

Після революції 1905–1907 рр. навіть найбільш патріотично налаштована частина українських політичних сил, які в основному були в опозиції до російських народників, москвофілів, слов'янофілів та інших течій, які вбачали майбутнє української держави в складі Росії, позитивно сприйняли започатковані Миколою II та П. Столипіним реформи, в т. ч. у сфері земельних відносин, і були схильні об'єднатися проти самодержавства. В цьому контексті була досить помітна тенденція спаду соціально-політичної напруги між представниками українського національно-визвольного руху і російського народництва, що сприяло їх більш тісній співпраці після зречення Миколи II. Це певною мірою позначилося і на неспроможності Центральної Ради твердо і безкомпромісно провести політику остаточного розриву з Тимчасовим урядом Росії та тими політичними партіями, які його підтримували. Після Першого універсалу представники Центральної Ради В. Винниченко і М. Грушевський на звернення Тимчасового уряду з проханням не робити різких кроків на відокремлення

України від Росії за інерцією пішли на поступки. Подібна політична позиція спостерігалася і в російських соціалістичних колах. Уряд Керенського за підтримки соціалістичних партій запевнив Центральну Раду, що питання майбутнього державно-правового устрою України, Росії та інших народів у складі імперії мають визначити Всенародні збори представників. Значна частина українських і російських політичних партій, які поділяли соціалістичну ідеологію, вважали, що падіння імперії – це не тільки початок ери політичної свободи, але й початок національного відродження. «Автономія мала стати першим щаблем еволюційного процесу національного самостановлення. Він, той процес, мав би кристалізуватися в ході соціально-політичної перебудови цілої імперії» [14, с. 43].

Зазначимо, що в ліберально-народницькій публіцистичній літературі французький термін «комуна» став найбільш уживаним та ототожнювався з російським терміном «община». В такий спосіб ментальність і українського, і російського народів тісно поєднала ідеї соціалізму і комунізму з формуванням такого державного устрою, в якому всі соціальні верстви будуть рівними, оскільки не буде ніякої приватної власності. Тож російська община стала взірцем соціалізації землі. Акцентуємо увагу на тому, що в історії держави і права України та в суспільному виробництві «ідея власності на землю не тільки не була чужа селянству, а навпаки творила основу його господарського мислення. Причому треба пригадати, що у висліді мобілізації земель відсоток міцних господарств досягав уже поважного розміру, як рівно ж і те, що вся придбана через земельний банк земля поступала у «відрубне» або «хуторянське» володіння. Така відмінність селянського землеволодіння в Україні так кидалася в очі, що навіть народники, засліплені уявною роллю «общини» в побудові соціалізму, при розробці тої концепції, не змогли повз те пройти» [8, с. 61].

У цивілізаційно-правовому розумінні представників уряду УНР російська «поземельна община», французька комуна і українська громада ототожнювалися. Натомість М. Драгоманов та І. Франко у концептуальній моделі державного устрою української демократії відвели чільне місце саме територіальній

громаді з різними формами земельної власності. М. Драгоманов убачав українське територіальне громадське самоврядування спорідненим з моделлю французького місцевого самоврядування у формі комуни і закликав, «щоб українці черпали культуру з європейських джерел, а не з «московсько-петербурзьких водовозних бочок» [15, с. 245]. І. Франко розумів «ідеал національної самостійності» України поза рамками російської цивілізаційної культури. Він вважав, що соціалістичний інтернаціоналізм прикриває змагання Росії до панування однієї нації (російської) над іншими (в т.ч. українською) та широкими вселюдськими фразами торує шлях до відчуження українців від рідної нації [16, с. 283-284].

Отже, в теоретико-правовому осмисленні вимальовується значно складніша і суперечлива характеристика російської «поземельної общини», яка виходить за межі розуміння революції початку ХХ ст. як «селянської». Ідея «поземельної общини» стала маркером ціннісно-світоглядного розмежування у баченні майбутнього європейських постімперських держав. Подальша історична практика засвідчила, що поєднання змісту російської «поземельної общини» з колективним господарюванням на землі стало одним із чинників формування радянського тоталітаризму та безособистісного суб'єкта землеволодіння. Замість самодержавного землеволодіння Російської імперії в радянській системі сформувалося партійно-номенклатурне державницьке землеволодіння. Суцільна колективізація в сільському господарстві України призвела до знецінення землі як основного національного багатства українського народу, до безвідповідального господарювання на ній. Як зазначає К. Кононенко, під час масової колективізації українських земель «головною економічною базою був перерозподіл існуючого, що найвиразніше окреслювалося цинічним гаслом Леніна «грабуй награвоване» [14, с. 236]. Це стало лейтмотивом подальшої діяльності радянської влади, яка доклала всіх зусиль, щоб знищити кваліфікованого, відповідального сільського господаря. Але земля як предмет господарської діяльності потребувала і потребує професіонального суб'єкта землекористування.

Общинна форма власності на землю, що була елементом соціально-економічного укладу радянської держави, сприяла формуванню негативного ставлення бідняків до землевласницького стану куркулів і загалом до заможного суспільного прошарку. Багатство в комуністичній ідеології було символом національно-буржуазного способу життя. В психології радянської людини сформувалась нетерпимість до суб'єктів будь-якої форми власності, які вирізняються із незаможного середовища своїм статком. В цьому контексті К. Ясперс вважав, що терпимість властива культурно розвиненим індивідам, які мають аристократичний склад розуму [17, с. 224]. Терпимість і нетерпимість як риси двох ціннісно-світоглядних позицій також засвідчують про межовість нинішнього українського суспільства, розділеного на Схід і Захід.

Д. Каннінг ще у 1826 р. передбачав, що майбутня європейська війна стане війною світоглядів [18, с. 128]. Революційні події 1917–1921 рр. та реформування земельних відносин урядом УНР засвідчують про вже наявну ціннісно-світоглядну прірву між послідовниками українського національно-демократичного руху, які вимагали остаточного розриву з Росією та проголошення державного суверенітету і територіальної цілісності України, та представниками соціалістичних і соціал-демократичних партій, які відстоювали ідею спільної боротьби проти російського самодержавства, формування нової федерації слов'янських народів та усуспільнення земельної власності. Суттєвим «камнем спотикання» у світоглядному протистоянні різних політичних сил українського суспільства було питання земельної власності, яке набуло національної і класової значимості. Війна світоглядів виявилася в тому, що українське суспільство поділилося на дві частини, одна з яких прагнула розбудувати українську національну державу на засадах європейського конституціоналізму, парламентаризму, прав і свобод людини і громадянина, приватної власності, друга – воліла залишитися в російському цивілізаційному просторі, внаслідок чого опинилася у світоглядному полоні більшовизму. За оцінками М. Бердяєва, «більшовизм набагато більше традиційний, ніж

прийнято думати, він відповідає своєрідності російського історичного процесу. Відбулася русифікація і орієнтація марксизму... Більшовизм є третім явищем російської великодержавності, російського імперіалізму, – першим явищем було московське царство, другим – Петровська імперія» [19, с. 89–90].

Висновки. Підсумовуючи сказане, можемо сформулювати висновок. По-перше, державні діячі Центральної Ради УНР у своєму світорозумінні і світобаченні української національної держави не вийшли за межі народницької ідеології з її російською «поземельною общиною» та оцінкою селян як провідної державотворчої сили. По-друге, ототожнення російської «поземельної общини» з українською громадою та французькою комунією призвело до хибного юридичного визначення суті земельної власності. По-третє, неадекватна оцінка місця і ролі суб'єктів земельної власності в українському державотворенні призвела до втрати державності.

Література:

1. Мазепа І. Підстави нашого відродження / Ісаак Мазепа. – Авгсбург, Німеччина : Прометей, 1946. – 180 с.
2. Корновенко С. В. Селянська революція 1917–1921 рр.: ліквідація поміщицького землеволодіння в Україні / С. В. Корновенко // Український селянин. – 2015. – Вип. 15. – С. 55–60.
3. Витте С. Ю. Записка по крестьянскому делу / С. Ю. Витте. – СПб. : Тип. В. Киришбаума, 1904. – 106 с.
4. Капинос С. В. Новые материалы об общественно-политических воззрениях Н. П. Огарёва в 70-е годы XIX в. / Капинос С. В. // Вестник Московского университета. – Сер. 8. История. – 1998. – №6. – С.3–19.
5. Огарёв Н. П. Избранные социально-политические и философские произведения: в 2-х т. / Под общ. ред. М. Т. Иовчук и Н. Г. Тараканова. – Т. 2. – М. : Гослитиздат, 1956. – 683 с.
6. Веллнер А. Модели свободы в современном мире / А. Веллнер // Социологос. Вип. 1 : Общество и сфера смысла. – М. : Прогресс, 1991. – 218 с.
7. MacPherson C. B. The political theory of possessive individualism / C. B. MacPherson. – Oxford : Oxford University Press, 2011. – 310 p.

8. Дан Ф. И. Происхождение большевизма: К истории демократических и социалистических идей в России после освобождения крестьян / Ф. И. Дан. – Нью-Йорк : Новая демократия, 1946. – 491 с.
9. Лихачев Д. С. Избр. раб. : в 3 т. / Д. С. Лихачев. – Ленинград : Худож. лит., 1987. – 496 с.
10. Христюк П. Записки і матеріали до історії української революції 1917–1920 рр. / П. Христюк ; Український Соціологічний Інститут. – Т. 2. – Відень, 1921. – 204 с.
11. Оглоблин О. П. Проблеми української економіки в науці / О. П. Оглоблин // Червоний шлях. – 1928. – Ч. 9–10. – С. 165–179.
12. Сворака С. Д. Політико-правова думка України XIX–XX століть про народовладдя : монографія / С. Д. Сворака. – Івано-Франківськ : ДВНЗ «Прикарпат. нац. ун-т ім. Василя Стефаника», 2015. – 375 с.
13. Юрій М. Ф. Соціокультурний світ України / Юрій М. Ф. – К. : Кондор, 2003. – 738 с.
14. Кононенко К. С. Україна і Росія. Соціально-економічні підстави української національної ідеї. 1917–1960 / К. С. Кононенко. – Мюнхен : Український технічно-господарський інститут, 1965. – 535 с.
15. Радько П. Г. Національні традиції державотворення в українській історіографії та політичній літературі XIX–XX століть: концепції, ідеї, реалії / П. Г. Радько; НАН України. Ін-т укр. археографії та джерелознавства ім. М.С.Грушевського. – К., 1999. – 387 с.
16. Франко І. Я. Поза межами можливого / І. Я. Франко // Збір. тв. : у 50 т. – К. : Наук. думка, 1978. – Т. 45. – С. 276–285.
17. Ясперс К. Смысл и назначение истории / Карл Ясперс ; Пер. с нем. – М.: Политиздат, 1991. – 527 с.
18. Донцов Д. Клич доби / Дмитро Донцов ; Вст. ст. від вид-ва. – Лондон : Вид. Союзу укр. у Британії, 1968. – 128 с.
19. Бердяев Н. А. Истоки и смысл русского коммунизма / Н. А. Бердяев. – Париж: YMCA-Press, 1955. – 159 с.

УДК 340.1

Стрибо Т. І.,

канд. юрид. наук, асистент кафедри
теорії та історії держави і права

Чернівецького юридичного інституту Національного
університету «Одеська юридична академія»

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ДОГОВОРУ ТА ДОГОВІРНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

У статті висвітлюються характерні особливості розвитку нормативно-правового договору та його договірний процесу в Україні. Охарактеризовано значення нормативно-правового договору та договірний процесу й проаналізовано, що нормативно-правовий договір підноситься до рівня закону, є джерелом права і він є загальнообов'язковим для виконання.

Ключові слова: договір, нормативно-правовий договір, нормативно-правовий акт, джерело права, договірний процес.

В статье освещаются характерные особенности развития нормативно-правового договора и его договорного процесса в Украине. Охарактеризованы значение нормативно-правового договора и договорного процесса и проанализированы, что нормативно-правовой договор поднимается до уровня закона, является источником права и является общеобязательным для выполнения.

Ключевые слова: договор, нормативно-правовой договор, нормативно-правовой акт, источник права, договорный процесс.

Characteristics of prospects of development of standard legal instrument and its contractual process in Ukraine are covered in article. Are characterized value of standard legal instrument and contractual process and are analysed that standard legal instrument rises to law level, is a source of the right and is obligatory for performance.

Keywords: contract, standard legal instrument, normative legal act, right source, contractual process.

Постановка проблеми. На теперішній час, у зв'язку зі становленням та розвитком України як правової, незалежної, демократичної держави, а також – із розвитком у ній правового плюралізму, важливого значення та актуальності набуває нормативно-правовий договір, як джерело права та один із видів правових актів, так і договірний процес, які потребують подальшого вивчення та вдосконалення.

Аналіз дослідження даної проблеми. Дослідженню означеної проблеми присвячено цілий ряд праць таких вчених-правознавців, як: Н.М. Пархоменко, А.В. Дьомін, Ф.В. Тарановський, Н.Г. Александров, А.Н. Бабенко, А.Б. Венгеров та інші.

Метою даної статті є дослідження перспектив розвитку нормативно-правового договору та договірному процесу в Україні.

Виклад основного матеріалу. Значення нормативно-правового договору та його роль на думку, Н.М. Пархоменко полягає у його двоякості, що означає: 1) з одного боку він є офіційним способом виразу правових норм з боку держави; 2) з іншого – може бути одним з варіантів діяльності всіх інших суб'єктів правових відносин по задоволенню власних потреб. Як один із способів зовнішнього прояву правових норм, нормативно-правовий договір є одним із візуальних джерел ознайомлення населення, державних органів, громадських організацій, трудових колективів і всіх зацікавлених осіб у більшості випадках з загальнообов'язковими правилами поведінки з точки зору їх реалізації, а саме: виконання, використання, дотримання чи застосування [4, с. 137].

Укладання договору нормативно-правового змісту є одним із способів виразу волі всіх учасників суспільних відносин, серед яких можуть бути як окремі фізичні особи, юридичні особи, посадові особи, органи влади, трудові колективи, так і держава у цілому, як офіційний представник народу. Нормативно-правовий договір має підноситися до рівня закону, є джерелом права, і він загальнообов'язковий для виконання.

Нормативно-правовий договір, як юридичний факт служить в якості джерела пізнання правових норм, що складають його зміст, він є одним з важливих факторів впливу права на психологію людей. Нормативно-правові договори стають важливим засобом і

джерелом правового виховання. Сила та ефективність впливу нормативно-правового договору залежать від змісту, відповідного оформлення, від ясності і чіткості його викладення, а також від правових норм, які ним створюються та встановлюються. Правові норми, що мають зовнішній вигляд у формі договору, найбільш вірно відображають безпосередньо нормативно-закріплюючу волю громадян, що зумовлена відповідними існуючими соціально-економічними відносинами, які є підставою для її формування [4, с. 137, 138].

Відомо, що нормативно-правовий договір як одна з форм прояву зовні норм права, тобто загальнообов'язкових правил поведінки набув широкого розповсюдження лише в останній час. Підставою для цього була переорієнтація нормативної системи в напрямку розвитку саморегуляції, шляхом стимулювання поведінки і діяльності суб'єктів. Звідси – зростання ролі договорів як нормативного регулятора суспільних відносин [4, с. 138].

Проблематика актуальності використання таких договорів у рамках загальнотеоретичної юриспруденції виражається декількома причинами, що зумовили актуальність і важливість договорів: 1) у першу чергу це стосується взаємозв'язку між суспільно-політичним курсом розвитку держави і його наслідками; 2) шляхом проведення економічної реформи на підприємствах і в організаціях утвердились принципи самостійності і госпрозрахунку, що привело до широкого використання економічних важелів. Розвиток ринкової економіки сприяв утворенню нових господарських відносин, а однією з форм їх опосередкування є договір; 3) зміна політичних відносин між державами, соціальними спільнотами, автономними республіками, державними органами, громадянами, трудовими колективами була наслідком проведення політичної реформи; 4) проведення державно-правової реформи сприяло зміні традиційного підходу до розгляду договору у зв'язку з такими поняттями як «норма» і «джерело права» [4, с. 138 – 139].

Як пише Ю.О. Тихоміров, необхідно визначити регулятивну роль договорів у сучасний період, їх розвиток у різних сферах суспільного життя, у тих чи інших галузях права. Адже, розширення кола суб'єктів нормотворення і правотворення веде до більш тісного сплетення норм регулювання і норм

саморегулювання, правових актів і актів саморегулювання, до іншого співвідношення приписів і договорів. Тенденція має такий вигляд: суб'єкти суспільних відносин самостійно створюють і виконують правила поведінки. Саме в цьому виражається поглиблення ролі самоуправління в нормативній сфері [3, с. 29].

Це положення знаходить свій вираз в реальному житті. Так, у сучасний період можна побачити пріоритет договорів в регулюванні тих відносин, де раніше головна роль належала нормативно-правовим актам. Перехід до ринку супроводжувався звуженням планово-адміністративного впливу держави на майнові відносини, розширенням свободи вибору партнерів у господарсько-економічних зв'язках і визначенням змісту договірних зобов'язань. Перетворившись із засобу оформлення планових завдань на джерело виникнення основного об'єму прав і обов'язків суб'єктів громадянського суспільства, договір нормативно-правового змісту стає найефективнішим засобом задоволення потреб і інтересів громадян [4, с. 140].

Отже, роль нормативно-правового договору як джерела права та правового акту полягає у тому, що він: 1) покликаний забезпечити повне та чітке вираження волі, що міститься в ньому; 2) є одним з необхідних умов правового регулювання – доведення волі держави, організацій, громадян до відома всіх, кого вона стосується [4, с. 137–138].

Слід відмітити, що, для того щоб нормативно-правовий договір як джерело права та правовий акт і його договірний процес набули подальшого розвитку, на наш погляд, держава в особі органів влади, повинна створити певні умови щодо забезпечення подальшого розвитку цієї форми права, тобто поширювати норми права, які є змістом нормативно-правового договору на конкретні життєві ситуації; надавати діям суб'єктів, що реалізують права і свободи шляхом укладання договору нормативного змісту, підтримки і охорони; поповнювати інструментарій договірного права, передбачивши нові види нормативно-правових договорів, потрібні державі, суспільству, місцевому самоврядуванню, а також ринкові.

Перспективи розвитку нормативно-правового договору, на погляд Н.М. Пархоменко, полягають у наданні цій правовій категорії нового змісту, шляхом розробки нових методів і форм

його реалізації, а також поширення на нові сфери суспільних відносин, що регулюються нормами відповідних галузей права. Так, наприклад, «починаючи розгляд вищезазначеного питання з галузей права, норми які є регулятором відносин у публічній сфері суспільного життя, слід зазначити, що до останнього часу нормативно-правовий договір не знаходив у конституційному праві застосування, за виключенням федеративного або союзного договору», що не поширений в Україні, а поширений в інших країнах. Кроком вперед було укладання Конституційного договору між Президентом України і Верховною Радою України, і визнання його в якості нормативно-правового [4, с. 140].

Що стосується подальшого поширення нормативно-правового договору в Україні, то після проголошення незалежності України та прийняття Конституційного договору України, поступово відбувалося поширення договірних методів регулювання відносин між суб'єктами публічно-правової сфери, що мають владні повноваження (посадові особи, органи влади, органи місцевого самоврядування, суспільні організації, адміністративно-територіальні одиниці), тобто використання адміністративного нормативно-правового договору. Такі відносини регулювалися лише за допомогою правових приписів, що містяться в нормативно-правових актах, то сьогодні суб'єкти вправі самі обирати форму правового регулювання взаємних відносин. У більшості випадків перевага може надаватися нормативно-правовим договорам, які найбільш повно відбивають суб'єктивні інтереси. Розвиток суспільних відносин в цій галузі потребує більш ширшого використання договорів [4, с. 141].

Слід відмітити, що з кола питань, що регулюються галузевими договорами, деякі можуть стати предметом договорів нормативно-правового публічного характеру. Умовою для цього є переростання їх значення межі локальних інтересів. Прикладом можуть бути договори держав і їх органів про співробітництво в різних сферах суспільних відносин, що набувають значення «супердоговорів» для «субдоговорів», які укладаються на їх підставі. Можливе збагачення форм забезпечення виконання зобов'язань суб'єктами нормативно-правових договорів, за допомогою залучення організаційних, правових, економічних, пріоритетних та інших засобів взаємного впливу [2, с. 57].

За допомогою договору нормативно-правового характеру може встановлюватися статус держав, їх органів і об'єднань, адміністративно-територіальних одиниць; можуть розмежовуватися компетенційні повноваження між складовими частинами держави, що є федеративною або унітарною-децентралізованою за формою державного устрою. Взаємовідносини між окремими міністерствами і відомствами для більш ефективного виконання своїх обов'язків, можуть будуватися за принципом делегування частини повноважень шляхом укладання нормативно-правового договору, або за допомогою укладання функціональних угод в сфері управління, які б встановлювали загальні завдання та засоби їх вирішення [4, с. 141].

На думку А.В. Дьоміна, необхідно відмітити розповсюдження договірних методів та відносини між державними органами і суспільними організаціями. Договори можуть бути укладені на всіх рівнях і стосуватися узгодження політики в галузі соціальних і трудових відносин, оплати праці, підтримки малого і середнього підприємництва [1, с. 19].

Нормативно-правові договори входять у сферу публічного права, яка дозволяє узгоджувати інтереси та дії держав, органів влади, владних структур, суспільних організацій, різних верств населення. Це можуть бути договори між державами, органами влади, радами, партіями, народними рухами, суспільними організаціями, ін., а змістом – умови співробітництва, взаємодопомоги, підтримки тощо [4, с. 142].

Стосовно розповсюдження та розвитку нормативно-правового договору справедливо зазначено, що:

1) нормативно-правові договори, що використовуються у федеративних державах, укладаються на підставі федеративних договорів органами виконавчої влади федерального і регіонального рівнів. Аналогічним буде становище і співвідношення між договорами, що укладаються адміністративно-територіальними одиницями в унітарних державах, довготривалого характеру в галузі економічного, політичного, соціального співробітництва;

2) у сфері адміністративних відносин договір також набуває розповсюдження, всупереч традиційному твердженню про те, що нормативно-правовий договір не може бути джерелом виникнення

адміністративних правових відносин. Нормативна природа багатьох адміністративних договорів пояснюється їх публічно-правовим характером і функціональним призначенням. На відміну від договорів приватного права, тут суб'єктом є державно-владна організація, що реалізує в рамках своєї компетенції функції державного управління. Тому адміністративний договір завжди є виразом державної волі. Розширюється сфера застосування договору на межі адміністративного і господарського права;

3) нормативний характер носять також міжвідомчі договори – між міністерствами і відомствами, зміст яких є обов'язковим для виконання не тільки для сторін договору, але і для інших організацій відповідних галузей;

4) розповсюдження договору на сферу фінансових відносин, де кредитні договори між банками і підприємствами, зміст яких передбачає об'єм кредитів, строки і порядок їх видачі, погашення, зменшення або збільшення розмірів процентних ставок, відповідальність, матеріальну забезпеченість. На підставі договору, який буде вважатись нормативно-правовим, можуть бути створені міжгалузеві об'єднання, асоціації, акціонерні товариства [4, с. 143–147].

Значення нормативно-правового договору та договірного процесу, на наш погляд, полягає у тому: 1) що він, окрім нормативно-правового акту, який є основним джерелом права та яким регулюються усі суспільні відносини у державі, нормативно-правовий договір також є одним із засобів або може бути додатковим, допоміжним до нормативно-правового акту засобом, яким регулюється певна сфера суспільних відносин у державі; 2) що він встановлює так звану договірну норму – загальнообов'язкове, формально визначене правило поведінки, яке визначається та виникає в результаті домовленості. Адже, в результаті домовленості сторін договору, договір визначає та/або може визначати правила поведінки сторін договору та певні дії не тільки учасників договору, але й інших суб'єктів, встановлює певні правовідносини, тобто нормативно-правовий договір встановлює правові норми; 3) що його основною метою та ціллю є задоволення потреб не тільки державного, але й місцевого значення, інтересів суспільства, населення та держави в цілому, а також – вирішення певних питань міжнародного, державного та місцевого значення.

Договір стосується державної, комунальної власності, прав та свобод людини та громадянина, їх обов'язків тощо.

На підставі проаналізованої сутності нормативно-правового договору та його договірного процесу, а також аналізуючи його нормативно-правове регулювання, слід відзначити, щодо нормативно-правового договору України, як в теорії, так і в практиці, існують такі недоліки та прогалини, як: 1) відсутнє закріплення визначення нормативно-правового договору у нормативно-правових актах України, а також немає єдиного законодавчого акту, який би визначав чіткий перелік нормативно-правових договорів, їх сутність та регулював процедуру їх укладання, підписання, виконання, зміни, припинення та розірвання; 2) відсутній у нормативно-правових актах єдиний загальний порядок реєстрації нормативно-правових договорів (однак, у законодавстві встановлено порядок реєстрації міжнародних та колективних нормативно-правових договорів України), а також немає закріплених у нормативно-правових актах чітко визначених правил, відповідно до яких існували б певні строки та порядок офіційного опублікування більшої частини нормативно-правових договорів, окрім міжнародних договорів; 3) відсутній у законодавстві чітко визначений механізм притягнення до відповідальності за порушення більшості видів нормативно-правових договорів, окрім колективних договорів (за їх порушення встановлюється штраф відповідно до Кодексу про адміністративні правопорушення, тобто адміністративна відповідальність, а також дисциплінарна відповідальність).

Висновки. На підставі аналізу нормативно-правового договору та його договірного процесу визначено існуючі недоліки та прогалини цього договору, а саме: 1) відсутнє закріплення визначення нормативно-правового договору у нормативно-правових актах України, а також немає єдиного законодавчого акта, який би визначав чіткий перелік нормативно-правових договорів, їх сутність та регулював процедуру їх укладання, підписання, виконання, зміни, припинення та розірвання; 2) відсутній у нормативно-правових актах єдиний загальний порядок реєстрації нормативно-правових договорів (однак, у законодавстві встановлено порядок реєстрації міжнародних та колективних нормативно-

правових договорів України), 3) відсутній в законодавстві чітко визначений механізм притягнення до відповідальності за порушення більшості видів нормативно-правових договорів, окрім колективних договорів.

Із подальшим розвитком правових відносин питання нормативно-правового договору ще не раз буде об'єктом наукових досліджень вчених в галузі юридичної науки.

Література:

1. Дёмин А.В. Нормативный договор как источник административного права / А.В. Дёмин // Государство и право. – М. : Наука. – 1998. – № 2. – С. 15–21.
2. Петров Г.И. Советское административное право. Часть общая. / Петров Г.И. – Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1970. – 304 с.
3. Тихомиров Ю.А. Договор как регулятор общественных отношений / Ленинградский государственный университет; Известия высших учебных заведений : Науч.-попул. журн. Правоведение. – Л. : Изд-в Ленинградского ун-та, 1990. – № 5. – 120 с.
4. Пархоменко Н.М. Договір у системі права України: дис. ... канд. юрид. Наук : 12.00.01. / Н.М. Пархоменко ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 1998. – 196 с.

II. КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО. АДМІНІСТРАТИВНЕ, ФІНАНСОВЕ, ПОДАТКОВЕ ПРАВО

УДК 342.951

Білик Л. Л.,
головний спеціаліст управління
муніципального розвитку Житомирської міської ради,
здобувач кафедри адміністративної діяльності
Національної академії внутрішніх справ

КОНЦЕПЦІЯ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

У статті проаналізовано поточний стан розвитку надання адміністративних послуг на законодавчому рівні та окреслено актуальні проблеми. Сформульовано пропозиції щодо вирішення зазначених проблем.

Ключові слова: концепція, сфера надання адміністративних послуг, центри надання адміністративних послуг, органи виконавчої влади, єдиний офіс.

В статье проанализировано текущее состояние развития предоставления административных услуг на законодательном уровне и намечены актуальные проблемы. Сформулированы предложения по решению указанных проблем.

Ключевые слова: концепция, сфера предоставления административных услуг, центры предоставления административных услуг, органы исполнительной власти, единый офис.

The article analyzes the current state of development of administrative services at the legislative level and outlines the current problems. Suggestions to address these problems.

Keywords: the concept, the scope of administrative services, centers of administrative services, executive authorities, the only office.

Постановка проблеми. Створення зручних і доступних умов отримання адміністративних послуг є однією з головних задач, що має вирішуватися органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Адже основне призначення публічної адміністрації – надання послуг, і саме за якістю послуг кожен громадянин оцінює компетентність та доброзичливість влади.

Аналіз дослідження даної проблеми. Наукові дослідження сфери надання адміністративних послуг здійснювали вітчизняні вчені, серед яких: В. Б. Авер'янов, М. М. Білинська, В. М. Вакуленко, Н. В. Гнидюк, І. П. Колісниченко, А. В. Кірмач, І. Б. Коліушко, В. М. Сороко, В. П. Тимошук, О. М. Чемерис та ін. [1].

Метою статті є розкриття актів законодавства України, які регулюють відносини у сфері надання адміністративних послуг, джерел права, які регулюють надання /отримання конкретних адміністративних послуг.

Виклад основного матеріалу. Основою ідеї сервісної держави та доктрини адміністративних послуг є концепція служіння державою людині/громадянину. З кінця 80-х років минулого століття багато розвинених країн світу, зокрема, Велика Британія, США, Канада, Нідерланди, Швеція, Фінляндія почали запроваджувати клієнтоорієнтовні моделі обслуговування громадян, тобто організацію роботи органів влади з громадянами за принципами приватного сектору.

Серед критеріїв оцінки якості публічних (у тому числі адміністративних) послуг переважно виділяються: результативність, своєчасність, професійність, компетентність, привітність, зручність.

Важливо, що багато заходів з покращення якості надання адміністративних послуг можуть упроваджуватися за власною ініціативою місцевих голів, місцевих депутатів, інших посадових осіб органів місцевого самоврядування. Переважно ці зміни не потребують ухвалення нового законодавства чи особливої підтримки центральної влади. Ця думка фактично була підтверджена досвідом багатьох міст України: Вінниці, Івано-Франківська, Луцька, Харкова та інших, які зробили один з перших кроків для нової якості адміністративних послуг –

утворили центри надання адміністративних послуг. Переваги від створення центрів надання адміністративних послуг полягають не лише у зручності та доступності послуг для громадян. Позитиви для політиків і службовців є не менш вагомими. Це зокрема:

- 1) задоволені громадяни (виборці);
- 2) упорядковані умови праці персоналу;
- 3) раціональні процедури прийняття рішень;
- 4) мінімізація умов для корупції та зловживань службовим становищем.

Перша помітна зацікавленість держави сферою адміністративних послуг виявилися у лютому 2006 року в схваленій Кабінетом Міністрів України Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади (далі – Концепція) [2]. Цей документ і досі є основним документом національної політики в частині реформування сфери надання адміністративних послуг.

У Концепції Урядом було зафіксовано теоретичні аспекти доктрини адміністративних послуг (поняття та ознаки, принципи надання адміністративних послуг) та визначено основні задачі:

- законодавчої спрямованості (визначення повноважень з надання адміністративних послуг виключно на рівні закону; не подрібнення адміністративної послуги; обґрунтованості плати та її розмірів; належних строків надання адміністративної послуги; спрощення порядку надання адміністративних послуг тощо);

- практичної спрямованості (встановлення зручних графіків прийому громадян; належного доступу до інформації; заборони перекладення обов'язків адміністративних органів на споживачів, вимагання додаткових документів; ставлення до споживачів як до прохачів тощо).

Кабінет Міністрів декларував наміри здійснити кілька кроків, і серед іншого – максимально децентралізувати надання адміністративних послуг з метою їх наближення до мешканців конкретної адміністративно-територіальної одиниці. Такий напрям політики міг бути реалізований шляхом передачі/делегування відповідних функцій органам місцевого самоврядування та іншим інституціям.

Інше важливе завдання, яке ставилося у Концепції, – запровадити найбільш ефективні форми надання адміністративних послуг. Зокрема, однією з таких форм є впровадження центрів надання адміністративних послуг як організації надання всіх або найбільш поширених адміністративних послуг певного адміністративно-територіального рівня в одному приміщенні.

Лише у червні 2007 року Кабінетом Міністрів України було затверджено План заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [3], яким серед іншого передбачалося:

- 1) переглянути переліки платних послуг і розмежувати їх на адміністративні та господарські;
- 2) розробити стандарти надання адміністративних послуг;
- 3) законодавчо врегулювати передачу повноважень центральних органів виконавчої влади на місцевий рівень;
- 4) розробити методiku визначення собівартості та з її урахуванням переглянути розміри плати платних адміністративних послуг;
- 5) впровадження системи електронного документообігу з надання адміністративних послуг за допомогою Інтернету з використанням електронного цифрового підпису;
- 6) подання на розгляд Уряду проекту Адміністративно-процедурного кодексу;
- 7) підготовка та подання Кабінетові Міністрів проекту концепції законопроекту про адміністративні послуги та ін.

На жаль, більшість заходів Концепції та плану заходів, в силу різних причин, залишились невиконаними. Наступний сплеск уваги Уряду до сфери адміністративних послуг стався через півтора року. Зокрема, у 2009 році Кабінет Міністрів у пошуках додаткових ресурсів звернувся до тематики платних державних послуг (в тому числі адміністративних).

При наданні цих платних послуг є дійсно серйозна проблема, пов'язана з багатоманітністю структур (органів, підприємств, установ тощо). Наприклад, МВС заохочує громадян звертатися за отриманням закордонного паспорта до підприємств типу «Ресурси-Документ» або «Інформ-гарант», а не у підрозділі МВС, який для видачі паспортів і утворено.

Робиться це через створення таких умов, за яких громадянину тільки і лишається, що звернутися до підприємства або до експериментального центру. Як наслідок, громадяни змушені суттєво переплачувати за адміністративні послуги. Більшість громадян робить такі платежі навіть не підозрюючи, що ці платежі є необов'язковими.

У 2009 році вплив на державну політику у сфері надання адміністративних послуг мав Указ Президента «Про заходи із забезпечення додержанням прав фізичних та юридичних осіб щодо одержання адміністративних (державних) послуг» [4]. Ним було надано доручення Кабінету Міністрів України:

- затвердити перелік адміністративних (державних) послуг із зазначенням суб'єктів їх надання, а також розміру плати (щодо платних послуг);

- ужити заходів для недопущення справляння плати за надання безоплатних адміністративних послуг, якщо відповідно до законодавства України такі послуги надаються безоплатно або розмір плати не визначено;

- забезпечити оплату платних адміністративних (державних) послуг, що надаються органами виконавчої влади, державними підприємствами, установами і організаціями, а також органами місцевого самоврядування під час здійснення делегованих повноважень через органи Державного казначейства України;

- вжити заходів щодо недопущення вимагання документів, не передбачених законодавством, та делегування повноважень у випадках, не передбачених законом;

- обговорити питання створення веб-порталу з вичерпною інформацією щодо надання адміністративних послуг.

Станом на початок 2010 року робочою групою Міністерства юстиції було напрацьовано відповідний законопроект [5], яким передбачалося визначення:

- поняття «адміністративних послуг» та їх видів (державні, муніципальні);

- суб'єктів, які надають адміністративні послуги;

- засад утворення та функціонування центрів надання адміністративних послуг;

- порядку надання інформації щодо адміністративних послуг;
- загальних умов оплати за адміністративні послуги;
- строків надання за адміністративні послуги;
- засад надання супутніх послуг;
- створення та функціонування реєстру адміністративних послуг.

Протягом 2010–2011 років Міністерство юстиції України продовжило доопрацювання зазначеного законопроекту, і 25 травня 2011 року його текст було схвалено на засіданні Уряду та передано главі держави для внесення до Верховної Ради України.

Одним з вагомих положень усіх згаданих законопроектів є закріплення офіційного статусу центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП), як організаційної форми надання адміністративних послуг, за якої в одному приміщенні можна отримати максимально можливу кількість адміністративних послуг. Передбачено, що ЦНАП утворюється відповідно до рішення міської (міста обласного значення) ради або розпорядженням голови районної державної адміністрації. Положення та регламент роботи ЦНАП затверджується відповідно міською радою або головою районної державної адміністрації.

Також передбачається встановлення зобов'язання органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які надають адміністративні послуги на відповідному територіальному рівні, брати участь у діяльності міського (районного) ЦНАП шляхом направлення своїх працівників на виділені їм робочі місця та/або опрацювання отриманих через міський ЦНАП документів.

Разом з тим, законопроект містить і певні недоліки. Зокрема, у законопроекті не розмежовуються адміністративні органи статутного (організаційного) значення та адміністративні органи функціонального значення, до числа яких можуть входити в тому числі недержавні підприємства, установи та організації.

Законопроект не є гнучким в частині делегування іншим суб'єктам повноважень з надання адміністративних послуг.

Також одним з питань, які необхідно було б зафіксувати у Законі «Про адміністративні послуги» і яке не передбачено у поданому законопроекті, є питання адміністративно збору.

Закон України «Про адміністративні послуги» було ухвалено 6 вересня 2012 року. Цей закон є загальним законодавчим актом у сфері надання адміністративних послуг. Його проект готувався робочою групою Міністерства юстиції більше чотирьох років. Вказаний Закон має на меті створення доступних та зручних умов для реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб щодо отримання адміністративних послуг, визначення основних засад діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг.

Цей Закон в основному спрямований на регулювання матеріально-правових та організаційних питань надання адміністративних послуг.

Перед тим як стати Законом, цей акт був двічі ветоований Президентом України. В обох випадках вето стосувалося питання того, хто (які суб'єкти) можуть виготовляти бланки документів, на яких оформляються результати надання адміністративних послуг. Спочатку глава держави вимагав повернути в Закон норму, за якою цей друк здійснюватимуть державні підприємства Національного банку України та Міністерства фінансів.

У будь-якому разі, після набрання Законом чинності в багатьох містах відбулися і відбуваються активні процеси реформування адмінпослуг, насамперед через утворення центрів надання адміністративних послуг. У таких центрах громадяни і суб'єкти господарювання мають можливість у зручний спосіб в одному місці отримати велику кількість необхідних їм адміністративних послуг. Крім того, перевагами таких центрів є: орієнтований на громадян режим роботи – не менше 42 прийомних годин на тиждень, без перерв на обід; некабінетна система обслуговування (що дає прозорості в роботу чиновників і більшої впевненості відвідувачам); електронне регулювання черги; максимальна інформованість (рецепція, інформаційні термінали тощо); умови для осіб з обмеженими фізичними можливостями; супутні послуги (ксерокопіювання, банківські послуги та ін.). Міста лідери запроваджують електронні

консультації, можливість попереднього запису на прийом через телефон чи Інтернет, SMS-інформування про вирішення справи. Прагнучи забезпечити більшу територіальну доступність послуг, Вінниця вже відкрила додаткові офіси у різних районах міста, і в них можна отримати у тому числі соціальні адміністративні послуги (призначення субсидій, соціальних допомог). У Києві в окремих районах у ЦНАП надаються послуг з реєстрації місця проживання і видачі паспортів.

Отже, можна стверджувати, що питання надання адміністративних послуг загалом та створення єдиних офісів поступово опинилось в центрі уваги вищих органів державної влади. Тому ініціативи органів місцевого самоврядування зі створення надання центрів адміністративних послуг мають високі шанси на державну підтримку. Більше того, успішна діяльність муніципальних центрів надання адміністративних послуг дозволить місцевому самоврядуванню обґрунтовано претендувати на отримання до своєї компетенції абсолютної більшості послуг, які досі в Україні надаються державними органами виконавчої влади [6].

Підзаконні нормативно-правові акти займають важливу нішу у регулюванні сфери адміністративних послуг, регулюють цілу низку окремих питань, пов'язаних із наданням адміністративних послуг, деталізують положення загального та спеціальних законів.

Акти Президента України і Кабінету Міністрів України можуть використовуватися тільки для перерозподілу між органами публічної адміністрації функцій та повноважень, визначених законами у зв'язку з утворенням, реорганізацією та ліквідацією окремих органів.

Висновки. Підводячи підсумки, можна відзначити, що тема адміністративних послуг однозначно є однією з найактуальніших для України. Активність влади має зосереджуватися навколо питань якості послуг і максимального спрощення та дерегуляції. Також необхідно заручитися підтримкою органів місцевого самоврядування та суспільства у цій реформі, а для цього слід продемонструвати волю до децентралізації повноважень з надання адміністративних послуг. І важливим кроком у цьому напрямі може вважатися

реєстрація у Верховній Раді України 2 червня 2015 року чотирьох законопроектів, які таку політику передбачають (зокрема, проект Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо фінансової забезпеченості надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування), реєстраційний № 2981; проект Закону про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, реєстраційний № 2982; проект Закону про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, реєстраційний № 2983; проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг, реєстраційний № 2984; усі законопроекти від 2 червня 2015 року). Позитивом є ухвалення цих законопроектів у першому читанні 14 липня 2015 року [7].

Література:

1. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні : монографія / І. Б. Коліушко. – К. : Факт, 2002. – 260 с.
2. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» від 15.02.2006 р. № 90-р.
3. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження Плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» від 27.06.2007 р. № 494-р.
4. Указ Президента України «Про заходи із забезпечення додержання прав фізичних та юридичних осіб щодо одержання адміністративних (державних) послуг» від 03.07.2009 р. № 508.
5. Проект Закону України «Про адміністративні послуги» від 29.01.2010 р. № 6020.
6. Центи надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності: Практичний посібник / Бригілевич І. І., Ванько С. І., Загайдачний В. А. – К., 2011 – 432 с.
7. Надання адміністративних послуг у муніципальному секторі. Навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування / В. Тимошук / Асоціація міст України – К. : ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. – 124 с.

УДК 347.73

Глусенко А. С.,
здобувач кафедри фінансового права
Університету Державної фіскальної служби України

СУБВЕНЦІЯ НА ВИКОНАННЯ ІНВЕСТИЦІЙНИХ ПРОЕКТІВ ЯК ВИД МІЖБЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ

В статті проведено комплексний аналіз особливостей правового регулювання та порядку надання субвенції на виконання інвестиційних проектів.

Ключові слова: бюджет, міжбюджетний трансферт, субвенція, інвестиційний проект, фінансове забезпечення.

В статье проведен комплексный анализ особенностей правового регулирования и порядка предоставления субвенции на выполнение инвестиционных проектов.

Ключевые слова: бюджет, межбюджетных трансфертов, субвенции, инвестиционный проект, финансовое обеспечение.

The article features a comprehensive analysis of legal regulation and the procedure for granting subsidies for investment projects.

Keywords: budget, intergovernmental transfers, subsidies, investment projects, financial support.

Постановка проблеми. Однією із проблем, що постають сьогодні перед органами державної влади та органами місцевого самоврядування є недостатність грошових коштів у бюджетах для фінансування відповідних видатків. Для збалансування фінансового забезпечення територіальних громад використовуються міжбюджетні трансферти. Систему міжбюджетних трансфертів було реформовано у 2014 році. Зокрема, йдеться про прийняття Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо реформи міжбюджетних відносин). Вказаним нормативно-правовим актом було запроваджено нові види дотацій (базову та реверсну) та субвенцій (освітню, медичну субвенції, субвенцію на

підготовку робітничих кадрів та ін.) Поза увагою залишилася субвенція на виконання інвестиційних проектів, цей вид субвенції не є новим (її надання передбачалося ще у Бюджетному кодексі України 2001 року), однак її правове регулювання також має певні особливості.

Аналіз дослідження даної проблеми. Не дивлячись на те, що окрема увага вже була приділена дослідженню правового регулювання та порядку надання вказаної субвенції як правниками, так і економістами, зокрема: Л. К. Вороною, І. С. Волоховою, Ю. О. Крохіною, Л. О. Нікітіною, І. Б. Стефанюком та іншими, деякі аспекти потребують детального розгляду.

З урахуванням цього, **метою статті** є висвітлення особливостей правового регулювання та порядку надання субвенції на виконання інвестиційних проектів.

Виклад основного матеріалу. Одним із видів субвенцій, які можуть надаватися в Україні як з Державного бюджету місцевим бюджетам, так і між місцевими бюджетами є субвенція на виконання інвестиційних проектів. Видається доцільним, перш за все, з'ясувати, що становить собою інвестиційний проект. Зазначимо, що Бюджетний кодекс України використовує категорію «інвестиційний проект», а в інших нормативно-правових актах зустрічається категорія «інвестиційний проект (програма)». У Проекті Закону «Про основні засади надання субвенцій з Державного бюджету України на виконання інвестиційних проектів» [5] ці дві категорії визначалися по-різному. Зокрема, інвестиційним проектом визначався як обсяг документації, який включає передпроектну документацію (техніко-економічні обґрунтування і техніко-економічні розрахунки інвестицій, ескізи проекти) і проектно-кошторисну документацію (проекти, робочі проекти, робоча документація) для будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту будинків, споруд та інших об'єктів, розширення і технічного переоснащення об'єктів інвестиційних проектів. Інвестиційна програма ж розглядалася як перелік заходів, пов'язаних з виконанням інвестиційного проекту, що фінансується із

залученням коштів державного бюджету [5, ст.1]. Однак, вказаний законопроект було відкликано.

Наразі чинне законодавство не проводить їх розмежування. Відповідно до п. 26 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України [1], інвестиційний проект – це комплекс заходів, визначених на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки та спрямованих на розвиток окремих галузей, секторів економіки, виробництв, регіонів, виконання яких здійснюється з використанням коштів державного та/або місцевих бюджетів чи шляхом надання державних та/або місцевих гарантій.

У ч. 1 ст. 105 Бюджетного кодексу України, визначено основні принципи та основні засади надання досліджуваної субвенції. Так, до основних принципів належить: 1) принцип об'єктивності та відкритості; 2) принцип єдності; 3) принцип збалансованого розвитку; 4) принцип цільового використання коштів. Розглянемо зміст вказаних принципів.

Згідно із принципом об'єктивності та відкритості отримувач субвенції визначається за прозорими процедурами. Виникають питання стосовно того, у чому полягає «прозорість» таких процедур та чи можливе надання бюджетних коштів «не прозоро». Як вбачається, в межах правового регулювання навряд чи. Механізм надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних програм (проектів) визначено Постановою Кабінету Міністрів України від 18 травня 2011 р. № 520 [4].

А. В. Лучка вказує, що для забезпечення прозорості відбору інвестиційних проектів, реалізація яких буде відбуватися за рахунок бюджетних коштів, необхідно визначити відповідні критерії, яким має відповідати такий проект та проводити конкурсний відбір інвестиційних проектів [6, с.173]. Наразі в Україні відбір інвестиційних державних проектів відбувається по-іншому. Зокрема, Постановою Кабінету Міністрів України від 22 липня 2015 р. № 571 [2] визначено суб'єкта, який уповноважений здійснювати відбір інвестиційних проектів – Міжвідомча комісія з питань державних інвестиційних проектів, а також порядок такого відбору. Окрім того, у процесі відбору проектів беруть участь і головні

розпорядники бюджетних коштів. Наприклад, головний розпорядник коштів державного бюджету може утворювати комісію для визначення доцільності підготовки державного інвестиційного проекту, проведення його державної експертизи та надання висновків за її результатами, проведення внутрішнього моніторингу стану розроблення та реалізації державних інвестиційних проектів. Також головний розпорядник бюджетних коштів розглядає концептуальну записку до інвестиційного проекту (включаючи рекомендації комісії у разі її утворення), приймає рішення щодо доцільності розроблення нового державного інвестиційного проекту та визначення відповідального виконавця та ін. [2, п.4].

Принцип єдності передбачає, що розподіл коштів має забезпечити реалізацію системи національних цінностей і завдань інноваційного розвитку та сприяти зменшенню відмінностей в рівні життя населення різних регіонів країни. На наш погляд, слід уточнити формулювання вказаного принципу. Оскільки складно погодитись із його назвою та змістовним наповненням. Йдеться про те, що з одного боку, система національних цінностей має дійсно буди спільною для всіх. З іншого боку, коли ми говоримо про забезпечення однакового рівня життя різних регіонів або про зменшення відмінностей в рівні життя населення регіонів країни за рахунок розподілу бюджетних коштів, доцільно говорити про принцип справедливості і неупередженості. Вказаний принцип є однією із засад, на яких ґрунтується бюджетна система України і має відображатися при здійсненні міжбюджетних відносин.

Окрім того, залишається нез'ясованим, що являє собою система національних цінностей та які завдання інноваційного розвитку мають бути реалізовані за рахунок бюджетних коштів. Безумовно, ці положення мають визначатися не у Бюджетному кодексі України, однак для функціонування принципів видається доцільним чітко визначати їх зміст.

Відповідно до принципу збалансованого розвитку державна підтримка територіям має надаватись з урахуванням їх потенціалу. Знов-таки, ми стикаємося з нечітким визначенням його змісту – про який потенціал територій йдеться, як він визначається, який взаємозв'язок між потенціалом території та

«розміром» державної підтримки й т. ін. На ці питання складно дати відповідь і залишається невизначеним, як функціонує принцип збалансованого розвитку при наданні субвенції на виконання інвестиційних проектів.

Останній принцип – принцип цільового використання коштів. Відповідно до нього субвенція використовується виключно на мету, визначену її надавачем, з урахуванням прогнозних та програмних документів економічного та соціального розвитку країни і відповідної території, державних цільових програм, прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди. Вказаний принцип є проявом принципу цільового використання бюджетних коштів як принципу бюджетної системи. Окрім того, слід позначити, що субвенція як вид міжбюджетних трансфертів характеризується наявністю чітко визначеною мети.

Що стосується основних засад надання субвенції на виконання інвестиційних проектів, до них віднесено: 1) економічну ефективність досягнення цілей інвестиційного проекту із залученням мінімального обсягу бюджетних коштів на виконання інвестиційних проектів; 2) направленість субвенції виключно на створення, приріст чи оновлення основних фондів комунальної форми власності (насамперед на завершення будівництва та реконструкції об'єктів із ступенем будівельної готовності понад 70 відсотків); 3) фінансову забезпеченість інвестиційних проектів, строк впровадження яких довший, ніж бюджетний період, необхідними фінансовими ресурсами місцевих бюджетів, кредитами (позиками), залученими під державні та/або місцеві гарантії, та коштами субвенції на їх виконання впродовж усього строку впровадження; 4) рівень забезпеченості об'єктами виробничої, комунікаційної та соціальної інфраструктури, що підвищує інвестиційну привабливість території; 6) участь бюджету – отримувача субвенції; 7) обґрунтування спроможності подальшого утримання за рахунок коштів місцевих бюджетів об'єктів комунальної власності. При цьому участь бюджету-отримувача визначається по-різному для бюджетів відповідного рівня. Передбачається, що для бюджетів:

а) сіл, їх об'єднань, селищ, міст районного значення - не менш як 1 відсоток від обсягу такої субвенції;

б) Автономної Республіки Крим, обласних і районних бюджетів, бюджетів міста Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад – не менш як 3 відсотки від обсягу такої субвенції;

в) міста Києва – не менш як 5 відсотків від обсягу такої субвенції (п. 6 ч.2 ст. 105 Бюджетного кодексу). Як бачимо, для фінансування інвестиційних проектів передбачається дольове фінансування.

Наведені положення стосуються надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам. У разі, якщо така субвенція надається між місцевими бюджетами, умови її надання визначаються відповідним договором сторін, якщо інше не передбачено Бюджетним кодексом України (ч. 2 ст. 101 Бюджетного кодексу України).

Проаналізуємо більш детально наведені положення. На наш погляд, необхідно з'ясувати, чим відрізняються основні засади від принципів. Тлумачити слово «принцип» можна у декількох значеннях. По-перше, як основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку і т. ін. По-друге, – особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось. По-третє, як переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці [8, с. 693]. «Засада» ж розглядається як 1) основа чогось; те головне, на чому ґрунтується, базується що-небудь; 2) вихідне, головне положення, принцип; основа світогляду, правило поведінки; 3) спосіб, метод здійснення чого-небудь [7, с. 300]. Із наведеного вбачається, що категорії «принцип» та «основні засади» за своїм змістом є схожими і можуть вживатися як синонімічні. На наше переконання, доцільно визначати вказані положення як умови надання субвенції на виконання інвестиційних проектів.

Далі позначимо наявність певної неузгодженості законодавства з приводу правового регулювання субвенції на виконання інвестиційних проектів. Як ми вже вказували, зі

змісту ст. 97, 101 Бюджетного кодексу України [1] можна констатувати, що така субвенція може надаватися як з державного бюджету місцевим бюджетам, так і між місцевими бюджетами. Аналізуючи ст. 105 Бюджетного кодексу України, робимо висновок, що основні принципи надання субвенції на виконання інвестиційних проектів застосовуються при її наданні з державного бюджету місцевим бюджетам, та між місцевими бюджетами. Інша ситуація із застосуванням основних засад – вони враховуються при наданні субвенції лише з державного бюджету місцевим бюджетам (ч. 2 ст. 105 Бюджетного кодексу України). Такий підхід навряд чи можна вважати логічним. Як вбачається, підстави (умови), принципи та порядок надання відповідної субвенції має бути однаковим, незалежно від того, з бюджету якого рівня вона надається.

Відповідно до п. 2 Порядку та умов надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних проектів (програм) [4], субвенції надаються виключно на створення, приріст або оновлення основних фондів комунальної форми власності і спрямовуються на: а) впровадження енерго- та ресурсозберігаючих технологій; б) будівництво і реконструкцію об'єктів соціально-культурної сфери; в) розвиток дорожнього та комунального господарства; г) здійснення екологічних та природоохоронних заходів; д) здійснення спільних заходів, які передбачені угодами щодо регіонального розвитку, укладеними відповідно до Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів».

У вказаному нормативно-правовому акті також зазначено, що місцеві органи виконавчої влади та виконавчі органи рад подають інвестиційні програми (проекти), які передбачається виконувати за рахунок субвенцій, на розгляд Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським держадміністраціям. Обов'язками зазначених органів є: розгляд поданих інвестиційних програм (проектів) з урахуванням того, що вони повинні забезпечувати реалізацію завдань інноваційного розвитку відповідного регіону та введення в дію передбачених ними об'єктів у планованому або наступних за планованим двох бюджетних періодах; подача до 1 березня року, що передує планованому, головним

розпорядникам бюджетних коштів пропозиції щодо виконання за рахунок субвенцій пріоритетних і соціально важливих інвестиційних програм (проектів) [4, п. 5].

З моменту отримання таких пропозицій головні розпорядники бюджетних коштів опрацьовують їх та визначають орієнтовні обсяги субвенцій. Розподіл субвенції визначається у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, з урахуванням завдань і заходів державної стратегії регіонального розвитку, регіональних стратегій розвитку на підставі формалізованих параметрів, що базуються на фактичних та прогнозних показниках економічного та соціального розвитку відповідної території. При визначенні обсягів субвенції враховується низка показників. Зокрема, береться до уваги: 1) обсяг промислового виробництва; 2) обсяг валової продукції сільського господарства; 3) обсяг інвестицій в основний капітал; 4) рівень щільності населення; 5) рівень безробіття населення; 6) розмір доходів населення у розрахунку на одну особу; 7) розмір середньомісячної заробітної плати працівників (ч. 3 ст. 105 Бюджетного кодексу України). У разі потреби можуть застосовуватись показники, що характеризують особливості відповідної галузі (сфери діяльності).

Після опрацювання та визначення обсягів субвенції на виконання інвестиційних проектів головні розпорядники бюджетних коштів подають Міністерству фінансів України обґрунтовані пропозиції щодо виконання таких програм (проектів) для визначення обсягів субвенцій адміністративно-територіальним одиницям під час складання проекту Державного бюджету України на планований бюджетний період [4, п. 6]. Обсяги субвенції на виконання інвестиційних проектів зазначаються у Законі України про Державний бюджет на відповідний рік.

Субвенції, в тому числі і на виконання інвестиційних проектів з державного бюджету місцевим бюджетам перераховуються Казначейством в обсягах, установлених законом про Державний бюджет України на поточний рік, на рахунки відповідних місцевих бюджетів, відкриті в органах Казначейства, згідно з розписом державного бюджету (у разі перерахування із спеціального фонду державного бюджету –

також у межах і за рахунок відповідних надходжень) [3, п.4]. Перерахування субвенції здійснюється органами Казначейства протягом двох операційних днів після подання платіжних документів відповідних фінансових органів. Йдеться про надання коштів з державного бюджету на рахунки загального та спеціального фондів міських міст обласного значення та районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, відкриті в органах Казначейства, для здійснення передбачених ними видатків [3, абз. 2 п. 5].

Висновки. На підставі проведеного аналізу можна зробити такі висновки. По-перше, передбачається наявність розширеного суб'єктного складу. Зокрема, йдеться про можливість виділення декількох груп суб'єктів: 1) органи, які здійснюють «першочерговий» відбір інвестиційних проектів (програм), які будуть фінансуватися за рахунок субвенції – Міжвідомча комісія з питань державних інвестиційних проектів та головні розпорядники бюджетних коштів; 2) органи, обов'язком яких є надати інвестиційні програми (проекти), які передбачається виконувати за рахунок субвенцій – місцеві органи виконавчої влади та виконавчі органи рад; 3) органи, які розглядають надані проекти й перевіряють на відповідність завданням інноваційного розвитку відповідного регіону, а також можливість забезпечення їх реалізації – Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації; 4) органи, що здійснюють перерахування бюджетних коштів в рамках субвенції на виконання інвестиційних проектів – Казначейство України.

По-друге, вказана субвенція може надаватися місцевим бюджетам з бюджетів різних рівнів. Тобто, надавачем субвенції на виконання інвестиційних проектів може бути як державний, так і місцеві бюджети, а отримувачем – відповідний місцевий бюджет.

По-третє, наразі Бюджетним кодексом визначені принципи та умови надання субвенції на виконання інвестиційних проектів. Врахування принципів є обов'язковим, незалежно від

того, з якого бюджету надаються кошти. Умови ж їх надання в межах субвенції на виконання інвестиційних проєктів можуть бути різними: а) для надання субвенції з державного бюджету – визначені ч. 2 ст.105 Бюджетного кодексу України. При цьому однією з умов є дольове фінансування відповідних місцевих бюджетів, передбачена участь бюджету-отримувача (п. 6 ч. 2 ст. 105 Бюджетного кодексу України визначено відповідні відсоткові ставки від обсягу субвенції); б) для надання коштів з місцевих бюджетів такі положення можуть визначатися за договором сторін.

По-четверте, чітко визначено напрями використання грошових коштів – на створення, приріст або оновлення основних фондів комунальної форми власності (впровадження енерго- та ресурсозберігаючих технологій; будівництво і реконструкцію об'єктів соціально-культурної сфери; розвиток дорожнього та комунального господарства; здійснення екологічних та природоохоронних заходів; здійснення спільних заходів, передбачених угодами щодо регіонального розвитку, укладеними відповідно до Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів»).

Література:

1. Бюджетний кодекс України від 08 лип. 2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
2. Деякі питання управління державними інвестиціями: Постанова Кабінету Міністрів України від 22 лип. 2015 р. № 571 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/571-2015-п>
3. Про затвердження Порядку перерахування міжбюджетних трансфертів : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 груд. 2010 р. № 1132 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1132-2010-п>
4. Про затвердження Порядку та умов надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних програм (проєктів) : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 трав. 2011 р. № 520 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/520-2011-п>

5. Про основні засади надання субвенцій з Державного бюджету України на виконання інвестиційних проєктів: Проект Закону від 03 берез. 2003 р. № 3184 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=14359

6. Регулювання міжбюджетних відносин: Україна і європейський досвід: монографія / за ред. В. Г. Бодрова. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – 296 с.

7. Словник української мови: в 11 томах. – Том 3, 1972. – С. 300.

8. Словник української мови: в 11 томах. – Том 7, 1976. – С. 693.

УДК 342.9

Діденко І. В.,

аспірант кафедри адміністративної діяльності
Національної академії внутрішніх справ

СПІВВІДНОШЕННЯ КОРУПЦІЇ ТА КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ ЯК ПРАВОПОРУШЕННЯ, ПОВ'ЯЗАНОГО З КОРУПЦІЄЮ

Автор наводить характеристику конфлікту інтересів через призму потенційного та реального конфлікту, характеризує особливості виникнення цього явища. Наведені причини виникнення конфлікту інтересів як правопорушення, пов'язаного з корупцією, та розкрито його взаємозв'язок з корупцією.

Ключові слова: корупція, правопорушення, пов'язане з корупцією, реальний та потенційний конфлікт інтересів, приватний інтерес.

Автор приводит характеристику конфликта интересов через призму потенциального и реального конфликта, характеризует особенности возникновения этого явления. Приведенные причины возникновения конфликта интересов как правонарушения, связанного с коррупцией, и раскрыто его взаимосвязь с коррупцией.

Ключевые слова: коррупция, правонарушение, связанное с коррупцией, реальный и потенциальный конфликт интересов, частный интерес.

Author gives description of a conflict of interests in the light of the potential and actual conflict, describes the characteristics the emergence of this phenomenon. The following causes of conflict of interest as offenses associated with corruption and revealed its relationship with corruption.

Keywords: corruption, offenses related to corruption, real and potential conflicts of interest, private interest.

Постановка проблеми. Виконуючи обов'язки у сфері державної служби посадовці використовують власні повноваження задля задоволення власних майнових та немайнових інтересів або ж вчинення чи невчинення тих, чи інших дій в інтересах третіх осіб. Часто використання своїх обов'язків представниками влади викликає значний негативний резонанс серед пересічних громадян. Привілейоване становище посадовців в силу свого положення виконують делеговані державою їм повноваження, репрезентуючи весь державний механізм. Але досить часто такого роду повноваження використовуються на власне благо, що породжує вчинення корупційних злочинів, а це породжує недовіру населення до органів державної влади в цілому.

Конфлікт інтересів досить часто розглядають у нерозривному зв'язку між етичністю та мораллю державних службовців. Оскільки обираючи ту, чи іншу модель поведінки, державні службовці, в першу чергу, керуються моральними нормами, вирішуючи питання на власну користь чи користь держави.

Аналіз дослідження даної проблеми. Питаннями вивчення корупції займалися Бандурка О.М., Калюжний Р.А., Кальман О.Г., Камлик М.І., Мельник М.І., Невмержицький Є.В., Хавронюк М.І., стосовно конфлікту інтересів, то цій проблемі присвячені праці таких вчених, як: Василевської Т.Е., Деханова Н.Г., Лопушинського І.П., Малиновського В.Я., Оболенського О.Ю., Рудакевича М.І., Холоденка Ю.О. та ін.

Метою статті є аналіз наявних визначень конфлікту інтересів, вивчення міжнародного досвіду регулювання конфліктних ситуацій та співвідношення конфлікту інтересів та корупції.

Виклад основного матеріалу. Конфлікт інтересів слід спочатку розглянути через призму корупції як соціально-негативного явища, що існує в процесі побудови суспільних відносин. Наведемо декілька визначень корупції.

Як вважає Титко А.В., корупція в усі час здійснювала руйнуючий вплив у всіх сферах суспільного життя, виступаючи, кризовим явищем, що роз'їдає весь державний апарат зсередини, що проявляється в правопорушеннях кримінального та адміністративного характеру [1, с. 109].

В свою чергу, Кузнецова Н.В. розуміє корупцію як комплексне формування, що представлене не тільки як правове, а й як соціальне, економічне та моральне явище, яке завдає шкоди нормальному функціонуванню моральних та правових відносин у суспільстві та державі [2, с. 32].

Так, сьогодні наявність конфлікту інтересів не означає апріорі корупційної складової, адже особа самостійно вирішує, як їй вчинити в тій чи іншій ситуації, арбітром тут виступає саме моральність особи. Тому ми не можемо розглядати конфлікт інтересів і корупцію у безпосередньому взаємозв'язку.

До основних причин виникнення приватного інтересу і як наслідок конфлікту вирізняють: деформований моральний рівень державних службовців; створення таких умов, за яких у державного службовця виникає ситуація, що може породити конфлікт інтересів; недосконалість механізму попередження виникнення конфлікту інтересів; відсутність дієвого механізму притягнення до кримінальної та адміністративної відповідальності.

Водночас, до передумов виникнення корпоративного конфлікту інтересів належить: відмінність цілей відомства і держави в цілому через неправильне розуміння відомчих завдань або їх неточне/нечітке формулювання; превалювання короткотермінових планів організації над довго- терміновими; недосконалість законодавства і системи контролю та аудиту діяльності [3, с. 139-140].

Конфлікт інтересів належить до адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією (ст. 172-7 КУпАП «Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів»). Щоб зрозуміти ознаки конфлікту інтересів як правопорушення, пов'язаного з корупцією, слід звернутися до законодавчого тлумачення цих дефініцій.

До ознак конфлікту інтересів як різновиду правопорушення, пов'язаного з корупцією належить:

відсутність ознак корупції;

порушення вимог, заборон та обмежень, передбачених Законом України «Про запобігання корупції»;

вчинення особами, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та особами, які прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність.

Розшифруймо основні складові ознаками корупції в цьому випадку виступають відповідно до Палермської конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності а) пропозиція або надання, вимагання або прийняття якої-небудь неправомірної переваги, у тому числі такої, яка зроблена навмисно; б) будь-яка неправомірно надана перевага включає в себе як матеріальну вигоду, так і переваги нематеріального характеру; в) неправомірні переваги можуть бути як для самої публічної посадової особи, так і для іншої фізичної або юридичної особи; г) діяння, які можуть здійснюватись як особисто, так і через посередників [4, с. 340].

Відповідно до положень вітчизняного законодавства ознаками корупції є: 1) одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб; 2) мета – одержання або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди суб'єкту відповідальності за корупційні правопорушення; 3) одержання або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди фізичним чи юридичним особам з метою схилити цих осіб до

протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей [5].

Умисел, зазначений як обов'язковий елемент зазначений у закордонній практиці, а вітчизняній – мета одержання вигоди чи пропозиція такої вигоди. На нашу думку, можна зробити висновок про те, що умисел і мета входять до складу обов'язкових ознак корупційних правопорушень.

У Законі України «Про запобігання та протидію корупції» поняття конфлікту інтересів закріплено як суперечність між особистими майновими, немайновими інтересами особи чи близьких їй осіб та її службовими повноваженнями, наявність якої може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень [6].

За новим законодавством конфлікт поділяється на реальний та потенційний.

Потенційний конфлікт характеризується у першу чергу, наявністю у особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень. У реальному конфлікті ми говоримо про наявність суперечності між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень.

Тобто потенційний конфлікт породжує реальний. В обох випадках основою є наявність майнового чи немайнового інтересу, зумовленого особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, що виникають у зв'язку з діяльністю в громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях [5].

Виконання вимог Закону України «Про запобігання та протидію корупції» залежить від чіткого розуміння змісту термінів «приватний інтерес», «потенційний конфлікт інтересів», «реальний конфлікт інтересів», своєчасного та

правильного встановлення його наявності при здійсненні службових (посадових) повноважень.

Конфлікт інтересів – це ситуація, при якій службова (посадова) особа, виконуючи свої обов’язки, має приватний інтерес (особисту заінтересованість), який хоча і не обов’язково призводить до прийняття неправомірного рішення або вчинення неправомірного діяння, але здатний до цього призвести.

Далеко не кожен конфлікт між службовими повноваженнями і приватним інтересом здатен призвести до неправомірних рішень чи діянь, але кожен із конфліктів інтересів здатен створити таку ситуацію у випадку, якщо не буде вчасно та належним чином оцінений і врегульований.

Законом не встановлюється заборон чи обмежень на наявність приватного інтересу як такого. Ідеться про дотримання правил етичної поведінки працівника та відповідну оцінку приватних інтересів через призму можливого їх негативного впливу на об’єктивність прийняття рішень чи діянь службовця при реалізації своїх службових повноважень.

Відповідно до ст. 13 Модельного кодексу поведінки державних службовців «конфлікт інтересів виникає у ситуації, коли державний службовець має особистий інтерес, який впливає або може впливати на безсторонність та об’єктивність виконання ним службових обов’язків». Під особистим інтересом державного службовця маються на увазі будь-які переваги для нього, його сім’ї, близьких родичів, друзів або особи чи організації, з якими він мав бізнесові чи політичні стосунки [7].

В міжнародних нормативно-правових актах згадка про конфлікт інтересів досить часто зустрічається як складова корупції. Зокрема, проблема конфлікту інтересів розглядається в таких документах як: «Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб» (ООН) – Розділ 2 «Колізії інтересів та відмова від права»; Модельний кодекс поведінки державних службовців Комітету міністрів Ради Європи – ст. 13 «Зіткнення інтересів», «Настанова Організація Економічного Співробітництва та Розвитку щодо вирішення конфлікту інтересів на державній службі»; етичні та антикорупційні кодекси поведінки державних служб багатьох країн (Австралії, Ірландії, Канади, Словаччини, США, ФРН тощо).

У ч. 5 ст. 8 Конвенції ООН проти корупції сказано про те, що кожна держава-учасниця прагне, у належних випадках і згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права, запроваджувати заходи й системи, які зобов'язують державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації, *inter alia*, про позаслужбову діяльність, заняття, інвестиції, активи та про суттєві дарунки або прибутки, у зв'язку з якими може виникнути конфлікт інтересів стосовно їхніх функцій як державних посадових осіб [8].

Transparency International розуміє конфлікт інтересів як ситуацію, коли фізична або юридична особа, на яких вони працюють уряд, бізнес, ЗМІ, громадська організація, в процесі обрання між обов'язками і вимогами до їх посад з одного боку та їх приватними інтересами – з іншого [9].

Відповідно до ст. 21 Пропозиції Комісії до Директиви про державні закупівлі конфлікт інтересів охоплює будь-яку ситуацію, коли співробітники, замовники або виконавці, що беруть участь у процедурі державних закупівель прямо або побічно маючи при цьому приватний інтерес в цьому процесі, що в подальшому може завдати шкоду неупередженому і об'єктивному виконанню їх обов'язків [10].

Приватний інтерес такого роду розрізняють двох видів: матеріальні інтереси, які включають фактичну або потенційну фінансову ціль та нематеріальний, який виникає в силу нефінансових цілей, особистих або сімейних стосунків або іншого роду особистих зв'язків.

Джерелами походження конфлікту інтересів за даними Transparency International є вторинна зайнятість в приватному секторі, приватно-державне партнерство, а також наявність у юридичних осіб, що беруть участь у договірних та регулюючих відносин з урядом, пакетів акцій [9].

Основними ознаками конфлікту інтересів як передумови виникнення корупційних явищ є такі:

завдання шкоди принципам неупередженості та об'єктивності, що є необхідним при виконанні державних обов'язків;

протиріччя між особистим інтересом державного службовця та інтересами інших суб'єктів;

порушення прав та свобод інших громадян, завдання шкоди інтересам третіх осіб.

Найбільш важливими інструментами для запобігання й уникнення конфлікту інтересів в країнах Європи є:

- 1) обмеження на другорядній зайнятості;
- 2) декларація про особисті доходи;
- 3) декларація про доходи сім'ї;
- 4) декларація особистого майна;
- 5) декларація сімейних активів;
- 6) декларація подарунків;
- 7) безпека і контроль доступу до внутрішньої інформації;
- 8) декларація приватних інтересів, що мають відношення до управління контрактами;
- 9) декларація приватних інтересів, що мають відношення до прийняття рішень;
- 10) декларація приватних інтересів, що мають відношення до участі в підготовці або наданні рекомендацій з питань політики;
- 11) публічне розкриття декларацій про доходи та майно;
- 12) обмеження і контроль після закінчення трудової діяльності бізнесу або діяльності неурядових організацій;
- 13) обмеження і контроль подарунків та інших форм допомоги;
- 14) обмеження і контроль зовнішніх надходжень (наприклад, з неурядових організацій або державної корпорації);
- 15) відмова та процедура виведення державних посадових осіб від виконання громадського обов'язку за участю представників сторін або прийняття конкретного рішення, що може обумовити виникнення конфлікту інтересів;
- 16) особисті та сімейні обмеження прав власності приватних компаній;
- 17) відчуження шляхом продажу бізнес-інтересів, інвестицій або шляхом створення довіри чи «сліпого трасту» стосовно управління [10].

В кожній країні Європи свої механізми запобігання конфлікту інтересів в залежності від специфіки законодавства та особливостей правових звичаїв.

Британський підхід заснований на ідеї про те, що конфлікти інтересів є аспектом етичних стандартів в державному секторі. В Німеччині діє досить непогана модель адміністративного законодавства щодо конфлікту інтересів. Положення про конфлікти інтересів в Латвії є частиною великої політики щодо попередження та боротьби з корупцією. Латвійський підхід заснований на існуванні спеціалізованого Бюро, що відповідає за виявлення, розслідування у корупційних справах. Варто відзначити, що у Франції види кримінальних покарань за пошук особистих інтересів на державній службі та за діяльність після звільнення зі служби в компаніях, які перебували під контролем протягом останніх п'яти років.

У Польщі суспільство не пов'язує конфлікт інтересів з корупцією. Це одна з причин, чому правова система, яка була введена в дію, не застосовувалася в повному обсязі, і чому існує певна безкарність, коли державні посадовці порушують правила стосовно конфлікту інтересів.

Іспанське законодавство ввело декларування діяльності державних службовців і зацікавленості, а також обов'язок заповнювати чіткі форми, вказуючи свої матеріальні блага і майно на момент вступу на посаду та звільнення [11].



Сьогодні в Україні існує норма щодо дотримання вимог фінансового контролю (ст. 172-6 КУпАП), в якій зазначена обов'язковість декларування майна визначеною категорією посадовців. Проте, конфлікт інтересів існує в ст. 172-7 КУпАП «Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів» і має певну відмінність від внесення інформації до декларації про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру, оскільки метою декларування виступає саме дотримання вимог фінансового контролю, а не попередження конфлікту інтересів.

Висновки. На підставі зазначеного слід зауважити, що конфлікт інтересів має спільні риси як у вітчизняному законодавстві, так і міжнародній практиці. Ознаками виступають наявність суперечностей між приватними інтересами та здійсненням службових повноважень; виконання дій всупереч принципам неупередженості та об'єктивності; порушення правил етичної поведінки держаного службовця. Не слід ототожнювати корупцію з конфліктом інтересів як цілого і частини, останній може бути як пов'язаний з корупційними проявами, так і бути абсолютно незалежним від корупції.

В подальшому варто також здійснити аналіз необхідності внесення змін до законодавства в частині декларування як складової попередження конфлікту інтересів.

Література:

1. Титко А.В. Служба финансовых расследований как орган борьбы с административными коррупционными правонарушениями и его зарубежные аналоги / А.В. Титко, О.Ю. Дрозд // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: право. – 2014. – № 28. – С. 109-113.
2. Кузнецова Н.В. Коррупция в системе уголовных преступлений. «Круглый стол» // Вестник Московского университета. – 1993. – №1. – С. 32.
3. Васильев В.П. Государственное управление: Учебное пособие / В.П. Васильев, Н.Г. Деханова, Ю.А. Холоденко. – М. : Дело и Сервис, 2009. – 320 с.
4. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності від 15.11.2000 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 14. – С. 340. – Ст. 1056.

5. Про запобігання корупції: закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. – Відомості Верховної Ради, 2014. – № 49. – Ст. 2056.

6. Про запобігання та протидію корупції: Закон України від 07.04.2011 № 3206-VI. – Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 404

7. Рекомендація № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://crimescor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article>

8. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 44. – С. 10. – Ст. 2938.

9. Transparency International Global Corruption Report 2003, p. 320.

10. Franziska Zibold. Conflicts of interest in public administration. 2013, p. 2-6.

11. Recommendation of the OECD Council on Guidelines for Managing. Conflict of Interest in the Public Service [Electronic Resource]. – Mode of access: <http://www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf>

УДК 347.73

Курило В. О.,
здобувач кафедри фінансового права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

АЛЬТЕРНАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ ВИРІШЕННЯ ПОДАТКОВИХ СПОРІВ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

У статті висвітлюються правові аспекти процедури вирішення податкових спорів. Особлива увага спрямована на порівняльно-правовий аналіз алгоритмів вирішення спірних правовідношень у сфері оподаткування реалізуються в рамках адміністративних процедур та судових процедур із вирішення податкових спорів.

Ключові слова: оподаткування, податкова медіація, платник податків, конюнктура, незалежний арбітр.

В статье освещаются правовые аспекты процедуры разрешения налоговых споров. Особое внимание направлено на сравнительно правовой анализ алгоритмов решения спорных правоотношений в сфере налогообложения реализуются в рамках административных процедур и судебных процедур по разрешению налоговых споров.

Ключевые слова: налогообложение, налоговая медиация, налогоплательщик, конъюнктура, независимый арбитр.

The article deals with the legal aspects of tax dispute resolution procedures. Special attention is directed to the comparatively legal analysis of algorithms for solving legal disputes in the area of taxation are implemented within the framework of administrative procedures and judicial procedures to resolve tax disputes.

Keywords: taxation, tax mediation, the taxpayer, environment, independent arbitrator.

Постановка проблеми. На сьогоднішній день існують різні механізми вирішення податкових спорів. Найбільш поширені алгоритми вирішення спірних правовідношень у сфері оподаткування реалізуються в рамках адміністративних процедур та судових процедур із вирішення податкових спорів. Потрібно відмітити, що відповідні процедури, в залежності від характеру правової системи держави та рівня дотримання законності, можуть мати різну міру ефективності їх реалізації. На сьогоднішній день також розробляються інші, альтернативні підходи до вирішення спірних правовідношень, які складаються у сфері оподаткування. Одним із таких альтернативних алгоритмів вирішення податкових спорів являються примирні процедури узгодження інтересів конфліктуючих сторін у сфері оподаткування – процедури податкової медіації.

Аналіз дослідження даної проблеми. Дослідження альтернативних процедур вирішення податкових спорів розглядається Егоровим А.Е., Вахітовим Р.Р. та Белоусовим А.В. у своїх працях.

Метою статті є дослідження правових аспектів процедур вирішення податкових спорів.

Виклад основного матеріалу. Потрібно відмітити, що інститут податкової медіації на сьогоднішній день не функціонує в рамках податкової системи України. В той же самий час ми відмічаємо актуальність питання щодо необхідності запровадження відповідного альтернативного алгоритму вирішення спірного податкового правовідношення в рамках правової системи нашої держави, так як податкова медіація має низку позитивних аспектів своєї реалізації, які підтвердили свою дієвість на прикладі низки держав, які на законодавчому рівні запровадили, та станом на сьогоднішній день ефективно використовують, відповідний податково-процедурний інститут.

Для того, щоб розглянути підняту проблематику належним чином вбачається за необхідне надати визначення такого поняття, як “медіація”. Під медіацією слід розуміти метод, спори при якому вирішуються за допомогою залученого посередника (медіатора), основним завданням якого є допомога сторонам, які перебувають у стані конфлікту, в детальному аналізі спірної ситуації з тією метою, щоб відповідним сторонам вдалося власноруч обрати такий варіант вирішення спору, який цілком узгоджуватиметься з їх інтересами і буде задовольняти їх потреби. Значущим слід вважати й те, що медіатор, хоча й являється учасником вирішення спору, проте не може приймати рішення за його сторону. На сьогоднішній день в нашій державі відсутній нормативно-правовий акт, яким би були врегульовані питання альтернативного розв’язання спірних правовідносин, які склалися в податковій сфері між контролюючим органом з одного боку, і зобов’язаною стороною з іншого. Таким чином, для вирішення цього питання доцільніше буде звернутися до практики зарубіжних країн стосовно нього.

Прикладом може послугувати нововведення в законодавстві Російської Федерації, яким є прийнятий 27 липня 2010 року Державною Думою Федеральний закон № 193 – ФЗ «Про альтернативну процедуру врегулювання спорів за участю посередника (процедурі медіації)». Проте вищезазначеним законом виключена можливість застосовувати таку процедуру як медіація до тих суперечок, які безпосередньо пов’язані з публічним інтересом, до яких і належать податкові спори. В той

же час, в деяких зарубіжних країнах медіацію доволі ефективно застосовують і для розв'язання одиничних спірних правовідносин, які пов'язані, зокрема, з публічним інтересом.

В такій країні як Нідерланди є допустимим вирішення податкового спору за допомогою медіації. Міністерством фінансів Нідерландів було оприлюднено лист, в якому зазначається, що в чотири податкові округи були задіяні в проведенні експерименту, яким було передбачене розв'язання податкових спорів з використанням такої процедури як медіація. Протягом року 75 спорів були вирішені із використанням медіації, при чому у 80 % випадків вони були вирішені вдало. Якщо ж розбіжності при застосуванні медіації не вирішуються успішно, то сторони завжди мають право звернутися для цього до суду. Основна відмінність медіації та суду полягає в тому, що є відсутньою програвша сторона, і, як наслідок, і відповідні ризики. Під час судового процесу укласти мирову угоду можна й випадково, в той час як в медіації вона виступає основною метою, яку бажають досягнути сторони. На період проведення такої процедури як медіація сторони не повинні бути ініціаторами будь-яких чи то судових, чи адміністративних справ, які мають зв'язок із вирішенням спору. Після того, як процедуру медіації можна вважати закінченою, створюється протокол, який міститиме відомості про те, стосовно яких питань сторони дійшли згоди і які питання підлягають розгляду в судовому порядку [1].

У США, наприклад, досягнення угоди між платником податків та відповідним контролюючим органом вважається найефективнішим способом, за допомогою якого і врегульовується податковий спір, який між ними виник. Медіація й арбітраж виступають в якості основних процедур, які на сьогодні швидкими темпами розробляються і використовуються як альтернативні способи при врегулюванні виниклих податкових спорів податковими органами США.

Головним завданням альтернативних способів врегулювання податкових спорів прийнято вважати швидке вирішення питань, які є спірними і виникли між податковим органом та платником податків, за допомогою медіатора (уповноваженого посередника) чи незалежного арбітра, які

забезпечують проведення справедливого й неупередженого розгляду спору. Слід сказати, що платник податків не повинен в обов'язковому порядку врегульовувати суперечку, яка виникла, саме використовуючи примирні процедури, це не позбавляє його права на використання інших способів захисту, до яких, зокрема, належить звичайна процедура оскарження рішення податкового органу до Служби внутрішніх доходів США [2].

У 1998 році було прийнято Закон США «Про реформу Служби внутрішніх доходів», відповідно до якого було розроблено цілий комплекс процедур з використання альтернативних способів врегулювання податкових спорів під час їх розгляду в адміністративному порядку, до якого також включені процедури, участь у яких братимуть як уповноважені посередники (медіатори), так і незалежні арбітри. Швидке вирішення спорів, які виникли між платниками податків та податковими органами, в якому братимуть участь уповноважений посередник та незалежний арбітр, що забезпечує справедливий та неупереджений розгляд спору – основна мета таких процедур. Відповідна процедура була розроблена ще у 2001 році як експериментальна програма, яка мала допомагати вирішувати розбіжності, які виникли між податковими органами та платниками податків, ще на тій стадії, коли виникають спірні питання в підрозділах Служби внутрішніх доходів.

Після того як процедуру медіації успішно протестували у 2003 році, її офіційно ввели в дію для тих питань, які підлягали розгляду Інспекцією у справах великих та середніх платників податків Служби внутрішніх доходів у формі особливої процедури по врегулюванню спорів у спрощеному порядку (Fast Track Settlement Procedure). У вересні 2006 року відповідна процедура була введена як експериментальна програма ще в Інспекції у справах суб'єктів малого та індивідуального підприємництва, а починаючи з грудня 2008 року – також і для Інспекції у справах державних закладів та підприємств.

Уповноважений представник Служби бере участь при розгляді спору в межах примирної процедури. Уповноважений представник являється посадовою особою Управління з розгляду скарг Служби внутрішніх доходів. Коли спір

вирішується, він виступає неупередженим посередником, який сприяє врегулюванню спору, який виник, та допомагає віднайти взаємоприйнятне для сторін рішення.

Оскільки такий посередник наділений офіційним публічним статусом, то це виступає запорукою компетентності й професіоналізму розгляду виниклого спору, оскільки посередник наділяється владними повноваженнями по затвердженню рішення, яке має бути компромісним, та відповідатиме інтересам обох сторін: і платника податків, і податкового органу. Варто зазначити, що посадова особа Управління наділяється відповідними повноваженнями, за допомогою яких вона може виступати посередником в договірних відносинах, які виникають між платником податків та податковим органом, від імені держави, а також вправі складати і затверджувати угоди, які направлені на встановлення, зміну або припинення прав та обов'язків платника податків та податкового органу [3, с. 120].

Слід сказати, що по відношенню і до платника податків, і до податкового органу уповноважений представник має вести себе неупереджено. Його роль полягає в тому, щоб лише сприяти врегулюванню спору, а владні повноваження він може використовувати лише із тією метою, щоб досягнути рішення, яке буде компромісним, зі згоди зацікавлених сторін. Нагляд за додержанням законності в діяннях податкового органу виступає не менш важливим завданням представника.

За допомогою примирних процедур в податковій системі США досягається гармонізація у податкових відносинах, оскільки співпраця податкового органу та платника податків додає визначеності до податкових відносин, що задовольняє як державні інтереси, так і інтереси платників податків. При використанні альтернативних способів врегулювання податкових спорів не тільки забезпечуються інтереси платників податків і такої держави як США, а й гарантується більш великий рівень виконання податкового обов'язку платниками податків, який базуватиметься на принципах добровільності й співпраці платників податків і податкових органів під час адміністративного порядку розгляду податкового спору [2] .

Ми вважаємо, що варто звернутися до наукових поглядів такого російського вченого-правника як А. В. Білоусов, який до адміністративної процедури вирішення податкового спору відсилає процедури медіації. Такого самого підходу додержуються податкові органи США, коли описують дану процедуру, але формально медіація не належить до адміністративної процедури, яка відома російській науці, бо вона є складовою методів вирішення спорів, які є альтернативними. Переважно вона відрізняється від адміністративної процедури тим, що там широко у регулюванні застосовуються приватно-правові методи, але так як американське право не містить зазначених розходжень між приватно-правовими і публічно-правовими методами, то можна віднести медіацію саме до адміністративних процедур. Законом США про адміністративний процес встановлюється низка правил, яких необхідно дотримуватися під час процедури адміністративного розгляду, при ігноруванні яких виникають підстави для скасування актів, які були прийняті в межах адміністративної процедури розгляду спорів. Серед таких правил слід виділити наступне: адміністративна справа має слухатись уповноваженим адміністративним суддею, який є працівником відомства, і має розглядати такі справи за посадою чи працівником відповідного відділу, який був створений саме із метою розгляду адміністративних суперечок [4].

В контексті піднятої проблематики вбачається за доцільне розглянути досвід реалізації процедур податкової медіації в Бельгії. Потрібно відмітити, що з 90-х років XX століття в Бельгії суттєво покращується кон'юнктура взаємовідносин між податковими органами та платниками податків. Важливу роль в даному покращенні взаємовідносин, таких антагоністично налаштованих, як правило, по відношенню один до одного суб'єктів податкових відносин, відіграє прийняття 25 квітня 2007 року закону, яким запроваджувався інститут податкової медіації. У відповідності з приписами відповідного нормативно-правового акта в Бельгії було засновано Службу податкової медіації. У відповідності зі статистичними даними особливого значення податкова медіація в Бельгії набула з 2010 року (протягом 2010 року Служба податкової медіації отримала 1200

заяв платників податків з проханням розглянути виникший між ними та податковими органами Бельгії податковий спір). Ми відмічаємо, що починаючи з 2007 по 2010 рік в рамках процедур медіації було надано висновок по 197 заявах платників податків. З цього випливає, що даний інститут альтернативного врегулювання податкових спорів, з повною силою почав діяти із 2010 року.

Вбачається за доцільне звернути увагу на той аспект, що більшість із відповідних заяв подавалися до Служби податкової медіації в електронному вигляді. Такий підхід до адміністрування звернень платників податків розцінюється нами як такий, що має неабияку актуальність в наші дні (зважаючи на рівень інформатизації сучасного життя). ОЕСР у своїх узагальненнях та рекомендаціях звертає особливу увагу нормотворця, на необхідність запровадження механізмів електронного адміністрування звернень громадян до контролюючих органів. В даному випадку, ми відмічаємо, що такий спосіб подання заяв, дозволяє заощадити:

а) час платників податків;

б) власні кошти правозобов'язаних суб'єктів податкових відносин. Більш того, такий спосіб звернення зі скаргою на рішення контролюючих органів спрощує аналіз, узагальнення та зведення статистичних даних, які стосуються оскарження рішень, дій чи бездіяльності публічно-владних суб'єктів податкового права.

Висновки. Отже, в рамках податкової системи України питання електронного адміністрування звернень платників податків також має неабияку актуальність. Запровадження на законодавчому рівні електронних механізмів ініціювання податкових спорів, за зверненнями платників податків, дозволило б якісним чином оптимізувати процедури оскарження рішень, дій чи бездіяльності контролюючих органів.

Література:

1. Вахитов Р.Р. Процедура разрешения налоговых споров в Нидерландах / Р.Р. Вахитов // Налоговед. – N 10. – Октябрь 2005 г.
2. Егоров А.Е. Институционально-правовой механизм рассмотрения налоговых споров в Соединенных Штатах Америки :

дисс. ... к.ю.н. : 12.00.04 / Егоров А. Е.; Моск. гос. ин-т междунар. отношений. – Москва, 2013. – 177 с.

3. Егоров А.Е. Альтернативные способы урегулирования налоговых споров в США. Налоговые споры: опыт России и других стран: по материалам V междунар. науч.- практ. конф. 26-27 октября 2011 г., Москва: сборник / сост. М.В. Завязочникова; под ред. С.Г. Пепеляева. – М. : Статут, 2012. – 315 с.

4. Белоусов А. В. Процедуры разрешения налоговых споров по законодательству США : дисс. ... к.ю.н. : 12.00.14 / Белоусов А.В.; Рос. акад. правосудия. – Москва, 2008. – 161 с.

УДК 347.73

Минаева О. М.,

канд. юрид. наук, судья Харьковского
апелляционного административного суда

НАЛОГОВО-ПРОЦЕДУРНЫЕ НОРМЫ

В статье осуществляется углубленный научный анализ вопросов общетеоретического и практического значения, проводится критическое исследование правовой природы налогово-процедурных норм их роли и значения в процессе правового регулирования общественных отношений в сфере налогообложения. Обосновывается необходимость алгоритмизации поведения участников налоговых правоотношений, которая происходит путем определения правил поведения таких субъектов в рамках процессуальных налогово-правовых предписаний. С целью обеспечения доктринальной определенности осуществляемого научного исследования, в статье раскрывается характер соотношения таких категорий как: «нормы налогового права», «налогово-процессуальные нормы» и «налогово-процедурные нормы». Отмечается, что на сегодняшний день существует ряд критериев классификации налогово-процедурных норм, при этом как главный критерий дифференциации последних, обозначается непосредственный предмет регулирования налогово-процедурных норм.

Ключевые слова: налогово-процедурные нормы, участники налоговых правоотношений, нормы налогового права, налогово-процессуальные нормы, налогообложение, общественные отношения, критерии дифференциации налогово-процедурных норм.

У статті здійснюється поглиблений науковий аналіз питань загальнотеоретичного і практичного значення, проводиться критичне дослідження правової природи податково-процедурних норм їхньої ролі та значення у процесі правового регулювання суспільних відносин у сфері оподаткування. Обґрунтовується необхідність алгоритмізації поведінки учасників податкових правовідносин, що відбувається шляхом визначення правил поведінки таких суб'єктів у рамках процесуальних податково-правових приписів. З метою забезпечення доктринальної визначеності здійснюваного наукового дослідження, у статті розкривається характер співвідношення таких категорій як: «норми податкового права», «податково-процесуальні норми» і «податково-процедурні норми». Відзначається, що на сьогоднішній день існує ряд критеріїв класифікації податково-процедурних норм, при цьому як головний критерій диференціації останніх, позначається безпосередній предмет регулювання податково-процедурних норм.

Ключові слова: податково-процедурні норми, учасники податкових правовідносин, норми податкового права, податково-процесуальні норми, оподаткування, суспільні відносини, критерії диференціації податково-процедурних норм.

In article the profound scientific analysis of questions of general-theoretical and practical value is performed, critical research of the legal nature of tax and procedural regulations of their role and value in the course of legal regulation of the public relations in the sphere of the taxation is conducted. Need of algorithmization of behavior of participants of tax legal relationship which occurs by determination of rules of conduct of such subjects within procedural tax and legal instructions is proved. For the purpose of ensuring doctrinal definiteness of the performed scientific research, in article

nature of a ratio of such categories as is designated: "regulations of a tax law", "tax procedural rules" and "tax and procedural regulations". It is noted that today there is a number of criteria of classification of tax and procedural regulations, at the same time as the main criterion of differentiation of the last, is designated a direct subject of regulation of tax and procedural regulations.

Keywords: tax and procedural regulations, participants of tax legal relationship, regulations of a tax law, tax procedural rules, taxation, public relations, criteria of differentiation of tax and procedural regulations.

Постановка проблеми. В рамках любого общественного взаимодействия существуют социально обусловленные правила поведения, соблюдение которых является обязательным для поддержания интерактивности элементов общественной системы. При отсутствии общественных регуляторов, к которым мы, в том числе, относим нормы права, было бы невозможным установить надлежащий порядок развития общественных отношений. Общественные отношения регулируются посредством нормативно закреплённых правил поведения. Соответствующие правила внешне объективируются посредством их формализации в рамках норм права. Законодательное закрепление норм права необходимо для обеспечения определенности субъектов права в их правах и обязанностях. Особенностью общественных отношений в сфере налогообложения является сложный характер взаимодействия и взаимосвязей их структурных элементов. В связи с этим объективно необходима алгоритмизация поведения участников таких отношений, которая происходит путем определения правил поведения таких субъектов в рамках процессуальных налогово-правовых предписаний.

Анализ исследования данной проблемы. Исследованию вопросов, связанных с правовой природой налогово-процедурных норм их ролью и значением в процессе правового регулирования общественных отношений в сфере налогообложения посвящены научные труды: Р. О. Гаврилюка, О. М. Козырина, Н. П. Кучерявенка, С. Г. Пепеляева, Г. В. Петровой, М. И. Пискотина, Е. А. Ровинского и др.

Однако, несмотря на наличие содержательных научных достижений по этой тематике, многие аспекты остаются невыясненными.

Целью статьи является проведение углубленного научно-теоретического исследования правовой природы налогово-процедурных норм их роли и значения в процессе правового регулирования общественных отношений в сфере налогообложения.

Изложение основного материала. Правило поведения участников общественных отношений можно отождествить с таким понятием как норма поведения. Сам термин «норма» происходит от латинского «*norma*», что означает начало деятельности, образец, которому нужно следовать, правило поведения. Нужно отметить, что В. Даль детерминировал норму как общее правило, которое нужно соблюдать во всех тождественных случаях; пример или образец деятельности [1, с. 555]. Аналогична также позиция С. Ожегова, который отмечал, что под нормой следует понимать нормативно определенное установление, общественно обусловленный обязательный порядок, структуру чего-либо [2, с. 408].

Норма должна расцениваться, как правило, возможного и должного поведения участника общественных отношений, в рамках которого определяются нормативно установленные пределы такого поведения посредством обязательств, запретов, разрешений на совершение поступков или действий, которые детерминируют социально значимое поведение участника общественных отношений. Норма представляет собой императив, который определяет стандарт взаимосвязей между людьми, за несоблюдение которого соответствующий участник общественных отношений должен понести меры негативных последствий (личностного, имущественного, организационного характера).

В то же время, следует отметить, что норма права не всегда содержит правило поведения. В данном случае мы говорим о специализированных (нетипичных) нормах права, которые не имеют самостоятельного регулятивного или охранного значения и выполняют вспомогательную,

сопровождающую роль. К таким нормам, в частности, относятся нормы-принципы, нормы-дефиниции и тому подобное.

Что же касается регламентации общественных отношений в сфере налогообложения, то она осуществляется посредством налогово-правовых норм. Н. П. Кучерявенко отмечает, что под налогово-правовой нормой следует понимать общеобязательное формализованное нормотворцем правило поведения, которое устанавливается и гарантируется государством, и функционирует в тесном взаимодействии с другими нормами налогового права, определяет права и обязанности участников налоговых отношений. Автор приводит ряд общих признаков норм налогового права: а) налогово-правовая норма обусловлена государственной волей, она имеет категорический характер, что обуславливается ее публично-властным установлением; б) нормы налогового права формализуются и санкционируются публично-властным субъектом, который выражает государственную волю; в) налогово-правовая норма имеет характер общеобязательного предписания, соблюдение и исполнение которого обеспечивается возможностью применения мер государственного принуждения к субъекту налогового права [3, с. 169].

Налогово-правовая норма детерминирована нами в качестве разновидности социальных норм, так как она является образцом поведения участников общественных отношений в сфере налогообложения, правилом, которое определяет векторальную направленность поступков субъектов налогового права. Норма налогового права является своеобразной моделью поведения участников налоговых отношений. Правила поведения, которые закрепляются в рамках налогово-правовой нормы, являются общими, то есть такими, которые регулируют поведение участников налоговых отношений непрерывно, устанавливая формы и правила действий субъектов налогового права [4, с. 203].

На телеологическую специфику налогово-правовых норм указывает Е. А. Ровинский, который отмечает, что норма налогового права направлена на внешнее выражение политической воли в аспекте формирования централизованных и децентрализованных публичных денежных фондов,

необходимых для выполнения функций и задач государства, территориальных общин [5, с. 110, 112], [6, с. 44-45]. На характер обусловленности норм налогового права также указывает Г. В. Петрова, которая отмечает, что налоговые нормы вытекают из государственного суверенитета, объективно-обусловленных императивов единого рынка страны и социальной функции бюджета. В рамках такого подхода к характеристике налогово-правовых норм автор пытается сделать акцент на их национально-государственном характере, что отличает их от других социальных регуляторов – социальных норм [7, с. 117].

Когда возникает необходимость обеспечить регулирование процедурной деятельности субъектов права, то ее регламентация опосредуется нормами процессуального характера. В то же самое время мы отмечаем, что нормы процессуального характера находятся в тесном взаимодействии с нормами материальными. Так, И. А. Галаган отмечает, что нормы процессуального характера возникли из-за необходимости обеспечить надлежащий порядок реализации материальных нормативно-правовых предписаний. Наличие процессуальных норм обусловлено рядом объективных факторов, которые наглядно демонстрируют необходимость дальнейшей модернизации и укрепления нормативно-правовой надстройки, существенного усиления эффективности регулирования общественных отношений [8, с. 14]. Аналогичную позицию также занимает М. И. Байтин, который отмечает, что под нормами процессуального характера следует понимать правила организационно-процедурного упорядочения деятельности субъектов права, так как они регламентируют формы, порядок и методы, посредством которых реализуются нормы материального права [9, с. 219].

Что же касается процессуальной регламентации налоговых отношений, то она осуществляется посредством налоговых норм процессуального характера. Так, процессуальные налогово-правовые нормы [10, с. 94], [11, с. 83-85], [12, с. 84] детерминируют форму правореализации материальных налогово-правовых норм, определяющих способы, методы и порядок деятельности участников общественных отношений в

сфере налогообложения. Процессуальные нормы налогового права фактически устанавливают организационно-правовую форму реализации налогово-правовых предписаний материального характера. Как отмечает Н. П. Кучерявенко, налогово-процессуальные нормы имеют своей задачей обеспечить надлежащее регулирование порядка налогообложения (процессуальные формы, процедуры), осуществления контролируемыми органами своей компетенции. Автор отмечает, что процессуальная регламентация общественных отношений в сфере налогообложения связана с организационной деятельностью по надлежащей правореализации норм материального права посредством налогово-процессуальных норм.

Ученый отмечает, что налогово-процессуальные нормы имеют производный характер, что обусловлено, прежде всего, их «обслуживающей» ролью по отношению к налогово-правовым предписаниям материального характера [3, с. 179]. В доктринальных источниках сформулирован традиционный подход к отделению материальных норм от процессуальных норм права. Так, если нормы материального права отвечают на вопрос «что?», то нормы процессуального права дают ответ на вопрос «как?» [13, с. 41]. По мнению О. Е. Кутафина, нормы материального характера указывают на то, что нужно делать для их непосредственного использования. Что же касается процессуальных нормативно-правовых предписаний, то они, как отмечает автор, детерминируют то, как и в какой последовательности должна проходить правореализация материальных нормативно-правовых предписаний [10, с. 94]. Процессуальные нормы права играют роль своеобразной надстройки над нормативными предписаниями материального права, которая должна обеспечить достижение качественного результата через деятельность уполномоченных субъектов права [11, с. 84].

С целью обеспечения доктринальной определенности осуществляемого нами научного поиска, представляется необходимым определить соотношение нормы налогового права, налогово-процессуальной нормы и налогово-процедурной нормы. Так, когда мы говорим о нормах

налогового права, то имеем в виду нормативно-правовые предписания как материального, так и процессуального характера, которые в своей системности и правореализационном взаимодействии обеспечивают надлежащее регулирование общественных отношений, возникающих в сфере налогообложения.

Когда же мы говорим о налогово-процессуальных нормах права, то в данном случае мы имеем в виду нормативно-правовые предписания, которые определяют организационные аспекты алгоритмизации, надлежащей правореализации нормативных предписаний материального характера. Что же касается налогово-процедурных предписаний, то они по своей природе являются тождественными налогово-процессуальным нормам, однако не совпадают с ними по сфере своего регулятивного воздействия. Такой подход обусловлен, прежде всего, тем, что налоговый процесс является более широкой по своему содержанию категорией, так как в орбиту его регулятивного воздействия входят как налоговые процедуры, так и налоговые производства.

Налогово-процедурные нормы обеспечивают организационную регламентацию исключительно налоговых процедур. Налогово-процедурные нормы, имея процессуальный характер, направлены на достижение нескольких целей. Так, налогово-процедурные нормы направлены на обеспечение реализации компетенции контролирующих органов в рамках осуществляемой ими контрольно-надзорной деятельности. При этом, налогово-процедурные нормы определяют наиболее рациональные формы осуществления контролирующими органами их компетенционных полномочий, направленных на достижение качественных результатов их деятельности. Также следует отметить, что процедурные нормы налогового права формируют правовые гарантии обеспечения прав и обязанностей участников налоговых процедур, тем самым способствуя фактической реализации их интересов [3, с. 181].

Налогово-процедурные нормы направлены на обеспечение логического, последовательного порядка правового регулирования. Реализация соответствующих задач определяет

особый регулятивно-упорядочивающий характер налогово-процедурных норм, которые:

- а) детерминируют субъектный состав участников той или иной налогово-процедурной деятельности;
- б) указывают какие действия необходимо предпринять участникам налоговых процедур, и в какой последовательности;
- в) определяют организационную форму совершения налогово-процедурных действий;
- г) детерминируют круг прав и обязанностей участников налогово-процедурных отношений;
- д) определяют порядок принятия решений участниками налогово-процедурной деятельности [14, с. 61].

Нужно отметить, что на сегодняшний день существует ряд критериев классификации налогово-процедурных норм. Главным критерием их дифференциации является непосредственный предмет регулирования налогово-процедурных норм – организационные отношения, которые складываются в процессе выполнения налоговой обязанности, регулирования налогообложения в целом [15, с. 41-43]. Учитывая вышесказанное, к налогово-процедурным нормам мы относим:

а) процедурные нормы, которые детерминируют позитивную деятельность как правообязанных, так и управомоченных субъектов налоговых отношений. Соответствующие налогово-процедурные нормы регулируют деятельность, связанную с реализацией субъективных прав и выполнением юридических обязанностей участниками материальных отношений в сфере налогообложения. Налогово-процедурные нормы направлены на обеспечение налоговой регулятивной процедуры, под которой следует понимать последовательные стадии достижения целей процессуального регулирования;

б) процедурные нормы, направленные на регулирование правоохранительной деятельности. Данный вид налогово-процедурных норм имеет своей направленностью обеспечить регламентацию отношений, которые складываются в рамках процедур по разрешению налоговых споров, в процессе осуществления мер принудительного характера;

в) смешанные налогово-процедурные нормы, которые фактически являются разновидностью предыдущих норм. Они формируются, как правило, с использованием бланкетных конструкций. В качестве примера можно привести нормы, которые определяют правоприменительную деятельность по привлечению лица, совершившего финансовое правонарушение, к финансовой ответственности [3, с. 197].

Дифференциацию налогово-процедурных норм можно осуществлять также по ряду других критериев:

1) по объему регулирования:

а) общие процедурные нормы: обеспечивают регулирование общественных отношений в сфере налогообложения в целом;

б) специальные процедурные нормы: определяют налогово-процедурное регулирование в пределах отдельной (специфической) стадии процедурного регулирования;

2) по субъекту, которому они адресуются:

а) налогово-процедурные нормы, определяющие порядок деятельности публично-властных субъектов налогового права;

б) налогово-процедурные нормы, определяющие порядок выполнения налоговой обязанности налогоплательщика;

в) налогово-процедурные нормы, регулирующие порядок деятельности других лиц (налоговых агентов, представителей и т.п.);

3) по характеру диспозиции:

а) нормы обязывающего характера – налогово-процедурные нормы, которые содержат безальтернативное, однозначное указание о должном поведении участника налоговых отношений;

б) нормы уполномочивающего характера – предоставляют субъекту налогового права самостоятельность выбора варианта своего поведения;

в) нормы запретительного характера – закрепляют за субъектом налогового права обязанность воздерживаться от действий, которые определяются предписаниями действующего законодательства как неправомерные;

4) по темпоральному признаку:

а) нормы неопределенного времени действия;

б) нормы, действующие в течение определенного промежутка времени.

В то же самое время мы отмечаем, что едва ли не главным классификационным критерием разграничения налогово-процедурных норм является процедурная стадия, в рамках которой они реализуются. Именно стадийность налоговых процедур характеризует их регулятивную динамику, принадлежность осуществления которой и определяют налогово-процедурные нормы. Так, на основе вышеупомянутого критерия налогово-процедурные нормы можно поделить на:

1) налогово-процедурные нормы, определяющие порядок постановки на учет налогоплательщика;

2) налогово-процедурные нормы, которые определяют порядок уплаты общеобязательных платежей (налогов и сборов);

3) налогово-процедурные нормы, определяющие порядок подачи налоговой отчетности и т.д.

Выводы. Таким образом, можно констатировать, что налогово-процедурные нормы наделены рядом специфических признаков. К признакам налогово-процедурной нормы можно отнести:

1) налогово-процедурная норма права имеет инструментальное и содержательное значение. Когда мы говорим об инструментальном назначении налогово-процедурной нормы, то имеем в виду, в первую очередь, ее способность выступать в роли средства регулирования налогово-правовых отношений. Учитывая важность процессуальной регламентации такой императивной по своему характеру отрасли права, как налоговое право, именно налогово-процедурные нормы могут выступать в качестве основных, первичных и наиболее действенных средств регламентации соответствующей группы общественных отношений. Что же касается содержательного значения налогово-процедурной нормы, то оно проявляется в том, что соответствующие нормы налогового права включают в себя правила поведения, посредством которого алгоритмизируется деятельность субъектов налогового права. Содержание налогово-процедурных норм находит свою объективацию в рамках

нормативно-определенной деятельности участников налоговых отношений.

2) налогово-процедурная норма выступает в роли нормативной конструкции первичного порядка, в рамках которой закрепляется правило поведения субъекта налогового правоприменения. В таком случае мы говорим, что налогово-процедурная норма и правило поведения соотносятся как форма и содержание. Именно налогово-процедурная норма служит своеобразной нормативной конструкцией, которая обеспечивает стабильность процедурного правила и его очевидность для всех субъектов налогового правоприменения. Именно благодаря закреплению налогово-процедурного правила в рамках соответствующих норм права гарантируется его общеобязательность.

3) налогово-процедурные нормы имеют как регулятивное, так и охранное назначения. Когда мы говорим о регулятивном назначении налогово-процедурных норм, то на первый план выносим их положительное назначение, которое имеет своей направленностью обеспечить регулирование общественных отношений в сфере налогообложения.

Литература:

1. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4-х т. – М. : Русский язык, 1979. Т. 2. И – О. – 779 с.
2. Ожегов С. И. Словарь русского языка. — 4-е изд., испр. и доп. — М. : Гос. изд-во иностр. и нац. словарей, 1961. – 900 с.
3. Кучерявенко М. П. Податкові процедури: правова природа та класифікація / М. П. Кучерявенко. — К. : Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. – 460 с.
4. Алексеев С. С. Проблемы теории права: Основные вопросы общей теории социалистического права. В 2 т. Т. 1. – Свердловск : Издательство Свердловского юридического института, 1972. – 396 с.
5. Ровинский Е. А. Основные вопросы теории советского финансового права – М. : Госюриздат, 1960. – 193 с.
6. Гаврилюк Р. О. Дія норм податкового права в часі, просторі та за колом осіб : монографія / Р. О. Гаврилюк. – Чернівці : Рута, 2002. – 392 с.

7. Петрова Г. В. Налоговые отношения: теория и практика правового регулирования : моногр. / Г. В. Петрова. – М. : Олита, 2003. – 272 с.

8. Процессуальные нормы и отношения в советском праве (в «непроцессуальных» отраслях) : кол. моногр. / под ред. И. А. Галагана. – Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1985. – 157 с.

9. Байтин М. И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков) [Текст] / М. И. Байтин. – Саратов : СГАП, 2001. – 413 с.

10. Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. – М. : Юрист, 2001. – 444 с.

11. Лучин В. О. Конституционные нормы и правоотношения: Учебное пособие для вузов / В. О. Лучин. – М. : Закон и право, ЮНИТИ, 1997. – 159 с.

12. Лейст О. Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права. – М. : ИКД «Зерцало – М», 2002. – 288 с.

13. Протасов В. Н. Основы общеправовой процессуальной теории. – М. : Юрид. лит-ра, 1991. – 197 с.

14. Пискотин М. И. Советское бюджетное право (основные проблемы). – М. : Юрид. литература, 1971. – 312 с.

15. Юридическая процессуальная форма: теория и практика / [В. С. Основин, В. О. Лучин, А. С. Пиголкин и др.] ; под общ. ред. П. Е. Недбайло и В. М. Горшенева. – М. : Юрид. лит., 1976. – 280 с.

УДК 342.924:347.799

Плачкова Т. М.,
аспірантка кафедри
морського та митного права Національного
університету «Одеська юридична академія»

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ МОРЕПЛАВСТВА В УКРАЇНІ: ГЕНЕЗА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

У статті в хронологічному порядку розглянуті основні нормативно-правові акти українського законодавства в сфері забезпечення безпеки мореплавства. Відзначається актуальність комплексного дослідження сучасного адміністративно-

правового механізму забезпечення безпеки мореплавства в Україні з урахуванням останніх змін в побудові системи органів управління морської сферою, а також в світлі оновлення нормативно-правового забезпечення морської діяльності. Автор приходить до висновку про те, що зміни в правовому регулюванні механізму адміністративно-правового забезпечення безпеки мореплавства відбувалися дуже динамічно, зі спробою побудувати єдину, цілісну систему управління цим важливим аспектом мореплавства, без якого неможливе ефективне використання морських транспортних коридорів і отримання прибутку від морських перевезень вантажів і пасажирів.

Ключові слова: безпека мореплавства, механізм забезпечення безпеки мореплавства, нормативні акти про безпеку мореплавства, безпека судноплавства, управління безпекою мореплавства.

В статье в хронологическом порядке рассмотрены основные нормативно-правовые акты украинского законодательства в сфере обеспечения безопасности мореплавания. Отмечается актуальность комплексного исследования современного административно-правового механизма обеспечения безопасности мореплавания в Украине с учетом последних изменений в построении системы органов управления морской сферой, а также в свете обновления нормативно-правового обеспечения морской деятельности. Автор приходит к выводу о том, что изменения в правовом регулировании механизма административно-правового обеспечения безопасности мореплавания происходили очень динамично, с попыткой построить единую, целостную систему управления этим важным аспектом мореплавания, без которого невозможно эффективное использование морских транспортных коридоров и получения прибыли от морских перевозок грузов и пассажиров.

Ключевые слова: безопасность мореплавания, механизм обеспечения безопасности мореплавания, нормативные акты о безопасности мореплавания, безопасность судоходства, управление безопасностью мореплавания.

The article examines in chronological order the basic regulations of the Ukrainian legislation in the field of navigation safety. The urgency of a comprehensive study of the modern administrative and legal mechanism for ensuring the safety of navigation in Ukraine is highlighted in the article given the recent developments in the establishment of the marine control system, as well as the update of regulatory provisions related to marine activities. The author concludes that changes in the legal regulation of administrative and legal safety mechanism of navigation were very dynamic, with the attempt to build a single, integrated management system of this important aspect of navigation, which is essential to the efficient use of marine transport corridors and to the profit from transportation of cargo and passengers by sea.

Keywords: maritime safety, a mechanism to ensure navigation safety, regulations on maritime safety, the safety of navigation, maritime security management.

Постановка проблеми. Безпека мореплавства – багатоаспектне явище, що поєднує комплекс різноманітних заходів організаційного, правового, технічного та інших спрямувань. За визначенням, що надається у діючому законодавстві, безпека мореплавства – це стан збереження (захищеності) людського здоров'я і життя, довкілля та майна на морі; відсутність неприпустимого ризику, пов'язаного з загибеллю або травмуванням людей, заподіянням шкоди довкіллю або матеріальних збитків [1].

За даними страхової компанії «Allianz Global Corporate & Specialty», кількість загиблих суден за 2015 рік склало 85 одиниць, що на 3% менше у порівнянні з 2014 роком, в якому кількість суден, які потрапили в катастрофи, дорівнювала 88 одиницям [2]. Статистика аварійних подій на морі в Україні свідчить про значні людські втрати, байдужість до створення ефективної системи забезпечення безпеки мореплавства та превалювання економічних інтересів над інтересами збереження та схоронності людського життя на морі з боку перевізників. Наслідком такого ставлення є аварія з судном «Іволга», що сталася 17 жовтня 2015 р. у Чорному морі поблизу смт Затока Одеської області [3] і за якої загинуло 14 осіб. На початку

березня 2013 р біля узбережжя Одеської області затонуло молдавське судно Nikolay Bauman. Причина аварії – теча, яку не встигли ліквідувати. В результаті – забруднення нафтою площею понад 840 000 кв. м, що загрожувало регіону екологічною катастрофою [4]. Невтішна статистика аварійності підсилює дослідницький інтерес до проблем правового регулювання забезпечення безпеки мореплавства, зокрема в Україні.

Аналіз дослідження даної проблеми. Огляд існуючих правничих досліджень у сфері забезпечення безпеки мореплавства свідчить про їх фрагментарний характер, зупинення уваги дослідників на окремих аспектах розглядуваної сфери. Так, зокрема В.О. Сергійчик у дисертаційному дослідженні «Адміністративно-правові засади виконання Україною обов’язків держави прапора щодо контролю технічного стану морських суден» [5] зупинилася на технічній складовій безпеки мореплавства, Т.В. Аверочкина у дисертації «Шляхи імплементації міжнародно-правових стандартів професійної підготовки плавскладу в українському законодавстві» розглядала роль «людського чинника» у її забезпеченні [6], а Д.А. Іванов досліджував інформаційно-правові основи забезпечення безпеки мореплавства [7]. Окреме дослідження А.П. Калініченко на тему «Адміністративно-правові засади нагляду та контролю за безпекою судноплавства в Україні» [8] було присвячено розгляду механізму забезпечення безпеки мореплавства маломірних суден. Таким чином, вітчизняній правничій науці дуже бракує комплексного дослідження сучасного адміністративно-правового механізму забезпечення безпеки мореплавства в Україні з урахуванням новітніх змін у побудові системи органів управління морською сферою, а також у світлі оновлення нормативно-правового забезпечення морської діяльності.

Метою статті є проведення комплексного дослідження сучасного адміністративно-правового механізму забезпечення безпеки мореплавства в Україні з урахуванням останніх змін в побудові системи органів управління морської сферою.

Виклад основного матеріалу. Адміністративно-правовий механізм посідає одне з провідних місць у системі

організаційно-правового забезпечення безпеки мореплавства, адже, зокрема, від чітко спланованої системи органів управління, контролю та нагляду, координації їх повноважень та здійснення функцій на місцях залежить побудова дієвої системи та забезпечення стану збереження (захищеності) людського здоров'я і життя, довкілля та майна на морі; відсутність неприпустимого ризику, пов'язаного з загибеллю або травмуванням людей, заподіянням шкоди довкіллю або матеріальних збитків.

В адміністративно-правовій науковій літературі поняття «адміністративно-правовий механізм» найчастіше використовується у конструкції «адміністративно-правовий механізм регулювання», цілком доречною ця конструкція є й для нашого дослідження.

Вперше поняття «механізм правового регулювання» було введено у правничу наукову літературу С.С. Алексєєвим. На його думку, механізм правового регулювання – це узятя в єдності система правових засобів, за допомогою якої забезпечується результативний правовий вплив на суспільні відносини. Основними стадіями механізму правового регулювання виступають: формування і загальна дія норм права; виникнення правовідносин, реалізація прав та обов'язків, а також стадія правозастосування. Відповідно до цих елементів виокремлюють такі елементи аналізованого механізму: норми права; правовідносини, акти реалізації прав та обов'язків; правозастосовні акти [9; 10]. О.О. Онищук, досліджуючи механізм адміністративно-правового запобігання та протидії корупції [11], надає дуже стисло та ємну за змістом характеристику основних поглядів сучасних адміністративістів на адміністративно-правовий механізм регулювання. Так, він зазначає, що адміністративно-правовий механізм регулювання розглядається як система (сукупність) адміністративно-правових засобів [12, с. 20-22; 13, с. 23; 14, с. 10; 15, с. 64], за допомогою яких здійснюються правове регулювання суспільних відносин у сфері дії норм адміністративного права [14, с. 10; 15, с. 64], котрі впливають на суспільні відносини, організовуючи їх в відповідності з задачами держави і суспільства [16, с. 42]. Деякі вчені, аналізуючи зміст механізму адміністративно-правового

регулювання, розкривають його, як сукупність адміністративно-правових засобів за допомогою яких справляється вплив на відносини, що виникають у процесі здійснення виконавчої влади [12, с. 20-22], за допомогою яких здійснюється правове регулювання (упорядкування) суспільних відносин у сфері державного управління [13, с. 23]. С.Г. Стеценко визначає його як сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права [15, с. 62–67]. Н. Бедрок, досліджуючи сутність механізму адміністративно-правового регулювання, зазначає, що він лежить в основі управлінських відносин між керуючою та керованою сторонами; при цьому воля керованих у певних межах підпорядкована єдиній керуючій волі суб'єкта виконавчої влади. Іншими словами, механізм адміністративно-правового регулювання розрахований на такі відносини, де виключається юридична рівність учасників [17, с. 58].

З цими визначеннями та поглядами важко не погодитися, адже всі вони є цілком справедливими та визначають суть досліджуваного нами явища. Елементами механізму адміністративно-правового регулювання є: 1) норми адміністративного права та їх зовнішнє вираження – джерела права; 2) публічна адміністрація; 3) принципи діяльності публічної адміністрації; 4) індивідуальні акти публічної адміністрації; 5) адміністративно-правові відносини; 6) форми адміністративного права; 7) тлумачення норм адміністративного права; 8) методи адміністративного права; 9) процедури реалізації адміністративно-правових норм; 10) принцип законності [18, с. 87-90]. Всі ці елементи є властивими і механізму адміністративно-правового забезпечення (регулювання) безпеки мореплавства в Україні, дослідження генези правового регулювання якого є метою цього дослідження.

З набуттям незалежності у 1991 році, в Україні постала необхідність створення чіткої системи органів державного управління та актуальної нормативної бази з метою упорядкування національного механізму адміністративно-правового забезпечення безпеки мореплавства, який мав спиратися на міжнародні стандарти в цій сфері та органічно

увійти у загальносвітову систему убезпечення морських подорожей. Перші нормативні акти у зазначеній сфері починають з'являтися в незалежній Україні в 1992 році, коли було прийнято постанову Кабінету Міністрів України від 16.05.1992 р. № 250 «Про заходи щодо підвищення безпеки мореплавства» [19] та затверджено Положення про Службу загальної безпеки Державної адміністрації морського транспорту України (далі – СЗБ Укрморфлоту). Зазначена Служба була покликана виконувати функції зі здійснення організаційних та практичних заходів щодо забезпечення безпеки і запобігання незаконним діям проти пасажирів і членів екіпажів, їхнього майна на борту суден, у портових спорудах, пасажирських терміналах, на судноремонтних заводах Укрморфлоту (Державної адміністрації морського транспорту України). Відповідно до п. 6 Положення, на СЗБ Укрморфлоту покладалися: а) організація і здійснення заходів щодо підвищення безпеки мореплавства, охорони громадського порядку на суднах, запобігання і припинення посягань на життя, здоров'я, честь і гідність пасажирів і членів екіпажу суден; б) запобігання крадіжкам і пошкодженню особистого майна пасажирів і членів екіпажів суден, вантажу та інших матеріальних цінностей Укрморфлоту; в) супроводження і охорона суден з цінним вантажем і суден, що потребують у районах поширення морського піратства й тероризму; г) виявлення незаконного придбання, зберігання, збуту та перевезення наркотичних засобів на суднах; д) складання і реалізація планів, забезпечення безпеки суден, портових споруд, пасажирських терміналів, судноремонтних заводів; є) розробка методичних рекомендацій та інструкцій щодо дій екіпажів суден у екстремальних ситуаціях, пов'язаних з морським піратством, тероризмом та іншими посяганнями на життя, здоров'я, честь і гідність пасажирів і членів екіпажів; ж) виконання у межах своєї компетенції завдань, спрямованих на посилення безпеки мореплавства та захисту законних інтересів Укрморфлоту. Необхідно зауважити, що постанову Кабінету Міністрів України від 16.05.1992 р. № 250 було визнано такою, що втратила чинність у 2016 році згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 30.03.2016 р. № 252 «Про визнання такими, що

втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України» [20], відповідно ліквідовувалася і СЗБ Укрморфлоту.

Наступним знаковим документом у сфері забезпечення безпеки мореплавства став Кодекс торговельного мореплавства України 1995 року [21] (далі – КТМ України), норми якого, поряд із врегулюванням відносин, що виникають з торговельного мореплавства, містили низку правил щодо забезпечення безпеки мореплавства (ст.ст. 23, 25, 58 та ін.) як на борту морських суден, так й межах морських портів України.

Відповідно до наказу Міністерства транспорту України від 07.07.98 р. № 271 «Про впровадження Глобальної морської системи зв'язку під час лиха та для забезпечення безпеки мореплавства» [22] було затверджено етапи впровадження комплексної регіональної підсистеми ГМЗЛБ, а також визначено Державне підприємство морських телекомунікацій України (ДП «МОРКОМ») провідною установою з питань організації впровадження і подальшої експлуатації ГМЗЛБ.

Наступним документом у досліджуваній сфері стала постанова Кабінету Міністрів України від 30.12.1998 р. № 2098 «Питання безпеки судноплавства України» [23], відповідно до якої було утворено Головну державну інспекцію України з безпеки судноплавства (п. 1), скорочено – Держфлотінспекція України. Цікавою є історія зазначено пункту 1 постанови, який втратив чинність на підставі постанови Кабінету Міністрів від 05.03.2009 р. № 227 [24], а у цьому ж році його дію було відновлено згідно з постановою Кабінету Міністрів від 08.07.2009 р. № 948 [25] та у 2010 – відповідно до постанови від 22.12.2010 р. № 1162 [26]. А вже у 2011 році видано нову постанову Кабінету Міністрів України від 9.11.2011 р. № 1148 «Питання ліквідації Головної державної інспекції з безпеки судноплавства» [27].

Аналіз цих небагатьох актів показує, що в українському законодавстві з питань забезпечення безпеки мореплавства використовуються два поняття «мореплавство» та «судноплавство». Ґрунтовне дослідження цих понять було проведено І.В. Жорник в дисертації «Розв'язання конфлікту кваліфікації уніфікованих норм, що регулюють приватноправові відносини у мореплавстві» [28]. Зокрема нею зазначалося, що

під поняттям «мореплавство» розуміється плавання на судні по морях; мистецтво кораблеводіння [29, с. 802], а під «судноплавством» – плавання суден (ріками, морями і т.ін.) [30, с. 828]. Юридична енциклопедія не містить визначення поняття «мореплавство», проте наводить визначення «судноплавства» як плавання суден водними шляхами [31, с. 728]. Таким чином, поняття «судноплавство» є ширшим за значенням за поняття «мореплавство».

Чинне законодавство України використовує поняття й «торговельне мореплавство», й «торговельне судноплавство». Так, КТМ України використовує поняття «торговельне мореплавство» (ст. 1,), а Морська доктрина України на період до 2035 року, що затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 7.10.2009 р. № 1307 [32] – «торговельне судноплавство» – як діяльність, пов'язану з використанням морських і річкових суден змішаного плавання («річка-море») для перевезення вантажів, пасажирів, багажу і пошти, рибних та інших морських промислів, розвідкою та видобуванням корисних копалин, виконанням буксирних, криголамних і рятувальних операцій, прокладенням кабелю, а також для інших господарських, наукових і культурних цілей. При цьому, зміст зазначеного документа, а також його назва свідчать про спрямованість саме на визначення засад державної політики у сфері плавання морем, а не іншими водними просторами. Також, побіжний аналіз інших нормативно-правових актів свідчить, що питома вага використання поняття «торговельне судноплавство» в українському законодавстві є у декілька разів більшою, ніж поняття «торговельне мореплавство».

Міжнародні угоди також не позбавлені цієї неузгодженості: Конвенція ООН з морського права 1982 р. [33], використовує поняття «торговельне мореплавство» (ст. 303), а Конвенція про полегшення міжнародного морського судноплавства 1965 р. [34] – «морське судноплавство». Двосторонні угоди України про торговельне судноплавство використовують у 54% випадків поняття «морське торговельне судноплавство», у 42% – «торговельне судноплавство», у 4% – «морське судноплавство». При цьому, тексти угод є практично ідентичними та визначають три основні групи питань: аспекти

морської судноплавної політики, режим морських суден та їхніх екіпажів в портах, співробітництво у сфері мореплавства [35, с. 6]. Таким чином, проведене дослідження практики використання понять «мореплавство» та «судноплавство» у законодавстві України та в міжнародних угодах свідчить про нагальну необхідність вироблення одноманітної термінології в цій сфері або про необхідність чіткого визначення у перших статтях нормативних актів, на яку саме сферу поширюється їх дія.

Державна програма удосконалення функціонування державної системи забезпечення безпеки судноплавства на 2002-2006 роки, схвалена постановою Кабінету Міністрів України від 28 січня 2002 р. № 96 [36], передбачала забезпечення безпеки судноплавства в морських та річкових портах, у внутрішніх морських водах і територіальному морі, на внутрішніх водних шляхах згідно з міжнародними стандартами та вимогами національного законодавства, а також організаційно-фінансова підтримка функціонування системи безпеки судноплавства. Основними завданнями Програми були удосконалення системи державного управління безпекою судноплавства, створення безпечних умов праці персоналу, охорона життя і здоров'я працівників морського і річкового транспорту та пасажирів, збереження суден та вантажів, запобігання забрудненню довкілля. Усе це потребує чіткої організації діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Було визнано ряд недоліків системи забезпечення безпеки судноплавства в Україні: відсутність єдиної вертикалі управління безпекою судноплавства; відсутність скоординованої взаємодії між міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади; використання подвійних стандартів та колізій норм права у сфері забезпечення безпеки судноплавства; відсутність державної фінансової підтримки функціонування та розвитку державної системи забезпечення безпеки судноплавства; відсутність системи інформування судноплавних компаній незалежно від форми власності та підпорядкування про зміни у національному та міжнародному законодавстві з питань безпеки судноплавства.

Для виконання Програми передбачалося вжити комплекс організаційних (удосконалення національного законодавства; здійснення державного нагляду за станом екологічної безпеки та безпеки судноплавства на об'єктах морського і річкового транспорту, за дотриманням встановленого режиму судноплавства в морських і річкових портах, морських транспортних коридорах та на судноплавних шляхах чіткий розподіл завдань, функцій, прав, обов'язків, відповідальності органів виконавчої влади та органів державного управління безпекою судноплавства та координація їх взаємодії та ін.), інженерно-технічних (створення, відновлення конструкцій, обладнання суден, плавучих об'єктів та берегової інфраструктури і забезпечення належного контролю за їх технічним станом; створення ефективної системи морського зв'язку під час виникнення надзвичайних ситуацій та у звичайних умовах; забезпечення функціонування національної та міжнародної систем передачі інформації про безпеку мореплавства та ін.) та фінансових заходів

Через півтора роки було затверджено Положення про порядок видання Держфлотінспекцією України обов'язкових для виконання посадовими особами приписів щодо усунення порушень вимог нормативних актів з питань безпеки судноплавства та контроль за їх виконанням [37], відповідно до якого було встановлено порядок і форму реагування на виявлені порушення вимог нормативних актів з питань безпеки судноплавства на судах, у судноплавних компаніях, морських і річкових портах, інших підприємствах, установах, організаціях під час проведення перевірок. Правом видавати приписи щодо усунення порушення діючого законодавства, пов'язаного з безпекою судноплавства в Україні були наділені начальник Держфлотінспекції України та його заступники, керівники структурних підрозділів Держфлотінспекції України та їх заступники, державні інспектори Держфлотінспекції України, на яких покладені функції здійснення державного нагляду за виконанням вимог чинного законодавства та міжнародних договорів України, інших нормативних документів з безпеки судноплавства. Згодом до зазначеного Положення було внесено низку змін та сьогодні воно має навіть іншу назву у зв'язку із

ліквідацією Держфлотінспекції України – «Положення про порядок видання обов’язкових для виконання посадовими особами приписів щодо усунення порушень вимог нормативно-правових актів з питань безпеки судноплавства та контроль за їх виконанням» [38]. І право видавати приписи, які є письмовою вимогою державного інспектора щодо усунення порушення діючого законодавства, пов’язаного з безпекою судноплавства в Україні, і є обов’язковим для виконання посадовими особами підприємств, установ і організацій, незалежно від форм власності і відомчої підпорядкованості, яким його видано (крім підприємств, установ, організацій та суден флоту рибного господарства), мають Голова Укртрансбезпеки, його заступники, керівники територіальних органів Укртрансбезпеки та їх заступники, державні інспектори Укртрансбезпеки, на яких покладені функції здійснення державного нагляду за виконанням вимог чинного законодавства та міжнародних договорів України, інших нормативно-правових актів з безпеки судноплавства.

Правила контролю суден з метою забезпечення безпеки мореплавства, затверджені наказом Міністерства транспорту України від 17.07.2003 р. № 545 [39], були розроблені та затверджені для встановлення порядку державного контролю в портах за дотриманням на суднах вимог міжнародних конвенцій, КТМ України, законодавчих актів України з безпеки мореплавства та запобігання забрудненню довкілля. У діючій редакції встановлено, що Правила поширюються на морські судна та річкові судна, які мають право прямувати морськими шляхами, незалежно від прапора і форми власності, що перебувають у портах і на внутрішніх водних шляхах України, Державну службу України з безпеки на транспорті, Державне агентство рибного господарства України, капітанів морських портів та служби капітанів морських портів. Ці Правила не поширюються на: маломірні (малі) судна; річкові судна, які не перебувають на внутрішніх морських шляхах; військові кораблі та судна; кораблі та судна Державної прикордонної служби України; риболовні судна, що не підлягають нагляду класифікаційного товариства.

Відповідно до п. 1.5 Правил, з метою забезпечення безпеки мореплавства та запобігання забрудненню із суден усі судна, що перебувають у морських портах України, підлягають обов'язковому контролю інспектора служби капітана морського порту (далі – ІСКМП) і вибірковому контролю інспектора контролю державою порту (далі – ІКДП), який є державним інспектором Укртрансбезпеки, якого атестовано в установленому порядку для здійснення контролю за дотриманням на іноземних суднах міжнародних конвенцій України. Необхідно зауважити, що останнє формулювання – «міжнародних конвенцій України» – є дещо невдалим та, на наш погляд, має бути замінене на «міжнародних угод, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України» або «міжнародних угод, учасницею яких є Україна», що відповідатиме ст. 9 Конституції України [40]. Згідно з розділом 2 Правил, під час стоянки в порту для отримання дозволу капітана морського порту на вихід з порту усі судна підлягають огляду ІСКМП або ІКДП. При цьому перевіряються: суднові документи і свідоцтва та інші документи (в залежності від типу судна, призначення, району плавання і прапора) за наведеним у додатку 1 до Правил переліком; відповідність технічного стану суден вимогам міжнародних договорів України та національних актів законодавства з безпеки судноплавства; підготовленість екіпажу у відповідності до методів особистого виживання, протипожежної безпеки та боротьби з пожежею, а також компетентність у питаннях особистої безпеки та громадських обов'язків.

Положення про систему управління безпекою судноплавства на морському і річковому транспорті, затверджене наказом Міністерства транспорту України від 20.11.2003 р. № 904 [41], визначає порядок організації робіт з попередження аварійних подій на морському і річковому транспорті, завдання, функції, органи, суб'єкти і об'єкти системи управління безпекою судноплавства, встановлює форми контролю за виконанням заходів, пов'язаних із безпекою судноплавства. Дія Положення поширюється на Міністерство інфраструктури України, Державну службу України з безпеки на транспорті, інші юридичні особи незалежно від форм

власності та фізичні особи, діяльність яких пов'язана із судноплавством (крім Міноборони, Національної гвардії, Державної прикордонної служби України, СБУ та МВС). Система управління безпекою судноплавства охоплює: захист людини – захист її життя, здоров'я, майна, її прав щодо використання територіального моря, внутрішніх вод та інших водойм загального користування для праці, відпочинку, спорту, використання водних ресурсів, у тому числі і для судноплавства; захист довкілля – його захист від негативного впливу судноплавства; судна – їх стан, умови плавання та перебування на них людини; водні шляхи – їх придатність до використання, умови плавання ними; берегові об'єкти – їх відповідність стандартам безпеки судноплавства, готовність і надійність. Формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері безпеки руху, навігаційно-гідрографічного забезпечення судноплавства, торговельного мореплавства є одним з основних завдань Міністерства інфраструктури України. Здійснення відповідно до законодавства державного нагляду (контролю) за безпекою на морському та річковому транспорті є одним з основних завдань Укртрансбезпеки. Організацію управління у сфері безпеки судноплавства покладено на Мінінфраструктури України, Укртрансбезпеку, керівників підприємств, установ та організацій морського і річкового транспорту.

До об'єктів управління системи управління безпекою судноплавства на морському і річковому транспорті належать такі підприємства, установи, організації морського і річкового транспорту: українські судноплавні компанії, українські морські і річкові судна, морські і річкові порти та термінали України, бази для стоянки маломірних (малих) суден, підприємства, що утримують та обслуговують судноплавні шляхи, інші гідротехнічні та інженерні споруди об'єктів водного транспорту, лоцманські служби, служби і пости регулювання руху суден, гідрографічні підприємства (установи), морські та річкові аварійно-рятувальні служби, підрозділи, підприємства морського зв'язку та зв'язку на внутрішніх водних шляхах; навчальні заклади, інші установи з навчання, підготовки та перепідготовки плавскладу та берегових фахівців морського і

річкового транспорту; інші підприємства, організації, установи, діяльність яких пов'язана із забезпеченням безпеки судноплавства. Крім того, система управління безпекою судноплавства на морському і річковому транспорті охоплює: плавсклад українських морських і річкових суден; пасажирів і вантажі, які перевозяться українськими суднами; працівників портових та берегових служб морського і річкового транспорту; іноземні морські і річкові судна та їх екіпажі, під час їх перебування в територіальному морі і внутрішніх водах України. Тут варто відзначити, що останній з перелічених об'єктів – «іноземні морські і річкові судна та їх екіпажі, під час їх перебування в територіальному морі і внутрішніх водах України» – свідчить про одну з головних особливостей норм морського права – поширення дії деяких з них на територію іноземної держави, а саме іноземні морські та річкові судна.

Наступним за хронологією документом у сфері забезпечення безпеки мореплавства є Інструкція про порядок здійснення контролю за виконанням судноплавними компаніями України нормативних актів з питань безпеки судноплавства, затверджена наказом Міністерства транспорту та зв'язку України 26.11.2004 р. № 1048 [42]. Чинною редакцією Інструкції встановлено порядок здійснення Укртрансбезпекою контролю за виконанням судноплавними компаніями України незалежно від форм власності вимог чинного законодавства України та міжнародних конвенцій, стороною яких є Україна, пов'язаних із безпекою судноплавства. Контроль за виконанням судноплавними компаніями України нормативних актів з питань безпеки судноплавства здійснюється з метою перевірки забезпечення ними безпечних умов перевезень для судна, вантажу, пасажирів, екіпажу судна, екологічної безпеки. Основними видами контролю судноплавної компанії є здійснення Укртрансбезпекою комплексних, цільових перевірок та оперативного контролю. При проведенні перевірки судноплавної компанії державні інспектори мають право: безперешкодного доступу в приміщення, на територію і судна судноплавної компанії; одержання від її працівників інформації, необхідної для своєчасного і якісного проведення перевірки. У залежності від ступеня впливу конкретних невідповідностей і

порушень на стан забезпечення безпеки судноплавства у судноплавній компанії та на її судах комісія повинна запропонувати для прийняття в установленому порядку будь-які з таких заходів: надання обов'язкових для виконання посадовими особами судноплавної компанії, капітанами й екіпажами її суден приписів щодо усунення порушень вимог безпеки судноплавства; скасування вказівок посадових осіб судноплавної компанії, якщо вони суперечать вимогам безпеки судноплавства; заборону експлуатації суден і виконання робіт, що створюють загрозу життю та здоров'ю людей; унесення пропозицій про відсторонення від роботи працівників, дії яких можуть спричинити аварійні події або створити загрозу їх виникнення; подання пропозиції про невідповідність окремих посадових осіб займаним посадам; припинення руху суден або заборону їх руху на окремих ділянках судноплавних шляхів; розгляд справ про адміністративні правопорушення та накладання адміністративного стягнення відповідно до законодавства; надання пропозицій органу ліцензування на морському і річковому транспорті щодо анулювання ліцензії судноплавної компанії на надання послуг з перевезення пасажирів і вантажів морським і річковим транспортом.

У 2009 році було затверджено Положення про Державну систему управління безпекою судноплавства [43], відповідно до якої державною системою управління безпекою судноплавства є сукупність суб'єктів, що здійснюють скоординовані заходи у сфері судноплавства, спрямовані на запобігання виникненню та зменшення наслідків аварій, які можуть заподіяти шкоду здоров'ю і життю людини, навколишньому природному середовищу та майну. Суб'єктами системи управління є: органи виконавчої влади; державна лоцманська служба; служба регулювання руху суден; морська аварійно-рятувальна служба; державні підприємства, установи та організації, що провадять діяльність у сфері навігаційно-гідрографічного забезпечення судноплавства; державні підприємства, що провадять діяльність у сфері організації морського зв'язку та телекомунікації, річкової інформаційної системи; державні підприємства, що обслуговують судноплавні морські та річкові шляхи; державні класифікаційні товариства; морські порти; державні галузеві

проектно-конструкторські та науково-дослідні установи; державні підприємства, установи та організації, діяльність яких пов'язана із забезпеченням безпеки судноплавства. Система управління забезпечує: зниження рівня ризику виникнення обставин, що зумовлюють аварії у сфері судноплавства; захист життя, здоров'я і прав людини, збереження майна під час судноплавства; забезпечення екологічної безпеки судноплавства та запобігання шкідливому впливу судноплавства на навколишнє природне середовище; вирішення питань техногенної безпеки, цивільної оборони і захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру; визначення повноважень суб'єктів системи, умов та порядку їх взаємодії на всіх рівнях управління; додержання суб'єктами системи управління міжнародних стандартів з безпеки судноплавства; нормативно-правове і нормативно-технічне забезпечення судноплавства; стимулювання безпечного судноплавства.

Положення про капітана морського порту та службу капітана морського порту, затверджене наказом Міністерства інфраструктури України від 27.03.2013 р. № 190 [44] передбачає ряд норм у сфері забезпечення безпеки мореплавства і це не є випадковим, адже відповідно до ст. 75 КТМ України, державний нагляд за безпекою мореплавства у морському порту, на підходах до нього та в суміжних акваторіях здійснюється капітаном морського порту. Зазначене Положення встановлює порядок діяльності капітана морського порту та служби капітана морського порту в частині здійснення ними нагляду та забезпечення безпеки мореплавства у морському порту, на підходах до нього та в суміжних акваторіях. Капітан морського порту очолює службу капітана морського порту, яка входить до складу адміністрації морських портів України. Зокрема, капітан морського порту здійснює: нагляд за дотриманням законодавства і правил мореплавства, а також міжнародних договорів України щодо мореплавства, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; перевірку судових документів, дипломів, кваліфікаційних свідоцтв командного складу та членів екіпажів суден; нагляд за дотриманням вимог щодо порядку заходження суден у морський порт і виходу з

морського порту; нагляд за дотриманням вимог щодо запобігання забрудненню навколишнього природного середовища; оформлення приходу суден у морський порт і виходу з морського порту в порядку, встановленому чинним законодавством тощо.

Галузеву програму забезпечення безпеки судноплавства на 2014 – 2018 роки було затверджено наказом Міністерства інфраструктури України 26.06.2013 р. № 426 [45] і зазначено, що основними напрямками та завданнями Програми є: боротьба з актами насильства на морському і річковому транспорті, Захист навколишнього природного середовища, Забезпечення безпеки мореплавства, вдосконалення національної системи пошуку і рятування на морі, забезпечення безпеки судноплавства на внутрішніх водних шляхах.

Наступним нормативним актам у сфері забезпечення безпеки мореплавства необхідно приділити підвищену увагу. За інформацією, офіційного веб-порталу Верховної Ради України, у розділі «Законодавство України» є діючими дві постанови Кабінету Міністрів України від 17.07.2014 р. № 300 «Про затвердження Положення про Державну інспекцію України з безпеки на морському та річковому транспорті» [46] та від 11.02.2015 р. № 103 «Про затвердження Положення про Державну службу України з безпеки на транспорті» [47]. Зазначені постановами затверджені положення про державні органи, завданням яких є забезпечення безпеки мореплавства – Державна інспекцію України з безпеки на морському та річковому транспорті та Державна служба України з безпеки на транспорті. Обидва органи, зважаючи на норми положень про них є центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра інфраструктури і які реалізують державну політику у сфері безпеки на морському та річковому транспорті (п. 1 Положення про Державну інспекцію України з безпеки на морському та річковому транспорті, п. 1 Положення про Державну службу України з безпеки на транспорті), але щодо останнього додано: «крім сфери безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства» та розширено сферу дії на сі види транспорту. При цьому, зміст Положення про Державну

інспекцію України з безпеки на морському та річковому транспорті свідчить також, що дія цього Положення не поширюється на риболовні судна. Отже, сьогодні є діючими дві постанови Кабінету Міністрів України щодо визначення правового статусу та повноважень двох центральних органів виконавчої влади у сфері забезпечення безпеки мореплавства з тотожними повноваженнями, що свідчить або про конфлікт їх компетенції, або про недосконалість нормотворчої техніки та забезпечення актуальності бази нормативно-правових актів. При цьому, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [48] було утворено Державну службу України з безпеки на транспорті, реорганізувавши шляхом злиття Державну інспекцію з безпеки на морському та річковому транспорті, Державну інспекцію з безпеки на наземному транспорті та підпорядкувавши Службі, що утворюється, Державну спеціальну службу транспорту. Отже, Державну інспекцію з безпеки на морському та річковому транспорті було реорганізовано, а нормативно-правового акта про скасування положення про неї видано не було, що стало причиною утворення ситуації, коли діючими є два положення про два центральні органи виконавчої влади із тотожною сферою повноважень, зокрема у сфері забезпечення безпеки мореплавства.

Висновки. Отже, дослідження генези правового регулювання механізму адміністративно-правового забезпечення безпеки мореплавства засвідчило, що його зміни відбувалися дуже динамічно, з намаганням побудувати єдину, цілісну систему управління цим важливим аспектом мореплавства, без якого є неможливим ефективне використання морських транспортних коридорів та отримання прибутків від морських перевезень вантажів та пасажирів.

Література:

1. Положення про систему управління безпекою судноплавства на морському і річковому транспорті, затверджене наказом Міністерства транспорту України від 20.11.2003 р. № 904 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 52. – Т. 2. – Ст. 2844.

2. Allianz Global Corporate & Specialty. URL: <http://www.agcs.allianz.com>
3. Про утворення Урядової комісії з розслідування причин аварії з судном «Іволга», що сталася 17 жовтня 2015 р. у Чорному морі: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.10.2015 р. № 1081-р // Урядовий кур'єр. 20.10.2015. № 194
4. Крушение Иволги. Топ-5 катастроф на Черном море. URL: <http://finance.bigmir.net/business/62191-Kryshenie-Ivolgi-Top-5-katastrof-na-Chernom-more>
5. Сергійчик В.О. Адміністративно-правові засади виконання Україною обов'язків держави прапора щодо контролю технічного стану морських суден: 12.00.07: дис. ... канд. юрид. наук. – Одеса, 2010. 215 с.
6. Аверочкіна Т.В. Шляхи імплементації міжнародно-правових стандартів професійної підготовки плавскладу в українському законодавстві: 12.00.03: дис. ... канд. юрид. наук. – Одеса, 2006. –172 с.
7. Іванов Д.А. Інформаційно-правові основи забезпечення безпеки мореплавства: 12.00.07: дис. ... канд. юрид. наук. – Одеса, 2008. – 205 с.
8. Калініченко А.П. Адміністративно-правові засади нагляду та контролю за безпекою судноплавства в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – К., 2011. – 18 с.
9. Алексеев С.С. Право: азбука-теория-философия: Опыт комплексного исследования. – М. : Статут, 1999. – 712 с.
10. Теория государства и права: ученик для юрид. вузов и фак. / С.С. Алексеев и др. ; отв. ред. В.М. Корельский, В.Д. Перевалов. – М.: Инфа М - Норма, 1997. – 570 с.
11. Онищук О.О. Механізм адміністративно-правового запобігання та протидії корупції // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 686–689. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10oootpk.pdf>
12. Голосніченко І.П., М.Ф. Стахурський, Н.І. Золотарьова Адміністративне право України: основні поняття. Навчальний посібник. – К. : ГАН, 2005. – 232 с.
13. Гончарук С.Т. Адміністративне право України: навч. посіб. – К., 2000. – 240 с.
14. Гладун З.С. Адміністративне право України: навчальний посібник – довідник для підготовки до іспиту. – Тернопіль: ТНЕУ, 2008. 172 с.
15. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посіб. – К.: Атіка, 2008. – 624 с.

16. Коренев А.П. Административное право России: учеб. в 3 ч. – М. : МЮИ МВД России, Изд-во «Щит-М», Часть 1. – 1999. – 280 с.

17. Бедрак Н. Зміст та особливості механізму адміністративно-правового регулювання туристичної галузі // Адміністративне право. – 2009. – № 6. – С. 56–59.

18. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку ХХІ століття): монографія / В.В. Галунько та ін.; за заг. ред. В.В. Галунька. – Херсон: ВАТ «Херсонська міська друкарня», 2010. – 376 с.

19. Про заходи щодо підвищення безпеки мореплавства: постанова Кабінету Міністрів України від 16.05.1992 р. № 250. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/250-92-п> (втр. чин.)

20. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 30.03.2016 р. № 252 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 28. – Ст. 1127.

21. Кодекс торговельного мореплавства України, 1995 // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 47. – Ст. 349.

22. Про впровадження Глобальної морської системи зв'язку під час лиха та для забезпечення безпеки мореплавства: наказ Міністерства транспорту України від 07.07.98 р. № 271 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 30. – Ст. 1145.

23. Питання безпеки судноплавства України: постанова Кабінету Міністрів України від 30.12.1998 р. № 2098 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 52. – С. 51.

24. Питання Державної адміністрації морського і річкового транспорту: постанова Кабінету Міністрів України від 05.03.2009 р. № 227 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 20. – Ст. 647.

25. Про часткове зупинення дії постанови Кабінету Міністрів України від 5 березня 2009 р. № 227: постанова Кабінету Міністрів України від 08.07.2009 р. № 948 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 69. – Ст. 2378.

26. Про внесення зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 8 липня 2009 р. № 948: постанова Кабінету Міністрів України від 22.12.2010 р. № 1162 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 98. – Ст. 3479.

27. Питання ліквідації Головної державної інспекції з безпеки судноплавства: постанова Кабінету Міністрів України від 9.11.2011 р. № 1148 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 87. – Ст. 3169.

28. Жорник І.В. Розв'язання конфлікту кваліфікації уніфікованих норм, що регулюють приватноправові відносини у мореплавстві:

12.00.03: дис. ... канд. юрид. наук. – Міжнар. гуманітарний ун-т. – Одеса, 2015. – 258 с.

29. Словник української мови: у 11 т. – Т. 4. (І – М). – К. : Наук. думка, 1973. – 840 с.

30. Словник української мови: у 11 т. – Т. 9. (С). – К. : Наук. думка, 1978. – 916 с.

31. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. — К.: «Укр. енцикл.», 2001. — Т. 5: П – С. – 736 с.

32. Морська доктрина України на період до 2035 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 7 жовтня 2009 р. № 1307 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 94. – Ст. 3216.

33. United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982. URL: http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/closindxAgree.htm

34. Convention on Facilitation of International Maritime Traffic, 1965. URL: <http://www.ifrc.org/Docs/idrl/I258EN.pdf>

35. Додин Е.В., С.А. Кузнецов, Т.В. Аверочкина Двусторонние соглашения Украины о торговом мореплаваннии: учеб. пособие / под общ. ред. академика С.В. Кивалова. – Львов: «Сполом», 2009. – 380 с.

36. Державна програма удосконалення функціонування державної системи забезпечення безпеки судноплавства на 2002-2006 роки, схвалена постановою Кабінету Міністрів України від 28.01.2002 р. № 96 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 20. – Ст. 976.

37. Положення про порядок видання Держфлотінспекцією України обов'язкових для виконання посадовими особами приписів щодо усунення порушень вимог нормативних актів з питань безпеки судноплавства та контроль за їх виконанням, затверджене наказом Міністерства транспорту України від 09.06.2003 р. № 428 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 34. – Ст. 1840.

38. Положення про порядок видання Держфлотінспекцією України обов'язкових для виконання посадовими особами приписів щодо усунення порушень вимог нормативних актів з питань безпеки судноплавства та контроль за їх виконанням, затверджене наказом Міністерства транспорту України від 09.06.2003 р. № 428 // Офіційний вісник України. 2003. № 34. Ст. 1840 (у редакції згідно із наказом Міністерства інфраструктури України від 26.03.2012 р. № 188 «Про внесення змін до деяких наказів Міністерства транспорту України» (Офіційний вісник України. 2012. № 31. Ст. 1156) назву Положення змінено на «Положення про порядок видання обов'язкових для виконання посадовими особами приписів щодо усунення порушень

вимог нормативно-правових актів з питань безпеки судноплавства та контроль за їх виконанням»).

39. Правила контролю суден з метою забезпечення безпеки мореплавства, затверджені наказом Міністерства транспорту України від 17.07.2003 р. № 545 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 13. – Ст. 915.

40. Конституція України, 1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

41. Положення про систему управління безпекою судноплавства на морському і річковому транспорті, затверджене наказом Міністерства транспорту України від 20.11.2003 р. № 904 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 52. – Т. 2. – Ст. 2844.

42. Інструкція про порядок здійснення контролю за виконанням судноплавними компаніями України нормативних актів з питань безпеки судноплавства, затверджена наказом Міністерства транспорту та зв'язку України 26.11.2004 р. № 1048 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 50. – Ст. 3304.

43. Положення про Державну систему управління безпекою судноплавства, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 7.10.2009 р. № 1137 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 83. – Ст. 2810.

44. Положення про капітана морського порту та службу капітана морського порту, затверджене наказом Міністерства інфраструктури України від 27.03.2013 р. № 190 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 36. – Ст. 1284.

45. Галузева програма забезпечення безпеки судноплавства на 2014 – 2018 роки, затверджена наказом Міністерства інфраструктури України 26.06.2013 р. № 426. URL: <http://consultant.parus.ua/?doc=08OJR2F9BD>

46. Про затвердження Положення про Державну інспекцію України з безпеки на морському та річковому транспорті: постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2014 р. № 300 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 63. – Ст. 1740.

47. Про затвердження Положення про Державну службу України з безпеки на транспорті: постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2015 р. № 103 // Офіційний вісник України. 2015. № 22. Ст. 604.

48. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 р. № 442 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 74. – Ст. 2105.

УДК 342.9

Сербин Р. А.,

д-р юрид. наук, старший науковий співробітник,
проректор Національної академії внутрішніх справ,
полковник поліції

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ВЗАЄМОДІЇ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ТА СУБ'ЄКТІВ БЛАГОДІЙНИЦТВА

У статті охарактеризовано особливості адміністративно-правової взаємодії публічної адміністрації та суб'єктів благодійництва, з метою удосконалення благодійництва та благодійної діяльності в Україні. Доведено, що взаємодія є спонтанним або спланованим процесом зв'язку між двома й більше суб'єктами, що здійснюється за допомогою наявних засобів у формі боротьби чи співробітництва та спрямований на досягнення визначених цілей.

Ключові слова: адміністративно-правова взаємодія, публічна адміністрація, суб'єкт благодійництва, удосконалення, благодійництво, благодійна діяльність, державна політика, національне законодавство, правовідносини.

В статье охарактеризованы особенности административно-правовой взаимодействия публичной администрации и субъектов благотворительности, с целью усовершенствования благотворительности и благотворительной деятельности в Украине. Доказано, что взаимодействие является спонтанным или спланированным процессом связи между двумя и более субъектами, осуществляется с помощью имеющихся средств в форме борьбы или сотрудничества и направленный на достижение определенных целей.

Ключевые слова: административно-правовое взаимодействие, публичная администрация, субъект благотворительности, усовершенствование, благотворительность, благотворительная деятельность, государственная политика, национальное законодательство, правоотношения.

This article describes the features of administrative interaction legal public administration and of charity to improve the charity and philanthropy in Ukraine. Proved that interaction is spontaneous or planned process of communication between two or more entities, implemented using available tools in the form of struggle or cooperation and aims to achieve these goals.

Keywords: legal administrative interaction, public administration, the subject of charity, improvement, charity, philanthropy, public policy, domestic law, relationship.

Постановка проблеми. Указом Президента України від 13 грудня 2007 р. № 1220 [1] встановлено в Україні День благодійництва, який відзначається щорічно в другу неділю грудня. Метою запровадження цього свята є утвердження принципів гуманізму й милосердя, сприяння розвитку благодійної діяльності та підтримка ініціативи громадських організацій.

Водночас Генеральна Асамблея Організації Об'єднаних Націй на 58-му пленарному засіданні 17 грудня 2012 р., визнаючи та підтверджуючи, що благодійність може сприяти заохоченню діалогу між людьми з різних цивілізацій, культур і релігій, роль благодійності в полегшенні гуманітарної кризи й людських страждань у середині та між націями, а також зусилля благодійних організацій та окремих осіб, у тому числі роботу Матері Терези, у Резолюції № 67/105 вирішала призначити 5 вересня Міжнародним днем благодійництва [2].

Аналіз дослідження даної проблеми. Дану проблематику досліджували такі науковці, як В.Б. Авер'янов, С.С. Алексєєв, Д.А. Александров, Р.Г. Аפרсян, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, І.Л. Бородин, Є.В. Донін, О.М. Донік, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, Л.В. Коваль, Т.О. Коломосьць, В. К. Колпаков, О.В. Кузьменко, В.І. Курило, Д.М. Лук'янець, С.В. Матяж, Р.С. Мельник, С.А. Ошеров, С.В. Тихомиров, Л.А. Сенека, О.О. Стрельнікова, О.Г. Стрельченко, В.К. Шкарупа тощо. Все ж таки, ця тема настільки актуальна, що спонукає до подальшого її дослідження.

Метою статті є проведення ґрунтовного дослідження особливостей адміністративно-правової взаємодії публічної адміністрації та суб'єктів благодійництва в Україні.

Виклад основного матеріалу. Українська держава в особі Президента України та світова спільнота через Організацію Об'єднаних Націй утвердили відзначення на національному та міжнародному рівнях дня благодійництва.

У контексті зазначеного цілком логічною вважається практика взаємодії публічної адміністрації, яка визнає офіційно вагому роль благодійної діяльності, та суб'єктів благодійництва.

Яскравим тому підтвердженням є життєвий досвід Агнеси Гонджи Бояджиу, відомої в усьому світі як Матір Тереза, якій 17 жовтня 1979 р. присуджено Нобелівську премію миру, яку всупереч наполяганням індійського уряду нею не було перераховано державі, а витрачено на будівництво нових притулків для бідних та прокажених.

«Матері Терезі вдалося перекинути міст через прірву, яка існує між багатими й бідними народами, – сказав, представляючи нового лауреата, член нобелівського комітету Іон Саннес. – Її переконаність в людській гідності й стала цим мостом. (...) У наших стараннях надавати допомогу як на національному, так і на міжнародному рівні ми повинні вчитися на прикладі її роботи з конкретними людьми, які впали у відчай. На міжнародному рівні наші зусилля можуть слугувати справі миру, лише якщо ці зусилля не ображають почуття самоповаги бідних націй. Будь-яку допомогу, що пропонується багатими державами, потрібно надавати в дусі Матері Терези» [3, с. 16-17].

Водночас молодшою однодумницею матері Терези була принцеса Діана, діяльність якої у сфері благодійності також є всесвітньо відомою.

Їх благодійна діяльність за певних зусиль підтримувалася державами шляхом виділення земельних ділянок під будівництво притулків і надання дозволів на користування будівлями з тими ж цілями, й виділення харчів, й відміни негуманних державних рішень (для прикладу, про примусову стерилізацію хворих проказою) тощо.

Благодійництво в українській традиції також займає значне місце. Відомими меценатами свого часу були інтелектуальні, високоосвічені, успішні люди: П. Могила, І. Мазепа, Г. Галаган, родини Терещенків та Ханенків, які зробили великий внесок у розвиток української культури, освіти, науки, тісно взаємодіючи при цьому з державними та громадськими інституціями.

Як і в усьому світі, в Україні суб'єкти благодійництва перебувають у постійному взаємозв'язку з державою в особі органів публічного адміністрування, вони є невід'ємною складовою державного механізму. Така взаємодія зумовлює і взаємовплив цих інституцій одна на одну.

На сьогодні у зв'язку зі складною соціально-економічною і політичною ситуацією в нашій державі та специфікою діяльності у сфері благодійництва практично кожен із суб'єктів публічного адміністрування тією чи іншою мірою пов'язаний у своїй діяльності із суб'єктами благодійництва. Проте відсутній єдиний орган, уповноважений на нормативно-правове, методичне та консультативне забезпечення такої діяльності, а відтак, і чітка регламентація механізму взаємодії вказаних суб'єктів.

Враховуючи зазначене, питання взаємодії суб'єктів благодійництва й публічної адміністрації є актуальним. Воно фрагментарно досліджувалося О.А. Ковтун, О.О. Кожушко, М.С. Пасічником та іншими. Проте системні та ґрунтовні напрацювання за цією тематикою відсутні.

Через це далі пропонуємо розглянути особливості, суб'єктів і форми взаємодії публічної адміністрації та суб'єктів благодійництва – бенефіціарів та благодійників (у тому числі благодійних організацій).

Про бенефіціарів та благодійників йшлося в попередніх частинах цієї роботи. Водночас природа публічної адміністрації потребує додаткового розкриття.

Загалом призначення публічної адміністрації полягає у здійсненні певного цілеспрямованого впливу її суб'єктів на ті сфери життєдіяльності суспільства, які потребують такого впливу, із метою узгодження та задоволення як інтересів держави, так і суспільства [4, с. 524]. Серед відповідних сфер життєдіяльності також і благодійництво.

Усупереч тому, що поняття публічної адміністрації є загальновживаним, єдиного підходу до його розуміння немає. У зв'язку з цим, спробуємо розібратися та внести пропозиції щодо розуміння цієї категорії.

Розклавши досліджуване словосполучення на два слова, отримуємо:

– публічний.

Із римс. *publica* перекладається як «державний» або «суспільний», від лат. *publicus* – суспільний, народний.

Означає: 1) такий, який відбувається в присутності публіки, людей, прилюдний; 2) відкритий, гласний, суспільний; 3) призначений для широкого відвідування, користування; громадський, загальний, загальнодоступний; 4) спільне, доступне для всіх, яке служить усім [5, с. 6].

– адміністрація.

Є два підходи до розуміння походження цього слова: 1) від латинського «*ministrare*» – служити [6, с. 10]; 2) від латинського «*administratio*» – управління [7, с. 6; 8, с. 2]. Це слово вказує на підпорядкованість політичній владі та служіння публічним інтересам [5, с. 6].

Публічну адміністрацію в науці пропонується розуміти як:

– систему організаційно-структурних утворень, які на законних підставах набули владних повноважень для їх реалізації в публічних інтересах [9]. Це визначення є обмеженим, оскільки моменти, на яких у ньому акцентовано увагу, як-от законність набуття владних повноважень, система утворень тощо, не дають уявлення про зміст досліджуваного поняття. При цьому, враховуючи зміст процитованої дефініції, ми можемо виокремити такі ознаки публічної адміністрації, як системність, законодавче підґрунтя набуття повноважень утвореннями, які входять до відповідної системи, спрямованість її функціонування на реалізацію публічних інтересів;

– сукупність державних і недержавних суб'єктів публічної влади, які наділені державно-владними повноваженнями, що спрямовані на задоволення інтересів громадян [10, с. 17].

Таке тлумачення є досить стислим, але й таким, що містить найбільш значимі характеристики публічної адміністрації, а саме: приналежність до числа відповідних суб'єктів як

державних, так і недержавних інституцій; покладення на них державно-владних повноважень;

– організацію та діяльність органів (установ, структурних організацій), що наділені прерогативами публічної влади і основою діяльності яких є забезпечення виконання чинного законодавства в публічних інтересах [11, с. 89].

Це визначення позбавлене логічності та деталізованості і в частині суб'єктів публічної адміністрації, і в частині сфери відання цих суб'єктів, і в частині змісту їх діяльності.

Водночас у процитованому визначенні варто відмітити положення щодо спрямованості діяльності суб'єктів, система яких становить собою публічну адміністрацію, на виконання норм і положень національного законодавства;

– сукупність органів та інших інституцій, підпорядкованих публічній владі, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції [12].

Прочитована дефініція є сумнівною в частині підпорядкованості суб'єктів публічної адміністрації публічній владі, по-перше, через те, що такими суб'єктами є не лише органи влади, а по-друге, тому, що інші окрім органів влади суб'єкти публічної адміністрації не перебувають у підпорядкуванні публічній владі, оскільки підпорядкування передбачає організаційну залежність суб'єкта нижчого рівня від суб'єкта вищого рівня;

– сукупністю державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами котрої є, по-перше, органи виконавчої влади і, по-друге, виконавчі органи місцевого самоврядування;

Недоліком процитованого визначення вважаємо залишення поза увагою його автора інших окрім органів державної влади та органів місцевого самоврядування суб'єктів публічного адміністрування, яким відповідні повноваження можуть делегуватися в установленому законодавством порядку. Крім того, його автор зауважує лише на суб'єктах публічної влади без зазначення характерних ознак здійснення ними адміністрування. Отже, це визначення суттєво обмежує зміст досліджуваної категорії;

– сукупність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, що підпорядковані публічній владі, діяльність яких спрямована на виконання закону та реалізацію інших публічно-управлінських функцій, які можуть делегуватися підприємствам, установам та організаціям, та будь-які інші суб'єкти, що здійснюють функції публічного управління, які своєю діяльністю забезпечують права і свободи людини і громадянина [13, с. 92].

Цінним у цьому визначенні є виокремлення такої ознаки досліджуваної категорії, як можливість делегування покладених на неї повноважень на підприємства, установи та організації.

Враховуючи вищезазначене, вважаємо публічну адміністрацію системою органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів, уповноважених законодавством та яким делеговано відповідні повноваження, що здійснюють покладені на них державно-владні повноваження, спрямовані на забезпечення реалізації публічних інтересів.

Публічне адміністрування втілює в собі взаємодію держави та суспільства, а також взаємодію з різними елементами соціальної системи.

Враховуючи зазначене, публічна адміністрація є партнером суб'єктів благодійництва. У зв'язку з цим, вважаємо, що під час визначення щодо суб'єктів публічної адміністрації у сфері благодійництва варто брати за основу сфери благодійної діяльності, визначені статтею 3 Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації».

У цьому контексті слід зауважити на думці Ю.С. Кіцу та Р.О. Лисої, яку ми цілком поділяємо. Зокрема, превалююче положення в системі суб'єктів публічного адміністрування займають органи виконавчої влади [14, с. 29].

Враховуючи вищезазначене, суб'єктами публічної адміністрації у сфері благодійництва вважаємо: Кабінет Міністрів України та Координаційну раду з питань розвитку громадянського суспільства, створену при цьому органі; Міністерство соціальної політики України і Раду з координації роботи щодо надання волонтерської та благодійної допомоги

при Міністерстві соціальної політики України; Державну службу України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції; Міністерство освіти і науки України; Міністерство охорони здоров'я України; Міністерство екології та природних ресурсів України; Міністерство оборони України; Міністерство внутрішніх справ України; Міністерство юстиції України (координує як визначені за ним сфери, так і ті, які знаходяться поза компетенцією інших центральних органів виконавчої влади) та Координаційний центр з надання правової допомоги; Міністерство культури України; Міністерство молоді та спорту України; Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України; Міністерство закордонних справ України; Міністерство економічного розвитку і торгівлі України; місцеві державні адміністрації й дорадчі органи, на які покладено функції з координації роботи щодо надання волонтерської та благодійної допомоги, при обласних державних адміністраціях; органи місцевого самоврядування.

Окремо варто назвати Президента України та Верховну Раду України, які забезпечують законодавче підґрунтя для благодійництва.

Враховуючи специфіку діяльності перелічених інституцій, вважаємо, що основними завданнями публічної адміністрації у сфері благодійництва є забезпечення: формування та забезпечення реалізації соціально орієнтованої державної політики; найбільш сприятливої законодавчої регламентації функціонування й розвитку благодійництва; практичних умов для добровільності й самостійності благодійництва з урахування потреб часу та кращого міжнародного досвіду; умов для унеможливлення порушень у сфері благодійництва, забезпечення, охорони та захисту прав, свобод і законних інтересів суб'єктів благодійництва тощо.

Розібравшись із питаннями суб'єктів благодійництва та публічної адміністрації переходимо до дослідження категорії «взаємодія».

Передусім зазначимо, що національне законодавство не містить норм та положень, які б чітко передбачали будь-яку взаємодію у сфері благодійництва. У зв'язку з цим, результати

вивчення досліджуваного питання носитимуть суто теоретичний характер.

Коли йдеться про те, що одним із учасників правовідносин є публічна адміністрація, маємо на увазі не взаємодію в загальному розумінні, а адміністративно-правову взаємодію. У цьому контексті слушною є думка А. М. Подоляки, яка полягає у тому, що поняття «взаємодія» є як міжгалузевою категорією, так й адміністративно-правовою [15, с. 338].

Науковці розуміють взаємодію як:

– філософську категорію, яка тісно пов'язана з поняттям взаємозв'язку і розглядається як одна з форм останнього [16, с. 154].

Виходячи зі змісту цього визначення взаємодії, досліджуваній категорії характерна наявність зв'язку між її суб'єктами;

– одну з основних філософських категорій, яка відображає процеси впливу різних об'єктів один на одного, їх взаємну обумовленість та зміну стану або взаємоперехід, а також породження одним об'єктом іншого [17, с. 7].

Не погоджуємося з автором цього визначення в частині положення щодо взаємообумовленості об'єктів взаємодії та їх породження один одним у цьому процесі, оскільки вважаємо, що взаємодія передбачає фактичну наявність як мінімум двох суб'єктів її здійснення. У такому випадку може йтися про породження окремого суб'єкта як результату відповідної взаємодії, який, між іншим, може набутися у майбутньому статусу її учасника;

– роботу, яка є не підбором випадкових, непов'язаних між собою заходів, а глибоко обміркованою сукупністю чітко упорядкованих, зв'язаних між собою заходів, розроблених з урахуванням умов, своєрідності обстановки та задач [18, с. 186].

Цікавим у цьому визначенні є підхід до визначення досліджуваної категорії через заперечення. Водночас ми не поділяємо позицію щодо глибокої обміркованості заходів взаємодії, адже вони, на нашу думку, можуть бути не лише спланованими, але й носити спонтанний, випадковий характер;

– певну організаційну діяльність як шлях до мети на основі узгодженості дій суб'єктів [19, с. 99].

Вартє підтримки у цьому визначенні зауваження на цілеспрямованості взаємодії;

– засновану на спільності цілей і завдань, погоджену за часом, місцем і змістом, визначену законодавством діяльність компетентних суб'єктів щодо раціонального застосування наявних сил, засобів і методів для забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки [20, с. 97].

Це визначення є галузевим, а тому не може застосовуватись як універсальне. Проте з його змісту вбачаємо такі характерні ознаки взаємодії, як спільність між суб'єктами в цілях і завданнях її здійснення, ймовірність погодження організаційних моментів здійснення взаємодії, необхідність наявності засобів її здійснення;

– найбільш загальну закономірність існування світу, яка є результатом і виявом універсальної взаємодії усіх предметів та явищ і виражає внутрішню структурну єдність усіх елементів та властивостей у кожній цілісній системі, а також нескінченно різні зв'язки та відносини самої системи з іншими, оточуючими її, системами чи явищами [21, с. 50];

– найважливішу та найбільш розвинену форму відносин між суб'єктами соціального середовища (соціальної системи), основними ознаками якої є демократичний характер взаємозв'язків, наявність певної вигоди для усіх суб'єктів взаємодії, взаємна узгодженість у діях суб'єктів соціальної системи для досягнення наміченої цілі [22, с. 119].

Спірним у цій дефініції є положення щодо демократичності, взаємоузгодженості взаємодії та її вигоди для суб'єктів її здійснення;

– діалектична єдність боротьби та співробітництва, яка знаходить свій прояв у динамічному, перемінному процесі пульсації, періодичної зміни позитивного та негативного спрямування.

Цінним у процитованому визначенні є зауваження на двосторонності взаємодії, а саме: боротьба та співробітництво;

– діяльність різноманітних суб'єктів, яка характеризується взаємообумовленістю дій її суб'єктів, спрямованих на досягнення певної цілі, а також (в ідеалі) демократичним характером зв'язків та їх взаємоузгодженістю.

Отже, взаємодія, на наш погляд, є спонтанним або спланованим процесом зв'язку між двома й більше суб'єктами, що здійснюється за допомогою наявних засобів у формі боротьби чи співробітництва та спрямований на досягнення визначених цілей.

Література:

1. Про День благодійництва : Указ Президента України від 13 груд. 2007 р. № 1220 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 96. – Ст. 3495.

2. International Day of Charity : Resolution adopted by the General Assembly on 17 December 2012 № 67/105 [Electronic resource] – Access mode : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/484/90/PDF/N1248490>.

3. Личности // Издательский дом личности. – 2012. – № 4(44). – 128 с.

4. Кравцова Т. М. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації / Т. Кравцова, А. Солонар // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 522–525.

5. Матяж С. В. Проблеми державного регулювання меценатства в працях вітчизняних науковців / С. В. Матяж // Державне управління: теорія та практика : Електронне наук. фак. вид. НАДУ. – К. – 2009. – № 2 (10).

6. Коліушко І. Пріоритети розвитку українського адміністративного права / І. Коліушко // Адміністративне право в контексті європейського вибору України. Збірник наукових праць. – К., 2004. – С. 10–13.

7. Колпаков В. К. Адміністративне право України : [підруч.] / В. Колпаков, О. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.

8. Авер'янов В. Б. Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії та практики / Авер'янова В. Б. – К. : Факт, 2003. – 384 с.

9. Колпаков В. К. Про публічні адміністрації / В. К. Колпаков // Право України. – 2003. – № 5 – С. 28–31.

10. Александров О. А. Адміністративне право : [навч. посіб.] / Александров О. А. – К. : НАДУ, 2008. – 64 с.

11. Адміністративне право України (у визначеннях та схемах) : [навч. посіб.] – К. : Атіка, 2008. – 272 с.

12. Коліушко І. Реформа публічної адміністрації на місцевому та регіональному рівні як один із напрямків адміністративної реформи / І. Коліушко, В. Тимошук. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

www.municipal.gov.ua/data/loads/2005_zbirn_problemtrans_statta_koliyshko_timoshek.doc.

13. Міхровська М. С. Державне управління та публічна адміністрація : шлях до демократії / М. С. Міхровська // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2011. – № 88. – С. 90–93.

14. Кіцул Ю. С. Функції органів публічної адміністрації / Ю. Кіцул, Р. Лиса // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2015. № 32. – Т. 3. – С. 28–30.

15. Подоляка А. М. Взаємодія державних органів в охороні громадського порядку / А. М. Подоляка // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 338–344.

16. Український Радянський енциклопедичний словник : в 3 т. / [уклад. М. П. Бажан, І. К. Білодід, О. І. Гурій та ін.]. – К., 1966. – . – Т. 1. – 1966. – 436 с.

17. Спиркин А. Г. Взаимодействие / А. Г. Спиркин // Большая советская энциклопедия. – 1971. – Т. 5. – С. 3–9.

18. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом (опыт системного исследования) / Афанасьев В. Г. – [2-е изд., доп.] – М. : Политиздат, 1973. – 390 с.

19. Васильева О. М. Некоторые теоретические вопросы взаимодействия органов внутренних дел с добровольными народными дружинами / О. М. Васильева // Вопросы взаимодействия с общественностью. – М., 1977. – С. 95–103.

20. Пчолкін В. Д. Поняття, сутність та завдання взаємодії оперативних підрозділів органів внутрішніх справ / В. Д. Пчолкін // Проблеми взаємодії територіальних і транспортних органів внутрішніх справ у попередженні та розкритті злочинів : наук.-практ. конф., 23 трав. 2003 р. : тези доп. – Л., 2004. – С. 93–104.

21. Колпаков В. К. Адміністративно-правові проблеми взаємодії суб'єктів боротьби з корупцією : [моногр.] / В. Колпаков, Д. Заброда. – Д. : Дніпропетровськ. держ. ун-т внутр. справ, 2006. – 198 с.

22. Черних С. П. Адміністративно-правові засади взаємодії органів державної влади України у сфері протидії організованих злочинності / С. П. Черних // Право і Безпека. – 2010. – № 2 (34). – С. 117–122.

Татарова Т. О.,

канд. юрид. наук, доцент кафедри
публічно-правових дисциплін
Університету сучасних знань

ОСОБЛИВОСТІ ПОДАТКОВОЇ ПЕРЕВІРКИ ЯК ФОРМИ ПОДАТКОВОГО КОНТРОЛЮ

У науковій статті досліджено сутність податкових перевірок, як методу податкового контролю. Проаналізовано особливості проведення податкових перевірок в рамках Податкового кодексу.

Ключові слова: податки, податкові перевірки, камеральні перевірки, документальні перевірки, фактичні перевірки.

В научной статье исследована сущность налоговых проверок, как метода налогового контроля. Проанализированы особенности проведения налоговых проверок в рамках Налогового кодекса.

Ключевые слова: налоги, налоговые проверки, камеральные проверки, документальные проверки, фактические проверки.

In the article essence of tax verifications, as to the method of tax control is analysed. Peculiarities of tax checking within the framework of Tax Code of Ukraine have been analyzed.

Keywords: tax, tax inspection, documentary inspection, planned inspection.

Постановка проблеми. Податкові перевірки відіграють важливу роль у системі податкового контролю, оскільки за їх допомогою можна найбільш повно і ґрунтовно перевірити правильність сплати податків і зборів. Інші форми податкового контролю найчастіше використовуються з метою виявлення податкових порушень або збору формування доказової бази щодо висновків, які містяться в акті перевірки. У податковому законодавстві є значна кількість нерегульованих

процедурних, оперативно-процесуальних, організаційно-правових аспектів проведення податкових перевірок. Формування і розвиток організації та проведення податкових перевірок відбувається в умовах радикальної зміни економічних відносин і становлення принципово нового податкового законодавства, що створює основи для розробки сучасних теоретичних моделей правових інститутів податкового права, включаючи інститут податкового контролю.

Аналіз дослідження даної проблеми. У вітчизняній та зарубіжній юридичній літературі протягом останніх десятиліть спостерігається зростання інтересу до розкриття проблематики форм та методів фінансового контролю, в т.ч. податкового контролю. Окремі питання розглянуті в працях таких вітчизняних та зарубіжних учених, зокрема Л.К. Воронової, Р.О. Гаврилюка, О.М. Горбунової, О.Ю. Грачової, С.Т. Кадькаленка, М.В. Карасьової, А.М. Козиріна, Ю.О. Крохіної, М.П. Кучерявенка, О.Е. Лейста, М.І. Матузова, Н.М. Оніщенко, Ю.А. Ровинського, Р. О. Халфіної, Н.І. Хімічевої, С.Д. Ципкіна та ін.

Метою даної статті є дослідити та проаналізувати особливості податкової перевірки як однієї з форм податкового контролю.

Виклад основного матеріалу. Механізм податкового контролю становлять форми, види та методи податкового контролю, а їх нормативне визначення матиме важливе значення для дотримання розумного балансу державних та приватних інтересів при здійсненні фіскальної функції держави. При трактуванні форм податкового контролю слід виходити із співвідношення змісту та форми як філософських понять, за якого форма – спосіб вираження предмета та його внутрішня організація.

Деякі автори під формами контролю розуміють його види – залежно від часу здійснення контрольних дій: попередній, поточний та наступний [11, с. 12; 2, с. 68], інші – методи [4, с. 90]: ревізія, перевірка, нагляд, експертиза нормативно-правових актів, у т.ч. проектів [1, с. 88 - 89].

На нашу думку, форма податкового контролю – спосіб практичної реалізації повноважень контролюючих органів та їх

посадових осіб щодо організації та здійснення податкового контролю, а також юридичного закріплення результатів таких контрольних дій.

Під методами податкового контролю розуміються прийоми, способи або засоби його здійснення. Є. В. Поролло розрізняє методи податкового контролю в залежності від того, є він документальним або фактичним. Щодо документального податкового контролю, то виділяються наступні прийоми: формальна, логічна і арифметична перевірка документів; юридична оцінка господарських операцій, відображених у документах; зустрічна перевірка, яка ґрунтується на тому, що перевіряєма операція знаходить відображення в аналогічних документах організації – контрагента і в інших документах та облікових записах; економічний аналіз. Фактичний податковий контроль передбачає використання таких методів, як: облік платників податків; дослідження документів; отримання пояснень (допит свідків); огляд приміщень і предметів; інвентаризація; залучення фахівця; зіставлення даних про витрати фізичних осіб їх доходам; експертиза; екстраполяція [13].

Будучи предметом здійснення фінансової функції держави податки, збори, платежі є важливим інструментом стимулювання підприємництва та інвестиційної активності, фінансовим гарантом реалізації соціальних програм та забезпечення наповнюваності бюджетів та цільових фондів. А.І. Українцева дотримується іншої думки і пропонує форми і методи розділити таким чином: “Під формами слід розуміти податкові перевірки (виїзну та камеральну) як такі. Під методами – дії податкових органів, здійснювані при проведенні податкових перевірок (виїзний та камеральної): отримання пояснень платників податків, податкових агентів і платників зборів, перевірка даних обліку і звітності, огляд приміщень та територій, що використовуються для отримання доходу (прибутку), та інші” [14, с. 20].

Таким чином, форми і методи податкового контролю – це нерозривні поняття, які доповнюють один одного елементи податкового контролю, від яких на практиці залежить забезпечення контролю над дотриманням всіма учасниками

податкових правовідносин норм законодавства про податки і збори.

У загальному вигляді, перевірка є специфічним способом отримання і оцінки інформації про діяльність об'єкта, який контролюється. Перевірка включає комплекс дій, спрямованих на отримання певних відомостей, аналіз та оцінку усієї інформації, яка була отримана, складання підсумкового документа за результатами перевірки. Термін «перевіряти», як правило, визначається як обстеження з метою контролю [9, с. 538].

Перевірки є необхідною складовою нормативної діяльності сучасної держави, а регулювання фінансових і бюджетних зобов'язань громадян стало найважливішим інструментом державного управління. Багато аспектів ведення підприємницької діяльності врегульовано державою, а отже, є предметом моніторингу та контролю з боку державних органів, а головна мета проведення контрольної діяльності держави полягає в забезпеченні дотримання діючих правових норм, правил і вимог. Крім того, податкова перевірка виступає своєрідним індикатором впливу і ефективності застосовуваних правових норм правил, а результати фактично проведених перевірок та їх результатів можуть вступати показником моніторингу дотримання законодавства та необхідності та/або доцільності внесення відповідних змін.

Не можна погодитися з І.А. Малютіним, який визначає податкову перевірку як особливий метод державного фінансового контролю, а особливим видом державного фінансового контролю є податковий контроль, який вважається одним з найбільш важливих елементів податкової системи держави [6, с. 60-61].

Стадії процесу проведення податкової перевірки, на думку В. Уткіна, виглядають наступним чином: 1) проведення податкової перевірки (від моменту початку перевірки до оформлення результатів податкової перевірки); 2) оформлення результатів податкової перевірки; 3) оскарження результатів податкової перевірки в позасудовому порядку; 4) перегляд результатів податкової перевірки за обставинами, що знов відкрилися, в позасудовому порядку [15, с. 56]. Дещо

детальніше виокремлює стадії процесу проведення податкової перевірки Н.А. Маринів:

“1) підготовка до проведення податкової перевірки (яка включає визначення підстав для її проведення, видання наказу керівника податкового органу про проведення позапланової виїзної перевірки, направлення платнику письмового запиту з питань, які потребують його пояснень та документального підтвердження; оформлення направлень на право проведення виїзної перевірки, ознайомлення з матеріалами попередніх перевірок та інше);

2) проведення безпосередньо перевірочних дій;

3) оформлення акту (при виявленні порушень вимог податкового та іншого законодавства суб'єктами господарювання) чи довідки (при невстановленні таких порушень) про проведення податкової перевірки);

4) підписання акту та розгляд заперечень платників податків до прийняття податкових повідомлень-рішень (рішень);

5) оформлення результатів податкової перевірки у вигляді прийняття податкових повідомлень-рішень (рішень) про визначення податкових зобов'язань та застосування штрафних (фінансових) санкцій;

6) оскарження результатів податкової перевірки в позасудовому порядку (в порядку адміністративного оскарження);

7) перегляд результатів податкової перевірки за обставинами, що знов відкрилися, в позасудовому порядку.

8) оскарження результатів податкової перевірки в судовому порядку (з дотриманням строків апеляційного узгодження податкових зобов'язань)” [7, с. 121].

Будучи предметом здійснення фіскальної функції держави податки є важливим інструментом стимулювання підприємництва та інвестиційної активності, фінансовим гарантом реалізації соціальних програм та забезпечення наповнюваності бюджетів та цільових фондів, а податковий контроль, у свою чергу, є одним із видів та формою управлінської діяльності уповноважених органів щодо дотримання вимог законодавства у сфері нарахування та сплати

податків та зборів. Перевірки є необхідною складовою нормативної діяльності сучасної держави, а регулювання фінансових і бюджетних зобов'язань платників податків стало найважливішим інструментом державного управління та дієвим способом отримання інформації про виконання останніми своїх обов'язків по обчисленню та сплаті податків, зборів.

На нашу думку, податкова перевірка – це одна із форм податкового контролю, за допомогою якого забезпечується дотримання платниками податків, податковими агентами та/або іншими уповноваженими особами вимог законодавства щодо повноти, правильності нарахування і сплати податків, зборів, платежів, що реалізується шляхом співставлення наданих платником податків податкових декларацій (розрахунків) з фактичними даними щодо проведених останнім господарських операцій.

У зв'язку із визначення поняття податкової перевірки, слід наголосити на необхідності розмежування об'єкту і предмету податкової перевірки.

О.А. Ногіна пропонує вважати дії/бездіяльність особи, яка перевіряється щодо належного обліку та здійсненню операцій з об'єктами оподаткування, дотримання порядку сплати податків і зборів, правомірного використання податкових пільг тощо, а також додає, що не може бути визнана обґрунтованою точка зору про те, що об'єктом контролю є безпосередня організація або фізичні особи, оскільки процедури податкового контролю не можуть безпосередньо вплинути або змінити будь-які якісні характеристики організації (її організаційно-правову структуру, структуру внутрішнього управління та інші елементи статусу) або фізичної особи [8, с. 105, 106].

На думку автора, під об'єктом податкової перевірки слід розуміти дію/бездіяльність особи, що перевіряється щодо правильності обчислення та своєчасності сплати податків і зборів, а також щодо дотримання законодавства про податки і збори. Слушною видається думка В.М. Карташова, згідно з якою під об'єктом слід розуміти, насамперед, те, на що можна здійснити безпосередній вплив [5, с.22].

Також слід визнати обґрунтованою позицію В.В. Уткіна, згідно з якою предметом податкової перевірки можуть бути

будь-які документи, що знаходяться в розпорядженні платника податків і відносяться до його діяльності, а також предмети, приміщення та території, з використанням яких пов'язана діяльність платника податків. При цьому предмет податкової перевірки в кожному конкретному випадку залежить від об'єкта податкової перевірки [15, с. 34].

На нашу думку, потребує і уточнення види податкових перевірок. Так, Н.А. Маринів класифікувала податкові перевірки: 1) залежно від обсягу контрольованих дій на: вибіркові (перевірки, що здійснюються для аналізу конкретних питань у діяльності контрольованого суб'єкта), комплексні (перевірки, що здійснюються для аналізу усієї діяльності контрольованого суб'єкта), цільові чи тематичні (перевірки окремого напрямку діяльності чи виду операцій суб'єкта, що контролюється); 2) залежно від повноти охоплення предметів контролю на: часткові (перевірка частини документів, що виділяються за певним принципом) та суцільні (перевірка усіх документів контрольованого суб'єкта, що стосуються виконання ним податкового обов'язку); 3) залежно від місця проведення на: камеральні, які в свою чергу вона поділяє на формальні (перевірка наявності необхідних документів та форм звітності, порядку та форми їх заповнення, усіх передбачених законодавством підписів тощо), арифметичні (перевірка правильності арифметичного підрахунку підсумкових сум в документах) та безпосередньо камеральні (перевірка цифрових даних, відповідно з якими визначається сума податку, його ставки, пільги та відшкодування), та виїзні; 4) залежно від періодичності їх проведення на: планові, позапланові (до яких вона відносить і повторну перевірку). Окремо вчена виділяла зустрічну податкову перевірку та перевірку стану збереження активів платника податків, які перебувають у податковій заставі [7, с. 78].

Ю.В. Гаруст поділяє податкові перевірки на: камеральні, виїзні, комплексні, тематичні, тактичні, зустрічні, планові, позапланові, повторні, формальні, оперативні [3, с. 109], Д. М. Рева – на камеральні, виїзні (планові та позапланові), повторні, а також ті, що здійснюються за особистим проханням платника

податків та ті, що проводяться відповідно до кримінально-процесуального законодавства [12, с. 93].

Завданням Податкового кодексу України було, застосувавши накопичений досвід визначення видів податкових перевірок, систематизувати і упорядкувати всі їх види, що містилися в законах і підзаконних актах, та удосконалити з метою оптимізації податкової системи.

Слід зазначити, що перспективним вбачається подальше впровадження концепції електронного аудиту, що передбачає оптимізацію методики проведення перевірок, автоматизацію основних етапів контрольно-перевірочної роботи з метою оцінки ефективності критеріїв відбору платників податків для перевірки, розробку алгоритмів аналізу даних інформаційних баз даних Державної фіскальної служби та зовнішніх джерел інформації, а також поступове впровадження необхідних автоматизованих систем – інструментів для збору, обробки та аналізу даних.

Висновки. Отже, контроль як вид державної діяльності, функція органів влади і управління спрямований на забезпечення подальшого розвитку суспільства, а удосконалення організаційно-правового забезпечення податкового контролю має сприяти ефективному податковому адмініструванню та досягненню цілей державної податкової політики. Таким чином, податкова перевірка як одна із форм податкового контролю у системі фінансового контролю є невід’ємною складовою інституційно-правового елементу механізму реалізації фіскальної функції держави.

З урахуванням вищевикладеного і з метою забезпечення однакового трактування чинного законодавства пропонуємо внести зміни до ст. 75 ПК України, а саме:

п. 75.1.1 викласти таким чином:

“Камеральною перевіркою вважається перевірка, яка проводиться у приміщенні контролюючого органу виключно об’єктом якої є своєчасність подання платником податків передбаченої законодавством звітності.

Предметом камеральної перевірки є дані, зазначені у податковій звітності (податкових деклараціях, розрахунках, та інші документах, пов’язаних з обчисленням і сплатою податків

та зборів) платника податків та дані системи електронного адміністрування податку на додану вартість (даних органу, що здійснює казначейське обслуговування бюджетних коштів, в якому відкриваються рахунки платників у системі електронного адміністрування податку на додану вартість, даних Єдиного реєстру податкових накладних та даних митних декларацій), що спрямована на виявлення помилок у податковій звітності”.

Література:

1. Бурцев В. В. Государственный финансовый контроль: методология и организация / В. В. Бурцев. – М. : Информационный внедренческий центр "Маркетинг", 2000.
2. Вознесенский Э. Ф. Финансовый контроль в СССР / Э. Ф. Вознесенский. – М. : Юридическая литература, 1973. – 134 с.
3. Гаруст Ю. В. Правове забезпечення контрольної діяльності податкових органів України: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Ю. В. Гаруст ; Нац. ун-т держ. податк. служби України. – Ірпінь, 2008. – 20 с.
4. Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля / Е.Ю. Грачева. – М. : Юриспруденция, 2000. – 191 с.
5. Карташов В.Н. Профессиональная юридическая деятельность (вопросы теории и практики). – Ярославль, 1992.
6. Малютін І. А. Податкова перевірка — особливий метод державного фінансового контролю / І. А. Малютін // Правове регулювання економіки: зб. наук. праць. – 2008. – № 8. – С. 58–68, с. 60–61.
7. Маринів Н. А. Податкова перевірка як організаційно-правова форма реалізації податкового контролю: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Н. А. Маринів; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2007. – 20 с.
8. Ногина О. А. Налоговый контроль: вопросы теории / О. А. Ногина– СПб. : Питер, 2002. – 160 с.
9. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1993.
10. Податковий кодекс України (із змінами та доповненнями) від 02.12.2010 № 2755-VI // К. : Алерта. – Центр учбової літератури, 2011. – 488 с.
11. Поролло Е. В. Налоговый контроль : принципы и методы проведения / Е. В. Поролло. – Ростов н/Д : Экспертное бюро, М. : Гардарики, 2006. – 280 с.

12. Рева Д. М. Правове регулювання податкового контролю в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Д. М. Рева. – Х., 2005. – 20 с.

13. Семенихин В. В. Налоговые проверки: сущность налогового контроля и виды проверок// Росбух. — 2011.

14. Украинцева А. И. Правовое регулирование налогового контроля в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 /А.И. Украинцева ; Моск. гуманитар. ун-т. – Москва, 2011. – 24 с.

15. Уткин В.К. К вопросу о процессе проведения налоговых проверок [Текст] / В.К. Уткин // Хозяйство и право. – 2005. – № 12. – С. 54–59.

УДК 347.73

Шутлів Д. С.,

здобувач кафедри фінансового права
Університету Державної фіскальної служби України

ЗУПИНЕННЯ ОПЕРАЦІЙ З БЮДЖЕТНИМИ КОШТАМИ: ПОРЯДОК ТА ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ

У статті автор розглядає порядок застосування такого заходу впливу за порушення бюджетного законодавства, як зупинення операцій з бюджетними коштами розпорядників та (або) одержувачів бюджетних коштів. Констатовано, що цей захід впливу може виступати як основним заходом впливу, так і додатковим. Також з'ясовано, що при зупиненні операцій може мати місце й попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення такого порушення. Автором досліджено деякі аспекти порядку прийняття розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами та їх відновлення.

Ключові слова: бюджетні кошти, заходи впливу, зупинення операцій з бюджетними коштами, відновлення операцій з бюджетними коштами, строки, оскарження рішення про застосування заходу впливу.

В статье автор рассматривает порядок применения такой меры воздействия за нарушение бюджетного законодательства, как приостановление операций с бюджетными средствами распорядителей и (или) получателей бюджетных средств. Констатируется, что эта мера воздействия может выступать как основной мерой воздействия, так и дополнительной. Также установлено, что при осуществлении приостановления операций может применяться и предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного законодательства с требованием об устранении такого нарушения. Автором исследованы некоторые аспекты порядка принятия распоряжения о приостановлении операций с бюджетными средствами и их восстановления.

Ключевые слова: бюджетные средства, меры воздействия, приостановление операций с бюджетными средствами, восстановление операций с бюджетными средствами, сроки, обжалование решения о применении меры воздействия.

The author considers the procedure for the application of such measures of influence for violation of budget legislation, as the suspension of operations with budgetary funds and (or) budgetary funds. It was stated that the impact of this measure can serve as a basic measure of exposure, and more. It is also found that the implementation of the suspension of operations can be applied and a warning about the improper execution of the budgetary legislation demanding the elimination of such violations. The author studied some aspects of the procedure for adopting the order to suspend operations with budgetary funds and their recovery.

Keywords: budget, sanctions, suspension of operations with budgetary funds, recovery operations with budget funds, deadlines, appeal against the decision on the application of measures of influence.

Постановка проблеми. Вже досить тривалий час в Україні здійснюється реформування різних сфер суспільного життя. Не є виключенням і сфера правового регулювання бюджетних відносин. При цьому гостро постає питання щодо удосконалення бюджетного законодавства таким чином, аби припинити існуючі бюджетні правопорушення та мінімізувати

їх скоєння у майбутньому. У цьому контексті йдеться про модернізацію механізму застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства. Одним із таких заходів є зупинення операцій з бюджетними коштами. На підставі аналізу звіту про результати діяльності Державної фінансової інспекції та її територіальних органів за січень – грудень 2015 року зазначимо, що зупинення операцій з бюджетними коштами є найбільш розповсюдженим заходом впливу – застосовано у 2403 випадках порушень. У той час, як призупинення бюджетних асигнувань мало місце у 314 випадках і т. д. [7].

З огляду на це, **метою статті** полягає у розгляді порядку та виявленні особливостей застосування зупинення операцій з бюджетними коштами розпорядника чи одержувача таких коштів.

Виклад основного матеріалу. Вказаний захід може використовуватись за такі порушення: 1) включення недостовірних даних до бюджетних запитів; 2) порушення встановлених термінів подання бюджетних запитів або їх неподання; 3) визначення недостовірних обсягів бюджетних коштів при плануванні бюджетних показників; 4) розміщення тимчасово вільних коштів бюджету з порушенням вимог цього Кодексу; 5) створення позабюджетних фондів, порушення вимог цього Бюджетного кодексу України щодо відкриття позабюджетних рахунків для розміщення бюджетних коштів; 6) включення недостовірних даних до звітів про виконання державного бюджету (місцевого бюджету), річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет), а також порушення порядку та термінів подання таких звітів та ін. (п. 2 ч.1 ст. 117 Бюджетного кодексу України).

Відповідно до ч. 1 ст. 120 Бюджетного кодексу України, зупинення операцій з бюджетними коштами полягає у зупиненні будь-яких операцій із здійснення платежів з рахунку порушника бюджетного законодавства. Підставою для зупинення операцій з бюджетними коштами є протокол або акт ревізії, в якому зафіксовано порушення вимог бюджетного законодавства. На підставі зазначеного документа (протоколу або акта ревізії) уповноважений орган приймає протягом трьох

робочих днів з дня його надходження розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами [5, абз. 3 п. 2]. Так, протоколом про порушення бюджетного законодавства є документ, яким засвідчується факт порушення учасниками бюджетного процесу норм, встановлених чинним законодавством щодо складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету та звітування про його виконання [6, п. 1]. Такий протокол складається у двох примірниках, підписується посадовою особою, яка його склала та керівником відповідного органу й реєструється в такому органі в день складання. Перший примірник залишається в органі, посадова особа якого склала протокол, другий – передається на строк до двох робочих днів з дня отримання для викладу пояснень та підписання керівником органу, установи, організації, підприємства, де вчинене порушення бюджетного законодавства [6, п. 4].

При цьому уповноваженим органом на застосування такого заходу впливу до розпорядників та/або одержувачів бюджетних коштів може бути: Міністерство фінансів України, органи Державної казначейської служби, державної фінансової інспекції, місцевими фінансовими органами, головними розпорядниками бюджетних коштів у межах наданих їм повноважень [5, п. 1]. Законодавець передбачає доволі розширений перелік суб'єктів, які мають право на застосування до правопорушника зупинення операцій з бюджетними коштами.

Зупиненню підлягають не всі операції з бюджетними коштами, а лише ті, які здійснюються за відповідною програмою (кодом тимчасової класифікації видатків та кредитування бюджету), за якою виявлено порушення бюджетного законодавства. У разі, якщо порушення вчинене за бюджетною програмою, яка відсутня у поточному бюджетному періоді, то уповноважений орган повинен зазначити у розпорядженні про зупинення операцій бюджетну програму або код тимчасової класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів, згідно з якою передбачено утримання розпорядника [6, п. 3]. При цьому зупиненню не підлягають операції, пов'язані з: а) сплатою податків, зборів і єдиного внеску на

загальнообов'язкове державне соціальне страхування; б) виконання рішень органів, яким відповідно до закону надано право стягнення коштів; в) здійснення захищених видатків. На наш погляд, видається не обґрунтованим положення щодо можливості застосування зупинення операцій з бюджетними коштами за іншою бюджетною програмою, ніж та, за якою вчинено порушення бюджетного законодавства. Як вбачається, заходи впливу за порушення бюджетного законодавства мають застосовуватися в межах того бюджетного періоду, в якому вчинено таке правопорушення й за відповідною програмою. У разі, якщо порушення за попередній бюджетний період виявлено у наступному бюджетному періоді доцільно було б застосовувати заходи відповідальності за таке порушення бюджетного законодавства.

Відповідно до ч. 2 ст. 120 Бюджетного кодексу України, зупинення операцій з бюджетними коштами можливе на строк до 30 днів у межах поточного бюджетного періоду, якщо інше не передбачено законом. У той же час, згідно з п. 14 Порядку зупинення операцій з бюджетними коштами, відновлення операцій з бюджетними коштами не позбавляє уповноважені органи права повторного застосування такого заходу впливу за порушення вимог бюджетного законодавства, як зупинення операцій з бюджетними коштами, до тих же розпорядників та/або одержувачів у разі неусунення або вчинення зазначених порушень у подальшому. З цього приводу Ю. С. Назар вказує, що аналіз судової практики свідчить про недотримання уповноваженими суб'єктами (зокрема, Державною фінансовою інспекцією) строків, протягом яких може застосовуватись зазначений захід впливу [2, с. 125]. Це обумовлено тим, що трактуючи вищенаведені положення може скластися враження, що уповноважені суб'єкти можуть зупиняти операції з бюджетними коштами необмежену кількість разів, поки виявлене порушення не буде усунуто. З одного боку, це дійсно так. Зупинення операцій з бюджетними коштами може застосовуватись неодноразово. З іншого – є чітко визначений строк його застосування: до 30 днів у межах поточного бюджетного періоду. Таким чином, можемо констатувати, що «одноразове» зупинення операцій з бюджетними коштами

можливе на строк до 30 днів. Неодноразове застосування такого заходу обмежене бюджетним періодом. Погоджуємося із міркуванням Ю. С. Назара, стосовно того, що у разі, якщо порушення бюджетного законодавства не було усунене до кінця бюджетного періоду (31 грудня відповідного року), то зупиняти операції з бюджетними коштами у наступному бюджетному періоді за нього не можливо [2, с. 126].

Розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами складається у чотирьох або трьох примірниках (якщо воно приймається органом Державної казначейської служби). Кожен з таких примірників обов'язково підписується керівником уповноваженого органу або його керівника, скріплюється печаткою та реєструється. Після належного оформлення таке розпорядження надсилається протягом робочого дня, що настає за днем його реєстрації, уповноваженим органом до: 1) органу Державної казначейської служби України, в якому відкрито рахунки розпорядника та/або одержувача бюджетних коштів, яким порушено бюджетне законодавство; 2) розпорядника та/або одержувача бюджетних коштів, що порушив вимоги бюджетного законодавства; 3) відповідного розпорядника бюджетних коштів вищого рівня (у випадку зупинення операцій з коштами Державного бюджету) або фінансового органу (у разі зупинення операцій з коштами місцевого бюджету) [5, п. 4]. Вказаний документ може надсилатися рекомендованим листом з повідомленням про вручення або подається особисто під розписку.

Обов'язком органу Державної казначейської служби є реєстрація розпорядження про зупинення операцій в день його надходження. Після цього орган Державної казначейської служби зупиняє операції на відповідних рахунках і надсилає уповноваженому органу корінець такого розпорядження, який, знов-таки, підписується керівником або (його заступником) зазначеного органу та скріплюється печаткою.

В тій ситуації, коли розпорядник та/або одержувач бюджетних коштів подає платіжні доручення для здійснення платежів з рахунків, на яких зупинені операції з бюджетними коштами, вони повертаються після надходження розпорядження про зупинення операцій органом Державної казначейської

служби розпорядникові та/або одержувачу без виконання разом з попередженням про неналежне виконання вимог бюджетного законодавства [5, п. 7]. Як впливає з наведеного, законодавець передбачає застосування додаткового заходу впливу за порушення бюджетного законодавства, зокрема, попередження про неналежне виконання вимог бюджетного законодавства, якщо розпорядник або одержувач бюджетних коштів попри зупинення операцій з бюджетними коштами подає платіжні доручення про здійснення платежів.

Попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства є універсальним заходом впливу, оскільки може застосовуватись в усіх випадках виявлення порушення бюджетного законодавства. До того ж, разом із попередженням пред'являється вимога стосовно усунення такого порушення (п. 1 ч. 1 ст. 117 Бюджетного кодексу України). Відповідно до п. 2.2 Методичних рекомендацій щодо порядку застосування органами Державної казначейської служби України заходів впливу за порушення бюджетного законодавства [3], попередження застосовується у випадках виявлення таких порушень бюджетного законодавства розпорядниками (одержувачами) бюджетних коштів: 1) порушення термінів надання реєстраційної картки розпорядниками бюджетних коштів (одержувачами бюджетних коштів) та змін до неї; 2) порушення термінів надання мережі розпорядників та одержувачів бюджетних коштів та реєстрів змін до неї; 3) порушення порядку відкриття або закриття рахунків розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів; 4) порушення вимог законодавства при наданні кошторисів та інших документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету; 5) порушення порядку реєстрації бюджетних зобов'язань, бюджетних фінансових зобов'язань та проведення платежів; 6) здійснення видатків на утримання бюджетної установи одночасно з різних бюджетів всупереч Бюджетному кодексу України, закону про Державний бюджет України, постанов Кабінету Міністрів України та ін. Позитивним, на нашу думку, є виокремлення у вказаному акті детального переліку правопорушень у складі кожної із зазначених груп.

Зазначений захід впливу може застосовуватись до суб'єкта, який скоїв правопорушення, учасниками бюджетного процесу, уповноваженими Бюджетним кодексом України на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства [1, ч. 1 ст. 118]. На підставі аналізу глави 17 Бюджетного кодексу України, зазначимо, що такими учасниками бюджетного процесу є: Верховна Рада України, Рахункова палата, Міністерство фінансів, місцеві фінансові органи, Казначейство України, Державна фінансова інспекція, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, місцеві ради, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи місцевих рад [1, ст. 109-115].

Так, згідно з п. 2.4 Методичних рекомендацій щодо порядку застосування органами Державної казначейської служби України заходів впливу за порушення бюджетного законодавства, попередження складається посадовою особою органу Казначейства України у довільній письмовій формі у день виявлення факту порушення бюджетного законодавства або не пізніше наступного робочого дня. При цьому у такому документі обов'язково зазначаються така інформація: а) суть порушення бюджетного законодавства;

б) посилання на норми нормативно-правових актів, які порушено та є підставою для складання попередження;

в) назва, номер, дата та сума документа, який повертається без виконання;

г) код програмної класифікації видатків та кредитування державного або місцевих бюджетів, за яким встановлено порушення;

г) номер реєстраційного/спеціального реєстраційного рахунка;

д) термін усунення порушення бюджетного законодавства. Усунення виявленого бюджетного правопорушення, за загальним правилом, має відбутися протягом чітко визначеного строку – до 30 календарних днів. У той же час чинне бюджетне законодавство не містить вказівки на те, з якого моменту відраховуються такий строк. Як вбачається, перебіг вказаного строку розпочинається з моменту винесення попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства. Однак термін

усунення правопорушення може і не вказуватись у разі, якщо:

- 1) документи, передбачені законодавством, надані до органу Казначейства з порушенням визначеного терміну;
- 2) встановлений факт порушення бюджетного законодавства, за яке застосовується захід впливу у вигляді зупинення операцій з бюджетними коштами. Тобто, при застосуванні попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства «в межах» зупинення операцій з бюджетними коштами, строк усунення порушення, за яке винесено попередження, не вказується взагалі.

Після того, як попередження складено, воно візується посадовою особою органу Казначейства України, яка виявила факт порушення бюджетного законодавства, та підписується керівником (чи заступником) органу Казначейства. Також попередження підлягає обов'язковій реєстрації в Журналі реєстрації попереджень про неналежне виконання бюджетного законодавства.

Таким чином, можна зробити висновок щодо застосування зупинення операцій з бюджетними коштами як основного заходу впливу за відповідні бюджетні правопорушення. Проте одночасно може бути застосовано і додатковий захід впливу □ попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства.

Звертаємо увагу на те, що у чинному бюджетному законодавстві також передбачається можливість використання зупинення операцій з бюджетними коштами розпорядника (одержувача) бюджетних коштів як додаткового (субсидіарного) заходу впливу. Йдеться про можливість зупинення операцій з бюджетними коштами при застосуванні зменшення бюджетних асигнувань. Відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 117 Бюджетного кодексу України, це самостійний захід впливу за порушення бюджетного законодавства, підставами реалізації якого є вчинення певних правопорушень бюджетного законодавства. Порядок його реалізації деталізовано у Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку зменшення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів» від 17 березня 2011 року № 255.

Повертаючись до характеристики зупинення операцій з бюджетними коштами, зазначимо, що зупинені операції з бюджетними коштами можуть бути відновлені. Підставами для відновлення таких операцій визначено, по-перше, прийняття уповноваженим органом розпорядження про відновлення операцій з бюджетними коштами; по-друге – закінчення строку, зазначеного в розпорядженні про зупинення операцій або встановленого ч. 2 ст. 120 Бюджетного кодексу України. Якщо операції на рахунках розпорядників (одержувачів) бюджетних коштів відновлюються до закінчення встановленого строку, то рішення про їх відновлення приймає орган, який приймав розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами. Таке розпорядження подається до відповідного органу Казначейства України. При відновленні операцій з бюджетними коштами після закінчення вказаного строку не потрібно документального оформлення – орган Казначейства України відновлює такі операції автоматично [5, п. 8].

Ще однією підставою видачі розпорядження про відновлення операцій з бюджетними коштами є доповідна записка. В ній вказується інформація про: найменування, ідентифікаційний код (згідно з ЄДРПОУ) розпорядника та/або одержувача, на рахунках якого зупинено операції з бюджетними коштами; дату прийняття і номер розпорядження про зупинення операцій; документальне підтвердження факту усунення порушення вимог бюджетного законодавства. З урахуванням інформації, зазначеної у доповідній записці, видається розпорядження. Так само, як і розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами, документ, який посвідчує відновлення таких операцій, складається у чотирьох або трьох (приймається органом Державної казначейської служби України) примірниках. Кожен з таких примірників підписується керівником (заступником) уповноваженого органу, скріплюється печаткою та реєструється [5, абз. 1 п. 10]. Після цього розпорядження надсилається не пізніше робочого дня, що настає за днем надходження доповідної записки або інформації про усунення порушення вимог бюджетного законодавства, рекомендованим листом з повідомленням про вручення або подається особисто під розписку уповноваженій особі.

Обов'язком органу Державної казначейської служби є вказівка на корінці розпорядження про відновлення операцій, який підписується керівником (заступником керівника) та скріплюється печаткою такого органу, дату відновлення операцій [5, п. 11]. Такий напис свідчить про відновлення операцій на рахунках відповідного розпорядника та/або одержувача бюджетних коштів.

Акцентуємо увагу на можливості суб'єкта, який вчинив бюджетне правопорушення (розпорядник чи одержувач бюджетних коштів) оскаржити розпорядження про зупинення операцій з бюджетними коштами. Порядок оскарження передбачено приписами Бюджетного кодексу України. Так, у ст. 124 вказаного нормативно-правового акту зазначається можливість оскарження рішення про застосування будь-якого заходу впливу двома шляхами: 1) в органі, який виніс таке рішення; 2) у судовому порядку. Строк оскарження рішення становить 10 днів з моменту його винесення. Важливою особливістю є «беззупинність» виконання винесеного рішення й застосування обраного заходу впливу під час його оскарження. У випадку визнання судом рішення про застосування заходу впливу за порушення бюджетного законодавства, зокрема, зупинення операцій з бюджетними коштами, незаконним (повністю або частково) особі, стосовно якої воно було винесено, поновлюються обмежені таким рішенням права.

Як випливає з наведеного, Бюджетний кодекс України встановлює лише загальні положення щодо оскарження заходів впливу за бюджетні правопорушення. Залишаються поза увагою законодавця аспекти, пов'язані із тим, до якого суду необхідно подати позов. Окрім цього, виникає питання, пов'язане зі строками розгляду справи по суті. В цій ситуації йдеться про передбачення нормами бюджетного законодавства строку: а) 10 днів з моменту винесення про зупинення операцій з бюджетними коштами для оскарження; б) 30 днів – граничний строк застосування вказаного заходу впливу. У той же час розгляд адміністративної справи перевищує вказаний строк. Однак, позначені моменти потребують окремого дослідження. Також, на нашу думку, недоліком бюджетного законодавства, що потребує усунення, є відсутність закріпленого порядку

оскарження рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства в органі, що його виніс.

Висновки. За підсумками викладеного зазначимо, що зупинення операцій з бюджетними коштами є одним із можливих заходів впливу за порушення бюджетного законодавства. При цьому такий захід може виступати як основним, так і додатковим (в межах реалізації інших заходів впливу – зменшення бюджетних асигнувань). У випадку вживання зупинення операцій з бюджетними коштами як основного, може застосовуватись попередження про неналежне виконання вимог бюджетного законодавства (при подачі розпорядником та/або одержувачем бюджетних коштів платіжні доручення для здійснення платежів з рахунків, на яких зупинені операції з бюджетними коштами).

Література:

1. Бюджетний кодекс України від 08 лип. 2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
2. Назар Ю. С. Щодо строків прийняття рішення про застосування окремих заходів впливу за порушення бюджетного законодавства / Ю. С. Назар // Вісн. Чернівецьк. фак.-ту Національн. ун-ту «Одеська юридична академія». – 2015. – № 4. – С. 120-128.
3. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку застосування органами Державної казначейської служби України заходів впливу за порушення бюджетного законодавства : наказ Державної казначейської служби України № 394 від 29 груд. 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.golovbukh.ua/regulations/2341/8322/8323/464651/>
4. Про затвердження Порядку зменшення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 берез. 2011 р. № 255 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/255-2011-p>
5. Про затвердження Порядку зупинення операцій з бюджетними коштами: Постанова Кабінету Міністрів України від 19 січ. 2011 р. № 21 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/21-2011-p>
6. Про затвердження Порядку складання Протоколу за порушення бюджетного законодавства та форми Протоколу за порушення бюджетного законодавства: наказ Міністерства фінансів

України від 15 листоп. 2010 р. № 1370 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1201-10>

7. Звіт про результати діяльності Державної фінансової інспекції та її територіальних органів за січень – грудень 2015 р. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/122302.jsessionid=11ACDD7C3A85684F7029AE705E6F2132.app1>

ІІІ. ЦИВІЛЬНЕ ТА ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

УДК 347.6

Поцелуйко А. І.,
асистент кафедри цивільно-правових
дисциплін Чернівецького юридичного
інституту Національного університету
«Одеська юридична академія»

ШЛЮБНИЙ ДОГОВІР ЯК ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВИЙ ІНСТРУМЕНТ СІМЕЙНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОДРУЖНІХ МАЙНОВИХ ВІДНОСИН

У статті розглядаються питання договірної регуляції сімейних відносин на сучасному етапі. Аналізуються вплив шлюбного договору на розподіл майна подружжя при різних життєвих ситуаціях. Охарактеризовано принципи поділу майна при розлученні. Вивчено особливості вирішення майнових суперечок між подружжям при розірванні шлюбу, укладеного згідно з вітчизняними законами.

Ключові слова: шлюбний договір, майнові відносини, подружжя, відносини батьків та дітей, зобов'язання.

В статье рассматриваются вопросы договорного урегулирования семейных отношений на современном этапе. Анализируется влияние брачного договора на раздел имущества супругов в разных жизненных ситуациях. Характеризуются принципы раздела имущества при разводе. Изучены особенности разрешения имущественных споров между супругами при расторжении брака, заключенного в соответствии с отечественными законами.

Ключевые слова: брачный договор, имущественные отношения, супруги, отношения родителей и детей, обязательства.

The article studies the issues of regulation of family relations at modern stage. The influence of pre-nuptial agreement on the division of property in different life situations is analyzed. The principles of the division of property in the divorce have been characterized. The peculiarities of the solutions of property disputes between the spouses in the dissolution of a marriage registered according to the laws of Ukraine have been studied.

Keywords: pre-nuptial agreement, property relations, spouses, relations of parents and children, obligations.

Постановка проблеми. Кожен розподіл майна при розлученні – це суто індивідуальний процес, що ускладнений масою нюансів. Мало знати закони – необхідно навчитися аргументувати свою позицію, підготувати потужну доказову базу і «підійти» до судового розгляду у всеозброєнні.

Аналіз дослідження даної проблеми. Дану проблематику досліджували такі науковці, як М.В. Антокольська, К.М. Глиняна, О.В. Дзера, А.А. Іванов, І.В. Жилінкова, Л.М. Зілковська, А.М. Нечаєва, З.А. Підпригора, З.В. Ромовська, О.О. Ульяновко, С.Я. Фурса, Ю.С. Червоний, Я.М. Шевченко та ін.

Метою статті є повне дослідження особливостей шлюбного договору за законодавством України, а також розгляд і вирішення окремих дискусійних питань щодо проблеми регулювання в шлюбному договорі майнових відносин подружжя між собою, а також подружжя як батьків з дітьми.

Виклад основного матеріалу. Сучасний стан соціально-економічного розвитку зумовлює необхідність існування шлюбного договору в українському суспільстві, яке пов'язане з еволюцією сімейних відносин та позитивним ставленням населення до договірної регуляції сімейних майнових правовідносин. Шлюбний договір можна вважати інструментом належного врегулювання майнових прав та інтересів громадян України з різним майновим статусом, а також сприяння більш вільному розпорядженню подружнім майном, надання подружжю широкого кола можливостей для визначення своїх майнових відносин для того, аби воно мало змогу відступити від правового режиму майна, який встановлено законом.

Проблема регулювання в шлюбному договорі відносин подружжя між собою, а також подружжя як батьків відносно дітей є однією з найактуальніших у сімейному праві, оскільки дана категорія справ активно застосовується у судовій практиці.

Укладення шлюбного договору – не обов'язок, а взаємне рішення осіб вирішити питання життя сім'ї на власний розсуд. Основна мета шлюбного договору – визначення правового режиму майна подружжя та інших майнових взаємовідносин в період шлюбу та у випадку його розірвання [6, с. 32].

Проте, на жаль, в Україні укладалося дуже мало шлюбних контрактів з багатьох причин, перш за все психологічних, напередодні весілля не виникало бажання визначати «економічні відносини в сім'ї». Небажання укласти шлюбний договір можна пояснити ще й тим, що раніше це можна було зробити виключно до реєстрації шлюбу. Якщо ж, проживши разом декілька років, подружжя і шкодувало про те, що шлюбного контракту немає, то вже не було можливості його укласти. Можна сподіватися, що надання подружжю можливості укласти шлюбний договір і після реєстрації шлюбу матиме позитивні наслідки та сприятиме зростанню кількості шлюбних договорів в Україні, адже введення його у вітчизняне законодавство є прогресивним моментом у регулюванні майнових правовідносин подружжя.

Сімейний кодекс України (далі СК України) регулює порядок укладання, припинення, умови шлюбного договору, але чіткого визначення поняття шлюбного договору не дає. У науковій літературі вчені-дослідники даної проблематики знайти спільного рішення щодо вирішення даного питання не можуть, оскільки О.О. Ульяненко трактує шлюбний договір як правочин фізичної особи, які подали заяву про реєстрацію шлюбу чи угоду подружжя, що визначає майнові права та обов'язки подружжя в період шлюбу, зокрема порядку поділу майна на спільне та роздільне, порядку його використання, відчуження, розподіл доходів та витрат, а також їх майнові права та обов'язки як батьків і дітей у шлюбі чи у випадку його розірвання. [8, с.20]. О.А. Явор визначає шлюбний договір як договір про спільну діяльність [9, с.18].

І.В. Жилінкова надала визначення шлюбного договору, відповідно до якого він може розглядатися як згода осіб, які подали заяву про реєстрацію шлюбу або подружжя про встановлення майнових прав і обов'язків подружжя, пов'язаних з укладенням шлюбу, його існуванням або припиненням. [7, с. 176]. Таким чином, є підстави розглядати шлюбний договір як сімейно-правовий правочин з ознаками цивільного правочину або як цивільно-правовий правочин, що має сімейно-правову специфіку. Із сказаного випливає висновок: шлюбний договір перебуває на межі між цивільним і сімейним правом. Заслужовує на увагу також точка зору про те, що шлюбний договір слід віднести до комплексного договору [7, с. 13-14]. Шлюбний договір можна розглядати як ефективний регулятор відносин подружжя між собою і подружжя як батьків відносно дітей, засіб запобігання можливим конфліктам у сімейних відносинах, а також як засіб їх розумного вирішення. Як справедливо відзначає А. Солдатенко, сімейні справи поширені в судовій практиці, тому відразу після набрання чинності новим Сімейним кодексом України судді зіткнулися з проблемами його застосування [6, с. 19]. Певні труднощі також пов'язані з практичним застосуванням окремих умов шлюбного договору, зокрема регулювання відносин подружжя між собою і подружжя як батьків.

Проблема регулювання в шлюбному договорі відносин подружжя між собою, а також подружжя як батьків відносно дітей є однією з найактуальніших у сімейному праві, оскільки дана категорія справ активно застосовується у судовій практиці.

Можливість регулювання сімейних відносин за допомогою шлюбного договору віддзеркалює реформування майнових відносин під впливом соціально-економічних змін, є засобом їх адаптації за допомогою використання норм сімейного законодавства.

Не дуже чітко сформульована ч. 5 ст. 97 СК, у якій сторонам надано право включати в шлюбний договір будь-які інші умови, пов'язані з правовим режимом майна, у тому разі, якщо вони не суперечать моральним основам суспільства.

Проте, коли йдеться про застосування норм СК, слід керуватися не тільки моральними основами суспільства, але й

чинним законодавством. Тому ч. 5 ст. 97 СК потребує конкретизації: умови, які подружжя може включити в шлюбний договір щодо правового режиму майна, не повинні суперечити як моральним основам суспільства, так і чинному законодавству.

Певні дискусії викликає і зміст ч. 2 ст. 93 СК, що передбачає як одну з умов шлюбного договору регулювання майнових прав і обов'язків подружжя як батьків. Практика йде шляхом застосування даного положення – нотаріуси реєструють шлюбні договори, в яких детально регламентуються аліментні зобов'язання подружжя як батьків відносно дітей.

Крім того, ч. 1 ст. 93 СК, у якій передбачено право подружжя регулювати в шлюбному договорі майнові відносини між собою, визначати майнові права й обов'язки, піддається поширюючому тлумаченню, і на її підставі аліментні зобов'язання подружжя також включаються в умови шлюбного договору.

Оскільки таке застосування шлюбного договору фактично дублює спеціальні глави СК, що детально регламентують аліментні зобов'язання як між самим подружжям, так і між подружжям-батьками, то недоцільним вбачається регулювання аліментних зобов'язань у шлюбному договорі.

До розряду дискусійних також можна віднести положення ч. 1 ст. 98 СК, яке передбачає право сторін у шлюбному договорі домовитися про порядок користування житлом, якщо у зв'язку з реєстрацією шлюбу один з подружжя оселяється в житлове приміщення, яке належить іншій людині. Крім того, у разі розірвання шлюбу подружжя може домовитися про звільнення житлового приміщення тим з подружжя, який оселився до нього, з виплатою грошової компенсації або без неї.

Вважаю, що слід погодитися із думкою С.Я. Фурса, який пише: «Якщо це положення внести в шлюбний договір, то неодмінно виникне питання про його конкретизацію або при реєстрації договору, або безпосередньо напередодні розірвання шлюбу, або при його застосуванні після розірвання шлюбу». Причому можуть бути порушені не тільки права одного з подружжя, але і права неповнолітніх дітей, якщо один з

подружжя вимушений звільнити житлове приміщення разом з дитиною.

Залишається також проблема виплати грошової компенсації, оскільки не врегульовані правові наслідки для того з подружжя, який відповідно до умов шлюбного договору зобов'язаний виплатити грошову компенсацію, проте у нього відсутні необхідні грошові кошти [5, с. 303-304].

Слід також відзначити, що вказані проблеми не є вичерпними. Відносини подружжя, що регламентуються ч. 1 ст. 98 СК, суперечать житловому законодавству, оскільки порушують право громадян на житло, гарантоване Конституцією України, суперечать частинам 7 і 8 ст. 7 СК [2, с. 187], які передбачають для дитини забезпечення можливості здійснення її прав, встановлених Конституцією України, а також міжнародними правовими актами, визнаними в Україні, а при регулюванні сімейних відносин керуватися принципом максимального врахування інтересів дитини і непрацездатних членів сім'ї.

При формулюванні ч. 4 ст. 94 СК законодавець, на наш погляд, помилково не вказав Конституцію України, не врахував положення ст. 13 СК, яким передбачено застосування в українському сімейному законодавстві міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких дана Верховною Радою України.

У результаті аналізу чинного законодавства, практики його застосування, а також сучасних наукових дискусій з проблеми регулювання відносин подружжя і дітей у шлюбному договорі можна запропонувати такі варіанти вирішення досліджуваної проблеми:

1. Частину 2 ст. 92 СК України доповнити словами: «за винятком випадків, коли неповнолітня особа набула повну цивільну дієздатність або їй була надана повна цивільна дієздатність на підставі закону до оформлення шлюбного договору».

2. Не розглядати право одного з подружжя на утримання й обов'язок батьків утримувати своїх дітей як одну з можливих умов шлюбного договору.

Практика укладання таких договорів поки що не знайшла широкого застосування в нашій країні. І справа швидше за все, в

тому, що правовий нігілізм породжує інформаційний вакуум і не дає більшості людей скористатися реально належними їм правами. Наприклад, серед більшості побутує така думка, що контракт означає недовіру подружжя один до одного. І вони справедливо ставлять питання: «А чи можна починати спільне життя з недовіри?» Хотілося б супротивникам шлюбного договору навести такий аргумент: чому ми соромимося говорити про майно, гроші напередодні весілля, проте, стає нестерпно соромно, коли при виникненні шлюбно-розлучного процесу забуваються всі пристойності. Так, ніякий договір не допоможе вирішити проблему сумісності двох молодих людей, але якщо хоч одній сім'ї шлюбний договір допоможе, це вже добре.

Як вже зазначалось, предметом шлюбного договору є майнові відносини подружжя, які встановлюються їхні майнові права й обов'язки. Тобто, шлюбний договір не може регулювати особисті відносини між ними, а також особисті відносини між батьками та дітьми. Тому не будуть відповідати закону умови шлюбного договору щодо встановлення права кожного з подружжя на віросповідання, виховання в дітях прихильності до певної релігії, визначення культурних та мовних пріоритетів тощо.

Шлюбний договір не може зменшувати обсягу прав дитини, які встановлені СК України (ч. 4 ст. 93). Ця норма встановлює гарантії майнових прав дитини. Тому батьки не можуть укласти шлюбний договір, за яким дитина буде позбавлена права на аліменти, права на отримання майна у власність, права на проживання в певному житловому приміщенні тощо. Також варто зазначити, що шлюбний договір **не може ставити одного з подружжя у надзвичайно не вигідне матеріальне становище** (ч. 4 ст. 93 Сімейного кодексу України).

Аргументи «ЗА» укладення шлюбного договору

Переваги та гарантії при укладенні шлюбного договору:

змінити пропорцію розподілу спільно нажитого майна.

Приміром, ділити його не навпіл, а на будь-які інші частини;

ви можете встановити режим користування житлом одного з членів подружжя, що належало йому чи їй до шлюбу.

Наприклад, чоловік або дружина після одруження вселяється до квартири іншого члена подружжя. У такому разі в шлюбному договорі можна встановити не лише порядок проживання подружжя чи повнолітніх дітей від попередніх шлюбів, а навіть порядок проживання у цьому помешканні інших родичів чоловіка або дружини. Ви правильно подумали про найдорожчих людей – тещу та свекруху. Їхнє право на постійне з вами проживання можна передбачити, і тоді – жодної моральної дилеми. Таким чином, шлюбний договір допоможе запобігти родинним конфліктам, порядку проживання у помешканні та передбачити обов'язок негайного виселення у разі розлучення.

ви можете передбачити у договорі утримання одного з членів подружжя після можливого розлучення. Наприклад, жінка може зазначити однією з умов обов'язок чоловіка утримувати її після розлучення і навіть визначити розмір утримання. Ба більше – можна претендувати на утримання своєї мами, тобто тещі, та інших членів родини. Чоловік так само може претендувати на утримання після розлучення і зазначити це в договорі, проте ми все ще залишаємося патріархальним суспільством, тому зазвичай таку умову прописують жінки.

Аргументи «ПРОТИ» укладення шлюбного договору

Існує переконання подружжя, що укласти шлюбний договір – це ознака недовіри, яка сприймається як врегульований процес розлучення в майбутньому. Оскільки, сім'я є соціальним інститутом, а основне призначення шлюбного договору – врегулювання майнових відносин, а не сімейних проблем.

Якщо ми звернемося до Сімейного кодексу України, то побачимо, що за законом, все спільно нажите в шлюбі майно, у разі розлучення буде ділитися порівну, між колишніми чоловіком та дружиною. Але такий стан справ влаштовує далеко не всіх, особливо, якщо один з подружжя вкладав у нього гроші своїх батьків, адже саме вони часто виступають ініціаторами підписання договору. У такому випадку треба передбачити в контракті долю всього майна, включаючи те, яке було нажите до шлюбу.

Можна включити пункт, за яким один з подружжя може проживати на житловій площі іншого тільки під час існування шлюбу. До слова, подарунки за законом, належать дарувальнику, а значить в разі розлучення все, що було подаровано можуть відібрати.

Пам'ятайте, що шлюбний контракт часто допомагає зберегти нормальні відносини після розлучення, тому що спрощує процес розподілу автомобілів, квартир, бізнесу і т. д. На жаль, не всі положення можна передбачити в контракті. Не можуть обмежуватися договором правоздатність або дієздатність подружжя, їх право на звернення до суду за захистом своїх прав. Крім того, шлюбний договір не може регулювати особисті немайнові відносини між подружжям. Не можна в шлюбному договорі передбачити права і обов'язки подружжя щодо дітей. Також договір не може містити положень, які обмежують право непрацездатного на отримання утримання, а також містити інші умови, які ставлять одного з подружжя у вкрай несприятливе становище.

Висновки. Підсумовуючи вищенаведене, відзначимо, що шлюбний договір слід розглядати як цивілістичний правочин з ознаками сімейно-правового. Він є двосторонньою, консенсуальною, на платній чи безоплатній основі, строковою чи безстроковою угодою, спрямованою на встановлення певного режиму майна подружжя, а також їх взаємних майнових прав та обов'язків.

Шлюбний договір – це новий для українського договірного права інститут, що має певну специфіку й потребує подальшого наукового дослідження та вдосконалення. Проте в сучасних ринкових умовах і на шляху України до європейської інтеграції шлюбний договір є надзвичайно важливим правовим інститутом, що розширює диспозитивні можливості суб'єктів сімейно-правових відносин, надаючи їм можливість відійти від встановленого

законом режиму майна подружжя та регулювати свої майнові відносини відповідно до своїх індивідуальних потреб.

Література:

1. Конституція України від 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141.
2. Сімейний кодекс України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2002, Редакція від 10.11.2016, N 21-22, ст.135
3. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2003, Редакція від 02.11.2016, №40-44, ст. 356.
4. Науково-практичний коментар «Сімейного кодексу України». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua
5. Маляр А. Шлюбний контракт (укладати чи не укладати) // «Вечірній Київ» № 36(190643) від 12.09.2013. – С. 645
6. Жилинкова І. Розвиток інституту шлюбного договору // Вісник АппУ. – 2002. – № 28. – С. 63–65.
7. Жилинкова И.В. Брачный договор / И.В. Жилинкова. – Х. : Ксилон, 2005. – С. 176.
8. Ульяненко О.О. Шлюбний договір в сімейному праві України / Автореф. дис. // О.О. Ульяненко. – К., 2003. – С. 120
9. Явор О.А. Функції шлюбного контракту в сімейному праві України / Автореф. дис. // О.А. Явор. – Х., 1996. – С. 190

УДК 347.4

Сірко Р. Б.,

канд. юрид. наук, доцент кафедри
цивільно-правових дисциплін

Чернівецького юридичного інституту Національного
університету “Одеська юридична академія”

**ДЕЯКІ ПИТАННЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПЕРЕВІЗНИКА
ЗА ДОГОВОРОМ ПЕРЕВЕЗЕННЯ ВАНТАЖІВ,
ПАСАЖИРІВ, БАГАЖУ ТА ПОШТИ ЗАЛІЗНИЧНИМ
ТРАНСПОРТОМ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ В
КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ**

У запропонованій статті надається характеристика правового регулювання перевезень на залізничному транспорті вантажів, багажу, пасажирів та пошти, зокрема відповідальності перевізника, що зумовлено необхідністю створення механізму правового регулювання транспортних відносин з урахуванням

взаємовідносин Європейського Союзу та України у сфері транспортної політики, в контексті євроінтеграції. Визначено, що відповідальність перевізника має особливості, які різняться від загальної відповідальності учасників цивільних відносин щодо здійснення перевезень транспортом, має обмежений характер, а саме – якщо перевізник доведе, що втрата, пошкодження, псування тощо, вантажу, багажу відбулось не з його вини, то він звільняється від відповідальності. Зазначено, що у законодавстві України інтегровані спеціальні норми, встановлені Європейським парламентом та радою щодо регулювання транспортної політики ЄС.

Ключові слова: договір перевезення, залізничний транспорт, залізниця, перевізник, багаж, вантаж, відповідальність.

В предлагаемой статье дается характеристика надлежащего правового регулирования перевозок на железнодорожном транспорте грузов, багажа, пассажиров и почты, в частности ответственности перевозчика, что обусловлено необходимостью создания механизма правового регулирования транспортных отношений с учетом взаимоотношений Европейского Союза и Украины в сфере транспортной политики, в контексте евроинтеграции. Определено, что ответственность перевозчика имеет особенности, которые отличаются от общей ответственности участников гражданских отношений по осуществлению перевозок транспортом, имеет ограниченный характер, а именно – если перевозчик докажет, что утрата, повреждение, порча и т. п. груза, багажа произошло не по его вине, то он освобождается от ответственности. Указано, что в законодательстве Украины интегрированы специальные нормы, установленные Европейским парламентом и советом по регулированию транспортной политики ЕС.

Ключевые слова: договор перевозки, железнодорожный транспорт, железная дорога, перевозчик, багаж, груз, ответственность.

The proposed article gives description of legal regulation for rail transportation of cargo, baggage, passengers and mail, including the carrier's liability, driven by the need to create legal regulation mechanism of transport relations with regard to the relationship between European Union and Ukraine in transport policy sector, as part of European integration. The article determines that carrier's liability has features that differ from total liability of participants involved in civil relations regarding transportation; this liability is limited - namely, if the carrier proves that the loss, damage, spoilage etc. of cargo, baggage was not through his fault, he shall not be held liable. The article shows that Ukrainian legislation integrated special rules established by the European Parliament and Council concerning EU transport policy regulation.

Keywords: contract of carriage, railway transport, railway, carrier, baggage, cargo, liability.

Постановка проблеми. Належне регулювання перевезень багажу, вантажів, пасажирів та пошти залізничним транспортом у правовій доктрині Української держави на шляху до євроінтеграції є однією з важливих категорій у цивільному законодавстві України. Крім того, не менш значним є регулювання на законодавчому рівні порядку укладання, належного виконання та припинення договорів перевезення залізничним транспортом. При цьому не слід упускати й належне законодавче регулювання відповідальності сторін-учасників за договором перевезення залізничним транспортом, зокрема перевізника.

Взаємовідносини України та Європейського Союзу щодо залізнично-транспортної політики, з урахуванням збільшення зовнішньо-торгівельного обороту Української держави з іншими країнами євроазійського континенту, зокрема країнами ЄС, зумовлює необхідність у створенні чіткого механізму правового регулювання транспортних відносин. Однак, не зважаючи на деякі проведенні реформування щодо кодифікації цивільного законодавства України. На даний час не в повному обсязі врегульовані деякі питання пов'язані з вирішенням проблем щодо перевезень залізничним транспортом. Практичне рішення вказаної проблематики та вирішення виниклих питань щодо

порядку застосування і виконання договорів про перевезення вантажу, пасажирів, пошти та багажу залізничним транспортом, нерозривно пов'язано з вирішенням питань щодо законодавчого регулювання у сфері транспортних перевезень.

Так, на залізниці покладено певні обов'язки і одним з них є забезпечення потреб громадян як України так і інших країн, зокрема країн Євросоюзу, у залізничних перевезеннях та безпеки використання залізничного транспорту для здійснення перевезення пасажирів, вантажу, пошти і багажу на залізничному транспорті [1].

Аналіз дослідження даної проблеми. Теоретичну основу дослідження склали наукові праці таких правознавців, як Алексєєв С.С., Биков А.Г., Брагінський М.І., Вітрянський В.В., Гуревич Г.С., Дзера О.В., Довгерт А.С., Єгіазаров В.А., Іоффе О.С., Карлов О.О., Кейлін А.Д., Ковалевська Н.С., Луць В.В., Маковський О.Л., Медведєв Д.А., Рапопорт Я.І., Рубін А.М., Савічев Г.П., Сафончик О.І., Садіков О.М., Харитонов Є.О., Ходунов М.Є., Цинцадзе Р.Ш., Шварц Х.І., Шевченко Я.М., Шершеневич Г.Ф. та інших.

Метою статті є науковий аналіз цивільного законодавства України щодо перевезень вантажів, пасажирів, багажу та пошти залізничним транспортом.

Виклад основного матеріалу. Будь-які перевезення вантажів, багажу або пасажирів в Україні здійснюються за договорами перевезень, зміст яких, відповідно до ч. 1 ст. 307 ГК України [3] та ч. 1 ст. 909 ЦК України [2], ст. 110 СЗ України [7], складають обов'язки перевізника щодо своєчасного та безпечного доставлення вантажу до пункту призначення, забезпечення його цілісності та збереження, видачі його отримувачу, а також обов'язки відправника відносно встановленої договором плати за перевезення. При цьому зазначимо, що порушення умов та вимог договору перевезення, зокрема договору перевезення багажу, вантажів, пошти та пасажирів залізничним транспортом, тобто невиконання або неналежне забезпечення виконання вимог вказаного договору, призводять до негативних наслідків та виникнення відповідальності винуватця (перевізника, відправника, отримувача або пасажирів). У випадку порушення виконання

вимог договору перевезення вантажів, пасажирів, пошти та багажу залізничним транспортом, тобто зобов'язань за вказаним договором щодо своєчасного перевезення та доставки багажу, пошти, вантажу та пасажирів до пункту призначення, щодо забезпечення цілісності багажу та вантажу, безпеки пасажирів – повинен нести відповідальність перевізник, а у разі неналежного оформлення перевізних документів, та несплати обумовленої у договорі провізної плати – повинен нести відповідальність відправник вантажу або багажу [10, с. 60-75].

Відповідальність, фактично настає на підставі порушення як цивільного і іншого законодавства України так і зобов'язань за вимогами договору, зокрема договору про перевезення багажів, пасажирів, вантажів та пошти залізничним транспортом. За цивільним законодавством України дії, що розглядаються як правопорушення за яке настає відповідальність, повинні містити склад правопорушення, тобто протиправність дій, негативні наслідки результат дії (збитки, пошкодження майна тощо), вину правопорушника та причинний зв'язок між негативними наслідками та правопорушенням, яке призвело до таких наслідків.

Таким чином, з урахуванням наявності усіх складових правопорушення на винуватця покладається відповідальність (майнова, цивільна тощо) за неналежне виконання або невиконання умов договору, в тому числі договору перевезення вантажів, багажу, пошти та пасажирів залізничним транспортом.

Договором перевезення залізничним транспортом вантажів, багажу, пошти та пасажирів, визначені основні зобов'язання перевізника, на якого покладено забезпечення доставки вантажу або багажу отримувачу, своєчасне перевезення пасажирів, багажу, пошти та вантажу, забезпечення цілісності майнових речей, які перевозяться залізничним транспортом та забезпечення безпеки пасажирів. Зазначені обов'язки перевізника, за договором перевезення пасажирів, вантажу, пошти та багажу залізничним транспортом, виникають з моменту прийняття до перевезення багажу, вантажу, пошти та пасажирів. Отже, перевізник несе відповідальність за втрату або пошкодження, знищення або викрадення, псування або нестачу, прийнятого до перевезення залізничним транспортом багажу,

вантажу, пошти, а також за спричинення будь-яких ушкоджень пасажиром, за несвоєчасне доставлення пасажирів до пункту призначення тощо. При цьому, у порівнянні з загальною цивільною відповідальністю, відповідальність перевізника, зокрема перевізника залізничним транспортом, має ряд особливостей. Одночасно з цим, слід звернути увагу на те, що відповідальність перевізника за договором перевезення багажу, вантажу, пасажирів та пошти залізничним транспортом, визначається не угодою сторін а законодавством України, зокрема: ст.ст. 920, 921, 923, 924 ЦК України, ст.ст. 313, 314 ГК України та розділом VII СЗ України [2; 3; 7].

Аналізом Європейського транспортного права зазначимо, що воно відіграє надважливу роль для належного вдосконалення транспортного законодавства України на шляху до євроінтеграції та з урахуванням існуючих договірних відносин країн ЄС з Україною у сфері транспортних перевезень. Вказане потребує адаптації законодавства України до міжнародно-правових актів, що регламентують здійснення перевезень транспортом, зокрема залізничним транспортом. Транспортні перевезення, країнами ЄС сприймаються як надання сервісу – послуг щодо перевезення пасажирів та вантажів транспортними засобами. Звернемо увагу, що цивільно-правове регулювання договорів перевезення транспортом у країнах ЄС вперше отримали чітку форму на початку XIX століття. Сьогодні, цивільним законодавством країн ЄС договір перевезення, розглядається як різновид контракту на оренду послуг, а саме договір, за яким одна із сторін зобов'язується щось зробити для іншої сторони за певними цінами, узгодженими між ними. Зокрема, договір перевезення вантажу можна визначити як договір, згідно з яким професійний перевізник зобов'язується перевезти вантаж у відповідності з певним видом транспорту в межах розумного терміну, при цьому розуміючи, що перевезення вантажу є основним об'єктом договору.

За цивільним законодавством України, перевізник відповідає за пошкодження, псування, втрату, знищення багажу, вантажу та пошти, які він зобов'язувався своєчасно доставити до пункту призначення у цілісності та належному стані (ч. 2 ст. 924 ЦК України, ч. 1 ст. 314 ГК України). Одночасно з цим

відповідальність перевізника за порушення вимог договору перевезення має обмежений характер та встановлена у вигляді відшкодування матеріальних збитків, відшкодування неустойки тощо.

Так відповідно до вимог ст. 114 СЗ України перевізник несе відповідальність за збереження вантажу не лише в процесі його транспортування, але і в період його знаходження станції відправлення [13, с. 345]. Статтею 111 СЗ України передбачено вичерпний перелік обставин, що звільняють перевізника залізничним транспортом від відповідальності за договором перевезення залізничним транспортом [7].

Аналізом можна дійти висновку, що склалася практика автоматичного звільнення залізниці від відповідальності при наявності будь-яких з обставин визначених у ст. 111 СЗ України. Фактично діє презумпція відсутності підстав відповідальності залізниці у встановлених випадках. Однак, вказані в Статуті обставини не завжди свідчать про те, що несхоронність вантажу виникла з незалежних від залізниці причин (у відсутності її вини). А тому господарським судам, при вирішенні спорів, пов'язаних із незбереженням вантажів, необхідно більш критично ставитися до оцінки обставин, зазначених в ст. 111 СЗ України [14; С. 101-105]. Таким чином, перевізник у відповідності до положень законодавства України та статуту залізниць України несе відповідальність за втрату або нестачу багажу і вантажу, компенсуючи при цьому вартість втраченого, за пошкодження багажу чи вантажу, компенсуючи при цьому суму на яку зменшилась вартість пошкодженого майна або речей, за втрату багажу, вантажу та інших речей, відносно яких було оголошено їх цінність та в подальшому вони були здані до перевезення, компенсуючи при цьому суму оголошеної цінності вантажу, багажу та інших речей, але за умов, якщо не буде доведено, що оголошена цінність менша за дійсну вартість вантажу, багажу та інших речей. Крім того, фактичні збитки, виниклі з вини залізниці, під час здійснення перевезення вантажу або багажу залізничним транспортом, відшкодовується залізницею у відповідності до вимог ст. 114 СЗ України. Разом з цим, залізниця також відшкодовуватиме перевізну плату, стягнуту за здійснення перевезення втраченого вантажу або

багажу, але в разі, якщо вона не включається до вартості втраченого вантажу. Усі інші збитки, які не передбачались умовами договору перевезення та СЗ України, відшкодуванню не підлягають. Отже, можна констатувати, що в разі пошкодження, псування, втрати та нестачі багажу або вантажу, перевізник буде нести обмежену відповідальність, так як не усі вказані збитки, зокрема, що стосується недодержаних доходів, відшкодуватимуться.

Крім вищевказаного, законодавством України передбачено, що за прострочення доставки вантажу, в разі якщо перевізник не доведе, що це сталося не за його вини, він буде нести відповідальність [3] (ч. 2 ст. 313 ГК України).

Відповідно до ч. 1 ст. 923 ЦК України у разі прострочення доставки вантажу перевізник зобов'язаний відшкодувати другій стороні збитки, завдані порушенням строку перевезення, якщо інші форми відповідальності не встановлені договором, транспортним кодексом (статутом) [4].

Якщо відповідальність встановлена кодексами (статутами), які не допускають відступлень від них в договорах, такі відступлення є неможливими. Зокрема, відповідальність за прострочення настає у формі неустойки (штрафу), розмір якої залежить від перевізної плати і тривалості прострочення строку (ст. 116 СЗ України).

Висновки. Таким чином, враховуючи викладене вище, зазначимо, що за порушення вимог договору перевезення вантажу, пасажирів, багажу та пошти залізничним транспортом та за порушення покладених цим договором на перевізника обов'язків, настає відповідальність перевізника у відповідності до вимог цивільного та транспортного законодавства України. При цьому, вказана відповідальність має особливості що різняться від загальної відповідальності учасників цивільних відносин щодо здійснення перевезень транспортом. Також можна вказати й на одностороннє використання обмеженої відповідальності перевізника відмінно від відповідальності відправника, яка є більшою ніж в перевізника. Крім того, як було з'ясовано, доведення перевізником причинного зв'язку між порушенням умов договору перевезення з наявними обставинами реабілітуючого

характеру, тобто, якщо втрата, пошкодження, псування, нестача вантажу або багажу сталась не з вини перевізника, то це буде підставою для звільнення останнього від відповідальності.

Література:

1. Про залізничний транспорт: Закон України від 04.07.1996 № 273/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 40.
2. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40.
3. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. за № 436-IV // ВВР України. – 2003. – № 18, № 19-20, № 21-22. – Ст.144.
4. Цивільний кодекс України: Коментар / За заг. ред. Є.О.Харитонова, О.М.Калітенко. – Одеса: Юридична література, 2003. – 1080 с.
5. Цивільний кодекс України: Науково-практичний коментар / За ред. Є.О. Харитонова. – Х.: Одіссей. – 2010.
6. Цивільно-процесуальний кодекс України: Закон України від 18.03.2004 року // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 40-42.
7. Статут залізниць України: затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 06.04.1998 № 457 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 14.
8. Порядок обслуговування громадян залізничним транспортом: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.03.1997 № 252 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 12.
9. Про затвердження Правил перевезення пасажирів, багажу, вантажобагажу та пошти залізничним транспортом України: Наказ Мінтрансу України від 28.07.1998 № 297 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 40.
10. Витрянский Г. В. Понятие и виды договора перевозки. Система договоров перевозки // Хоз-во и право. – 2001. – № 1. – С. 60-75.
11. Булгакова І.В., Клепкова О.В. Транспортне право України: Академічний курс. Підручник. – К.: Видавничий дім „Ін Юре”. – 2005.
12. Залесский В.В. Транспортные договоры. Учебно-практическое пособие. – М.: Юринформцентр, 2001.
13. Правове регулювання перевезень в Україні : навчальний посібник / [Є.О. Харитонов, О.І. Харитонова, О.І. Сафончик та ін.]; за ред. Є.О. Харитонова. – Харків : Одіссей, 2006. – 560 с.
14. Ломака В. Обсяг відповідальності за невиконання та неналежне виконання обов'язків за договорами перевезень вантажів залізничним транспортом / В. Ломака // Підприємництво, господарство та право. – 2009. – № 10. – с.101-105.

IV. ЗЕМЕЛЬНЕ, АГРАРНЕ, ЕКОЛОГІЧНЕ, ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 349.6

Гоштинар С.Л.,

канд. юрид. наук, доцент кафедри соціально-
правових дисциплін Одеського державного
університету внутрішніх справ

ФУНКЦІОНАЛЬНЕ ЗНАЧЕННЯ КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В МЕХАНІЗМІ ЗАХИСТУ ЗЕМЕЛЬНИХ ПРАВ

Стаття присвячена комплексному вивченню функціонального призначення кримінальної відповідальності за порушення земельного законодавства України як невід'ємної складової механізму захисту земельних прав. В статті аналізується ефективність кримінальної відповідальності за земельні правопорушення як засіб послідовного вирішення задач зміцнення законності в галузі земельних відносин. Досліджуються відновлювальна, виховна, компенсаційна, каральна, превентивна та інші функції кримінальної відповідальності за порушення земельного законодавства.

Ключові слова: земельне правопорушення, земельне законодавство, функції юридичної відповідальності, кримінальна відповідальність, земельна ділянка, злочин.

Статья посвящена комплексному изучению функционального назначения уголовной ответственности за нарушение земельного законодательства Украины как неотъемлемой составляющей механизма защиты земельных прав. В статье анализируется эффективность уголовной ответственности за земельные правонарушения как средство последовательного решения задач укрепления законности в сфере земельных отношений. Исследуются восстановительная,

воспитательная, компенсационная, карательная, претентивна и другие функции уголовной ответственности за нарушение земельного законодательства.

Ключевые слова: земельный правонарушение, земельное законодательство, функции юридической ответственности, уголовная ответственность, земельный участок, преступление.

This article is devoted to studying the complex functionality of criminal liability for violations of land legislation of Ukraine as an integral part of the mechanism of protection of land rights. In this article the effectiveness of criminal liability for violations of land as a means of solving problems consistent rule of law in the sphere of land relations is analyzed. Renewable, educational, compensatory, punitive and prevention functions of criminal liability for violations of land legislation are investigated .

Keywords: land violations, land legislation, functions of legal liability, criminal liability, land, crime.

Постановка проблеми. Складні процеси, що відбуваються в Україні та пов'язані з утвердженням загальнолюдських цінностей, побудовою правової держави і формуванням громадянського суспільства, зумовлюють новий зміст кримінальної відповідальності. Перехідний період змушує по-новому поглянути на проблематику кримінальної відповідальності за порушення земельного законодавства. Ефективність роботи механізму кримінальної відповідальності значно залежить від того, наскільки чітко визначено її цілі, що в кінцевому рахунку позначається на якості законності і правопорядку в земельній сфері.

Земля, виконуючи різносторонні функції, залишається об'єктивним фактором безпечного існування людей та всіх компонентів навколишнього природного середовища. Від її стану багато в чому залежить і якісний стан довкілля, як сукупність його природних та набутих під впливом антропогенної діяльності властивостей, які повинні відповідати встановленим екологічним, санітарно-гігієнічним нормативам, оскільки вони забезпечують нормальні умови для розвитку і

відтворення живих організмів, у тому числі життєдіяльності людини.

Разом з тим, на землю як елемент довкілля посилюється негативний антропогенний вплив, особливо небезпечний у випадках її забруднення шкідливими речовинами. Ці обставини і зумовили необхідність встановлення кримінальної відповідальності за суспільно небезпечні винні посягання, які завдають шкоду нормальному якісному стану землі та в кінцевому рахунку негативно впливають на стан довкілля в цілому, створюючи екологічну небезпеку.

Аналіз ефективності кримінальної відповідальності має важливе значення для послідовного вирішення задач зміцнення законності, що повною мірою обґрунтовує актуальність обраної теми дослідження.

Аналіз дослідження даної проблеми. При підготовці даної статті були проаналізовані праці ряду провідних науковців в галузі земельного права, теоретичні дослідження та висновки яких дали змогу змістовно висвітлити юридичну природу кримінальної відповідальності за порушення земельного законодавства. Зокрема, в означеній сфері проводили наукові дослідження: Андрейцев В.І., Балюк Г.Л., Берлач А.І., Гетьман А.П., Каракаш І.І., Костицький В.В., Кулинич П.Ф., Мірошнищенко А.М., Носік В.В., Оверковська Т.К., Саркісова Т.Б., Семчик В.І., Сидор В.Д., Титова Н.І., Шемчушенко Ю.С., Шульга М.В та інші.

Метою статті є комплексне вивчення та аналіз функціонального призначення кримінальної відповідальності за порушення земельного законодавства України як невід'ємної складової механізму захисту земельних прав.

Виклад основного матеріалу. Юридична відповідальність за порушення земельного законодавства є важливим елементом забезпечення раціонального використання та охорони земель. Вона реалізується у межах правовідносин між суб'єктом, який порушив приписи земельно-правової норми, з одного боку, і державою в особі її органів — з іншого. Юридична відповідальність спрямована на стимулювання додержання земельно-правових норм, відновлення порушених земельних прав, а також на запобігання вчиненню земельних

правопорушень. Юридичний зміст відповідальності полягає у безумовному обов'язку правопорушника зазнавати несприятливих наслідків особистого, майнового чи організаційного характеру. Вид і міра цих наслідків передбачені відповідними санкціями правових норм.

Юридична відповідальність є центральним явищем (категорією) і права і законодавства [1, с. 101]. Можна виділити декілька основних поглядів на зміст цього поняття, які існують в сучасній правовій науці.

Перший погляд полягає в тому, що юридична відповідальність – це закріплений у законодавстві і забезпечуваний державою юридичний обов'язок правопорушника зазнати примусового позбавлення певних цінностей, що належали йому. Таку ж думку висловлюють В.В. Лазарев: “Юридична відповідальність є обов'язок особи потерпати певні позбавлення державно-владного характеру, передбачені законом, за вчинення правопорушення”, С.С. Алексєєв: “юридична відповідальність – це обов'язок особи понести заходи державного впливу (санкції) за вчинене правопорушення”, С.Н. Братусь: “юридична відповідальність – це виконання обов'язку на підставі державного або прирівнюваного до нього громадського примусу” [2, с. 123; 3, с. 167; 4, с. 14].

Для всіх зазначених визначень поняття юридичної відповідальності характерним є те, що акцент робиться на суб'єктивному розумінні цього явища, тобто юридична відповідальність розглядається з точки зору правопорушника, в чому має вираз юридична відповідальність саме для нього. Не заперечуючи ні в якому разі правомірність такого визначення, в той же час необхідно відмітити, що згаданий обов'язок є елементом змісту правовідносин юридичної відповідальності, тобто визначення юридичної відповідальності з урахуванням інших елементів цих відносин буде більш інформативним.

З іншого боку, юридична відповідальність – це застосування до правопорушника передбачених санкцією юридичної норми заходів державного примусу, що мають вираз у формі “позбавлень” особистого, організаційного або майнового характеру [5, с. 4].

Юридична відповідальність є однією з найважливіших гарантій конституційності, правопорядку та реалізації прав і свобод людини і громадянина, в тому числі й у сфері земельних правовідносин. Дослідження питань щодо сутності земельних правопорушень та юридичної відповідальності за їх вчинення є важливим і суттєвим не лише для юридичної науки, законотворення, а й практики правозастосування. Особливу значимість вони набувають в сучасних умовах, коли, з одного боку, порушуються гарантовані Конституцією та законами України права на землю, законність та правопорядок, а з іншого — існує тотальна безвідповідальність за порушення вимог земельного законодавства, що призводить до деформацій правосвідомості громадян.

Очевидним стає також, що в умовах сьогодення існуюча правова регламентація попередження та боротьби із земельними правопорушеннями є недостатньо ефективною. Вдосконалення методів і способів вчинення земельних правопорушень, вчинення їх організованими злочинними угрупованнями, залучення до участі в незаконних операціях посадових осіб органів державної України актуалізувало необхідність ґрунтового дослідження земельних правопорушень як масового негативного соціального і правового явища, так і підстави виникнення правовідносин охоронювального типу [6, с. 1].

Вважаємо, що ефективний захист державою земель як проголошеного ст. 14 Конституції України основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави [7] є запорукою добробуту кожного громадянина в цілому. Важливою правовою формою такого захисту є кримінальна відповідальність як найбільш суворий вид юридичної відповідальності. Вона настає за вчинення злочинів та встановлюється лише законом. Кримінальний кодекс закріплює вичерпний перелік діянь, що визнаються злочинами, а кримінально-процесуальний — регламентує порядок притягнення до кримінальної відповідальності. Повноваженнями притягнення до цього виду відповідальності наділений лише суд. Ніхто не може бути визнаним винним у

вчиненні злочину та притягнутий до кримінального покарання інакше, ніж за вироком суду та у відповідності до закону.

Чинний КК передбачає покарання за такі злочини у сфері земельно-правових відносин: невжиття заходів щодо ліквідації наслідків екологічного забруднення (ст. 237); приховування або перекручення відомостей про екологічний стан чи захворюваність населення (ст. 238); забруднення або псування земель (ст. 239); незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель (ст. 239-1); незаконне заволодіння землями водного фонду в особливо великих розмірах (ст. 239-2); порушення правил охорони надр (ст. 240); порушення законодавства про захист рослин (ст. 247); проектування чи експлуатація споруд без систем захисту довкілля (ст. 253); безгосподарське використання земель (ст. 254) тощо [8].

На думку Б. В. Єрофєєва, усі склади злочинів, пов'язаних із земельними відносинами, можуть бути поділені на два види: 1) спеціальні злочини, об'єктом яких є безпосередньо земельні відносини; 2) загальні, об'єктом яких поряд з іншими суспільними відносинами можуть бути й земельні відносини [9, с. 280].

За іншою підставою класифікації зазначені злочини можна поділити на чотири групи: 1) злочини, що мають екологічний характер; 2) злочини економічного характеру; 3) злочини, які посягають на землю як на об'єкт державного управління; 4) злочини, які мають безпосереднє відношення до того, що вирощується на землі.

Об'єктом злочину, що має екологічний характер є земля як об'єкт екосистеми (спеціальні склади – забруднення або псування земель (ст. 239 КК); порушення правил охорони надр (ст. 240); безгосподарське використання земель (ст. 254); загальні склади – порушення правил екологічної безпеки (ст. 236); невжиття заходів щодо ліквідації наслідків екологічного забруднення (ст. 237); приховування або перекручення відомостей про екологічний стан або захворюваність населення (ст. 238); проектування чи експлуатація споруд без систем захисту довкілля (ст. 253) тощо.

Об'єктом злочину економічного характеру є земля як майновий об'єкт (загальні склади — умисне знищення або

пошкодження майна (ст. 194); необережне знищення або пошкодження майна (ст. 196) тощо [10, с. 227].

Цікавим як з теоретичної, так і з практичної точки зору є визначення функцій кримінальної відповідальності за земельні правопорушення, що дозволить говорити про досягнення мети покарання. Почнемо з відновлювальної функції. Звісно, не можна говорити про всеохопний характер відновлювальної можливості кримінальної відповідальності. У результаті здійснення правопорушення відбувається порушення впорядкованості системи суспільних відносин. Матеріальні наслідки правопорушення – лише зовнішні прояви небезпеки. Правопорушник протиставляє себе всьому суспільству, а тому відновлювальну функцію необхідно розглядати не тільки як компенсацію шкоди, а й як здатність кримінальної відповідальності відновлювати суспільні відносини, правопорядок, моральні якості правопорушника. Вилучення злочинця зі сфери суспільних відносин, які він порушив, нормалізує їх, відновлює, приводить у стан упорядкованості. Умовний осуд злочинця також сприяє відновленню суспільних земельних відносин, оскільки на умовно засудженого може бути накладено певні обов'язки: компенсувати шкоду, утриматися від відвідування певних місць тощо. Посткримінальна поведінка злочинця також сприяє відновленню порушених суспільних земельних відносин.

Кримінальний кодекс України містить статті, що заохочують таку поведінку. Так, особа, яка добровільно здала зброю, звільняється від кримінальної відповідальності. У кримінальному законі існують норми, які безпосередньо спрямовані на припинення злочинів, наприклад: необхідна оборона; заподіяння шкоди при затриманні особи, яка вчинила злочин. Особи, котрі своїми діями припиняють злочинну поведінку, також сприяють відновленню суспільних відносин.

Ефективна боротьба з правопорушеннями, своєчасне і обов'язкове покарання винних створюють у громадянина уявлення про надійність існуючого правопорядку, зміцнюють віру у справедливість і міць державної влади, впевненість у захисті їх законних прав та інтересів. Це, у свою чергу, сприяє підвищенню рівня політичної та правової культури,

відповідальність та дисципліну громадян, і зрештою, укріплення законності та правопорядку. В цьому, власне і полягає значення виховної функції кримінальної відповідальності. Необхідно зазначити, що кримінальна відповідальність перш за все існує з метою охорони суспільного ладу. Поряд з цим охорона демократичного правопорядку не єдина мета кримінальної відповідальності. Остання також має за мету виховувати людей, тому, що правопорушення карається перш за все в свідомості людини.

Коли законодавець передбачає кримінальну відповідальність за конкретні правопорушення, він прагне їх відвернути, попередити. Без сумніву, тут мова йде про превентивний державний примус, завдання якого полягає в переборенні мотивів протиправної поведінки у свідомості людей, якщо такі мотиви існують. Не завжди мотив страху перед покаранням спроможний перебороти мотиви, які протистоять йому, але цілком очевидно, що для багатьох суб'єктів він стає вирішальним та утримує їх від правопорушень. Кримінальна відповідальність таким чином здійснює функцію загального попередження правопорушень. Попереджувальну функцію в українській правничій літературі пов'язують з репресивно-каральною. Вона покликана забезпечувати формування у особи мотивів, що спонукають додержуватись законів, поважати права і законні інтереси інших осіб [11, с. 17].

Соціальне призначення кримінальної відповідальності за порушення земельного законодавства — охорона суспільних земельних відносин — реалізується в її правоохоронній і виховній функціях. Кримінальна відповідальність спрямована на виховання як правопорушника, так і інших членів суспільства (виховна мета). Виховна функція спрямована на формування у суб'єктів земельних відносин потреби правомірної поведінки та усвідомленого ставлення до наданих земельних прав і покладених обов'язків. Ця функція сприяє зміцненню у громадян віри у справедливість, у захист належних їм прав і свобод, підвищує рівень правової культури громадян, правову дисципліну та активність у сфері права. «Виховати» означає привити, впливаючи на волю і свідомість особи, повагу до

загальнообов'язкових правил, що встановлені державою, показати, що порушення цих правил є негативним явищем, яке відображається на суспільному житті, успішній діяльності тої чи іншої організації і нарешті на благах самої винної особи. Такий вплив реалізується інститутом кримінальної відповідальності. Виховна функція посилюється, якщо виноситься громадський осуд, бо він відбиває ставлення самого суспільства (колективу) до порушника земельного законодавства. Істотний вплив виховної функції починає проявлятися вже на першій стадії реалізації кримінальної відповідальності, коли оформляються матеріали справи, застосовуються процесуально-забезпечувальні заходи, які обмежують права і свободи порушника. Такий вплив здійснюється і на другій стадії реалізації кримінальної відповідальності, коли виноситься рішення по справі, в якій осуджуються дії правопорушника та назначається певна міра кримінальної відповідальності. Але основний виховний вплив кримінальної відповідальності проявляється на стадії виконання рішення про покарання чи інше стягнення, що застосовується до правопорушника.

На думку М.П. Трофимової, каральна функція юридичної відповідальності — це відповідний принципам юридичної відповідальності напрямок правового впливу норм юридичної відповідальності на суб'єктів правопорушення, що полягає в осуді, позбавленнях особистого або майнового характеру [12, с. 11].

П.А. Кабанов вважає, що «каральна функція юридичної відповідальності — це один з основних напрямків правового впливу юридичної відповідальності на суспільні відносини, правовідносини, поведінку й свідомість правопорушника, який обумовлено закономірностями суспільного розвитку, що розкриває її каральний характер та переслідує мету кари, попередження, відновлення та виховання» [13, с. 104].

Кримінальна відповідальність тут виступає уособленням негативної реакції держави на скоєне правопорушення; це акт покарання від імені держави та засіб запобігання нових правопорушень. Покарання реалізується або шляхом зміни правового статусу порушника завдяки обмеженню його прав та свобод, або ж шляхом покладення на нього додаткових

обов'язків. Однак, покарання не є самоціллю відповідальності, оскільки вона не повинна принижувати правопорушника чи бути жорстокою. На думку О.Ф. Скаун ця функція притаманна, насамперед, кримінальній відповідальності. Каральні санкції мають відносно визначений характер, встановлюють вищу або нижчу межу покарання (стягнення): його призначення залежить від обставин правопорушення, ступеня вини, характеристики особи та інших обставин. Засоби здійснення каральної функції досить різноманітні — це фіксація в правових нормах правообмежень, осуд, ліквідація колективного або фізичного суб'єкта, обмеження майнових прав, обмеження особистих немайнових прав [14, с. 437].

Висновки. Кримінально-правова відповідальність за порушення земельного законодавства виявляється в кримінальному переслідуванні злочинних порушень земельного законодавства. Кримінальна відповідальність за вчинення земельних правопорушень виконує ряд важливих функцій: вона виступає як засіб забезпечення виконання вимог земельного законодавства; відповідальність у зазначеній сфері є важливим елементом механізму гарантій земельних прав суб'єктів; норми цього інституту стимулюють додержання принципів земельного законодавства; в умовах переходу економіки країни до ринкових відносин зростає роль компенсаційної функції юридичної відповідальності. Також у сучасних умовах земельних перетворень важливого значення набувають відновлювальна, превентивна та виховна функції відповідальності за земельні правопорушення. Вони є засобом охорони та забезпечення встановленого у державі земельного правопорядку.

Література:

1. Серегина В.В. Государственное принуждение по советскому праву. Монография / Серегина В.В. – Воронеж, 1991. – 196 с.
2. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. Лит., 1966. – 187 с.
3. Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрист, 2001. – 520 с.
4. Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность (очерк теории). – М. : Юрид. лит., 1976. – 216 с.

5. Измаилов О.В. Ответственность за нарушение земельного законодательства: автореф. дисс. ... к.ю.н. / Измаилов О.В. – М., 1973. – 18 с.
6. Саркісова Т.Б. Земельне правопорушення як підстава юридичної відповідальності в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06. / Т.Б. Саркісова. – Київ, 2012. – 19 с.
7. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30.
8. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.
9. Ерофеев Б. В. Основы земельного права (теоретические вопросы) : учеб. пос. / Ерофеев Б. В. – М. : Юрид. лит., 1971. – 328 с.
10. Земельне право України: підручник / М.В. Шульга, Г.В. Анісімова, Н.О. Багай, А.П. Гетьман та ін. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 368 с.
11. Стрельник О.Л. Значення превентивної та виховної функцій юридичної відповідальності у профілактиці правопорушень / О.Л. Стрельник // Проблема правознавства та правоохоронної діяльності : збірник наук. праць. – 2002. – №4. – С. 13-18.
12. Трофимова М.П. Функции юридической ответственности: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Трофимова М.П. – Самара, 2000. – 20 с.
13. Кабанов П.А. Карательная функция в системе функций юридической ответственности: монография / Кабанов П.А. – Тольятти: Изд-во ВУиТ, 2005. – 185 с.
14. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. – Харків : Консум, 2001. – 656 с.

УДК 349. 415 : 332.368 (477)

Попова А. О.,
аспірантка кафедри аграрного, земельного
та екологічного права Національного
університету «Одеська юридична академія»

ПРАВОВІ ФОРМИ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ ВІД ЗАБРУДНЕННЯ НЕБЕЗПЕЧНИМИ РЕЧОВИНАМИ В УКРАЇНІ

У даній статті досліджується та розкривається поняття правової форми охорони земель від забруднення небезпечними

речовинами в Україні. Автором розглядаються і визначаються різні наукові, юридичні підходи щодо правових форм охорони земель від забруднення небезпечними речовинами в Україні, а також досліджується юридична природа цього явища.

Ключові слова: правова охорона земель, забруднення земель небезпечними речовинами, правові форми охорони земель.

В данной статье исследуется и раскрывается понятие правовой формы охраны земель от загрязнения опасными веществами в Украине. Автором рассматриваются и определяются разные научные, юридические подходы касательно правовых форм охраны земель от загрязнения опасными веществами в Украине, а также исследуется юридическая природа этого явления.

Ключевые слова: правовая охрана земель, загрязнение земель опасными веществами, правовые формы охраны земель.

This article is researchers the conception of the legal forms of land protection that has been polluted by hazardous substances in Ukraine. The author examines different legal and scientific opinions about the legal forms of land protection. This article is also devoted to the legal nature of this phenomenon.

Keywords: legal protection of land, legal principles of legal protection of land, legal form of land protection

Постановка проблеми. У загальнонауковому розумінні під формою (від лат. forma) розуміють «контури, зовнішній вираз сутності». Проте далеко не всі форми є правовими. До останніх належать лише ті, які обов'язково передбачають настання юридичних наслідків [1, с.135]. Тому визначення загальних понять методів і форм правової охорони (будь-чого) є, власне, завданням загальної теорії права. Однак ці поняття розробляються і в конкретних галузях права [2, с. 190]. Так, наприклад, вилучення землі за порушення права землекористування є способом впливу на порушника, що реалізується залежно від суб'єкта і характеру порушення в

судовий (арбітражний) або адміністративний процесуальний формі.

Аналіз дослідження даної проблеми. Окремими питаннями щодо правових форм охорони земель від забруднення небезпечними речовинами займалися такі вчені, як Ю.С. Шемшученко, П.Ф. Кулинич, В.І. Андрейцев, М.В. Шульга, В.Л. Мунтян, Ю.Г. Жариков, Т.К. Оверковська, Г.І. Балюк, Ю.О. Вовк, Н.С. Гавриш, А.П. Гетьман, О.І. Засць, І.І. Титова, В.С. Шелестов, В.З. Янчук. Їх фундаментальні праці були покладені в основу даної статті.

Мета даної статті полягає в теоретичному і практичному дослідженні правових форм охорони земель від забруднення небезпечними речовинами в Україні.

Виклад основного матеріалу. Відповідні правові форми використовуються для розв'язання проблем правової охорони земель від забруднення небезпечними речовинами в Україні. У науковій і юридичній літературі досить часто можна зустріти термін «правова форма», але при цьому не завжди розкривається його зміст. Крім цього, навіть термінологія авторів, що розглядають питання у даній сфері є надзвичайно гострою і дискусійною.

У зв'язку з цим, одні вчені вважають, що під правовою формою слід розуміти сукупність норм права чи правових інститутів, що опосередковують певний вид відносин, тобто науковці під правовою формою розглядають правові норми, які, як відомо, вміщені в нормативних актах. Проте нормативні акти зазвичай вміщують правові приписи і є не чим іншим як формою права. В свою чергу, під формою права визнається зовнішнє оформлення змісту загальнообов'язкових правил поведінки, які офіційно встановлені або санкціоновані державною владою або загальновизнані суспільством. [3, с. 221-222] По суті форма права – спосіб зовнішнього оформлення правових норм, який засвідчує їхню державну загальнообов'язковість; тобто це способи вираження і закріплення державної волі [1, с.135] Аналогічної точки зору дотримуються й інші вчені. Але правову форму, на нашу думку, не можна ототожнювати із формою права, оскільки за допомогою правової форми здійснюється реалізація права.

Заслуговує на увагу точка зору С.С. Алексєєва, яка зводиться до того, що під правовою формою слід розуміти один із видів правових засобів для оптимального вирішення соціальних завдань. Правову форму науковець визначає як юридичні режими, окремі утворення чи комплекси взаємопов'язаних правових утворень та режимів, які являють собою юридично дієві форми розв'язання життєвих проблем. Зазвичай, правові форми знаходять нормативне вираження у вигляді інститутів. Дослідник наголошує на такій важливій рисі правових форм, як можливість їх використання суб'єктами для досягнення тих чи інших завдань. При цьому така діяльність суб'єктів знаходить відображення у правах та обов'язках. І саме з юридичних прав та обов'язків бере початок формування системи правових засобів. Виникає зв'язок «суб'єкт - правові засоби - соціальні завдання». На його третій частині повинні бути зосереджені акценти у цьому зв'язку. Тому С.С. Алексєєв зауважує, що існуючі правові форми являють собою засоби, інструменти не з точки зору суб'єктів, а, головним чином, з точки зору вирішених за їх допомогою завдань [3, с. 218-219].

Так, наприклад, існує думка, згідно із якою під правовою формою визначають засновану на правових нормах міру належної чи можливої поведінки², що по суті зводиться до прав і обов'язків, оскільки під мірою належної поведінки зазвичай розуміють виконання належних суб'єкту юридичних обов'язків, а під мірою можливої поведінки - права суб'єкта визначити власну поведінку [4, с. 5].

З цього приводу Г.А. Аксененко стверджує, що правовими формами охорони земель є процесуальні порядки здійснення того чи іншого методу (способу) охорони в рамках права виключно державної власності на землю і права землекористування [2, с. 191]. Інакше кажучи, методи охорони відповідають на питання про те, що можна зробити при необхідності здійснення охорони права землекористування, яким є зміст правоохоронного відношення, якими є права і обов'язки, що виникли на основі певних юридичних фактів, а форми правової охорони відповідають на запитання про те, який порядок (процесуальна форма в широкому значенні слова) здійснення вказаних прав і обов'язків [5, с. 232]. Так, наприклад,

вилучення землі за порушення права землекористування є способом впливу на порушника, що реалізується залежно від суб'єкта і характеру порушення в судовій (арбітражній) або адміністративній процесуальній формі.

Протилежну точку зору має М. Орлов, який наголошує на тому, що зведення правової форми лише до прав та обов'язків збіднює її поняття. Загальне поняття правової форми повинно охоплювати всі основні та принципові його ознаки. Це такі як: мати свою сферу суспільних відносин (предмет правового регулювання); правовий режим, в основу якого має бути покладено той чи інший спосіб правового регулювання, який дозволяє забезпечувати вирішення екологічних, соціальних чи інших завдань [6, с. 74-77].

Таким чином, по суті усі ці вчені-правознавці говорять про заходи правової охорони земель і права державної власності на землю, даючи їм різні найменування – заходи, способи, порядок, форми і методи охорони. На нашу думку, ця обставина відбиває недостатньо чітке уявлення про те, що питання про заходи правової охорони земель має дві сторони. З одного боку, кожна міра охорони права землекористування являє собою певний правовий спосіб, метод охорони, а з іншої – певну процесуально-правову форму його здійснення.

З цього ми бачимо, що діюче землеохоронне законодавство України не містить конкретного переліку правових форм охорони земель від забруднення небезпечними речовинами в Україні. Оскільки в юридичній науковій літературі розглядались лише окремі правові форми охорони земель, на нашу думку, виникає потреба в більш конкретному дослідженні аспектів правових форм, спрямованих на забезпечення охорони земель від забруднення небезпечними речовинами в Україні.

Відповідно до чинного законодавства України до основних правових форм охорони земель від забруднення небезпечними речовинами, на нашу думку, можна віднести: 1) встановлення заборон та обмежень на діяльність, що може негативно вплинути на якісний стан земель; 2) здійснення контролю у сфері охорони земель; 3) закріплення державних стандартів і нормативів у сфері охорони земель; 4) економічне стимулювання раціонального використання і охорони земель;

5) моніторинг земель; 6) ведення Державного земельного кадастру.

Встановлення заборон та обмежень на діяльність, що може також негативно вплинути на якісний стан земель є однією із правових форм охорони земель від забруднення небезпечними речовинами, яка передбачає, в певній мірі, обмеження прав на землю. Під обмеженням права на землю розуміють встановлену відповідно до чинного законодавства заборону або покладення на суб'єктів права додаткового обов'язку щодо вчинення дій, пов'язаних з використанням земельних ділянок, або форму закріплення у законодавстві меж реалізації суб'єктних земельних прав. Отже, обмеження – це і перелік дій, що обмежують права власника або користувача щодо розпорядження або користування земельною ділянкою. Право на земельну ділянку згідно зі ст.111 ЗК України, з огляду на правову охорону земель від забруднення небезпечними речовинами, може бути обмежено шляхом встановлення: 1) заборони на провадження окремих видів діяльності; 2) умов додержання природоохоронних вимог або виконання визначених робіт.

Земельним кодексом України і іншими законодавчими актами регламентується встановлення заборони на провадження окремих видів діяльності. Так, згідно зі ст.ст. 48, 52 ЗК України на землях оздоровчого, рекреаційного призначення забороняється господарська або інша діяльність, що суперечить цільовому призначенню цих земель або може негативно вплинути чи впливає на природний (а отже – і якісний) стан цих земель. Крім цього, Закони України «Про природно-заповідний фонд України» [7], «Про курорти» [8], законодавство про подолання наслідків катастрофи на Чорнобильській АЕС [9], «Про пестициди та агрохімікати»[10], «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [11], «Про екологічну мережу» [12] та інші законодавчі акти передбачають заборону певних видів діяльності, що можуть негативно вплинути на якісний стан земель.

Досліджуючи і аналізуючи чинне законодавство України, можна дійти до висновку, що ціла низка законодавчих актів певною мірою вміщує відповідні норми, які стосуються

правової охорони земель від забруднення небезпечними речовинами в процесі здійснення господарської діяльності. Зокрема, аграрне законодавство – норми агротехніки та культури землеробства, які спрямовані на попередження забруднення ґрунтів; в екологічному законодавстві – норми про охорону земель від засмічення, забруднення шкідливими речовинами тощо; земельне законодавство – норми, спрямовані на захист земель від ерозії, селів, підтоплення, заболочування тощо; господарське законодавство – норми, які спрямовані на охорону земель від забруднення відходами промислового виробництва. В юридичній науковій літературі процес реалізації таких заходів поділяється на два етапи: частина обов'язкових заходів повинна бути реалізована з початком господарської діяльності суб'єкта, незалежно від загрози настання негативних наслідків, а інша частина – з моменту виникнення такої загрози. Але, з нашої точки зору, можна виділити і третій етап, суть якого полягає у вчиненні відповідних землеохоронних заходів, які спрямовані безпосередньо на ліквідацію негативних наслідків, що вже сталися. Відтак, при здійсненні господарської діяльності комплекс заходів щодо обмеження прав на земельну ділянку визначається шляхом встановлення умов щодо додержання природоохоронного законодавства. Звернемо нашу увагу на те, що всі ці обов'язкові умови землекористування впливають із загальних обов'язків для всіх землевласників та землекористувачів, а саме ст.ст. 91 і 96 ЗК України зобов'язують додержуватися вимог законодавства про охорону довкілля.

В науковій юридичній літературі слушно пропонується обмеження прав на землю здійснювати не шляхом введення заборони на вчинення певних дій, а шляхом покладення на суб'єкта земельних відносин певних обов'язків щодо володіння, користування чи розпорядження земельними ділянками. Так, на думку В.В. Носіка обмеження права власності на земельні ділянки доцільно розглядати як самостійний вид земельних правовідносин, що виникають на підставі юридичних фактів, визначених у законі чи договорі у випадках, передбачених законом. Вони стосуються суб'єкта права і спрямовані на вчинення землевласником певних дій з метою забезпечення права третіх осіб. Натомість, обтяження права власності на

землю характеризується такими ознаками: стосуються земельної ділянки як об'єкта права; встановлюються з метою забезпечення інтересів третіх осіб у такій ділянці, в порядку, передбаченому законом чи договором; поєднується з правами третіх осіб, що ускладнює, утруднює, перешкоджає власнику вільно здійснювати свої правомочності, накладає на власника тягар зайвих обов'язків, пов'язаних з використанням такої ділянки чи з необхідністю звільнення земельної ділянки від обмежувальних умов. [13, с. 455]

В.К. Гуревський поділяє обмеження за змістом правовідносин на 1) ті, які надають право користуватись чужою земельною ділянкою; 2) ті, які забороняють здійснювати певні дії на власній земельній ділянці; 3) ті, які є поєднанням перших та других.[14, с. 346]

За загальним правилом, закріпленим в ст. 110 ЗК України, обмеження прав може бути встановлено на всю земельну ділянку або її частину. Проте важко уявити, яким чином землеохоронні заходи, або раціональне та екологічно безпечне використання землі, чи застосування екологічно безпечних технологій обробітку ґрунтів може здійснюватися не на всій земельній ділянці, а лише на окремій її частині. Отже, під встановленням заборон та обмежень на діяльність, що може негативно вплинути на якісний стан земель, слід розуміти покладання певних обов'язків на суб'єктів щодо вчинення дій або вимоги утримуватися від здійснення певних дій, які передбачені законодавством для відповідних земельних ділянок, пов'язаних із використанням останніх.

Наступною важливою правовою формою охорони земель від забруднення небезпечними речовинами є здійснення контролю за дотриманням законодавства у сфері охорони земель від забруднення небезпечними речовинами в Україні. Як правова форма, контроль за дотриманням природоохоронного законодавства суб'єктами екологічного права – це одне з найважливіших завдань природоохоронних органів. При його вирішенні природоохоронний орган діє не як суб'єкт правовідносин, а як носій публічної або державної влади.

Так, збір і пошук інформації про підконтрольні об'єкти, її співставлення, вияв причин протиріч між реальною дійсністю і

установленими нормативами здійснюється за допомогою контролю.

До того ж, контроль допомагає визначити спосіб викорінення виявлених протиріч між встановленою директивою і фактичним станом справ, а також розробити заходи з метою покращення діяльності підконтрольного об'єкта, втілити їх у життя, узагальнити і розповсюдити передовий досвід.

Виходячи із загального розуміння сутності державного контролю, можна визначити, що контроль за використанням та охороною земель полягає в аналізі об'єктивної і достовірної інформації.

Стаття 187 ЗК України [15] та ст.2 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [16] визначають мету і завдання контролю у сфері земельних відносин. Так, відповідно до положень статей контроль за використанням та охороною земель полягає в забезпеченні додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України у сфері використання та охорони земель; запобігання забрудненню небезпечними речовинами та зниженню родючості ґрунтів, погіршенню стану рослинного та тваринного світу, водних та інших природних ресурсів.

У доктрині земельного законодавства України державний контроль за використанням та охороною земель від забруднення небезпечними речовинами визначається як врегульована нормами права владно організуюча діяльність спеціально уповноважених державних органів, спрямована на забезпечення додержання норм земельного законодавства всіма суб'єктами відповідних суспільних відносин, попередження та виявлення правопорушень, вжиття заходів впливу на порушників і поновлення порушених прав землевласників і землекористувачів. На погляд А.М. Мірошніченка і Р.М. Марусенка, контроль за використанням та охороною земель більш доцільно визначати як діяльність уповноважених суб'єктів із перевірки дотримання норм земельного законодавства та вжиття заходів щодо припинення його

порушень та притягнення його порушників до юридичної відповідальності.

Наведені ознаки державного контролю дають підстави зробити висновок про те, що державний контроль за використанням та охороною земель здійснюється уповноваженими державою органами та посадовими особами, які, керуючись вимогами законодавства, здійснюють контроль у цій сфері, а у разі необхідності застосовують заходи впливу шляхом притягнення винних до юридичної відповідальності.

З цього ми робимо висновок, що об'єктом державного контролю за використанням і охороною земель є всі землі в межах території України.

Так, державний контроль здійснюють уповноважені органи виконавчої влади, громадський контроль – громадськість, самоврядний контроль – місцеві ради. Серед видів контролю за охороною земель державному контролю приділяється особливе значення. Це пов'язано, насамперед, з тим, що державний контроль здійснюється від імені держави та в межах функцій державного управління земельним фондом. Відповідно до ст.5 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» державний контроль за використанням та охороною земель усіх категорій та форм власності здійснює центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі. Дійсно, із запропонованих трьох критеріїв такі правовідносини відповідають лише першому. Контроль за дотриманням природоохоронного законодавства суб'єктами екологічного права – це одне з найважливіших завдань природоохоронних органів. При його вирішенні природоохоронний орган діє не як суб'єкт правовідносин, а як носій публічної або державної влади. Однак у разі виявлення порушень екологічних норм і правил природоохоронний орган як носій державної влади не володіє відповідним публічно-правовим інструментарієм, а отже - змушений звертатися до цивільно-правового.

Державний контроль за дотриманням вимог законодавства України про охорону земель здійснює центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної

політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів. Таким органом є Державна екологічна інспекція (Держекоінспекція України), яка здійснює свої повноваження відповідно до Положення, затвердженого Указом Президента України від 13 квітня 2011 року № 454/2011 [17].

Уповноважені органи виконавчої влади з питань земельних ресурсів згідно зі ст. 188 ЗК України здійснюють державний контроль за використанням та охороною земель, а спеціально уповноважені органи з питань екології та природних ресурсів здійснюють державний контроль за додержанням вимог законодавства про охорону земель. Державна служба з питань геодезії, картографії та кадастру, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи органів виконавчої влади» від 10.09.2014 № 442 є центральним органом виконавчої влади по земельних ресурсах, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів.

Для безпосереднього виконання функцій по здійсненню державного контролю за охороною та використанням земель були створені спеціально уповноважені органи виконавчої влади. Одним із спеціально уповноважених органів виконавчої влади у галузі державного контролю за використанням та охороною земель являлась Державна інспекція з контролю за використанням і охороною земель, яка була створена в системі Державного комітету України із земельних ресурсів. З метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення численності управління Кабінет Міністрів України своєю постановою від 22 листопада 2010 року ліквідував Державну інспекцію з контролю за використанням і охороною земель. Указом Президента України від 09 грудня 2010 була здійснена реорганізація системи центральних органів виконавчої влади. Відповідно до цього Указу Держкомзем України було реорганізоване в Державне агентство земельних ресурсів України, затвердженого указом Президента України від 08.04.2011 р. №445, але Постановою Кабінету Міністрів України

«Про оптимізацію центральних органів виконавчої влади» від 10.09.2014 р. № 442 Державне агентство земельних ресурсів України було реорганізоване в Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру.

Так, на сьогоднішній день на Міністерство екології та природних ресурсів України та його органи на місцях, які є спеціально уповноваженими органами з питань екології і природних ресурсів покладено обов'язки по здійсненню державного контролю за додержанням вимог законодавства про охорону якісного стану земель, зокрема від забруднення небезпечними речовинами в Україні. Контролюючі функції безпосередньо зазначеного міністерства здійснює Державна екологічна інспекція та її територіальні органи, повноваження якої визначаються Положенням про Державну екологічну Інспекцію, яке затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 17 листопада 2001 р. № 1520. Відповідно до ст.7 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» державний контроль за додержанням законодавства України щодо охорони якісного стану земель здійснюється у частині: додержання фізичними та юридичними особами законодавства про охорону земель; консервація деградованих і малопродуктивних земель; здійснення заходів щодо запобігання забруднення земель хімічними і радіоактивними речовинами, відходами, стічними водами; додержання екологічних нормативів з питань охорони земель та інші (ст. 7 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель»). Відповідно до ст.9 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» контролюючі функції державного контролю можуть мати наступні форми: проведення перевірок; розгляд звернень юридичних і фізичних осіб; участь у роботі комісій при прийнятті в експлуатацію меліорованих систем і рекультивованих земель, захисних лісонасаджень, протиерозійних гідротехнічних споруд та інших об'єктів, які споруджуються з метою забезпечення охорони земель; розгляд документації із землеустрою, яка пов'язана з охороною земель.

Проведений аналіз свідчить, що за своїм змістом і характером правові форми охорони земель від забруднення

небезпечними речовинами в Україні є досить різноманітними, тому що кожна з них має різний рівень ефективності у розв'язанні зазначеної проблеми. У зв'язку з тим, що кожна із правових форм спроможна вирішити лише якусь частину проблеми, а не всю проблему взагалі, то окремо одна від одної вони не вирішують до кінця проблеми у сфері правової охорони земель, зокрема від забруднення небезпечними речовинами. Тому виникає необхідність у комплексному застосуванні та взаємозв'язку правових форм, які б доповнювали одна одну, надаючи кожній з них більшої досконалості та ефективності. Для цього потрібне їх поглиблене дослідження в науковому аспекті, тому що не всі відносини щодо правової охорони земель від забруднення небезпечними речовинами в Україні знайшли своє законодавче закріплення.

Висновки. На підставі викладеного констатуємо, що під правовою формою охорони земель від забруднення небезпечними речовинами слід розуміти процесуальні порядки, які закріплені в правовій нормі, і сприяють реалізації правових приписів, вимог, повноважень, заходів діяльності щодо збереження якісного стану земель, а також мають обов'язковий характер і відповідний вплив на вирішення проблем охорони земель від забруднення небезпечними речовинами в Україні.

Література:

1. Матвійчук В.К. Правова система України в епоху глобалізаційного постуту: монографія / В.К. Матвійчук. – К. : ВНЗ «Національна академія управління, 2014. – 492 с.
2. Аксененок Г.А. Общая теория советского права / отв. ред.: Г.А. Аксененок, И. А. Иконичкая, Н.И. Краснов. – М. : Наука, 1983. – С. 191.
3. Алексеев С.С. Теория права / Алексеев С.С. – М. : Изд-во БЕК, 1995. – С. 218-219.
4. Красавчиков О.А. Гражданское правоотношение – юридическая форма общественных отношений / О.А. Красавчиков // Гражданские правоотношения и их структурные особенности / О.А.Красавчиков. – Свердловск, 1975. – Вып. 29. – С. 5-22
5. Аксененок Г.А. Право землепользования в СССР и его виды / отв. ред.: Г.А. Аксененок, Н.И. Краснов. – М. : Юридлит, 1964. – 564 с.

6. Орлов М. Проблеми визначення і реалізації правових форм у сфері охорони навколишнього природного середовища / М. Орлов// Право України. – 2002. – № 6. – С. 74-77.

7. Про природно-заповідний фонд України: Закон України від 16.06.1992 р. №2456-ХІІ // Відомості Верховної Ради. – 1992. № 34. – Ст. 502.

8. Про курорти : Закон України від 05.10.2000 № 2026-ІІІ // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 5. – Ст. 435.

9. Про правовий режим територій, що зазнала радіативного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України від 27.02.1991 р. № 791а- ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. - № 16. – Ст. 191.

10. Про пестициди і агрохімікати: Закон України від 02.03.1995 р. № 86/95// Відомості Верховної Ради України. – 1995. – 14. – Ст. 91.

11. Про зону надзвичайної екологічної ситуації: Закон України від 13.07.2000 № 1908-ІІІ // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – 42. – Ст. 348.

12. Про екологічну мережу : Закон України від 24.06.2004 № 1864-ІV// Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 45. – Ст. 502.

13. Носік В.В. Право власності на землю Українського народу: [монографія] / В.В. Носік. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.

14. Беспалько Р.І. Раціональне використання і охорона земель: навч. посіб. / Р.І. Беспалько, І.І. Казімір. – Чернівці : Чернів. нац. Ун-т, 2011. – 399 с.

15. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-ІІІ // Відомості Верховної Ради України. – 2002. - № 3. – Ст. 27.

16. Світличний О. П. Адміністративні правовідносини у сфері земельних ресурсів України: проблеми теорії та практики правозастосування [монографія] / О. П. Світличний. – Донецьк : Донбас, 2011. – 410 с.

17. Положення про Державну екологічну інспекцію України, затверджене Указом Президента України від 13 квітня 2011 року № 454/2011. – Офіц. вісн. України. – 2011. – № 29. – Ст. 272.

V. ТРУДОВЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.2

Соцький А. М.,
канд. юрид. наук, доцент кафедри
цивільно-правових дисциплін Чернівецького
юридичного інституту Національного
університету «Одеська юридична академія»

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА НЕПОВНОЇ ЗАЙНЯТОСТІ ПРАЦІВНИКІВ В УКРАЇНІ

У даній статті визначено особливості зайнятості населення як правової категорії. Виділено перелік ознак неповної зайнятості працівників. Здійснено аналіз поглядів вчених щодо неповної зайнятості працівників в Україні.

Ключові слова: трудове право, зайнятість населення, працівник, зайнятість працівників, неповна зайнятість.

В данной статье определены особенности занятости населения как правовой категории. Выделено перечень признаков неполной занятости работников. Осуществлен анализ взглядов ученых по неполной занятости работников в Украине.

Ключевые слова: трудовое право, занятость населения, работник, занятость работников, неполная занятость.

In this article the peculiarities of employment as a legal category. Highlight list of features underemployed workers. The analysis of the views of scientists on part-time employees in Ukraine.

Keywords: labour law, employment, employee, employment of workers, underemployment.

Постановка проблеми. Однією з форм зайнятості населення є неповна зайнятість. Дана форма зайнятості населення є складним науковим поняттям та є предметом

дослідження багатьох наук. Наслідком стрімкого розвитку суспільних відносин та технологічного прориву є поява нових професій та робочих місць. Проте, у зв'язку із затяжною економічною кризою, з'явилась потреба ще й у нових формах здійснення трудової діяльності громадянами. Такі зміни у розумінні категорії зайнятості та її розподілі на форми потребують законодавчого закріплення та створення механізмів їх правового регулювання. У трудових правовідносинах в Україні явище неповної зайнятості з'явилося досить давно, проте як поняття визначене законодавчо лише у 2012 році з прийняттям нового Закону України «Про зайнятість населення» [2]. На нашу думку, воно потребує детального розгляду, аналізу та пошуку шляхів вдосконалення чинного трудового законодавства в даному напрямі, що є обґрунтуванням актуальності дослідження даного питання.

Аналіз досліджень даної проблеми. Дослідженням неповної зайнятості в Україні займалися В.С. Васильченко, В.М. Венедиктова, В.В. Безусий, Н.Б. Болотіна, Л.П. Грузінова, П.І. Закерничий, В.Г. Короткін, В.Н. Костюк, О.М. Пищуліна, С.М. Прилипко, В.І. Прокопенко, Н.В. Ушенко, Н.М. Хуторян, О.М. Ярошенко, Р.І. Шабанов, В.І. Щербина та ін.

Метою статті є з'ясування соціально-правової природи неповної зайнятості працівників в Україні через визначення особливостей зайнятості населення як правової категорії, визначити перелік ознак неповної зайнятості працівників та проаналізувати погляди вчених щодо неповної зайнятості працівників в Україні.

Виклад основного матеріалу. Зайнятість населення у науковій літературі одночасно виступає як юридична, економічна та соціологічна категорія. Ця властивість зумовлена тим, що зайнятість як соціально-економічна категорія насамперед формується економічними законами, проте всі процеси, що включає в себе дана категорія з правової точки зору, регулюються правовими нормами. Дані погляди можна розглядати як окремо, так і в сукупності чи взаємодії. З цієї точки зору є цікава думка С.М. Прилипка та О.М. Ярошенка, які охарактеризують зайнятість з соціально-економічної сторони як діяльність громадян, що пов'язана із задоволенням особистих і

суспільних потреб та не суперечить чинному законодавству. А загалом зайнятість розуміється вченими як сукупність суспільних відносин, пов'язаних із забезпеченням роботою [13]. На нашу думку, поняття «зайнятості» слід розглядати у широкому та вузькому розумінні. Загальний розгляд зазначеного питання, використовуючи всю наявну інформацію без урахування сфери дослідження в цьому випадку буде широким розумінням даної категорії. Іншими словами, коли зайнятість аналізується в комплексі як правова, економічна та соціологічна категорія. А розгляд цього питання через призму особливостей кожної конкретної науки, що досліджує «зайнятість» у своїй теорії, буде вузьким розумінням. У нашому випадку дослідження поняття «зайнятості» через трудове право України.

Більшість вітчизняних дослідників у галузі трудового права, посилаючись на Закон України «Про зайнятість населення» від 5 липня 2012 року апелює, що у юридичному розумінні зайнятість виступає як не заборонена законодавством діяльність осіб, пов'язана із задоволенням їх особистих та суспільних потреб з метою одержання доходу у грошовій або іншій формі, а також діяльність членів однієї сім'ї, які здійснюють господарську діяльність або працюють у суб'єктів господарювання, заснованих на їх власності, у тому числі безоплатно [2]. Оскільки законодавець усунув в ньому всі недоліки, на які посилались більшість дослідників при аналізі поняття, закріпленого в Законі України «Про зайнятість населення» від 1 березня 1991 року, що втратив чинність, це визначення є вдалим.

Зокрема, визначення зайнятості на основі Закону України «Про зайнятість населення» надають дослідники Л.П. Грузінова та В.Г. Короткін і характеризують її як діяльність громадян, пов'язану із задоволенням особистих та суспільних потреб, що приносить їм дохід у грошовій або іншій формі [8]. Вченими виділені основні положення, що впливають із визначення зайнятості, наданого законодавцями: здійснення діяльності громадянином, відповідність даної діяльності законодавству України, наявність доходу як результату діяльності, зв'язок

даної діяльності із задоволенням особистих чи суспільних потреб.

Дослідник Ю.П. Дмитренко дещо розширює позицію законодавця і визначає зайнятість як діяльність громадян, пов'язану із задоволенням особистих і суспільних потреб, що забезпечується державою шляхом проведення активної соціально-економічної політики, спрямованої на задоволення його потреб у добровільному виборі виду діяльності, стимулювання створення нових робочих місць і розвитку підприємництва та яка не суперечить законодавству і, як правило, приносить їм дохід у грошовій або іншій формі [10]. Дане визначення видається нам більш вдалим, ніж закріплене Законом, оскільки дослідник наголошує на визначній ролі політики держави у забезпеченні зайнятості. Дійсно, без необхідних кроків з боку держави, без створення нових робочих місць, розширення та вдосконалення вже існуючої бази неможливе вирішення наявних в даній сфері проблем.

На підставі вищевикладеного, варто виділити наступні особливості зайнятості населення як правової категорії: 1) зайнятість регулюється на основі правових та організаційних норм, які в своїй сукупності дозволяють здійснювати забезпечення реалізації права на працю, надавати соціальні гарантії та здійснювати захист від безробіття, основоположну роль при цьому виконують норми трудового права України; 2) зайнятістю може вважатись лише діяльність, що не заборонена Законом; 3) основою зайнятості є одержання працюючими особами доходу; 4) наявність правових норм, що регулюють здійснення зайнятості людиною та громадянином, гарантують соціальний захист та захист від безробіття, регламентують діяльність спеціальних органів, створених державою для сприяння та підтримки процесів соціального захисту та захисту від безробіття в Україні; 5) зайнятими на території нашої держави можуть бути як громадяни України, так і громадяни інших держав та особи без громадянств.

Іншою формою зайнятості є неповна зайнятість, яку Закон України «Про зайнятість населення» визначає як зайнятість працівника на умовах робочого часу, що менший від норми часу, передбаченої законодавством і може встановлюватися за

договором між працівником і роботодавцем з оплатою праці пропорційно відпрацьованому часу або залежно від виробітку [2]. В загальному, визначення є досить вдалим та цілком відповідає сучасним суспільним відносинам.

Конвенція МОП №175, яка хоч і не ратифікована Верховною Радою України, проте як міжнародний нормативно-правовий акт є важливим джерелом права, та дозволяє охарактеризувати неповну зайнятість. Документ визначає працівників, зайнятих неповний робочий час як осіб, які працюють за наймом, нормальна тривалість робочого часу яких менша від нормальної тривалості робочого часу працівників, зайнятих повний робочий час та які перебувають в порівнянній ситуації [6]. Особливостями даного визначення є, те що воно наближене до аналогічного, закріпленого законодавством України. Зазначимо, що розбіжністю є у протиставленні повної і неповної зайнятості в самому визначенні та відсутності пояснення щодо врегулювання оплати праці для таких працівників. Тому вважатимемо позицію українського законодавця більш уточненою, сучаснішою та вдальшою.

В.І. Прокопенко також визначає неповну зайнятість як явище, за якого тривалість робочого часу є меншою у порівнянні з робочим днем нормальної тривалості, або робочим тижнем [12]. Дана позиція не є визначенням, а є розумінням дослідником даного питання, а тому воно однозначно потребує розширення, доповнення в частині оплати праці, а також прав таких працівників.

Г.Т. Завіновська, щодо економічного тлумачення неповної зайнятості, вважає, що неповна зайнятість характеризує зайнятість конкретної особи або протягом неповного робочого часу, або з неповною оплатою чи недостатньою ефективністю [11]. Вчена виділяє два види неповної зайнятості: явну та приховану. Явною неповною зайнятістю вчена пояснює соціальними чинниками, до яких відносить необхідність здобути освіту, професію, підвищити кваліфікацію тощо. Прихована неповна зайнятість пояснюється зменшенням обсягів виробництва, реконструкцією підприємства і виявляється в низьких доходах населення, неповному використанні професійної компетенції або в низькій продуктивності праці

[11]. Явна неповна зайнятість, з точки зору дослідниці, зумовлюється суб'єктивними факторами, залежними від працівника. Іншими словами, особа працює неповний робочий день за власною ініціативою. В той же час, прихована неповна зайнятість має місце з економічних причин, залежних від держави чи конкретного підприємства, тобто є чітка залежність від об'єктивних факторів, не залежних від працівника.

Враховуючи вищезазначене, сформулюємо поняття неповної зайнятості працівника як зайнятості працівника протягом робочого часу, меншого від норми, встановленої законодавством, за власною ініціативою на підставі суб'єктивних факторів або за ініціативою роботодавця на підставі об'єктивних факторів, зумовлена трудовим чи колективним договором, що оплачується згідно відпрацьованого часу чи виробітку і не тягне за собою обмеження обсягу прав працівника, наданих йому трудовим законодавством та Конституцією України.

Також ми можемо виділити наступні ознаки неповної зайнятості працівників: робочий час за такої зайнятості є меншим від норми, передбаченої законодавством; встановлення неповної зайнятості на основі договору між працівником та роботодавцем або на підставі колективного договору; здійснення оплати пропорційно відпрацьованого часу або виробітку; неповна зайнятість не тягне за собою обмеження обсягу трудових прав працівника; може мати місце як з ініціативи робітника, так і роботодавця.

Що стосується робочого часу працівників на умовах неповної зайнятості, а саме першої наведеної ознаки, як пояснює Б.С. Стичинський, навіть тоді, коли законодавство встановлює обов'язкове застосування неповного робочого часу, воно не визначає жорстко його тривалість, а лише передбачає верхню межу його тривалості [15]. В.Г. Ротань додає, що тривалість робочого часу встановлюється нормативними актами, у тому числі локальними [14].

Для окремих категорій працівників тривалість робочого часу все ж суворо регламентується. Так, згідно п. 2 Постанови Кабінету Міністрів України «Про роботу за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій» від 3

квітня 1993 року обов'язкове застосування неповного робочого часу тривалістю не більше чотирьох годин на день і половини норми робочого часу на місяць встановлюється для працівників державних підприємств, установ і організацій, які суміщають декілька посад [4].

Варто врахувати, що згідно Листа Міністерства соціальної політики України «Про розрахунок норми тривалості робочого часу на 2016 рік» № 10846/0/14-15/13 від 20 липня 2015 року нормальна тривалість робочого часу працівників не може перевищувати 40 год. на тиждень [5]. Тобто неповною зайнятістю буде вважатись зайнятість працівника на умовах робочого часу, значно меншого, ніж зазначений. А отже, неповністю зайнятими можна вважати лише тих осіб, що працюють на умовах трудового договору менше від нормативно-визначеної тривалості робочого часу, тому дана ознака є керівною серед інших особливостей, притаманних неповній зайнятості.

Л.П. Грузінова зазначає, з приводу ознаки встановлення режиму неповної зайнятості на підставі трудового чи колективного договору, що неповний робочий день чи тиждень може встановлюватись як під час прийняття на роботу, так і згодом. Угода сторін трудового договору щодо тривалості робочого дня (тижня) чи режиму роботи працівника – одна з необхідних умов такого виду трудового договору [9].

Статтею 7 Закону України «Про колективні договори і угоди» закріплено встановлення у колективному договорі взаємних зобов'язань сторін щодо регулювання виробничих, трудових та соціально-економічних відносин, до яких, зокрема належить режим роботи, тривалість робочого часу і відпочинку. [3]. Тобто, варто відзначити, що договірний характер встановлення режиму неповної зайнятості дійсно передбачений чинним законодавством України та має місце як в теорії юридичної науки, так і на практиці суспільних відносин з працевлаштування.

Наступною ознакою є взаємозалежність оплати праці та відпрацьованого робочого часу, що закріплюється статтею 56 Кодексу законів про працю України, яка встановлює, оплата

праці в даному випадку провадиться пропорційно відпрацьованому часу або залежно від виробітку [1].

Можна стверджувати, у разі, якщо працівник офіційно працює на умовах неповного робочого часу, його заробітна плата може бути меншою, ніж це встановлено законодавчо. Оскільки, механізм її розрахунку затверджується на підприємствах, установах, організаціях, які використовують найману працю, отже, передбачається, що існує взаємозалежність заробітної плати працівників неповної зайнятості і відпрацьованого робочого часу.

Ознака неповної зайнятості щодо не обмеження обсягу трудових прав працівника полягає в положенні, закріпленому статтею 56 Кодексу законів про працю України, згідно якому робота на умовах неповного робочого часу не тягне за собою будь-яких обмежень обсягу трудових прав працівників [1]. Іншими словами, робітники, що працюють на умовах неповної зайнятості наділені тими ж правами і свободами, що і робітники, повного робочого часу. Також дана ознака підкріплена статтею 4 Конвенції МОП № 175, згідно якої працівники, зайняті неповний робочий час, користуються таким самим захистом, як і працівники, які зайняті повний робочий час, щодо права на організацію, права на ведення колективних переговорів, права на діяльність у якості представників працівників, щодо питань безпеки та гігієни праці та дискримінації в галузі праці та занять [6].

Стаття 4 Директиви Ради Європейського Союзу про Рамкову Угоду про неповну зайнятість, укладена 15 грудня 1997 року та однією з сторін яких є Україна, гарантує робітникам неповної зайнятості захист від менш зручних умов, у порівнянні з робітниками повної зайнятості, якщо інше ставлення не обґрунтовано об'єктивними причинами [7]. Аналіз законодавства чітко свідчить про те, що обмеження обсягу трудових прав працівників неповної зайнятості суворо засуджується не лише на українському, а й на міжнародному рівні та даний захист закріплюється законодавчо.

Також Директива Ради Європейського Союзу про Рамкову Угоду про неповну зайнятість свідчить про те, що режим неповної зайнятості може встановлюватись як з ініціативи

працівника, так і роботодавця, в залежності від обставин, згідно якої роботодавці мають приділяти увагу наступному:

1) перевodu працівників повної зайнятості на неповну, якщо це можливо в установі;

2) перевodu працівників з неповної зайнятості на повну чи збільшити їх робочий час, якщо це можливо;

3) вчасно інформувати працівників щодо наявності посад неповної і повної зайнятості в установі для сприяння переходу з повної зайнятості на неповну і навпаки;

4) сприяти доступу до неповної зайнятості на усіх рівнях установи, включаючи досвідчені та керівні посади, і де необхідно, сприяти доступу робітників неповної зайнятості до професійної освіти для покращення кар'єрних можливостей і професійної мобільності;

5) належно інформувати працівників про існування осіб, що роз'яснюють робітникам про особливості неповної зайнятості в установі [7].

Юридичне регулювання неповної зайнятості на рівні європейських стандартів відбувається таким чином.

Зазначимо, що законом не заборонено встановлювати режим неповного робочого часу в будь-який момент за заявою працівника, а у разі коли даний процес ініціюється роботодавцем, працівник повідомляється про це не пізніше ніж за два місяці, адже даний момент згідно з ч. 3 ст. 32 Кодексу законів про працю України можна вважати зміною істотних умов праці [1].

Висновки. Для узагальнення дослідження варто зробити наступний висновок: категорія «неповної зайнятості», як одна з сучасних багатоманітних форм зайнятості, з огляду на сучасні тенденції виникнення нових видів, потребує належного дослідження. Законодавець не завжди встигає за даною динамікою, в результаті чого існування даних форм не знаходить вчасної правової регламентації та достатньої уваги, з урахуванням їх ролі у суспільстві. Рівень дослідження правової категорії «неповної зайнятості» перебуває на низькому рівні, його законодавче врегулювання ми визначимо як недостатнє. Варто відмітити, в даному контексті, позитивну тенденцію до поступового покращення ситуації, що має вияв у новій редакції

Закону України «Про зайнятість населення», у якому були враховані недоліки попередньої редакції у частині вірного та сучасного визначення категорії зайнятості та тісно пов'язаних з нею категорій. Оскільки, плин часу і розвиток суспільства є настільки стрімким, даний процес вдосконалення має бути значно динамічнішим та досконаліше враховувати сучасні особливості суспільних відносин. Серед проблемних питань дослідження неповної зайнятості також варто виокремити оперування багатьма дослідниками радянськими категоріями, що давно застаріли в моральному та правовому сенсі. Тому, категорія «неповної зайнятості» як поширене в світі та Україні поняття, потребує кращої регламентації та тлумачення з боку законодавця, а також прискіпливішої уваги з боку вчених-правовиків.

Література:

1. Кодекс законів про працю України: Кодекс від 10.12.1971 № 322-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 1971. – Додаток до № 50. – Ст. 375
2. Про зайнятість населення: Закон України від 05.07.2012 № 5067-VI // Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 24. – Ст. 243.
3. Про колективні договори і угоди. Закон України від 01.07.1993 № 3356-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – №36. – Ст. 361.
4. Про роботу за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій. Постанова Кабінету Міністрів України від 03.04.1993 № 245 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу до Постанови: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/245-93-п>
5. Про розрахунок норми тривалості робочого часу на 2016 рік. Лист Міністерства соціальної політики України від 20.07.2015 р. № 10846/0/14-15/13 // [Електронний ресурс]: Режим доступу до Листа: http://zib.com.ua/ua/print/118524-list_minsocpolitiki_vid_20072015_n_10846014-1513_pro_rozrahu.html
6. Конвенція МОП про роботу на умовах неповного робочого часу: Міжнародний документ від 24.06.1994 № 175 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу до Конвенції: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993_040.
7. Про Рамкову Угоду про неповну зайнятість, що укладено між UNICE, CEEP та ETUC: Міжнародний документ. Рада ЄС. Директива

від 15.12.1997 р. №97/81/ЄС. [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/file/32380>

8. Грузінова Л.П., Короткін В.Г. Трудове право України: Навч посіб. – К.: МАУП, 2003. – Ч. 1. – 128 с.

9. Грузінова Л.П., Короткін В.Г. Трудове право України: Навч посіб. – К.: МАУП, 2003. – Ч. 2. – 148 с.

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

11. Завіновська Г. Т. Економіка праці : навч. посіб. / Г.Т. Завіновська. – К. : КНЕУ, 2003. – 432 с.

12. Прокопенко В. І. Трудове право України: Підручник. – Х.: Фірма «Консум», 1998. – 480 с.

13. Прилипко С.М., Ярошенко О.М. Трудове право України: Підручник. – Харків: видавець ФО-П Вапнярчук Н.М. – 2008. – 664 с.

14. Ротань В. Г. Науково-практичний коментар законодавства України про працю [Текст] : законодавство враховане станом на 1 верес. 2011 р. / В. Г. Ротань, І. В. Зуб, О. Є. Сонін. – К. : Правова єдність, 2011. – 671 с.

15. Стичинський Б. С. Науково-практичний коментар до законодавства України про працю / Б. С. Стичинський, І. В. Зуб, В. Г. Ротань. – 2-ге вид., доп. та переробл. – К. : А.С.К., 2000. – 1068 с.

VI. КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО, КРИМІНОЛОГІЯ, КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

Шуляк Ю. Л.,
канд. юрид. наук;
Угленко Є. С.,
канд. юрид. наук

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ ДЕЯКИХ НОРМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО КРИМІНАЛЬНУ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ, ВЧИНЕНИХ НА ҐРУНТІ ДИСКРИМІНАЦІЇ

В даній публікації проаналізовані поняття, пов'язані із дискримінацією, розглянуті форми та ознаки дискримінації. Автори акцентують увагу на необхідності узгодження деяких норм законодавства про кримінальну відповідальність та антидискримінаційного законодавства. Формулюють відповідні теоретичні висновки.

Ключові слова: пряма дискримінація, непряма дискримінація, утиск, расова, національна, релігійна нетерпимість, неприязнь, ненависть.

В данной публикации проанализированы понятия, относящиеся к дискриминации, рассмотрены формы и признаки дискриминации. Авторы акцентируют внимание на необходимости согласования некоторых норм законодательства об уголовной ответственности и антидискриминационного законодательства. Формулируют соответствующие теоретические выводы.

Ключевые слова: прямая дискриминация, косвенная дискриминация, ущемление, расовая, национальная, религиозная нетерпимость, неприязнь, ненависть.

The concepts relating to discrimination are analyzed, shape and features of discrimination are examined in this publication. The

authors emphasize the need to harmonize certain provisions of the criminal responsibility law and anti-discrimination legislation. The corresponding theoretical conclusions are formulated.

Keywords: direct discrimination, indirect discrimination, denial, racial, national, religious intolerance, enmity, hatred.

Постановка проблеми. На сьогодні в Україні наріла нагальна проблема імплементації міжнародно-правових норм у вітчизняне законодавство, приведення вітчизняного законодавства до європейських норм і стандартів загалом, і зокрема, вивчення такого явища як «дискримінація», що має не лише практичне, але і теоретичне значення.

В Конституції України закріплені основоположні принципи, що забороняють дискримінацію у будь-яких її проявах, зокрема ст. 24 проголошує, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Однак, з точки зору Європейської Комісії проти расизму та нетерпимості, принцип рівності перед законом та принцип недискримінації за зазначеними ознаками має бути гарантований всім особам, а не лише громадянам.

Україною були ратифіковані Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права, Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, Конвенція Організації Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, Конвенція про права інвалідів, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, Європейська соціальна хартія, Рамкова конвенція про захист прав національних меншин. І це не вичерпний перелік міжнародних нормативно-правових актів, що містять положення, які в тій чи іншій мірі забороняють будь-які прояви дискримінації.

Встановивши заборону щодо будь-яких форм та проявів дискримінації, необґрунтованості обмежень або у наданні необґрунтованих переваг, політичної неупередженості та будь-яким іншим проявам дискримінації, національний законодавець приймає Закон України «Про освіту», «Про державну службу», «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», «Про

забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків» тощо, в яких чітко визначає межі захисту соціально вразливих верств суспільства.

Як зазначають міжнародні та національні фахівці, на сьогодні Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації» є найбільш повним і деталізованим нормативно-правовим актом у сфері недискримінації.

Аналіз дослідження даної проблеми. Проблема протидії дискримінації є відносно новою для вітчизняного законодавства. Такі вчені, як: О.О. Березіна, З.В. Брандт, Н.М. Мітіна, С.Ю. Пономарьов, А.В. Савченко, Д.В. Солдаткін, І.Ю. Федорович, Л.Є. Чернова та інші займалися її вивченням, однак потреба в наукових розробках питань, що стосуються протидії дискримінації, зокрема у кримінально-правовому аспекті була і лишається.

Метою даної статті є проведення комплексного аналізу форм та ознак дискримінації, обґрунтування необхідності узгодження деяких норм законодавства про кримінальну відповідальність та антидискримінаційного законодавства.

Виклад основного матеріалу. Переходячи до вивчення проблемних питань, пов'язаних із дискримінацією, перш за все слід зазначити, що сам термін «дискримінація» походить від латинського *discriminatio* – «обмеження», який означає негативне ставлення, упередженість, насильство, несправедливість і позбавлення певних прав людей з причини їх належності до певної соціальної групи.

Згідно п.2 ч.1 ст.1 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації» дискримінацією є ситуація, за якої особа та/або група осіб за їх ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, інвалідності, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, мовними або іншими ознаками, які були, є та можуть бути дійсними або припущеними, зазнає обмеження у визнанні, реалізації або користуванні правами і свободами в будь-якій формі, встановленій цим Законом, крім випадків, коли таке обмеження має правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними [1].

Як зазначено у ст. 2, законодавство України ґрунтується на принципі недискримінації, що передбачає незалежно від певних ознак: забезпечення рівності прав і свобод осіб та/або груп осіб; забезпечення рівності перед законом осіб та/або груп осіб; повагу до гідності кожної людини; забезпечення рівних можливостей осіб та/або груп осіб.

На сьогодні дискримінація є найбільш розповсюдженою формою порушення прав людини і громадянина або зловживання його правами, однак і найбільш латентною. Потерпілим від дискримінації може бути будь яка людина. Для цілей даної статті найбільш вдале визначення потерпілого зробив М. В. Сенаторов, зазначивши, що потерпілий від злочину – це завжди соціальний суб'єкт, елемент соціуму, учасник соціальної дії та суспільних відносин. В структурі об'єкта злочину потерпілий є одним з учасників охоронюваних кримінальним законом суспільних відносин, на які вчинюється посягання [2, с. 73].

Дискримінація потерпілого може мати різні форми та прояви, зокрема, законодавець виділяє пряму та непряму дискримінацію, утиск, підбурювання або пособництво в дискримінації. Однак слід зазначити, що не дивлячись на те, що законодавець безпосередньо в Законі називає п'ять форм дискримінації, на нашу думку, з точки зору кримінально-правового поділу мають значення лише перші три форми, тоді як підбурювання та пособництво є видами співучасті у дискримінації.

Одразу ж постає питання, чому законодавець не розглядає такий вид співучасті, як організація в дискримінації? З огляду на поширення транснаціональної злочинності, пов'язаної із торгівлею людьми, сепаратизмом, створенням злочинних ультра-націоналістичних угруповань не можна лишати поза увагою функцію організатора.

На думку законодавця, до прямої дискримінації відноситься ситуація, за якої з особою та/або групою осіб за їх певними ознаками поводяться менш прихильно, ніж з іншою особою та/або групою осіб в аналогічній ситуації, крім випадків, коли таке поводження має правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними. До

непрямої дискримінації – ситуація, за якої внаслідок реалізації чи застосування формально нейтральних правових норм, критеріїв оцінки, правил, вимог чи практики для особи та/або групи осіб за їх певними ознаками виникають менш сприятливі умови або становище порівняно з іншими особами та/або групами осіб, крім випадків, коли їх реалізація чи застосування має правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними. Утиск – небажана для особи та/або групи осіб поведінка, метою або наслідком якої є приниження їх людської гідності за певними ознаками або створення стосовно такої особи чи групи осіб напруженої, ворожої, образливої або зневажливої атмосфери. Підбурювання до дискримінації, згідно п. 4 ч. 1 ст. 1 Закону, це вказівки, інструкції або заклики до дискримінації стосовно особи та/або групи осіб за їх певними ознаками, тоді як пособництво у дискримінації - будь-яка свідома допомога у вчиненні дій або бездіяльності, спрямованих на виникнення дискримінації [1].

Пономарьов С.Ю., Федорович І.Ю. визначають такий перелік ознак, за якими заборонена дискримінація: раса, колір шкіри, політичні переконання, релігійні та інші переконання, стать, вік, інвалідність, етнічне походження, соціальне походження, громадянство, сімейний стан, майновий стан, місце проживання, мова або інші ознаки. До інших ознак дискримінації вони відносять сексуальну орієнтацію, гендерну ідентичність, членство в профспілках (або партіях), ВІЛ-статус, інвалідність, генетичні характеристики особи, належність до національної меншини тощо [3, с. 9-10]. Також, дискримінація може проявлятися у громадсько-політичній діяльності особи, державній службі та службі в органах місцевого самоврядування; при відправленні правосуддя; у трудових відносинах, охороні здоров'я; в освіті; соціальному захисті на інших сферах суспільних відносин.

У ст. 16 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації» зазначено, що особи, винні в порушенні вимог законодавства про запобігання та протидію дискримінації, несуть цивільну, адміністративну та кримінальну відповідальність.

Аналізуючи норми діючого КК України, зазначимо, що лише у ч. 1 ст. 127 КК «Катування» та ст. 300 КК «Ввезення, виготовлення або розповсюдження творів, що пропагують культ насильства і жорстокості, расову, національну чи релігійну нетерпимість та дискримінацію» в диспозиціях статей законодавець безпосередньо використовує термін «дискримінація».

Але у ст. 300 КК законодавець разом із терміном дискримінація, ще використовує і термін нетерпимість. Одразу ж постає питання, як співвідносяться ці два поняття? Як загальне та ціле, чи вони різні за значенням?

Для подальшого аналізу, доцільно з'ясувати зміст поняття «нетерпимість». Воно походить від з англійського *“intolerance”*, тобто «неготовність приймати поведінку та переконання, які відрізняються від власних». «Проявляти терпимість та жити разом, в мирі один з одним, як добрі сусіди та об'єднати наші зусилля для підтримки міжнародного миру та безпеки» - так зазначено в Преамбулі Статуту ООН. Мова йде про успішну соціалізацію членів суспільства, прийняття ними цінностей інших індивідуумів. Тобто, на нашу думку, розкриваючи поняття нетерпимість, слід зазначити, що мова власне йде про протиставлення себе та своїх переконань суспільним нормам гармонійного співіснування. Можна зробити висновок, що нетерпимість є лише частиною та лежить в основі «утиску», як форми дискримінації.

До кваліфікуючих ознак у злочинах проти життя і здоров'я особи, зокрема: у п.14 ч.2 ст. 115 КК «Умисне вбивство», у ч. 2 ст. 121 КК «Умисне тяжке тілесне ушкодження», у ч. 2 ст. 122 КК «Умисне середньої тяжкості тілесне ушкодження», у ч. 2 ст. 126 КК «Побої і мордування», у ч. 2 ст. 127 «Катування» та у ч. 2 ст. 129 КК «Погроза вбивством», законодавець відносить вчинення цих злочинів з мотивів расової, національної чи релігійної нетерпимості. Оскільки, як ми вже визначились, ці мотиви відносяться також до «утиску», як однієї з форм дискримінації, то на нашу думку, необхідно збільшити коло кваліфікуючих ознак, за рахунок таких, які відносять вищезазначені науковці до ознак дискримінації.

На сьогоднішній день завдання КК у правовому забезпеченні охорони прав і свобод людини і громадянина, власності, громадського порядку та громадської безпеки тощо від злочинних посягань, а також запобігання злочинам, вже не повною мірою відповідає потребам суспільства і робить суто декларативними антидискримінаційні положення закріплені в інших нормативно-правових актах.

Яскравими та водночас сумними прикладами недосконалості кримінального законодавства є вбивства, на ґрунті неприязні до певного соціального явища, яке має назву – гомофобія. Як свідчить судова та слідча практика, вбивства вчинені на ґрунті гомофобії, суд кваліфікує за ч. 1 ст. 115 КК України. Так само, як і будь-якого ступеня тілесні ушкодження заподіяні із мотивів, які не відносяться до расової, національної чи релігійної нетерпимості, але за ознаками відносяться до дискримінації – за частинами першими відповідних статей КК України.

Як стверджує О.Ружицький, на сьогоднішній день, законодавство України не включає норми, яка б захищала таку соціальну групу меншин від актів насильства і актів ненависті. На його думку, це призводить до того, що всі злочини, скоєні проти цієї соціальної групи, не розслідуються з такою ж ефективністю і такою ж сильною експертизою, як це відбувається в Європі. Такий випадок яскраво продемонстрував тенденцію вітчизняного законодавства враховувати гомофобію, як своєрідне виправдання злочину, оскільки винний у вчиненні вбивства отримав мінімальне покарання – 8 років позбавлення волі. Гомофобія є лише одним із проявів дискримінації.

За даними щорічної доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина, опублікованого 19 квітня 2016 року, в Україні у період з 1 січня по 31 грудня 2015 року надійшло 359 повідомлень про випадки дискримінації. При цьому було відкрито 53 ініціативні провадження серед яких (згідно звіту): 6 злочинів, які були вчинені з мотивів расової нетерпимості, 5 – з мотивів релігійної нетерпимості, 8 – на ґрунті нетерпимості до сексуальної орієнтації потерпілого, 7 – на ґрунті антисемітизму (вандалізму). У порівнянні з 2014 роком (було відкрито 22

ініціативні провадження), у 2015 році кількість ініціативних проваджень збільшилась у 2,5 рази. У свою чергу, це свідчить про позитивні зрушення у сфері протидії дискримінації, дотримання прав і свобод людини та становлення демократичного громадянського суспільства [4].

Постає питання, чи не доцільно привести норми статей 115, 121, 122, 126, 127, 129, 300 КК України до логічної їх будови і замінити ознаки дискримінації, поняттям дискримінація, оскільки це зобов'яже правоохоронні органи доказувати або спростовувати обов'язкову для доказування ознаку, з метою всебічного і повного розслідування злочинів та ставлення в провину того, що охоплювалось умислом винного. А також закріпити ознаки дискримінації в Законі України «Про засади запобігання та протидії дискримінації».

Зокрема, злочини передбачені ст.ст. 149, 161, 172, 255, 296 та 297 КК також або містять ознаки дискримінації в конструкції об'єктивної сторони складу злочину, або ж можуть вчинятись із зазначених мотивів. Звісно, перелік наведених злочинів, що вчиняється на ґрунті дискримінації не є вичерпним і бути не може, оскільки в основі проявів дискримінації лежить не тільки об'єктивний чинник, а і суб'єктивне ставлення винного до конкретного потерпілого або несприйняття винним певного соціального явища. Варто зазначити, що на часі також стоїть питання щодо необхідності внесення змін і в ст. 67 КК «Обставини, які обтяжують покарання», зокрема шляхом зміни у пункті 3 ч. 1 ст. 67 КК «вчинення злочину на ґрунті расової, національної чи релігійної ворожнечі або розбрату», на «вчинені на ґрунті дискримінації».

Висновки. Підсумовуючи вищенаведене, звертаємо увагу на необхідність зміни у ст.ст. 115, 121, 122, 126, 127, 129, 300 КК України ознак дискримінації, на поняття дискримінація; закріплення ознак дискримінації в Законі «Про засади запобігання та протидії дискримінації»; виключення понять підбурювання та пособництва у дискримінації, як кримінально-правових категорій, які є необхідними для кваліфікації суспільно-небезпечного діяння, як злочин. Також, у пункті 3 ч. 1 ст. 67 КК доцільно змінити «вчинення злочину на ґрунті расової,

національної чи релігійної ворожнечі або розбрату» на «вчинення на ґрунті дискримінації».

Література:

1. Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/docs/legislation/zasadi-zapobigannya-ta-protidiii-diskriminacziii.html>

2. Сенаторов М. В. Потерпілий від злочину в кримінальному праві / За науковою редакцією доктора юридичних наук, професора, академіка Академії правових наук України В. І. Борисова. – Х. : Право, 2006. – 208 с.

3. Пономарьов С.Ю., Федорович І.Ю. Запобігання та протидія дискримінації в Україні: Посібник для працівників органів державної влади та місцевого самоврядування. – К. : Міжнародна організація з міграції, Представництво в Україні, 2014. – 74 с.

4. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадян в Україні, за станом на 19.04.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.irs.in.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1680%3A1&catid=38%3Apub&Itemid=65&lang=uk

VII. КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС, КРИМІНАЛІСТИКА, ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ

УДК 343.97

Петрова І. А.,

д-р юрид. наук, професор,
Харківський національний
університет внутрішніх справ;

Кричковська Л. В.,

д-р біолог. наук, професор,
Національний технічний університет
«Харківський політехнічний інститут»;

Косміна Н. М.,

канд. юрид. наук, Науково-дослідний експертно-
криміналістичний центр МВС України;

Петров С. О.,

Національний технічний університет
«Харківський політехнічний інститут»

СТАН ЗЛОЧИННОСТІ, ПОВ'ЯЗАНОЇ ІЗ НЕЗАКОННИМ ОБІГОМ НАРКОТИЧНИХ ЗАСОБІВ, ПСИХОТРОПНИХ РЕЧОВИН І ПРЕКУРСОРІВ

У статті розглянуто загальний стан злочинності, пов'язаної із незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів на теренах України та в окремих регіонах, виявлено загальні небезпечні тенденції поширення окремих видів наркотичних засобів та психотропних речовин у регіонах України.

Ключові слова: злочинність, наркотичні засоби, психотропні речовини, наркоманізація населення, протидія розповсюдженню.

В статье рассмотрено общее состояние преступности, связанной с незаконным оборотом наркотических средств,

психотропных веществ и прекурсоров на территории Украины и в отдельных регионах, выявлены общие опасные тенденции распространения отдельных видов наркотических средств и психотропных веществ в регионах Украины.

Ключевые слова: преступность, наркотические средства, психотропные вещества, наркоманизация населения, противодействие распространению.

The authors of the article have considered the general state of crime associated with illicit drugs, psychotropic substances and precursors trafficking in Ukraine and in some regions; have revealed general dangerous tendencies of spreading certain types of drugs and psychotropic substances in the regions of Ukraine.

Keywords: crime, drugs, psychotropic substances, population's drug abuse, countering the spread.

Постановка проблеми. Обраний політичний курс на вступ України до Європейського Союзу (ЄС) та роботі у Всесвітній торговій організації (ВТО) вимагає від законодавчих та виконавчих органів приведення законів і нормативно-правових документів у відповідність до Директив та Законів цих організацій. Такі дії будуть сприяти залученню нашої держави до європейських та світових демократичних цінностей.

Поряд із цим, останнім часом набуває поширення негативне суспільне явище – наркоманія, яке з кожним роком молодшає. Крім того, поряд із наркотичними засобами рослинного походження все ширше вживаються фармацевтичні препарати, які виготовляються для лікувальних цілей. Актуальними стали питання пов'язані із усіма етапами поширення наркотичних засобів. Українське законодавство передбачає покарання за купування, поширення, зберігання, перевезення, збут, крадіжку та незаконне виробництво наркотичних засобів, сильнодіючих речовин та прекурсорів. Однак, поряд із цим, ситуація, яка склалась в Україні з розповсюдженням наркотиків, далі все ускладнюється. Таке положення обумовлено тим, що поряд з традиційними рослинними наркотичними засобами все частіше вживаються синтетичні і фармацевтичні препарати, які раніше були

нетрадиційними для нашої країни. Це викликано посиленням незаконного обігу на «чорному ринку» цілої низки фармацевтичних препаратів.

Аналіз дослідження даної проблеми. На думку ряду авторів (Соболева В. О., Сердюк О.О.), незаконний обіг наркотиків у сучасній Україні є відомою, але в той же час недостатньо дослідженою соціальною проблемою, інформаційний потенціал якої обмежений. Україна, у т.ч. і Харківський регіон, прискореними темпами стають не тільки перевалочним пунктом для перевезення наркотиків, але і потужним ринком їхнього поширення і споживання [1]. Про актуальність досліджуваної проблеми може свідчити те, що тільки у **Харківській області протягом 2015 року** проводилась профілактична робота щодо протидії наркотизації населення з 3026 особами, які допускають немедичне вживання наркотиків, та перебувають на обліках, з них 7 неповнолітніх [2].

Сучасний етап розвитку України характеризується необхідністю вирішення значної кількості актуальних задач, що віднесені до компетенції державних органів. До числа дуже важливих задач необхідно віднести питання розвитку та вдосконалення національного законодавства і практичної діяльності правоохоронних органів, пов'язаних із проблемою наркоманізації суспільства. Сучасним інструментом вирішення цієї непростой задачі є ефективне та сучасне використання законів, направлених на викорінення такого негативного соціально-економічного явища, як «наркобізнес», наркоманія і токсикоманія, що у свою чергу сприяють поширенню інших хвороб, таких як СНІД, венеричні, неврологічні, психічні тощо.

Метою даної статті є визначити загальні тенденції щодо стану правопорушень пов'язаних із незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів на теренах України та виявити особливості поширення їх по регіонах України.

Виклад основного матеріалу. Незаконний обіг наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів на національному, регіональному та міжнародному рівнях досяг тривожних масштабів, а пов'язана із ним міжнародна злочинна діяльність складає загрозу для основ національної та

економічної безпеки та суверенітету держави. Отримуючи величезні та неконтрольовані незаконні прибутки від збуту наркотичних засобів, транснаціональні злочинні організації проникають у державні установи та використовують тиск, залякування та підкуп осіб, що займають високі державні посади, при цьому вторгаються у фінансову, торгівельну, фармацевтичну, лікарську та політичну діяльність держави.

Практика показує, що для запобігання поширення наркоманії необхідні єдина національна програма, а також відповідний державний або урядовий орган, який займається її реалізацією, координацією зусиль інших державних органів (МВС, СБУ, прокуратури, лікарень, аптек тощо) і суспільних організацій.

Україна ратифікувала Конвенції ООН 1961, 1971 та 1988 рр. щодо наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів. Україною підписані відповідні угоди про взаємодію у протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів із міністерствами внутрішніх справ країн СНД, Австрії, Німеччини, Польщі, Угорщини, Словачії тощо. У 1995 році Урядом України погоджена програма сумісних дій по виконанню Програми Ради Європи, у тому числі «Про відмивання, розшук, арешт та конфіскацію прибутків, отриманих злочинним шляхом» [3, 4].

Наркоманія і токсикоманія в Україні за останні роки стає все серйознішою проблемою, що негативно впливає на економічний та соціальний розвиток, як всього суспільства в цілому, так і окремих його громадян. Наявність в країні великої наркотичної сировинної бази створює сприятливі умови для подальшого поширення цього негативного соціального явища. Якщо до 1991 року щорічний приріст споживачів нелегальних наркотиків складав 1,5-2 тисячі осіб, то сьогодні ця цифра збільшилась більше ніж у 10 разів. Данні науково-методичної літератури свідчать про те, що:

1. із незаконного обігу правоохоронними органами вилучається лише 10-15% засобів та речовин, що контролюються;

2. на облік реально можна поставити тільки до 10 % осіб із числа «наркоманів», «токсикоманів» та споживачів наркотиків;

3. незаконний «прибуток» від «наркобізнесу» складає від 300 до 2000 %;

4. у незаконний обіг наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів втягуються всі шари населення: діти (хлопчики та дівчата віком 8-10 років), учні шкіл та професійно-технічних училищ, молодь, студенти вишів, бізнесмени, пенсіонери, працівники лікарень, аптек, хіміко-фармацевтичних підприємств, фірм, структур і організацій нашої країни, близького та далекого зарубіжжя.

Тільки у Харківській області у 2015 році викрито 1662 злочини у сфері обігу наркотичних засобів; з них 398 фактів збуту, 946 фактів зберігання наркотичних засобів, 62 факти незаконних посівів нарковмісних культур, 10 фактів схиляння по вживання наркотичних речовин, 160 (у т.ч. для виробництва 37) фактів утримання наркопритонів, 31 – у сфері легального обігу наркотиків [2].

Аналіз статистичних даних за 2015 рік по Дніпропетровській області показує, що у сфері обігу наркотичних засобів та психотропних речовин спостерігається зменшення кримінальних правопорушень – на 8,9% (2892 проти 3173 у 2014 року). У 2015 році зменшилось число правопорушень щодо незаконного виробництва, виготовлення, перевезення чи пересилання наркотичних засобів або їх аналогів без мети збуту – на 5% (2152 проти 2266 у 2014 року) [5].

Статистика протидії наркозлочинності по Одеській області свідчить, що впродовж січня-квітня 2015 року викрито 701 факт незаконного обігу наркотиків, за якими зареєстровано 534 (у порівнянні із відповідним періодом 2014 року, коли було зареєстровано 421 збільшилось на 26,8%) кримінальні правопорушення. У січні-квітні 2015 року до відповідного періоду 2014 року: викрито 177 (156, +13,5%) фактів збуту наркотиків, ліквідовано 32 (32) наркопритони, 4 (3, +33,3%) нарколабораторії, виявлено 13 (13) фактів схиляння до вживання наркотиків; ліквідовано 8 (4, у 2,0 рази) каналів надходження наркотиків до регіону, в т.ч. 4 (3, +33,3%) – міжнародних; із незаконного обігу вилучено 48,8 кг. наркотичних засобів, у т. ч. 219 гр. «важких» та синтетичних [6].

Одним із регіонів, в якому досить яскраво проявляється поширення незаконного обігу наркотичних засобів, є Херсонська область. Це підтверджують дані тільки із Каховського району області, оскільки тільки за 2015 рік на 10,5% більше ніж у минулому році відкрито кримінальних проваджень по лінії незаконного обігу наркотичних засобів (116 проти 105 у 2014 році); на 41,9% більше, ніж у 2014 році відкрито кримінальних проваджень за фактами збуту наркотиків відповідно до ст. 307 КК України (31 у 2014 році проти 44 у 2015 році). Поряд із цим, повідомлено особам про підозру у вчиненні кримінальних правопорушень за 105 кримінальними провадженнями, пов'язаними з незаконним обігом наркотиків (у 2014 році ця цифра становила 91), у тому числі 37 (у 2014 році – 28) – за збут наркотиків [7]. На території Каховського району Херсонської області у 2015 році за фактами легалізації доходів отриманих від наркобізнесу відповідно до ст. 306 КК відкрито одне кримінальне провадження, за яким особам повідомлено про підозру у вчиненні кримінального правопорушення (рівень минулого року); задокументовано 2 кримінальних правопорушення пов'язаних з утриманням наркопритонів (ст. 317 КК) (у 2014 році – 4; -50,0%), а також 1 кримінальне правопорушення, пов'язане із схилянням до вживання наркотичних засобів (ст. 315 КК) (у 2014 році – 6); виявлено та задокументовано 10 фактів посіву нарковмісних рослин (у 2014 році – 9); закінчено досудове розслідування за 109 кримінальними провадженнями, пов'язаними з незаконним обігом наркотиків (у 2014 році – 93), у тому числі 36 (у 2014 році – 23) за збут наркотиків. Накладено арешт на майно та кошти наркозлочинців на суму понад 300 тис. гривень. З незаконного обігу вилучено близько 5,5 кг наркотиків та 1 кг психотропних речовин [7].

Аналізуючи статистичні дані, можна визначити низку причин, що приводять до правопорушень у цій галузі. Однією із них є відсутність знань щодо існуючих вимог та правил, які регламентують обіг наркотичних речовин (у тому числі і лікарських препаратів) всіх класифікаційно-правових груп (придбання, зберігання, продаж, облік, введення тощо) та

кримінально-правової відповідальності за дії, що пов'язані із незаконним обігом засобів та речовин, які контролюються.

Характеристика злочинів, пов'язаних із незаконним обігом особливо небезпечних наркотичних засобів таких, як макова солома та опій, показує, що найбільша кількість цих засобів вилучається в областях: Львівській, Вінницькій, Житомирській, Кіровоградській та у місті Києві. Встановлено, що «наркомани та токсикомани» особливо небезпечний засіб опій вживають разом із димедролом та алкоголем.

Характеристика злочинності, пов'язаної із незаконним обігом особливо небезпечних наркотичних засобів таких, як марихуана та гашиш, що найбільша кількість вилучених засобів зафіксовані у таких областях, як Запорізька, Київська, Полтавська, Донецька. Виявлено, що із числа осіб, які вживають марихуану та гашиш, значна кількість вживає їх разом із димедролом, клофеліном або алкоголем.

Характеристика злочинності, пов'язаної із незаконним обігом особливо небезпечного наркотичного засобу героїн показує, що найбільша кількість його вилучається у місті Києві, Харківській та Одеській областях. Причому, кількість вилученого героїну постійно збільшується. Все це вказує на те, що героїн, який знаходиться у незаконному обігу, може користуватись попитом серед наркоманів і у подальшому, як наслідок, його кількість у незаконному обігу буде збільшуватись. Встановлено, що наркомани та токсикомани за відсутності героїну вживають трамал, кетанов або інші аналогічні лікарські препарати, а «субстанції», що вміщують героїн, виготовляють із використанням таких прекурсорів, як ангідрид оцтової кислоти, ацетон, етиловий ефір, соляна кислота, толуол.

Характеристика злочинності, пов'язаної із незаконним обігом особливо небезпечного наркотичного засобу такого, як кокаїн, що найбільша кількість його вилучається у місті Києві, Закарпатській та Полтавській областях, причому кількість його у незаконному обігу зростає. Це свідчить про те, що попит на кокаїн, що знаходиться у незаконному обігу постійно збільшується. Кокаїн виготовляють із використанням прекурсорів: ацетону, етилового

ефіру, перманганату калію, метилетилкетону, сірчаної та соляної кислоти, толуолу.

Характеристика злочинності, пов'язаної із незаконним обігом особливо небезпечного наркотичного засобу такого, як лізергід (ЛСД), що найбільша кількість його вилучається у Ровенській та Одеській області, а кількість вилучених доз зменшується. Аналогічна інформація щодо ситуації пов'язаної із незаконним обігом особливо небезпечних психотропних речовин метамфетаміну та катінону.

У результаті дослідження Соболева В.О. та Сердюка О.О. були виявлені особливості незаконного обігу наркотиків у Харківському регіоні. Вони зауважують, що динаміка частоти вилучення практично не змінилася, з'явилося більше нових препаратів кустарного виготовлення і так званих важких наркотиків (27 випадків вилучення героїну у 1999 р.). Визначено основні регіони-постачальники наркотиків, типові місця вчинення злочинів (збут і торгівля проходять в основному за місцем проживання торговців і наркоманів), типові форми наркообігу. Усе більше відбувається залучення до наркообігу неповнолітніх [1].

У порівнянні із попередженими дослідженнями слід зазначити, що за результатами досудового розслідування тільки по Харківській області протягом 2015 року направлено до суду кримінальні провадження відносно 941 особи, яких викрито в учиненні 1461 правопорушення, пов'язаного з незаконним обігом наркотичних речовин, їх аналогів та прекурсорів. В ході досудового розслідування цих проваджень з незаконного обігу вилучено 341 кг наркотичних засобів, з них: 239 г опію, 31 кг героїну, 237 кг каннабісу, 39 кг макової соломки, 245 г психотропних речовин, 4,1 кг прекурсорів [2].

Характеристики досліджуваних об'єктів (наркотичних засобів та психотропних речовин) доцільно проводити на основі наступних кваліфікаційних ознак:

1. за способом виробництва (кустарний, промисловий, аптекарський);

2. за джерелом походження (отримані із рослинної сировини та із використанням процесів, що не змінюють

хімічний склад діючих речовин; виготовлених кустарно шляхом хімічних перетворень діючих речовин рослинної сировини; синтетичні засоби та речовини);

3. за класифікаційно-правовими критеріями (отруйні, сильнодіючі, психотропні, одурманюючі, наркотичні засоби та прекурсори).

На сьогодні визначено такий розподіл об'єктів дослідження за класифікаційно-правовими ознаками: основну частину серед них складають наркотичні засоби, психотропні речовини та прекурсори – 80%; на долю отруйних та сильнодіючих речовин припадає тільки 20%. Причому, лікарські препарати серед досліджуваних об'єктів займають значне місце. Це свідчить про можливість порушень під час їхнього обігу, а також про необхідність ефективного контрольно-дозвільного забезпечення обігу.

Висновки. Зростання злочинності, пов'язаної із незаконним обігом наркотиків постійно збільшує необхідність використання у роботі правоохоронних органів спеціальних знань у галузі контрольно-дозвільного обігу та використання наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів, до складу яких входять і лікарські препарати. Проведений аналіз такого напрямку злочинів показує, що кількість злочинів у сфері незаконного обігу та використання засобів та речовин, особливо із групи наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів, а також отруйних та сильнодіючих речовин має стійку тенденцію до зростання. Слід звернути увагу на те, що у незаконному обігу злочинцями найчастіше використовуються такі лікарські препарати, які мають побічну дію: димедрол, колдакт, трайфед, трамал, клонидин, т-федрин, діфенгідрамін та інші. Ці лікарські препарати використовуються як самостійно, так і у суміші з іншими наркотичними речовинами (героїн, опій екстракційний, алкоголь та інші).

Таким чином, існуючі недоліки нормативно-правового забезпечення контрольно-дозвільної системи обігу наркотичних засобів та психотропних речовин різних класифікаційно-правових груп, що контролюються, об'єктивно сприяють можливості проникнення цих засобів та речовин із сфери законного обігу у сферу незаконного. З метою усунення та запобігання цього

необхідно провести заходи, що направлені на вдосконалення нормативно-правового поля та законів, що регулюють цей процес, до вимог ЄС та ВТО.

Література:

1. Соболев В. А., Сердюк А. А. Наркомания как объект социологического анализа // Вісник Харківського державного університету. Серія «Соціологічні дослідження сучасного суспільства: методологія, теорія, методи». — Харків, 2000. — № 492. — С. 167–172.
2. Інформація про стан злочинності в Харківській області у 2015 році та результати діяльності у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://oblrada.kharkov.ua/ru/press-center/news/novini/14548>
3. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин від 25.04.1991 р. № 1000-XII. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_096/page2
4. Конвенція про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, Страсбург, 8 листопада 1990 року. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_029
5. Інформація про стан законності на території Дніпропетровської області та роботу органів прокуратури області у 2015 році. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://dnipr.gp.gov.ua/ua/dnepdoc.html?_m=publications&_t=rec&id=169377
6. Загальна характеристика стану злочинності Одеської області. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.if.npu.gov.ua/mvs/control/odesa/uk/publish/article/234975>
7. «Про стан боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку на території Каховського району та результати діяльності Каховського відділу поліції Головного управління національної поліції в Херсонській області за 2015 рік» : постанова від 25.03.2016р. № 27. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://kakhovka-rayrada.gov.ua/document/rs/rishennya-sesiji-vii-sklikannya/176-rishennya-v-sesiji/2025-27-pro-stan-borotbi-iz-zlochinnistyu-okhoroni-gromadskogo-poryadku-na-teritoriji-kakhovskogo-rajonu-ta-rezultati-diyalnosti-kakhovskogo-viddil-politsiji-golovnog-upravlinnya-natsionalnoji-politsiji-v-khersonskij-oblasti-za-2015-rik-u-poryadku-informatsi.html>

Яцкевич Д. В.,
студент юридичного факультету
Інституту управління та права
Запорізького національного
технічного університету

ІСТОРІЯ РОЗВИТКУ ДАКТИЛОСКОПІЇ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто історичні аспекти появи, становлення і розвитку дактилоскопії в Україні. Розглянуто основні етапи становлення дактилоскопії як галузі криміналістичної трасології. Висвітлено основні витoki та формування дактилоскопічних організацій. Як переконаний прихильник нового методу ідентифікації, Рудий розробив проект організації дактилоскопічних бюро в масштабах Російської Імперії і представив його начальству 13 жовтня 1903 року. Г.М. Рудий був прибічником дактилоскопії з причини її дешевизни і простоти, бо вона дає повну можливість без особливих витрат організувати дактилоскопічні виміри.

Ключові слова: ідентифікація, дактилоскопія, поліція, експертиза, дослідження.

В статье рассмотрены исторические аспекты появления, становления и развития дактилоскопии в Украине. Рассмотрены основные этапы становления дактилоскопии как отрасли криминалистической трасологии. Освещены основные истоки и формирование дактилоскопических организаций. Как убежденный сторонник нового метода идентификации, Рыжий разработал проект организации дактилоскопических бюро в масштабах Российской империи и представил его начальству 13 октября 1903. М. Рудий был сторонником дактилоскопии по причине дешевизны и простоты, потому что она дает полную возможность без особых затрат организовать дактилоскопические измерения.

Ключевые слова: идентификация, дактилоскопия, полиция, экспертиза, исследование.

The article describes the historical aspects of the emergence, formation and development of fingerprinting in Ukraine. Describes the main stages of the development of fingerprinting as a branch of forensic trace analysis. Highlight the main sources and formation of fingerprint organizations. As a staunch supporter of the new identification method, Auburn has developed the project of the fingerprint Bureau in the scale of the Russian Empire and was introduced to his superiors on 13 October 1903. M. Rydui was a supporter of fingerprinting because of the AI cheapness and simplicity, because it gives full opportunity to inexpensively organize fingerprint measurement

Keywords: identification, fingerprinting, police, expertise, study.

Постановка проблеми. Зацікавленість наукової спільноти можливостями дактилоскопії виникла ще у 19 столітті, про це свідчить видана в Санкт-Петербурзі книга А. Квачевського «О криминальном преследовании, дознании и предшествующем исследовании преступлений за судебными уставами 1864 года», де крім способів вчинення злочинів, особи злочинця, звернена увага на важливість слідів рук, ніг, взуття, підкреслена необхідність їх вимірів. А з 1871 року в Росії створювалися курси, де вивчалися антропометрія і дактилоскопія [1, с. 9].

У 1903 році начальник Київської розшукової поліції, Рудий Георгій Михайлович, повернувшись з Дрездена до Києва, організував при антропологічному кабінеті вперше в Росії дактилоскопічне бюро, яке почало діяти з 1 січня 1904 року. Як переконаний прихильник нового методу ідентифікації, Рудий розробив проект організації дактилоскопічних бюро в масштабах Російської Імперії і представив його начальству 13 жовтня 1903 року. Цей документ мав 20 сторінок і складався з 4-х розділів:

1. Антропометрична система;
2. Новий дактилоскопічний метод;
3. Організація дактилоскопічних бюро;
4. Розшуки злочинця за дактилоскопічними відбитками.

Г.М. Рудий був прибічником дактилоскопії з причини її дешевизни і простоти, бо вона дає повну можливість без

особливих витрат організувати дактилоскопічні виміри. Але у Департаменті поліції на той час дотримувалися іншої точки зору і віддавали перевагу антропометрії. Незважаючи на те, що проект Рудого не був підтриманий у Санкт-Петербурзі, він продовжував вірити в можливості дактилоскопії. У розроблений ним «Інструкції чинам Київської розшукової поліції» (1905 р.), питання дактилоскопії розглядалося у 29 параграфах. Слід зазначити, що «Інструкція чинам Київської розшукової поліції» була першим в Росії нормативно-правовим актом, який юридично закріплював використання в поліцейській практиці дактилоскопії, як одного із методів кримінальної реєстрації та визначав різноманітні способи її практичного використання в боротьбі зі злочинністю. Міністерству внутрішніх справ знадобилось більше трьох років після отримання проекту Рудого, щоб створити при Департаменті поліції Центральне реєстраційне бюро, а в розшукових відділеннях на місцях — реєстраційні бюро, використовуючи дактилоскопію. При цьому, як не наполягав Рудий, їх низова повітова ланка так і не була створена. Характерною особливістю є також те, що дактилоскопія в Росії не стала головним методом кримінальної реєстрації і застосовувалася, як додаток до антропометрії. Такий комбінований метод ідентифікації злочинців, на відміну від європейських країн, продовжував існувати до 1917 року, а в Україні і того довше — до середини 20-х років [2, с. 15].

У 1906 році дактилоскопія, як необхідний для боротьби з бродяжництвом засіб, була введена і в Росії. Законом від 6 липня 1908 р. дактилоскопія стала використовуватися в пошукових відділеннях великих міст. Перша дактилоскопічна експертиза в Російській Імперії була проведена в листопаді 1909 року у Варшаві при розслідуванні справи про вбивство вдови Вашкевич [1, с. 11].

У 1912 році в Петербурзькому окружному суді джерелом доказу стала дактилоскопічна експертиза у справі Шунько й Алексєєва, що звинувачувалися у вбивстві провізора. Доказом став слід пальця руки Алексєєва, вилучений з уламка скла дверей аптеки [1, с. 12].

В Україні ж перша дактилоскопічна експертиза була проведена в Одесі в 1911 р. Грабіжник був засуджений лише на

основі одного доказу – відбитка пальців руки, вилученого з полірованої дерев'яної скриньки [1, с. 12].

28 липня 1912 р. було затверджено закон про створення при прокурорів Санкт-Петербурзької судової палати першого в Росії кабінету науково-судової експертизи. Згодом, його було створено в Москві, у 1913-1914 р. – у Києві, Одесі, у 1923р. – у Харкові. В цих кабінетах виконувалися почеркознавчі, трасологічні, дактилоскопічні експертизи тощо [1, с. 12].

У Росії на початку 20-х років в Центральному управлінні карного розшуку почав функціонувати науково-технічний відділ, до якого входило і реєстраційно-дактилоскопічне відділення. Про наукове узагальнення проблем дактилоскопії свідчить перша радянська монографія з криміналістики та реєстрації П.С. Семеновського «Дактилоскопія, як метод реєстрації», видана в 1923 році.

12 серпня 1924 року наказом Відділу кримінального розшуку НКВС України було введено в дію «Руководство регистрационно-дактилоскопическим бюро милиции и уголовного розыска УССР», підготовлене начальником науково-технічного підвідділу кримінального розшуку О.А. Єлісєєвим і консультантом кримінального розшуку М.С. Бокаріусом [1, с. 12-13].

У 1925 році у Харкові видано працю М.П. Макаренка «Техніка розслідування злочинів: Практичний посібник для судових працівників» [4, с. 112].

У 1942 р. у Тбілісі була захищена перша кандидатська дисертація по дактилоскопії.

З 1960 р. по 1980 р. у СРСР тривав поглиблений розвиток окремих проблем дактилоскопії. Покращувались теоретичні основи проведення дактилоскопічних експертиз.

Широке використання у наукових дослідженнях папілярних візерунків отримали ймовірно-статистичні методи обробки отриманих результатів. За допомогою математичних розрахунків вирішувались питання локалізації досліджуваних ділянок папілярних візерунків, ступінь обґрунтованості ідентифікаційних і діагностичних експертних висновків, проблеми дактилоскопічної реєстрації ЗМІ й інші [3].

На початку 70-х років у СРСР активно розроблялися основи застосування термовакuumного напилення (ТВН) для виявлення латентних слідів рук. Найбільш ініціативно цим методом займалися в Львівському відділенні Київського науково-дослідного інституту судових експертиз [3].

У 1973 р. видано підручник «Радянська криміналістика. Криміналістична техніка і слідча тактика» за загальною редакцією В.П. Колмакова, написаний українськими вченими-криміналістами.

У 1988 р. вийшов друком підручник «Радянська криміналістика. Методика розслідування окремих видів злочинів» за редакцією В.К. Лисиченка [3].

Фактично до кінця 70-х років дактилоскопія досягла своїх максимальних можливостей при ручному варіанті роботи з базами даних. У цей період зародився її новий напрямок – автоматизація процесів обробки дактилоскопічної інформації [3].

Із набуттям Україною незалежності, дактилоскопічні дослідження набули нових поглядів. Для поліпшення роботи з удосконалення науково-методичної бази експертних досліджень, виконання найбільш складних і повторних експертиз, розробки і впровадження новітніх їх видів та створення центральних криміналістичних обліків, у лютому 1992 року утворюється головний експертно-криміналістичний підрозділ органів внутрішніх справ – Криміналістичний центр при МВС України [5].

25 лютого 1994 року Верховна Рада України прийняла Закон України № 4038-XII «Про судову експертизу» [6], визначивши правові, організаційні та фінансові основи судово-експертної діяльності з метою забезпечення правосуддя України незалежною, кваліфікованою та об'єктивною експертизою, спрямованою на максимальне використання досягнень науки і техніки. 29 вересня 2001 року депутатами ВРУ С.І. Синенко і Н.О. Кириченко був підготовлений Проект ЗУ № 294 «Про дактилоскопію» [7], однак цей законопроект не був підтриманий ВРУ, бо він не був досить коректним та грамотним з правової точки зору і за його умовою відбулася б

дактилоскопічна реєстрація всього населення України, чого власне українці не бажали.

Відповідно до умов лібералізації візового режиму ЄС для України, з 1 січня 2015 року Державна міграційна служба (ДМС) України розпочала оформлення біометричних паспортів для виїзду за кордон. Так зазначається, що біометричний паспорт виглядає майже так само, як звичайний закордонний паспорт. Відмінністю є електронний чіп, вбудований в обкладинку паспортної книжки, а також спеціальна позначка на обкладинці, яка вказує на наявність цього чіпа. На чіп записується інформація про власника, яка є на сторінці даних паспорта, а також біометричні дані – оцифроване зображення особи, оцифрований підпис, і відбитки вказівних пальців рук [8].

Література:

1. Шведова О.В. Дактилоскопічні дослідження: навч. посіб. / О. В. Шведова. – К.: КНТ, 2010. – 208 с.
2. Чисніков В. Батько вітчизняної дактилоскопії (до 100-річчя запровадження дактилоскопії в Україні) / В. Чисніков // Юридичний Вісник України. – 2003. – 13-19 грудня. – С. 15.
3. Хазиев Ш.Н. История дактилоскопии в России 1867-1994. Методы выявления и исследования латентных следов рук в современной России [Электронный ресурс] / ФБУ Северо-Западный региональный центр судебной экспертизы. – Режим доступа: <http://www.forensic.ru/sudexpert> 15.html
4. Маркусь В.О. Криміналістика: навч. посіб. / В.О Маркусь. – К.: Кондор, 2007. – 558 с.
5. Криміналістика (криміналістична техніка): Курс лекцій / П.Д. Біленчук, А.П. Гель, М.В. Салтєвський, Г.С. Семаков. – К.: МАУП, 2001. – 216 с.
6. Про судову експертизу: Закон України від 25 лютого 1994 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
7. Про дактилоскопію: Проект Закону України від 18 січня 2001 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
8. Державна міграційна служба України [Електронний ресурс]. – Офіційний сайт. – Режим доступу : <http://dmsu.gov.ua>.

VIII. МІЖНАРОДНЕ ПРАВО ТА ПОРІВНЯЛЬНЕ ПРАВОВИЗНАВСТВО

УДК 341.01

Калиниченко О. В.,
студент юридичного факультету
Інституту управління та права
Запорізького національного
технічного університету

ПОЛІТИЧНІ ІДЕЇ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ Т.МАСАРИКА ТА О.ЕЙХЕЛЬМАНА В РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НАЦІЇ НА САМОВИЗНАЧЕННЯ

У статті розглянуто ідеї науково-теоретичних підходів та концепцій діячів щодо принципу національного самовизначення та шляхів його реалізації, подолання колізії за принципом територіальної цілісності вироблених східно-європейськими, в тому числі і українськими вченими-політологами кінця XIX – першої половини XX ст., важливе місце серед яких посідають теоретичні концепції провідних політичних діячів, а саме – Т. Г. Масарика та О.О. Ейхельмана, з метою визначення актуальності цих ідей та можливості застосування їх під час реалізації даного права.

Ключові слова: право, нація, народ, самовизначення, територіальна цілісність, держава, реалізація, колізія, федерація.

В статье рассмотрены идеи научно-теоретических подходов и концепций деятелей касательно принципа национального самоопределения и путей его реализации, преодоление коллизий по принципам территориальной целостности разработанных восточно-европейскими, в том числе и украинскими учеными-политологами конца XIX – первой половины XX в., важное место среди которых занимают теоретические концепции ведущих политических деятелей, а именно – Т. Г. Масарика и О.О. Эйхельмана, с целью определения актуальности этих идей и возможности их применения при реализации данного права.

Ключевые слова: право, нация, народ, самоопределение, территориальная целостность, государство, реализация, коллизия, федерация.

In the article the idea of scientific and theoretical approaches and concepts figures on the principle of national self-determination and the ways of its implementation and overcoming conflicts with the principle of territorial integrity manufactured Eastern European, including Ukrainian, political scientists of the late XIX - early XX century. Important role among them theoretical concepts leading political figures – namely T. G. Masaryk and O. Eyhelmana in order to determine the relevance of these ideas and the possibility of their use in the implementation of the law.

Keywords: the right of nations to self-determination, territorial integrity, implementation, collision, federation.

Постановка проблеми. Політичні реалії сьогодення, проведення або планування проведення референдумів по самовизначенню в Косово, Шотландії, Криму, збройні конфлікти у Сирії знов актуалізували питання щодо реалізації принципу націй народів (націй) на самовизначення, необхідності переглянути можливості його практичного застосування, взаємозв'язку і суперечності з іншими основними принципами міжнародного права і приведення їх у відповідність один з одним.

З точки зору міжнародно-правової практики, процес практичного застосування ускладняється правовою колізією даного принципу з принципом територіальної цілісності держави. По суті, в залежності від політичних інтересів пріоритетним виступає то принцип територіальної цілісності, то право народів на самовизначення. Саме на цьому ґрунті виникають міжетнічні конфлікти, як, наприклад, у Косово, Східній Осетії, Абхазії тощо.

Дана правова колізія має статус світового значення. Тим більше роблячи актуальність цього питання болючим для нашої країни — це безпосередньо анексія Криму та військові дії з втручанням Росії на Донбасі, що є порушенням національного

суверенітету і цілісності держави Україна та прикладом колізії вище згаданих принципів.

Основні положення даних принципів юридично закріплені в Статуті ООН 1945 року, Міжнародних пактах 1966 року, Декларації ООН про принципи міжнародного права 1970 року, Гельсінському заключному акті НБСЄ 1975 року. Так, згідно Статуту Організації Об'єднаних Націй» (п.6), що всі держави повинні поважати «суверенні права всіх народів і територіальну цілісність їх держав».

Але як зазначав М.Померанс, що концепція ООН, даючи тлумачення права народів на самовизначення суперечлива і навіть небезпечна, від самого початку передбачає використання політики «подвійних стандартів», що без сумніву не дозволяє знайти конструктивний і мирний підхід к вирішенню конфліктів [1, с. 67-71.]

Тому ми вбачаємо за потрібне шукати інші варіанти та концепції вирішення даної правової колізії міжнародного рівня.

Метою даної статті є розкриття змісту принципу національного самовизначення та шляхів його реалізації із використанням теоретичних підходів, вироблених східно-європейськими, в тому числі і українськими вченими-політологами кінця XIX – першої половини XX ст.

Важливе місце серед них посідають теоретичні концепції провідних політичних діячів, а саме – Т.Г. Масарика та О.О. Ейхельмана.

Виклад основного матеріалу. Погляди О. Ейхельмана та Т. Масарика щодо політико-правових підстав народів на державне самовизначення значною мірою формувалися під впливом теорії відомого позитивіста В. Вільсона (1856–1928), який розвинув ідею про право націй на самовизначення у 1915 році, відповідно до якої кожна нація може заснувати власну державу [7, с. 104-111]. Але в розумінні президента США, теза про «право народів на самовизначення» не мала етнічного аспекту, а насамперед була пов'язана із правом народу на становлення демократичної форми правління. Народ вважався не як етнічна спільнота, а як населення держави і сама держава [12]. В.Вільсон відкидав необхідність застосування сили для захисту міжнародного права, вважаючи, що для цього цілком

достатньо світової суспільної думки й осуду з боку Ліги Націй. В основу його концепту нового світового ладу було покладено уявлення про урівноваження суверенітетів великих і малих країн та їх добровільну відмову від частини цих суверенітетів за наділення обов'язками «охоронця ладу», наднаціонального регулятора міжнародної безпеки – Ліги Націй [7, с. 104-111].

Основні пункти, які запропонував президент США на Версальській мирній конференції про «мир через право», «світову гармонію», стали фактичним втіленням теоретичних принципів ідеалізму у реальних міжнародних відносинах.

У своїх теоретичних роботах О. Ейхельман неодноразово апелював до принципу самовизначення націй В. Вільсона як правової підстави для реалізації політичної незалежності українців, а Лігу Націй розглядав як засіб цивілізованого мирного розв'язання міжнаціональних конфліктів, що виникли після Першої світової війни. Подібної позиції дотримувався і Т. Масарик. У теоретичному полі питання самовизначення народів актуальним є його висновок про те, що поневолений народ навіть у найкультурнішій державі буває політично гнобленим і соціально визискуваним. Тому кожний свідомий народ прагне до власної держави [6, с. 865, 303; 8].

Схожі ідеї розвивав у своїх працях О. Ейхельман, стверджуючи, що об'єднана державність має встановити найпершу мету для усіх українців.

Пріоритетного значення вчені надавали питанню захисту національних меншин у державі [5, с. 113–118].

Зі встановленням кордонів нових держав, твердив Масарик, у них залишаться національні меншини. Їх повинно бути якнайменше в нових країнах і вони повинні бути захищені у своїх громадянських правах. Водночас політик пропонував принцип встановлення кордонів: «Етнічне впорядкування кордонів буде керуватися демократичним парламентським принципом більшості [9, с. 445–459].

В свою чергу Ейхельман у своїх працях позитивно сприймає ідею багатоетнічної нації як основи політичної нації, що робить його ідеї більш ніж актуальними в наш час.

В умовах сучасного світу, зазначає він, є неможливим провести остаточне територіальне розмежування між державами

в такий спосіб, щоб не порушувати їхнього національного складу. У модерному політичному світі утворюються багатонаціональні держави. Вчений особливо відстоює ідею встановлення національно-культурної автономії [3, с. 29]. Тим самим захистивши національні, культурні, економічні права національних меншин.

На думку сучасного українського правознавця А. Присяжнюка, О. Ейхельман, мабуть, вперше в Європі у своєму конституційному проекті звернув увагу на питання захисту прав національних меншин і запропонував його вирішити з тих позицій, які характерні для сьогодення.

Також дуже важливим є те, що без уваги наших діячів не обійшов «головний біль» сучасного застосування права національного самовизначення – колізії з принципом територіальної цілісності держави.

Вчені у своїх працях національне самовизначення, розглядають у поєднанні із принципом територіальної цілісності, обґрунтовуючи це як з боку політичної науки, так і політичної практики. Як зазначав швейцарський юрист Й. Блюнчлі, держава – це політично організований народ, її не можна трактувати лише як механічний урядовий апарат, а виключно як сукупність урядування і народу.

На думку О. Ейхельмана, територія держави має виключно публічно правовий характер, є нерозривною цілісною одиницею та цілком органічною частиною державності [11, с.12]. Вона не може бути об'єктом для сторонніх дій, а її цілісність є складовою державної і національної безпеки.

Важливим є твердження ученого про те, що територіальна сталість держави є необхідною умовою для функціонування цивілізації народів; це основа для утвердження сильної суспільної державної влади, яка здатна реалізовувати різносторонні інтереси населення, забезпечувати сталий порядок і розвивати культуру цивілізованого суспільства. Лише за умови осілості й територіальної сталості, наголошує дослідник, держава може продовжувати своє існування [4, с. 6].

Для реалізації та запобігання колізії з принципом територіальної цілісності держави вони пропонують запровадити федеративну систему державно-територіального

устрою, де федералізм трактується як можливість об'єднання роз'єданого в єдину незалежну суверенну державу, що однією з найголовніших складових принципу самовизначення націй.

Федеративна ідея у такому випадку спрямована на розв'язання етнічних конфліктів, гармонізації регіональних інтересів та запобігання сепаративним тенденціям та існування федералізму лише на демократичних засадах за відсутності складних невирішених історичних питань із сфери політики і дипломатії [2, с. 34].

Самостійність націй, як зазначав Т. Масарик у своїй праці «Нова Європа. Слов'янська точка зору», не є головною ціллю, а лише необхідним ступенем розвитку. Майбутнє націй можливе лише у європейській федерації, але створеній вільними партнерами: «Справжня федерація постане тільки тоді, коли нації будуть вільні і самі об'єднуються. До цього прямує розвиток Європи» [9, с. 449].

Висновки. Тому, право народу входити до складу іншої держави або об'єднуватись у міжнародні союзи з іншими державами є важливою нормою міжнародного права.

Література:

1. Буханова А.С. Коллизия принципов самоопределения народов, территориальной целостности государств и возможные пути ее решения / А.С. Буханова // Право и управление: XXI век. – 2011. – № 4 (21). – С. 67-71.
2. Ейхельман О. Введение в систему международного права // Университетские известия / О. Ейхельман. – К., 1889. – №9. – С. 1–62.
3. Ейхельман О. Енциклопедія права: Курс читання проф. О. Ейхельмана у I-му семестрі економічно-кооперативного відділу Української Господарської Академії в ЧСР / О. Ейхельман. – Подєбради: Б. в., 1923. – 84 с. С. 29.
4. Ейхельман О. Очерки из лекций по Русскому государственному праву // Университетские известия / О. Ейхельман. – К., 1890. — №3. – С. 1–62.4, с. 6.
5. Ейхельман О. Стан сучасної дипломатії / О. Ейхельман // Визволення. – Прага, 1921. – Ч. 5–8. – С. 113–118.
6. Мала енциклопедія етнодержавознавства / [відп. ред. Ю. Римаренко]. – К. : Довіра; Генеза, 1996. – 942 с.

7. Мальков В. Л. Вудро Вильсон и его «принцип национальностей»: взгляд из современности // Новая и новейшая история. – 2010. – № 6. – С. 104–111.

8. Нагорняк М. М. Т. Масарик про національний принцип як основу демократичної стабільної Європи / М. М. Нагорняк // Держава і право: зб. наук. праць. – К., 2007. – Вип. 37. – С. 676–678.

9. О.М. Кравчук «Нова Європа. Слов'янська точка зору» Томаша Масарика як чехословацька політична програма: Історичні науки. Том 22/ Наукові праці Кам'янець-Подільського національного університету імені Івана Огієнка— Кам'янець-Подільський, 2012. – С. 445–459.

10. Принцип самовизначення народів у політичній концепції О. Ейхельмана / Я. Турчин // Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку: Зб. наук. пр. — Львів, 2011. – С. 289–291.

11. Проект Конституції – основних державних законів Української Народної Республіки. – Київ–Тарнів, 1921. – 96 с.

12. Расторгуев А. В. Национализм, право наций на самоопределение и сепаратизм в современной международной политике /А. В. Расторгуев [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archie.narod.ru/text/secession.html>.

ВІСНИК
Чернівецького факультету
Національного університету
«Одеська юридична академія»

Наукове видання

Видається чотири рази на рік

Випуск № 4/2016

Редактор: Ківалов С.В.

*Передрук опублікованих матеріалів здійснюється
з обов'язковим посиланням на джерело.
Відповідальність за зміст поданих до друку матеріалів
несуть автори публікацій.
Авторські права застережені.*

Папір офсетний. Формат 60x84/16.
Ум. друк. арк. 12,78. Тираж 300 прим. Зам. № 122.
Виготівник: Яворський С. Н.
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ЧЦ №18 від 17.03.2009 р.
58000, м. Чернівці, вул. І. Франка, 20, оф.18, тел. 099 73 22 544.